



Roj: **STS 3954/2017** - ECLI: **ES:TS:2017:3954**

Id Cendoj: **28079130042017100399**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **07/11/2017**

Nº de Recurso: **2813/2015**

Nº de Resolución: **1679/2017**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **SENTENCIA**

En Madrid, a 7 de noviembre de 2017

Esta Sala ha visto el presente recurso contencioso-administrativo número 2813/2015, interpuesto por la Generalidad de Cataluña, representada por el procurador D. Francisco Miguel Velasco Muñoz-Cuéllar y asistida por la letrada doña Mercè Carreras Truño, contra el Real Decreto 596/2015, de 3 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 699/2013, de 20 de septiembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades del tercer sector u organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividades de interés general consideradas de interés social en la protección del medio ambiente. Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, representada y defendida por Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Mediante escrito presentado en este Tribunal Supremo de fecha 30 de septiembre de 2015 la representación procesal de la Generalidad de Cataluña interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 596/2015, de 3 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 699/2013, de 20 de septiembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades del tercer sector u organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividades de interés general consideradas de interés social en la protección del medio ambiente.

**SEGUNDO.-** Una vez admitido a trámite el recurso contencioso-administrativo, con fecha 20 de enero de 2017 la parte actora formuló escrito de demanda en el que solicita a la Sala que « dicte en su día sentencia por la que, con la estimación del presente recurso se declare la nulidad de los artículos 8.2 a ) y 9 del Real Decreto 596/2015, de 3 de julio , por el que se modifica el Real Decreto 699/2013, de 20 de septiembre, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a entidades del tercer sector u organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividades de interés general consideradas de interés social en la protección del medio ambiente, con imposición de las costas procesales a la Administración demandada. Subsidiariamente, para el negado supuesto que se entienda que la invasión competencial solo debe afectar a la esfera de la Generalitat de Cataluña, entonces se fije y ordene la territorialización de cualquier convocatoria que se pretenda al amparo de dicha disposición».

No solicitó el recibimiento a prueba.

**TERCERO.-** Con fecha 22 de marzo de 2017 la Administración General 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, «se dicte sentencia desestimatoria de este recurso con los demás pronunciamientos legales y, subsidiariamente, se resuelva conforme a lo postulado en el apartado 5 de este escrito».

No solicitó el recibimiento a prueba.



**CUARTO.-** Por diligencia de ordenación de 28 de marzo de 2017 fueron declarados conclusos los autos, dictándose Providencia el día 14 de julio de 2017 haciendo nueva designación de Magistrado Ponente y señalándose para la deliberación, votación y fallo del presente recurso el día 31 de octubre de 2017, en cuya fecha ha tenido lugar. Y el día 2 de noviembre se pasó a la firma la sentencia.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.-

**PRIMERO.-** El presente recurso contencioso-administrativo es interpuesto por la Abogada de la Generalitat de Catalunya contra el Real Decreto 596/2015, de 3 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 699/2013, de 20 de septiembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades del tercer sector u organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividades de interés general consideradas de interés social en la protección del medio ambiente. En el suplico de la demanda, puesto en relación con el contenido del citado escrito rector, se concreta la pretensión de nulidad que se ejercita en los artículos 8.a).2 y en el artículo 9.

El argumento central de la recurrente es que la disposición impugnada contraviene la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, según la cual el Estado puede destinar fondos a la subvención de actividades privadas incluso en materias de competencia autonómica; pero, si lo hace, la gestión de dichos fondos - incluida la convocatoria y concesión de las subvenciones- forma parte de la competencia ejecutiva en la materia sobre la que incida ese instrumento de fomento y, por ello, debe encomendarse a la correspondiente Comunidad Autónoma. En materia de medio ambiente, el *art. 149.1.23 de la Constitución* reserva el Estado sólo la emanación de legislación básica, quedando la potestad legislativa de desarrollo y la potestad ejecutiva estatutariamente atribuida a la Comunidad Autónoma. De aquí infiere la recurrente -con cita de las *SsTC 113 y 163/2013*, relativas precisamente a subvenciones en materia de medio ambiente- que no puede establecerse una regulación que encomiende la gestión de subvenciones de esa índole a la Administración del Estado, en vez de atribuirla a las Comunidades Autónomas.

Esta parte añade otros dos alegatos en favor de su pretensión. Por un lado, sostiene que la disposición general impugnada, supone un fraude de ley, porque intenta eludir el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas mediante una referencia a títulos competenciales transversales, máxime cuando incide en los mismos vicios que el ya anulado Real Decreto 596/2015, que se modifica con el aquí impugnado. Por otro, que el comportamiento de la parte recurrida es contrario y vulnera el deber de respecto de las sentencias del Tribunal Constitucional.

**SEGUNDO.-** Para dar respuesta a esta problemática resulta imprescindible atender a nuestra sentencia de 21 de julio de 2016 (recurso contencioso administrativo 215/2014), donde examinamos la misma pretensión de nulidad, bien que concretada en otros preceptos de la norma reglamentaria, respecto del Real Decreto 699/2013, que modifica el que ahora se impugna. Lo exige e imponen los principios constitucionales de seguridad jurídica, igualdad y tutela judicial efectiva. Entonces dijimos y reiteramos ahora lo siguiente:

<<SEGUNDO.- Para enfocar adecuadamente este asunto, es preciso señalar que esta Sala ya se ha ocupado en dos ocasiones de normas reglamentarias dictadas en desarrollo del Real Decreto-ley 7/2013 y reguladoras de subvenciones estatales: se trata de *nuestras sentencias de 21 de mayo de 2015 (rec. nº 499/2013)* y de *15 de marzo de 2016 (rec. nº 507/2013)*, relativas respectivamente al 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 en el ámbito estatal colaboradoras de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, y al Real Decreto 536/2013, de 12 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones 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. En ambos casos, la impugnación provenía también de la Generalitat de Catalunya.

Pues bien, la primera de dichas sentencias estimó el recurso contencioso-administrativo dirigido contra el Real Decreto 535/2013, mientras que la segunda desestimó el dirigido contra el Real Decreto 536/2013. La diferencia de resultado deriva de los distintos objetos susceptibles de ser subvencionados en uno y otro caso. El Real Decreto 535/2013 regulaba subvenciones estatales para sufragar los gastos de funcionamiento de entidades del Tercer Sector; algo que la Sala consideró incluido dentro de la asistencia social, que el *art. 148.1.20 de la Constitución* caracteriza como competencia típicamente autonómica. La razón es que el Tercer Sector cumple un cometido filantrópico y desinteresado de auxilio en diversas situaciones de necesidad, especialmente en aquellos sectores a los que no alcanza el sistema público de bienestar. Debe concluirse, así, que los gastos de funcionamiento de esas entidades (personal, sede, etc.) son un elemento necesario para el ejercicio de la asistencia social. El Real Decreto 536/2013, por el contrario, regulaba subvenciones estatales a



actividades sustantivas; no meros gastos internos de entidades sin ánimo de lucro. Y dado que las actividades susceptibles de ser subvencionadas (atención a personas con necesidades educativas o de inserción laboral, fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia) corresponden a materias sobre las que el Estado ostenta diversos títulos competenciales, esta Sala entendió que la gestión de dichas subvenciones no tiene que ser autonómica de conformidad con la arriba mencionada jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En resumen, el criterio seguido para determinar si una norma reglamentaria puede reservar la gestión de subvenciones financiadas con fondos estatales a la Administración del Estado es el de la naturaleza de la actividad susceptible de ser subvencionada y, en concreto, los títulos competenciales que sobre la misma ostenta el Estado.

TERCERO.- Cuanto se acaba de decir permite resolver el presente recurso contencioso-administrativo: El papel del Estado en materia de medio ambiente, como señala la recurrente, consiste esencialmente en dictar la legislación básica ( *art. 149.1.23 de la Constitución* ), por no mencionar que la gestión medioambiental está configurada como una responsabilidad intrínsecamente autonómica ( *art. 148.1.9 de la Constitución* ). A ello debe añadirse que el Tribunal Constitucional, en supuestos similares al aquí examinado, ha afirmado que como regla general la gestión de subvenciones en materia medioambiental corresponde a las Comunidades Autónomas, por ser de competencia autonómica el objeto subvencionado ( *STC 113/2013* y *STC 163/2013* ). Y ha subrayado que la circunstancia de que «las actividades a desarrollar afecten a un ámbito geográfico supraautonómico tampoco puede justificar, por si misma, la excepcional asunción de competencias de gestión por el Estado y el correlativo desplazamiento de las competencias autonómicas».

Así las cosas, es claro que el Real Decreto 699/2013 invade la competencia autonómica al reservar al Estado la gestión de subvenciones en una materia en que carece de competencia ejecutiva. Vista la petición de la actora contenida en el escrito de demanda y que se reproduce en el antecedente de hecho tercero de esta sentencia, la anulación se limita a los extremos solicitados en dicho escrito. En consecuencia se estima el recurso y se anulan los artículos 2, 3.d, 6, 7, 9 y 17 y la previsión «así como las de investigación científica, en relación con el medio ambiente», contenida en el segundo párrafo del artículo 1 Real Decreto 699/2013, de 20 de septiembre .

Hay que señalar, por lo demás, que el Abogado del Estado había solicitado subsidiariamente que, en el supuesto de que se estimase el reproche competencial formulado contra el Real Decreto 699/2013, el fallo no fuese anulatorio, sino que se limitase a declarar la inaplicabilidad de dicha disposición general en el territorio catalán. Esta pretensión no puede prosperar: el Abogado del Estado no da razón alguna por la que quepa pensar que en otras partes del territorio nacional la distribución de competencias en materia de medio ambiente es distinta, existiendo más bien constancia de que es sustancialmente similar con respecto a todas las Comunidades Autónomas.

CUARTO.- La estimación del recurso contencioso-administrativo por las razones expuestas hace innecesario abordar los otros argumentos esgrimidos por la recurrente.>>.

Pues bien, reiterando esta misma argumentación procede ahora estimar el presente recurso y acordar la nulidad de los artículos 8.a).2 y 9 del Real Decreto 596/2015, de 3 de julio .

**TERCERO.-** Con arreglo al artículo 139 de la ley jurisdiccional 29/1998, la estimación del recurso determina que no deba hacerse imposición de costas.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido 1º.- ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo número 2813/2015 interpuesto por la representación procesal de la Generalidad de Cataluña y, en consecuencia, ANULAR los artículos 8.a.2 y 9 del Real Decreto 596/2015, de 3 de julio , por el que se modifica el Real Decreto 699/2013, de 20 de septiembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades del tercer sector u organizaciones no gubernamentales que desarrollen actividades de interés general consideradas de interés social en la protección del medio ambiente. 2º.- NO HACER imposición de las costas de este recurso.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.