

LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE EL CONFLICTO DE COMPETENCIAS RELATIVO A LAS SUBVENCIONES PARA FINES SOCIALES DEL IRPF. ESTADO DE LA CUESTIÓN.¹

Contenidos

- **Introducción: el conflicto de competencias.**
- **La distribución competencial según la doctrina constitucional.**
- **Situación actual.**
- **Conclusiones.**

Introducción: el conflicto de competencias

El problema que abordamos aquí es la cuestión del conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de acción y asistencia social. Varias Comunidades Autónomas han venido planteando de forma recurrente dicha cuestión ante el Tribunal Constitucional.

El conflicto se plantea en torno a si el Estado tiene la competencia o no para gestionar subvenciones dirigidas al ámbito de la acción social. En este sentido, se han impugnado por parte de las Comunidades Autónomas, varias convocatorias de subvenciones: la del IRPF, la de corporaciones locales para la atención a inmigrantes, la de Régimen General, etc.

En este documento nos vamos a centrar en las subvenciones con cargo al IRPF que son claramente subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de asistencia social. La Constitución se refiere a la asistencia social en el artículo 148.1.20 CE como materia sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva. Ello, no obstante y como luego señalaremos, no impide el ejercicio de ciertas competencias por parte del Estado.

Las Comunidades Autónomas esgrimen el Artículo 148.1.20 de la Constitución: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 20. Asistencia Social”. Este Artículo les otorga esa competencia en exclusiva, siempre y cuando la asuman a través de sus estatutos de autonomía.

El Estado esgrime, principalmente, los siguientes Artículos de la Constitución:

149.1.1: “El Estado tiene la competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

138.1: “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”.

¹ Documento elaborado por Martina Káplun y Jaime Pons (EAPN Madrid).

139.1: “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”.

Recientes sentencias del Pleno del Alto Tribunal han venido a clarificar dicha cuestión de competencias pintando un panorama que implica un nuevo marco para las entidades sociales.

La distribución competencial según la doctrina Constitucional

Cabe distinguir dos momentos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, un primer momento que gira en torno a sentencias emitidas en 1986 y 1992, en el que el Constitucional avala la competencia estatal para la gestión de estas subvenciones. Y un momento posterior, en el que nos encontramos, en el que el Constitucional rompe con sus planteamientos anteriores para dar la razón a las CCAA demandantes.

Sentencia de 1986²:

Consideró legítima la competencia del estado por el carácter estatal de los programas financiados, y también para garantizar la igualdad en todo el territorio. No exigió al estado que justificara su competencia en el asunto. Hubo un voto particular en contra de la sentencia, que es precedente de la doctrina que se está dictando ahora.

Sentencia de 13/1992:

Esta sentencia es muy importante porque, hasta ahora, ha dado una vía para la intervención del Estado en temas que son competencia autonómica³. En el fundamento jurídico OCTAVO de esta sentencia se determinan cuatro supuestos dentro de los cuales subsumir las situaciones concretas de cara a establecer un esquema de delimitación competencial. Señalaremos aquí los supuesto a) y d) por ser los relevantes a la cuestión.

- a) Cuando una Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. En este supuesto, que es el que el TC encuadra el conflicto al que nos referimos (IRPF), el estado podrá, en todo caso, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a estas materias o cuestiones (asignación social del IRPF) aunque la misma no puede hacerse sino de manera genérica, global, por sectores o subsectores de actividad y deberá nutrir a la Hacienda Autónoma, de forma que la asignación quede territorializada, a ser posible, en los Presupuestos Generales del Estado.

De alguna forma, esta fórmula salvaguarda el principio de solidaridad interterritorial y permite el abordaje de ciertos problemas comunes en el territorio nacional, ya que los fondos del IRPF que el Estado destine no se

² Fuente: Ponencia de Miguel Loya en el Seminario Jurídico sobre Financiación del Tercer Sector, organizado por la Plataforma del Tercer Sector, en Madrid, el día 21 de marzo de 2013 (notas de Martina Kaplún).

³ Fuente: idem.

territorializan en sí mismos, el estado los vincula a sectores y asigna la distribución por territorios.

- d) No obstante que las Comunidades autónomas puedan tener las competencias exclusivas sobre las materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la AGE u Organismo dependiente de ésta, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los PGE. Pero ello sólo es posible cuando el estado ostente algún título competencial genérico o específico sobre la materia y que resulte imprescindible para asegurar la efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional.

A partir de 2011, comienza el cambio en la doctrina del TC, y se suceden 11 sentencias hasta la fecha en contra de la titularidad del Estado⁴, estimando parcialmente la vulneración de competencias autonómicas en materia de acción social, subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado y subvenciones a municipios y mancomunidades para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de los inmigrantes, por parte de la Administración General del Estado (vía Órdenes Ministeriales).

En el siguiente cuadro encontramos un resumen de las sentencias dictadas en 2013.

Sentencia del TC	CCAA	Orden Ministerial
TSC (Pleno) 21/2013 de 31 de enero	Cataluña	TAS/892/2006 de 23 de marzo por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del IRPF.
TSC (Pleno) 40/2013 de 14 de febrero	Galicia	TAS/1051/2007 de 18 de abril por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF.
TSC (Pleno) 52/2013 de 28 de febrero	Cataluña	SAS/1325/2009 de 26 de mayo por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del IRPF.
TSC (Pleno) 70/2013 de 14 de marzo	Cataluña	SSI/1199/2012 de 4 de junio por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del IRPF.

Es importante hacer notar que el ritmo del TC a la hora de emitir las sentencias es mucho más rápido, como puede verse en la sentencia del 14 de marzo, que se refiere a una convocatoria del año anterior, y no de varios años atrás como venía sucediendo hasta el momento.

También es importante señalar que en las últimas sentencias, el TC llama la atención al Estado sobre su obligación de cumplir los mandatos del Tribunal.

⁴ Fuente: ídem.

Para explicar más a fondo la doctrina que he emitido el TC en sus últimas sentencias, nos vamos a centrar en las emitidas en noviembre de 2013 y marzo de 2012.

Según la doctrina constitucional (STC 36/2012 de 15 de marzo), “atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta Social Europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que estos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces”.

Por lo que hemos identificado dos son los problemas principales. Por un lado la competencia autonómica en materia de acción social y por otro, la insuficiente justificación del título Estatal para continuar con su intervención en materia social del modo en que lo ha venido haciendo (gestión directa). En este sentido parece que:

- Las Órdenes Ministeriales vienen omitiendo desde 2006 el requisito de la dimensión estatal de los programas a subvencionar y, permite obviar el requisito del carácter estatal del ámbito de actuación de las entidades solicitantes de las ayudas, necesarios según la doctrina constitucional para la legítima gestión centralizada de las ayudas en materia de asistencia social.

Aún así, en base a la doctrina jurisprudencial, la subsanación de este defecto, no será garantía para la competencia estatal, sino se justifica suficientemente la necesidad de un abordaje global del problema social.

- Los títulos en lo que funda el Estado su competencia son insuficientes para legitimar la intervención del estado en la gestión directa de las subvenciones.
- El TC entiende que el artículo 149.1.1 CE (regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles –tendrá competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde la perspectiva de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales-), no puede en ningún caso operar como una especie de título horizontal capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento alterando el sistema de reparto competencial. Ahora bien, ello no excluye las medidas de fomento ni el uso de su soberanía financiera, sobre la que el estado sí tiene título competencial específico para asignar fondos a finalidades concretas.

Para delimitar los fines sociales en conflicto competencial, además de revisar lo establecido en el RD 195/1989 de 17 de febrero, sería interesante partir de la propia convocatoria de subvenciones. La impugnación del TC se refiere, entre otras, a “la convocatoria de la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales, de interés general, encaminados a atender las situaciones de necesidad o marginación de personas mayores de sesenta y cinco años, personas que sufran alguna discapacidad física, psíquica o sensorial, mujeres, familia, infancia y juventud, personas afectadas por problemas de drogodependencia, pueblo gitano, población reclusa o ex reclusa, refugiados y asilados, migrantes, víctimas del terrorismo, así como actuaciones integrales contra la exclusión social y para la erradicación de la pobreza y demás actuaciones de solidaridad social para cubrir necesidades de inertes general”.

Así, es claro que el objeto de estas subvenciones y el destino de la asignación para fines sociales del IRPF, sea cual sea la administración competente o la gestora, debe quedar enmarcado aquí y no podría derivarse hacia otro tipo de fines de interés general desligados de la solidaridad social.

A partir de ahí, el TC delimita la competencia estatal y la competencia de las Comunidades Autónomas para la gestión de estas subvenciones.

“Consideraremos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso— mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos” (SSTC 178/2011, de 8 de noviembre , F. 7; y 36/2012, de 15 de marzo , F. 8).

Serán competencias estatales:

- Establecer el objeto de las subvenciones.
- Definición de los colectivos programas de carácter prioritario.
- Establecer los requisitos generales que deben satisfacer las entidades y organizaciones solicitantes de las ayudas.
- Establecimiento de los créditos asignados por programas.
- Señalar criterios generales que han de ser valorados para la adjudicación de las ayudas (*ver competencias autonómicas 4ª*), en la medida en que sean aspectos centrales del régimen subvencional y no cercenen el margen necesario para que las CCAA puedan regular las condiciones de otorgamiento.
- Carácter básico de la Ley general de subvenciones en relación a la tramitación, resolución, pago, control, responsabilidad y reintegros de las ayudas. - Ley 38/2003, de 17 de noviembre-.
- Carácter básico del reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones. - Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre-.
- Carácter básico de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de procedimiento administrativo común.

- Entrada en vigor de la norma que regula las subvenciones del IRPF.

Serán competencias autonómicas:

- Convocar la concesión de subvenciones.
- Órganos competentes para la tramitación de las ayudas.
- Determinar las cuestiones adjetivas de la tramitación administrativa solicitudes, documentación a presentar y forma de financiación de los programas).
- Concretar el baremo correspondiente a aplicar en cada uno de los criterios (*ver competencias estatales 5ª*) - margen necesario para que las CCAA puedan regular las condiciones de otorgamiento-.
- Aspectos exclusivamente atinentes a la tramitación, resolución, pago, control, responsabilidad y reintegros de las ayudas, sin perjuicio del carácter básico que tienen determinados preceptos de la Ley general de subvenciones.
- La competencia para distribuir el crédito por colectivos y programas prioritarios corresponde al estado, pero es requerida su territorialización.

Como se ha señalado, la competencia exclusiva en materia de acción social por parte de las CCAA que la tengan asumida en virtud de sus estatutos de Autonomía, no excluye toda competencia del Estado.

Según la doctrina constitucional, el Estado, en la medida en que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, puede intervenir al respecto mediante las medidas de fomento, pero respetando las competencias propias de la Comunidad Autónoma. Aún más, la intervención estatal en la gestión directa de la concesión de ayudas sería legítima en la medida en que los programas no puedan territorializarse en su gestión, es decir, cuando el ámbito estatal de su naturaleza y efectos hagan imposible la consecución del objetivo previsto sin esa gestión centralizada.

Por otra parte, hay que añadir a la ecuación el recelo por parte de las entidades del Tercer Sector en cuanto al uso que van a hacer las CCAA de los fondos destinados a la acción social. Existe el temor de que este dinero no se destine a subvencionar los programas de las entidades, sino que sea utilizado por las administraciones autonómicas para sufragar sus propias acciones en materia de asistencia social.

Situación actual

El diálogo entre la Plataforma del Tercer Sector y el Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad ha estado encaminada fundamentalmente a buscar fórmulas para mantener la titularidad y la gestión estatal de las subvenciones. Finalmente, se ha puesto en marcha de un nuevo anclaje jurídico para las convocatorias de subvenciones:

- *R.D.L. 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación.*

En este decreto, entre otras muchas medidas que nada tienen que ver con el tema, el gobierno introdujo cuestiones relativas a la gestión de las subvenciones con cargo al IRPF y a las subvenciones de Régimen General. En la exposición de motivos, en el apartado II, se señala la necesidad de modificar la estructuración de estas ayudas para que puedan dar una respuesta más eficaz a las demandas de los sectores con mayores necesidades.

En cuanto a la competencia del Estado, el R.D. se refiere a los Artículos 149.1.2ª, 3ª, 5ª, 6ª, 7ª, 13ª, 15ª, 16ª, 23ª, 29ª, 30ª y 31ª de la Constitución Española.

El desarrollo de la nueva estructura de las subvenciones se basa por completo en lo dispuesto en este R.D.L. en su Capítulo II, Artículo 2, en el que se introducen unos ejes prioritarios de actuación en los que deben encuadrarse los programas a desarrollar: atención a personas con necesidades de atención integral sociosanitaria, atención a personas con necesidades educativas o de inserción laboral, fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia, protección del medio ambiente y cooperación al desarrollo.

Además, en el Artículo 3, se introduce la figura de las entidades del Tercer Sector colaboradoras con las Administraciones Públicas y en el Artículo 4 se regula el régimen de colaboración entre estas entidades y la Administración General del Estado, estableciendo los requisitos para que las entidades puedan acceder a este estatus y las actuaciones que éstas pueden desempeñar.

Todo este sistema debe desarrollarse reglamentariamente, pero mientras tanto, se incorporará una Disposición Adicional que establece que se considerarán entidades colaboradoras a aquellas que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 4 de este R.D.L.

- *R.D. 536/2013, de 12 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF en el ámbito de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.*

En la exposición de motivos de este R.D. se hace referencia en varias ocasiones a la “reiterada jurisprudencia del TC” y se aclara que se ha optado por el rango de real decreto porque dicha jurisprudencia considera insuficiente el rango normativo de orden ministerial.

Las nuevas bases reguladoras introducen algunos cambios en la gestión de las subvenciones:

- o Se basan en los ejes de actuación delimitados en el R.D.L. 7/2013, en concreto los tres primeros, que son los que están relacionados con la acción social.
- o Pueden ser beneficiarias de las subvenciones las entidades que tengan la consideración de entidades del Tercer Sector colaboradoras con la Administración General del Estado, de acuerdo con lo previsto en el R.D.L. 7/2013.

- o Los programas a financiar deben cumplir alguno de los siguientes requisitos:
 - a) Que se trate de programas cuya ejecución corresponda a la Administración General del Estado, bien por referirse a una materia cuya competencia de ejecución es del Estado, o bien porque concurra en el programa considerado en cada caso el requisito de la supraterritorialidad.
 - b) Que se trate de programas en los que el Estado ostente competencia para establecer las bases y se acredite alguna de las siguientes circunstancias: que resulten imprescindibles para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector, o para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, o bien para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector.

Cabe señalar que, según palabras de la Directora General de Servicios para la Familia y la Infancia, Salomé Adroher, en el Seminario Informativo para las Entidades del Tercer Sector de Acción Social sobre el nuevo marco regulador de subvenciones, celebrado en Madrid el día 19 de julio de 2013, el requisito de la supraterritorialidad se traduce en que los programas deben desarrollarse en más de una Comunidad Autónoma. La Directora General también aclaró en este seminario que, a pesar de los cambios en la convocatoria, se podrán seguir financiando programas que se desarrollen en una sola Comunidad Autónoma.

Conclusiones

- La doctrina señalada por el TC señala una dificultad y un riesgo para abordar programas nacionales.
- Supone una mayor dificultad para desarrollar estrategias nacionales sobre problemas globales y comunes a todos los territorios desde la cohesión nacional y la solidaridad.
- El estado tiene cierto margen de acción y debidamente justificada la necesidad social, podrá mantener la gestión directa de ciertas ayudas globales que respondan a necesidades nacionales cuya territorialización ponga en riesgo la efectividad de las medidas y cuando estén vinculadas a la protección de la igualdad de derechos y deberes fundamentales.
- Los fondos se adjudican a las CCAA, pero son del Estado, que los territorializa discrecionalmente y define a qué van destinados con un amplio margen de concreción y detalle.
- En principio ello supone que no hay riesgo para que en el nivel autonómico se cambie el destino de los fondos.
- El *interés general* al que se destina la asignación para fines sociales del IRPF está limitada y concretada en la asistencia social y ligada a la idea de la solidaridad social.

Las modificaciones normativas que se han puesto en marcha no han cambiado sustancialmente el modelo de gestión de las subvenciones. Los requisitos de las entidades siguen siendo básicamente los mismos, más allá de que ahora reciban la denominación de “entidades colaboradoras”. Tampoco ha cambiado la aplicación del principio de supraterritorialidad, puesto que, según la propia Directora General de Servicios para la Familia y la Infancia, la convocatoria no excluye la financiación de programas que se realicen en una sola Comunidad Autónoma. Los cambios fundamentales están en la descripción pormenorizada de los programas, que sí se ha modificado notablemente, basándose en los ejes contemplados en el R.D.L. 7/2013 (ver Anexo A de la Resolución de 16 de julio de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se convocan subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF).