

Sentencia Nº: 610/2016
REC.ORDINARIO(c/d) Num.: 507/2013

Votación: 01/03/2016

Ponente Excmo. Sr. D.: Luis María Díez-Picazo Giménez

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

SENTENCIA 610/2016

TRIBUNAL SUPREMO. SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN: CUARTA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Magistrados:

D. Segundo Menéndez Pérez
D^a. María del Pilar Teso Gamella
D. José Luis Requero Ibáñez
D. Jesús Cudero Blas
D. Ángel Ramón Arozamena Laso

En la Villa de Madrid, a quince de Marzo de dos mil dieciséis.

La Sala Tercera, Sección Cuarta, del Tribunal Supremo, constituida por los señores al margen anotados, ha visto el presente recurso contencioso-administrativo número 507/2013, interpuesto por la Generalitat de Catalunya, representada por el procurador D. Francisco Miguel Velasco Muñoz-Cuéllar y asistida por la abogada de la Generalitat de Catalunya D.^a Montse Borrego Jordana, contra el Real Decreto 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 Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el ámbito de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Siendo parte recurrida la Administración del Estado, representada por el abogado del Estado, y la Asociación Plataforma del Tercer Sector, representada por el procurador D. Manuel Sánchez-Puelles y González de Carvajal y asistida por los letrados D. Miguel A. Loya del Río y María José Morales García.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado en este Tribunal Supremo de fecha 16 de diciembre de 2013, la Generalitat de Catalunya interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 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 Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el ámbito de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

SEGUNDO.- Por diligencia de ordenación de fecha 20 de diciembre de 2013 se tiene por personado y parte recurrente a la Generalitat de Catalunya y se admite a trámite el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte, requiriéndose a la administración demandada la remisión del expediente administrativo en los términos que establece el artículo 48 de la Ley de esta Jurisdicción (Ley 29/1998, de 13 de julio), y que practique los emplazamientos previstos en el artículo 49 de dicha Ley.

TERCERO.- Por medio de escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 20 de mayo de 2014 la abogada de la Generalitat de Catalunya formuló escrito de demanda en el que solicita a la Sala que «dicte en su día sentencia por la que, con estimación del presente

recurso, se declare la nulidad del Real Decreto 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 Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el ámbito de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, con imposición de las costas procesales a la administración demandada. Subsidiariamente, para el negado supuesto que se entienda que la invasión competencial sólo debe afectar a la esfera de la Generalidad de Cataluña, entonces se fije y ordene la territorialización de cualquier convocatoria que se pretenda al amparo de dicha disposición».

CUARTO.- Por medio de escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Supremo el día 25 de julio de 2014, el Procurador de los Tribunales D. Manuel Sánchez-Puelles González-Carvajal, en nombre y representación de la Asociación Plataforma del Tercer Sector, formuló su contestación a la demanda, en la que tras alegar cuanto estimó procedente, se opuso a misma interesando Sentencia «por la que se desestimen íntegramente las pretensiones ejercitadas en la demanda formulada por la actora, con expresa imposición de costas en aplicación del artículo 139.1 de la LJCA».

QUINTO.- Con fecha 28 de julio de 2014 el Abogado del Estado formula su contestación a la demanda, en la que tras alegar cuanto estima procedente, se opuso a la misma, interesando a la Sala que dicte "sentencia desestimando el recurso".

SEXTO.- La Sala dictó auto, en fecha 20 de mayo de 2015 en el que se acuerda recibir el proceso a prueba.

SÉPTIMO.- Presentados los escritos de conclusiones por las representaciones de todas las partes, se señaló para votación y fallo la audiencia el día 1 de marzo de 2016, en cuyo acto tuvo lugar, prosiguiendo la deliberación el día 8 de marzo.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ**, Presidente de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación es interpuesto por la Abogada de la Generalitat de Catalunya contra el Real Decreto 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 Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el ámbito de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

La recurrente, de entrada, achaca a la disposición general impugnada dos defectos formales: insuficiencia de rango normativo y falta de motivación. Y a continuación sostiene que, dadas las actividades susceptibles de obtener subvenciones estatales con arreglo al Real Decreto 536/2013, éste incide sobre la asistencia social, que es competencia constitucional y estatutariamente correspondiente a la Generalitat de Catalunya. El principal reproche dirigido contra la disposición reglamentaria impugnada es, así, de índole competencial. Añade la recurrente que hay también fraude de ley, porque se intenta eludir el orden de distribución de competencias mediante una referencia a títulos competenciales horizontales.

SEGUNDO.- Antes de examinar los vicios que la recurrente imputa al Real Decreto 536/2013, es importante dejar constancia de dos extremos que ayudarán a enfocar correctamente el tema debatido. Por un lado, es pacífico que el Real Decreto 536/2013 se dicta en ejecución del Real Decreto-ley 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 texto legal se prevén los ejes para la determinación de los programas a desarrollar mediante el otorgamiento de subvenciones estatales; ejes que comprenden las siguientes actividades: atención a personas con necesidades

educativas o de inserción laboral, fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia. Así, el Real Decreto 536/2013 regula las bases a que deberá ajustarse la convocatoria y el otorgamiento de esas subvenciones.

Por otro lado, hay que recordar que, siempre en lo atinente a subvenciones estatales, el Real Decreto-ley 7/2013 también fue desarrollado por el Real Decreto 535/2014, de 12 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades del Tercer Sector de ámbito estatal colaboradoras de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Esta disposición general también fue impugnada por la Generalitat de Catalunya, mediante un recurso contencioso-administrativo cuya argumentación era similar –si no idéntica- a la desarrollada en el que ahora se examina. Aquel recurso contencioso-administrativo fue estimado por sentencia de esta Sala de 21 de mayo de 2015 (rec. nº 499/2013), por entender que efectivamente había una invasión de las competencias autonómicas.

TERCERO.- Hechas estas aclaraciones preliminares, es ya posible abordar los reproches dirigidos contra el Real Decreto 536/2014.

Comenzando por los aspectos formales, no cabe apreciar la insuficiencia de rango normativo denunciada por la recurrente. Se trata aquí de un reglamento dictado en ejecución de lo previsto en una norma con fuerza de ley, a fin de desarrollar ésta última en lo relativo a condiciones y trámites del procedimiento de concesión de subvenciones. Pues bien, que el desarrollo de las normas legales se haga mediante real decreto –que, como resulta bien sabido, es la forma adoptada por las disposiciones generales aprobadas por el Consejo de Ministros- es lo normal. Tal vez hubiera de justificarse específicamente un desarrollo reglamentario de la ley hecho mediante disposiciones de rango inferior al real decreto; pero está fuera de toda duda que el Gobierno ostenta la potestad reglamentaria, tal como establece el art. 97 de la Constitución. A ello debe añadirse que el objeto regulado por el Real Decreto 536/2013 no excede de lo que es propio de un reglamento ejecutivo, máxime si se tiene en cuenta que los tipos de actividades susceptibles de ser

subvencionadas se encuentran ya definidas en el Real Decreto-ley 7/2013. De aquí que el reproche de insuficiencia de rango normativo carezca de fundamento.

Y algo similar hay que decir con respecto a la denuncia de falta de motivación. Mientras que el art. 54 LRJAP exige la motivación para determinadas categorías de actos administrativos, no existe ningún precepto equivalente que imponga inexcusablemente la motivación de los reglamentos. El art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno no incluye la motivación entre los trámites y requisitos que deben cumplirse en la elaboración de los reglamentos. Dicho esto, no es ocioso señalar que el Real Decreto 536/2013 va precedido de un preámbulo suficientemente detallado, donde se explican el fundamento y la finalidad de esta disposición general. El reproche de falta de motivación, en suma, es injustificado.

CUARTO.- Una vez despejadas las cuestiones formales, procede examinar el reproche de extralimitación competencial, que encierra indudablemente el núcleo de la argumentación de la recurrente.

Lo primero que debe hacerse, en este orden de consideraciones, es destacar las diferencias que median entre la disposición general aquí impugnada y el Real Decreto 535/2013, que fue objeto de nuestra sentencia de 21 de mayo de 2015. Como se dejó apuntado más arriba, en aquella ocasión se apreció la extralimitación competencial denunciada por la Generalitat de Catalunya, entendiéndose que lo regulado por el Real Decreto 535/2013 incidía en la materia de asistencia social y, por consiguiente, en una competencia de titularidad autonómica. Las subvenciones cuyas bases reguladoras se establecían en el Real Decreto 535/2013 tenían por finalidad financiar los gastos de funcionamiento –tales como retribución del personal, mantenimiento de sedes, etc.- de entidades del Tercer Sector colaboradoras de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Fue precisamente esta específica finalidad lo que condujo a estimar que se incidía en la materia de asistencia social: las entidades del Tercer Sector colaboradoras de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad tienen naturaleza

esencialmente asistencial, de manera que la financiación de sus gastos de funcionamiento debe englobarse asimismo en la asistencia social.

Ahora bien, no ocurre lo mismo con el Real Decreto 536/2013. Las subvenciones cuyas bases reguladoras se establecen en esta última disposición general no tienen por finalidad financiar gastos de funcionamiento, sino actividades prestacionales sustantivas, tales como la atención a personas con necesidades educativas o de inserción laboral, el fomento de la seguridad ciudadana y la prevención de la delincuencia. De aquí que la pregunta ya no sea cuál es la naturaleza de las entidades potencialmente beneficiarias de las subvenciones, sino cuál es la naturaleza de las actividades susceptibles de ser subvencionadas. Y así centrado el debate, dista de ser evidente que esas actividades –que, como se dejó indicado más arriba, vienen ya previstas por el Real Decreto-ley 7/2013- sean subsumibles en la asistencia social, mencionada en el art. 148.1.20 de la Constitución entre las competencias que en todo caso pueden corresponder a las Comunidades Autónomas. El título competencial «asistencia social» hace referencia a todas aquellas actividades tendentes a atender estados de carencia o necesidad que no tienen cobertura mediante otros títulos específicos, como es destacadamente el de Seguridad Social del art. 149.1.17 de la Constitución. En este sentido, la idea de asistencia social tiene cierto carácter subsidiario o, mejor aún, complementario. Véase, en este sentido, la STC 146/1986. Pues bien, las subvenciones contempladas en el Real Decreto 536/2013 tienen que ver con actividades constitucionalmente cubiertas por títulos competenciales distintos del relativo a la asistencia social. Tales son, entre otros, los recogidos en los apartados 7º, 23º, 29º y 30º del art. 149.1 de la Constitución. En resumen, por el objeto regulado, el Real Decreto 536/2013 no incide –al menos, no necesariamente- sobre la asistencia social.

Pero cualquier duda que aún pudiese existir a este propósito queda disipada cuando se examinan los requisitos que el propio Real Decreto 536/2013 exige a los programas que aspiren a financiación. Dispone su art. 4:

«Las subvenciones amparadas por estas bases reguladoras sólo podrán concederse para la realización de programas de interés general en los que concurra 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.»

Del precepto reglamentario transcrito resulta que, para aspirar a las subvenciones contempladas en el Real Decreto 536/2013, no basta que se trate de programas relativos a necesidades educativas, integración laboral, seguridad ciudadana o prevención de la delincuencia, sino que es preciso además que concurra alguna de las circunstancias mencionadas en dicho art. 4; circunstancias que justifican la competencia ejecutiva de la Administración General del Estado: que la materia contemplada en el programa sea en sí misma de competencia ejecutiva del Estado; que haya un elemento de supraterritorialidad, en el sentido de que la finalidad perseguida no pueda alcanzarse adecuadamente en el estricto ámbito autonómico; o que la ejecución estatal sea imprescindible para la efectividad de la legislación básica de Estado. Es evidente que en presencia de alguna de estas circunstancias no cabe dudar de la competencia ejecutiva del Estado en materia de convocatoria y otorgamiento de subvenciones: así, dado que el Real Decreto 536/2013 sólo es aplicable si se da alguna de dichas circunstancias, hay que concluir que no asiste la razón a la recurrente cuando le reprocha extralimitación competencial.

QUINTO.- La recurrente afirma que el Real Decreto 536/2013 incurre en fraude de ley. Ello está íntimamente ligado a la denuncia de extralimitación competencial. De aquí que, una vez comprobado que el Real Decreto 536/2013 no invade competencias autonómicas, es claro que no puede ser tachado de fraudulento, sin que sea necesario pronunciarse ahora sobre si el instituto del fraude de ley –configurado en el art. 6 del Código Civil como una

barrera frente a ciertos excesos de actos y negocios jurídicos privados- puede tener alguna virtualidad para la impugnación de los reglamentos.

Aún en este orden de ideas, no es decisivo que el Real Decreto 536/2013 vaya referido al ámbito de actuación de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Si bien es cierto que la asistencia social forma parte de las atribuciones de este órgano de la Administración General del Estado, ello no significa que todo aquello que tenga encomendado quede automáticamente englobado en dicho título competencial, de la misma manera que actividades materialmente calificables de asistencia social no dejarían de serlo por venir reglamentariamente atribuidas a otros órganos administrativos.

SEXTO.- Así, ninguno de los vicios que la recurrente achaca al Real Decreto 536/2013 está justificado, por lo que el presente recurso contencioso-administrativo debe ser desestimado. Con arreglo al art. 139 LJCA, procede imponer las costas a la recurrente. Haciendo uso de la facultad contemplada en el apartado tercero de dicho precepto legal y teniendo en cuenta las características del asunto, quedan las costas fijadas para cada una de las partes demandadas en un máximo de 2.000 € por todos los conceptos.

Por todo lo expuesto, en nombre de Su Majestad el rey, por la autoridad conferida por la Constitución, esta sala ha decidido

F A L L A M O S

Desestimar el recurso contencioso-administrativo número 507/2013 interpuesto por la Generalitat de Catalunya contra el Real Decreto 536/2013, de 12 de julio, con imposición de las costas a la recurrente hasta un máximo para cada una de las partes demandadas de 2.000 € por todos los conceptos.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos



Recurso N°: 507/2013

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Luis María Díez-Picazo Giménez**, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.