



# El 0,7 IRPF: un instrumento de financiación del Tercer Sector

**Salomé Adroher Biosca**

sadroher@mssi.es

**Rafael de Lorenzo García**

RDLG@once.es

**Salomé Adroher Biosca.** Directora General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad desde 2012. Doctora en Derecho por la Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Profesora Propia Ordinaria excedente de Derecho Internacional privado en la Facultad de Derecho en la Universidad de Comillas y, de diversos masters y doctorados en los institutos. Fue directora del Instituto Universitario de la Familia (1996-2004), del Departamento de Derecho Privado de la Facultad de Derecho (2005-7) y Vicedecana de relaciones internacionales e institucionales de esta Facultad (2007-12). Ha participado y dirigido varios proyectos de investigación en materia de infancia, familia y migraciones financiados por entidades tales como UNICEF, el Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, el INJUVE, el Programa nacional I+D, La Comunidad de Madrid, y Fundaciones como la de BBVA.

**Rafael de Lorenzo.** Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense. Obtuvo el Grado de Doctor en Derecho *cum laude* y premio extraordinario por la Universidad de Alcalá de Henares. Es Profesor asociado de la Facultad de Derecho de la UNED. Ha publicado más de 20 libros; diversidad de artículos; monográficos y colaboraciones sobre discapacidad, fundaciones, ONG, Economía Social, Derechos Humanos y temas europeos. Actualmente es Secretario General del Consejo General de la ONCE; miembro del Club de Roma; miembro del Consejo Asesor de la Asociación Española de Fundaciones y Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.



## RESUMEN

El 0,7 del IRPF de fines de interés social para la financiación del Tercer Sector ha tenido una influencia decisiva en el propio desarrollo del mismo. Por ello, este instrumento de financiación puso en juego un proceso de mucho mayor alcance en cuanto a su significado. Este artículo hace un recorrido por sus antecedentes, significados así como de su contenido y alcance. Con ello sitúa bien la cuestión de los problemas jurídicos que ha tenido, por lo que se ha planteado un nuevo marco jurídico para su regulación. Termina analizando la nueva legislación sobre el 0,7 para fines de interés social que pretende darle consistencia, de modo que se le pueda contemplar como un instrumento con perspectivas de futuro.

## PALABRAS CLAVE

**IRPF**, Regulación de la asignación financiera, Problemas jurídicos del 0,7, Marco regulador del 0,7

## ABSTRACT

The 0.7 of IRPF of social purposes for the financing of the Third Sector has had a decisive influence on the development of the third sector itself. Therefore this financing instrument brought into playing a process of far-reaching in their significance. This article takes a tour of its history, meanings, and its content and scope. This frames the issue of legal problems it has found, so that it has raised a new legal framework for their regulation. It ends analyzing the new legislation on the 0.7 for social purposes that aims to provide consistency so that it can be seen as an instrument with future prospects.

## KEYWORDS

**IRPF**, Regulation of financial allocation, Legal Problems of 0.7, 0.7 Regulatory Framework



## 1. INTRODUCCIÓN.

El BOE del 18 de julio de 2013 publicaba la Resolución de 16 de julio de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se convocaban la subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En un día tan significativo, veía la luz más tarde que nunca esta convocatoria "histórica", que ese año, particularmente azotado por la crisis económica, se había esperado como "agua de mayo" por todo el Tercer Sector de acción social que la había visto peligrar seriamente. La convocatoria se publicaba con un nuevo formato jurídico, e importantes novedades. La razón fundamental del nuevo marco regulatorio, y del consiguiente retraso en su publicación, fue la necesidad de que las "subvenciones del IRPF" se adaptaran a las exigencias de la STC 70/2013, de 14 de marzo de 2013 (BOE de 10 de abril) de tal forma que se resolvía un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de la Orden SIS/1199/2012, de 4 de junio, por la que se convocaron dichas subvenciones el año anterior.

La modificación en profundidad de este marco jurídico se realizó en tiempo récord gracias a la estrechísima colaboración entre la Administración General del Estado y la Plataforma del Tercer Sector en el ámbito de la comisión para el diálogo civil<sup>4</sup> que acababa de crearse y a la que haremos alusión enseguida. Los dos autores firmantes de este trabajo, fuimos, en unión otros muchos compañeros de la Administración y del Tercer Sector, testigos y también protagonistas privilegiados de este "trabajo en equipo". Cada uno desde nuestra respectiva orilla. Por ello, un año después, creemos que es importante dejar testimonio escrito de las claves de esta reforma y de su razón de ser. Por ello, comenzaremos recordando cómo nació el "IRPF" y cuáles fueron los principales elementos de su configuración; en segundo lugar, daremos algunos datos numéricos que muestran la importancia y el impacto de este instrumento financiero; en tercer lugar expondremos su "compleja" trayectoria jurídica y conflictos sufridos, y finalmente explicaremos las claves fundamentales de la nueva regulación.

4 Rafael de Lorenzo, "La Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector: una novedad en el panorama español", Revista Española del Tercer Sector, nº 25, año 2013, (págs.: 203-212)



## 2. ANTECEDENTES, SIGNIFICADO, ALCANCE Y REGULACIÓN DE LA ASIGNACIÓN FINANCIERA.

La Ley 33/1987 de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1988<sup>5</sup>, en su Disposición adicional quinta, reguló, por vez primera, la posibilidad de destinar un porcentaje del rendimiento del IRPF a "otros fines de interés social", que se fijó inicialmente en el 0,5239 por 100<sup>6</sup>.

La razón fundamental de esta previsión fue dar cumplimiento al acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979<sup>7</sup>, que preveía la financiación de la Iglesia Católica a través del mecanismo de la manifestación expresa del contribuyente en su declaración de la renta destinando una parte de la misma, bien a "fines religiosos", bien a "otros fines de interés social". En esta primera regulación se possibilitó al contribuyente marcar la casilla de la Iglesia Católica (destinada a su sostenimiento) o la casilla de *otros fines de interés social*.

El RD 825/1988 de 15 de julio<sup>8</sup> desarrolló en este punto la Ley 33/1987, donde definía los fines de interés social en su artículo 2 y además hacía alusión a programas de acción social que se desarrollarían dentro o fuera de España y de igual modo señalaba que los Ministerios que convocarían las subvenciones serían los de Asuntos Sociales (para las entidades que actúan en España) y Asuntos Exteriores (para las que tienen como finalidad la cooperación al desarrollo).

La primera convocatoria de subvenciones fue la de 1989 y, desde entonces, de forma ininterrumpida, el IRPF "constituye un elemento más de la política social del Estado y su objetivo último siempre ha sido apoyar acciones dirigidas a luchar contra la exclusión social y a fomentar la igualdad".

Son tres los hitos fundamentales que ha tenido la normativa que ha regulado estas subvenciones desde 1987, año de su "nacimiento": 1999, fecha en el que se producen importantes modificaciones conceptuales en el modelo;

5 BOE nº 307 de 24 de diciembre de 1987.

6 Y que, según se señalaba, "se fijará en la Ley de Presupuestos de cada año y se aplicará sobre la cuota íntegra del Impuesto resultante de las declaraciones anuales presentadas por los sujetos pasivos".

7 Cuyo artículo II señala lo siguiente: "Transcurridos tres ejercicios completos desde la firma de este Acuerdo, el Estado podrá asignar a la Iglesia Católica un porcentaje del rendimiento de la imposición sobre la renta o el patrimonio neto u otra de carácter personal, por el procedimiento técnicamente más adecuado. Para ello, será preciso que cada contribuyente manifieste expresamente en la declaración respectiva, su voluntad acerca del destino de la parte afectada. En ausencia de tal declaración la cantidad correspondiente se destinará a otros fines".

8 BOE 180 de 28 de julio de 1988.



2006, momento en el que por causa de un acuerdo marco con el Tercer Sector para el desarrollo de programas de interés social firmado por el entonces Ministro de Trabajo y Asuntos sociales, Jesús Caldera, y los presidentes de Cruz Roja Española (Juan Manuel Suarez del Toro), y de Cáritas Española, (Rafael del Rio), en representación de las entidades sociales, se modifica el modelo en varios aspectos relevantes<sup>9</sup>; y, finalmente, 2013, año en el que se produce un nuevo cambio de modelo, esta vez para adaptarlo a la necesaria compatibilidad constitucional del mismo. Este último cambio ha surgido también, como en 2006, de un trabajo de colaboración entre el Tercer Sector y el ahora Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en el marco de la comisión para el diálogo civil con la Plataforma del Tercer sector constituida por la Ministra Ana Mato<sup>10</sup>. Es evidente, por tanto, que la interlocución entre la Administración General del Estado, ya fuera informal en 2006 o formalizada en 2013, es la vía adecuada para acometer las reformas en el sistema de financiación del Tercer Sector de Acción Social, ya que los procesos de gobernanza en la Europa de hoy, requieren de diálogo con todos los sectores afectados como señala la Resolución por la que se crea la comisión para el diálogo civil<sup>11</sup>.

9 [http://www.eapneuskadi.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=201%3Aacuerdo-marco-para-el-desarrollo-de-programas-de-interes-social-&catid=51%3Ainformes-y-opiniones-de-eapn-estatal&Itemid=182&lang=eu](http://www.eapneuskadi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=201%3Aacuerdo-marco-para-el-desarrollo-de-programas-de-interes-social-&catid=51%3Ainformes-y-opiniones-de-eapn-estatal&Itemid=182&lang=eu)

10 Resolución de 28 de enero de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se crea la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector (BOE de 1 de febrero de 2013).

11 En España, el Tercer Sector de Acción Social (TSAS) engloba actualmente a unas 29.000 entidades cuya actuación proporciona servicios sociales a más de cinco millones de personas. Su importancia económica es muy relevante considerando que su actividad representa el 1,7 % del PIB y que trabajan en él unas 500.000 personas, las cuales representan el 2,5 % de toda la población ocupada en España, a las que hay que añadir miles de personas voluntarias que colaboran y participan en su actividad. El Tercer Sector de Acción Social juega un papel importante en la puesta en práctica de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Dada la importancia de sus fines y de sus actividades, para los poderes públicos es fundamental la potenciación del diálogo civil con las organizaciones del Tercer Sector.

Así se ha contemplado en el ámbito de la Unión Europea ya que el Tratado de Lisboa elevó el diálogo civil a la categoría de principio superior en todos los ámbitos de actuación de la misma. A ello se une la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2009, sobre las perspectivas de desarrollo del diálogo civil en el marco del Tratado de Lisboa que insta, entre otros, a las autoridades nacionales a "obtener el mayor beneficio del marco jurídico existente y del catálogo de buenas prácticas para el desarrollo del diálogo con los ciudadanos y con las organizaciones de la sociedad civil". Por último, en el marco de la Estrategia Europa 2020, se recomienda que se desarrolle una gobernanza eficaz de las políticas sociales que incluya la participación de la sociedad civil junto con los demás actores institucionales, sociales y económicos.



Las características más destacables de la configuración de estas subvenciones que han ido evolucionado a lo largo del tiempo, han sido las siguientes:

## **2.1. De los fines de interés social a los fines de interés general considerados de interés social.**

El concepto de fines de interés social se definió por vez primera en el RD 825/1988 de 15 de julio, y se modifica posteriormente por el RD 223/1991, de 22 de febrero, para flexibilizar el requisito del ámbito territorial de las actuaciones, y queda de la siguiente manera: "los programas de cooperación y voluntariado sociales desarrollados por la Cruz Roja Española y otras organizaciones no gubernamentales y entidades sociales, sin fines de lucro, dirigidos a ancianos, disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales, personas incapacitadas para el trabajo o incursoas en toxicomanía o drogodependencia, marginados sociales y, en general, a actividades de solidaridad social para cubrir necesidades sociales de interés general. Asimismo, tendrán la consideración de fines de interés social los programas y proyectos que las mencionadas organizaciones realicen en el campo de la cooperación internacional al desarrollo en favor de las poblaciones necesitadas de los países subdesarrollados".

Esta definición fue modificada en 2007 por RD 599/2007 de 4 de mayo incorporando la protección del medio ambiente a la definición del interés social<sup>12</sup>. La justificación, que tiene su raíz en el Acuerdo Marco de 2006, se expresaba en el propio RD:

"En los últimos años, la protección del medio ambiente se ha ido convirtiendo en una de las políticas esenciales de las democracias avanzadas. En el ámbito occidental, la Unión Europea ha desarrollado una intensa actividad legislativa que ha dotado de instrumentos más eficaces a los estados miembros para la conservación de sus recursos naturales y la prevención de las agresiones a los mismos.

Asimismo, la protección del medio ambiente ha adquirido un lugar destacado entre las preocupaciones de los ciudadanos. De todos modos, es necesario incrementar la información y la concienciación social, pues sólo de esta manera las políticas públicas a favor del medio ambiente podrán

---

12 Su artículo primero añade un párrafo tercero al artículo 2 del RD 825/1988 con la redacción siguiente: «Igualmente, tendrán la consideración de fines de interés social los programas que las asociaciones declaradas de utilidad pública, así como las fundaciones adscritas al Protectorado del Ministerio de Medio Ambiente, desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático.»

alcanzar su mayor efectividad. En dicha línea, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha suscrito recientemente un Acuerdo Marco con el Consejo Estatal de organizaciones no gubernamentales de Acción Social en el que se fija un conjunto de prioridades para la acción coordinada, entre las que destaca la atención a las necesidades de desarrollo ecológico y de protección medioambiental en relación con la calidad de vida de las personas.

Por ello, resulta oportuno en este momento destinar parte de los fondos obtenidos a través de la recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a fines sociales de carácter medioambiental, al igual que desde finales de los años ochenta se vienen financiando actividades de cooperación y voluntariado sociales y de cooperación internacional al desarrollo”.

Esta definición ha pervivido hasta 2013, año en el que, como se expone en el epígrafe 5, se ha transformado profundamente el marco jurídico de estas subvenciones. Así, el 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 ha dado una nueva definición de estos fines ahora denominados de “interés general considerados de interés social”<sup>13</sup>, recogiendo, en síntesis, el tríptico acción social-cooperación para el desarrollo

*13 Artículo 2. Ejes de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y actividades de interés general consideradas de interés social. 1. Son ejes de las actividades de interés general consideradas de interés social, y como tales serán tenidos en cuenta en la determinación de las bases reguladoras de las ayudas financiadas con el porcentaje fijado del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a otros fines de interés general considerados de interés social, los siguientes: a) La atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria. b) La atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral.*

*c) El fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia.*

*d) La protección del medio ambiente.*

*e) La cooperación al desarrollo.*

2. En el marco de los ejes fijados en el apartado anterior, y en ejecución de lo previsto en el artículo II del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos económicos, de 3 de enero de 1979, las cantidades a distribuir en el año 2013 y siguientes, obtenidas de la asignación del porcentaje del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para otros fines de interés social se destinarán a actividades de interés general que, entre las recogidas en el artículo 4 de la Ley 6/1996, de 15 de enero del voluntariado, puedan ser declaradas reglamentariamente como de interés social. Dicho porcentaje será fijado anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Asimismo, podrán obtener ayudas económicas y subvenciones con cargo a los créditos que se destinen a otros fines de interés general, la Cruz Roja Española y demás entidades u organizaciones no gubernamentales.

y protección del medio ambiente, pero redefiniendo la acción social de una manera compatible con la Constitución.

## 2.2. De la "X solidaria" por defecto, a la compatibilidad de las dos X.

Inicialmente el silencio del contribuyente se interpretaba a favor de la *X solidaria* tal como previeron la Ley de PGE de 1987<sup>14</sup> como el RD 825/1988<sup>15</sup>. Este "silencio positivo" tuvo, sin embargo, una vida efímera: la Disposición Adicional vigésima segunda de la Ley 54/1999 de PGE para el año 2000, estipuló que el 0,5% de la asignación a otros fines de interés social se haría cuando los "contribuyentes manifiesten expresamente su voluntad en tal sentido" y, por tanto, el 0,5 de las declaraciones que no marcasen ninguna de las dos X, se asignaría a los PGE. Sin embargo, desde este año, ambas X, la de la Iglesia católica y la "solidaria", son compatibles. Esta reforma tuvo un impacto muy importante en la recaudación del IRPF para "otros fines de interés social". Así si en 1998 la recaudación fue de 121,7 millones de euros, en 1999 cayó a 65,7 millones de euros.

## 2.3. Mínimo y máximo garantizados.

El previsible impacto negativo que iba a tener la modificación a la que acabamos de aludir, hizo que la propia Ley de PGE 54/1999 para el año 2000, estableciese por primera vez un mínimo y un máximo de importe garantizado<sup>16</sup>; garantía que se reiteró en la Ley 52/2002 de PGE para 2003<sup>17</sup>. La Ley de PGE

14 La Ley 33/1987 de 23 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1988, en su Disposición adicional quinta: "En caso de que no manifiesten expresamente su voluntad en uno u otro sentido, se entenderá que optan por los fines de la letra b)". Dicha letra se refiere a los fines de interés social.

15 Artículo 1 Tres. Cuando el sujeto pasivo no haya hecho uso de la facultad mencionada en el número anterior, se entenderá que el porcentaje correspondiente va destinado a otros fines de interés social, de acuerdo con lo establecido en el apartado cuatro «in fine» de la disposición adicional quinta de la Ley 33/1987.

16 "Disposición Adicional vigésima segunda. Asignación de cantidades a fines sociales. Durante los años 2000, 2001 y 2002 el Estado destinará a subvencionar actividades de interés social, en la forma que reglamentariamente se establezca, el 0,5239 por 100 de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, determinada en la forma prevista en el apartado dos de la disposición adicional vigésima de la presente ley, correspondiente a los contribuyentes que manifiesten expresamente su voluntad en tal sentido. Los importes anuales así obtenidos no podrán superar la cantidad de 22.000.000.000 de pesetas. El resultado de la aplicación de este sistema no podrá ser inferior, en cada ejercicio, a 19.000.000.000 de pesetas. Cuando no se alcance esta cifra, el Estado aportará la diferencia."

17 Disposición adicional duodécima. Asignación de cantidades a fines sociales. Durante los años 2003, 2004 y 2005 el Estado destinará a subvencionar actividades de interés social, en la forma





61/2003 para el año 2004, establece únicamente un mínimo garantizado y suprime la alusión al máximo<sup>18</sup>, mínimo que fue elevándose cada año<sup>19</sup>. Como han señalado GONZALEZ, E. CABO, G.<sup>20</sup>, “estos topes significaban que a) en caso de situarse por debajo del mínimo (como ocurrió en los periodos impositivos 1999-2003, el Estado aportaría la diferencia entre lo recaudado y el importe mínimo garantizado y b), en caso de superar el máximo, sería esta última la cantidad utilizada para computar el 80% que habría de asignarse a la convocatoria” lo cual ocurrió en el periodo impositivo 2005.

## 2.4. Del 0,5 al 0,7: un aumento en el porcentaje.

Si, como ya hemos señalado, en la regulación inicial de 1987 el porcentaje de la cuota íntegra de los contribuyentes era el 0,5 %, veinte años después, la Ley 42/2006 de 28 de diciembre de Presupuestos generales del Estado para 2007 elevó dicha cuota al 0,7 %<sup>21</sup>, como consecuencia del Acuerdo Marco al que ya nos hemos referido. Fue por tanto la convocatoria de 2009 (veinte años después de la primera de 1989) en la que se repartió una cuantía superior derivada

---

*que reglamentariamente se establezca, el 0,5239 por 100 de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, determinada en la forma prevista en el apartado dos de la disposición adicional vigésima de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, correspondiente a los contribuyentes que manifiesten expresamente su voluntad en tal sentido. Los importes anuales así obtenidos no podrán superar la cantidad de 132.222.663 euros. El resultado de la aplicación de este sistema no podrá ser inferior en 2003 a 116.476.146 euros. Cuando no se alcance esta cifra, el Estado aportará la diferencia*

18 *Disposición adicional decimotercera. Asignación de cantidades a fines sociales Para el año 2004, el resultado de la aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional duodécima de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, no podrá ser inferior a 118.805.669 euros. Cuando no se alcance esta cifra, el Estado aportará la diferencia.*

19 *Así, la Ley 2/2004 de PGE para 2005, estableció en su disposición adicional duodécima una asignación de cantidades a fines sociales: Para el año 2005, el resultado de la aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional duodécima de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, no podrá ser inferior a 121.181.782 euros. Cuando no se alcance esta cifra, el Estado aportará la diferencia.*

20 GONZALEZ, E. CABO, G. (Coord.) 2008. *Quién es quien. Convocatoria 2007. Las Entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del IRPF. Ministerio de trabajo y Asuntos sociales. Madrid 2008* pág. 15.

21 *Disposición adicional decimoséptima. Asignación de cantidades a fines sociales. Para el año 2007 el Estado destinará a subvencionar actividades de interés social, en la forma que reglamentariamente se establezca, el 0,7 por ciento de la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, determinada en la forma prevista en el apartado dos de la disposición adicional vigésima de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, correspondiente a los contribuyentes que manifiesten expresamente su voluntad en tal sentido. El resultado de la aplicación de este sistema no podrá ser inferior a 126.077,52 miles de euros. Cuando no se alcance esta cifra, el Estado aportará la diferencia.*



de este cambio: si en 2008 se distribuyeron 134.265.775,62 euros en subvenciones de acción social, en 2009 la cuantía ascendió a 190.782.795,00.

## **2.5. La distribución de la “X solidaria”: acción social, cooperación al desarrollo y medio ambiente.**

La definición inicial de los fines de interés social en el RD 825/1988, hacía alusión a dos tipos de proyectos: proyectos sociales que se llevaran a cabo dentro de España, y proyectos de cooperación al desarrollo. De esta manera, desde la primera convocatoria y hasta 2007, un 80% de la cantidad recaudada se consignó presupuestariamente para proyectos sociales en España, y un 20% para cooperación al desarrollo.

En 2007, como ya se ha señalado y debido al Acuerdo Marco, se incluye la protección del medio ambiente en la definición de interés social, y por tanto se asigna a estos programas también un porcentaje de lo recaudado. Sin embargo, hasta 2013 no se estableció en ninguna norma la cantidad asignada a cada una de las tres opciones (interés social, cooperación al desarrollo y medio ambiente) y ha sido por la vía informal como se ha llegado a la distribución; incluso, en su momento, se intentó la firma de un acuerdo entre los tres Ministerios, que nunca vio la luz. Ante este vacío legal, para el cálculo del porcentaje aplicable por cada uno de ellos se tuvo en cuenta, en su día, el contenido de la Memoria Económica del Real Decreto 599/2007, de 4 de mayo, que fijaba para el entonces Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino una cuantía del 2.85 por 100. Por ello, una vez reducidos los porcentajes iniciales del Ministerio de Sanidad y Política Social (80%) y Ministerio de Asuntos Exteriores (20%) en el citado porcentaje del 2.85 por 100, resultaron estos porcentajes: Acción Social, el 77.72 por 100, cooperación para el desarrollo, el 19.43 por 100 y medio ambiente, el 2.85 por 100. Sin embargo, en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, por primera vez, los porcentajes aplicables a la recaudación se regulan, y son: acción social, el 79.14 por 100, cooperación para el desarrollo, el 19.43 por 100 y medio ambiente, el 1.43 por 100.

En lo que se refiere específicamente a la “acción social”, las subvenciones se dirigen, desde la primera convocatoria hasta la de 2013, a trece colectivos prioritarios: infancia y familia, jóvenes, mujeres, personas mayores, personas con discapacidad, personas con problemas de drogodependencia, pueblo gitano, inmigrantes solicitantes de asilo y otras personas con protección-internacional, personas afectadas por el VIH-SIDA, personas reclusas y ex reclusas, programas para la inclusión social, programas para la promoción del voluntariado y fondo destinado a paliar situaciones de emergencia social.



Desde 2013, la nueva regulación, que expondremos con detalle en el epígrafe 4, ya no detalla los programas prioritarios con esta distribución, sino que se fijan tres ejes que son: atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria, atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral y fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia. En el Anexo A de la resolución de convocatoria anual, que recoge la relación de programas y prioridades, éstos se refieren no solo a las áreas de atención tradicionales, sino también a otras; así, destacan de forma especial, los relativos a la violencia de género, a la urgencia social y a la asistencia a víctimas de discriminación, situaciones a las que el Gobierno en este momento quiere responder de forma especial y comprometida.

### **3. CONTENIDO, ALCANCE Y EFECTOS DE LA FINANCIACIÓN DEL 0,7 SOBRE PROGRAMAS Y ACTUACIONES SOCIALES.**

La regulación que hemos expuesto en el epígrafe anterior, ha tenido como fruto un sistema de financiación del Tercer Sector de Acción social español que, en gran medida, no puede comprenderse hoy sin el papel estructurador que el IRPF ha jugado en el mismo. Las limitaciones de este trabajo, impiden un análisis en profundidad del impacto de este sistema en la consecución de la igualdad de todos los españoles, la solidaridad interterritorial que ha generado y su capacidad de dar nuevas respuestas a las nuevas necesidades sociales. A los autores los dejamos para un estudio ulterior. No obstante, ofrecemos a continuación algunos elementos que explican la evolución sufrida tomando como referencia 20 años de concesión de subvenciones: de 1992 a 2013.

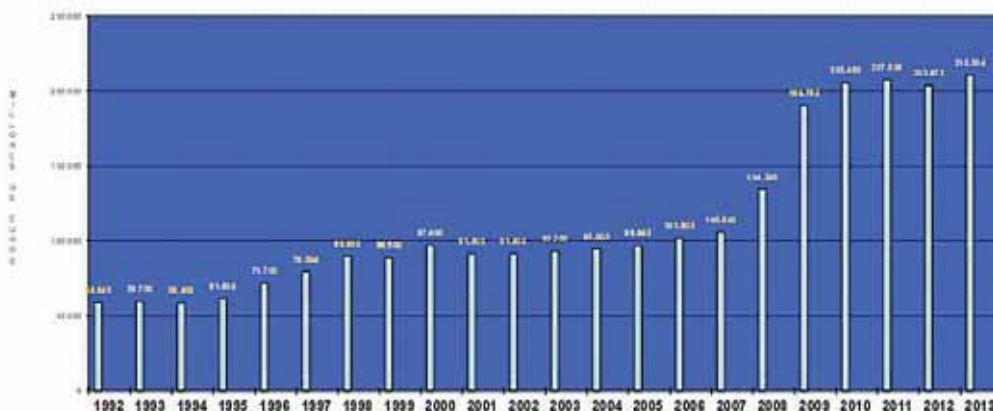
#### **3.1. Importe total asignado para la concesión de subvenciones de acción social**

Lo primero que debemos destacar es el aumento progresivo de la financiación que se ha producido en estos 20 años como puede advertirse en el siguiente cuadro. Este aumento tiene varias explicaciones; por un lado el paso del 0,5 al 0,7 ya señalado, pero por otro, y de manera indudable, el impacto que han tenido en la información y concienciación de los contribuyentes las sucesivas campañas por la X solidaria que desde el año 2001 ha venido realizando la Plataforma de Organizaciones de Acción Social. Es evidente que conocer el destino de la X solidaria y su compatibilidad con la X de la Iglesia católica es un elemento clave en el aumento de “contribuyentes X solidarios”. En este sentido,



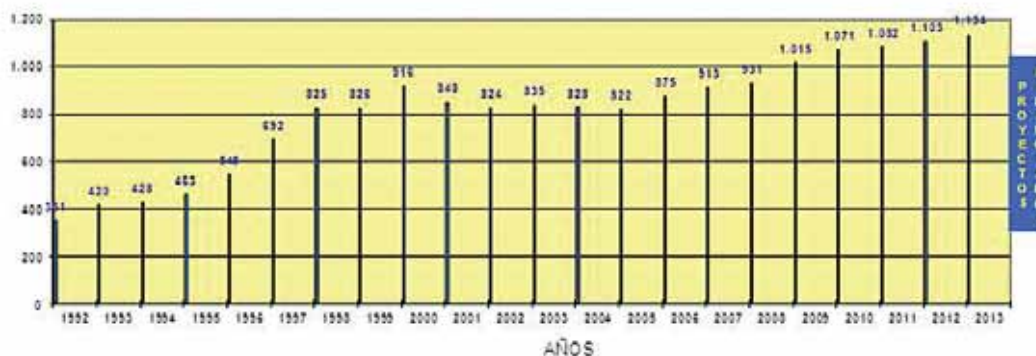
queremos celebrar que en la campaña que la Iglesia católica hace cada año para pedir "su" X, este año 2014 el Secretario general de la Conferencia episcopal en la presentación de la campaña *X Tantos* ha pedido la doble X.

Gráfico 1. Número de proyectos financiados



Este aumento progresivo del crédito repartido, no ha sido proporcional al aumento de programas financiados que puede advertirse en el siguiente cuadro: la lectura de esta "asincronía" es clara: el IRPF ha contribuido a que los proyectos cada vez tengan una dotación más importante, estén implantados en diversos territorios y se financie a organizaciones que han formado Federaciones, Confederaciones y Agrupaciones. El papel del IRPF en la estructuración y trabajo en red del Tercer sector ha sido evidente.

Gráfico 2.



### 3.3. Importe asignado por “colectivos”.

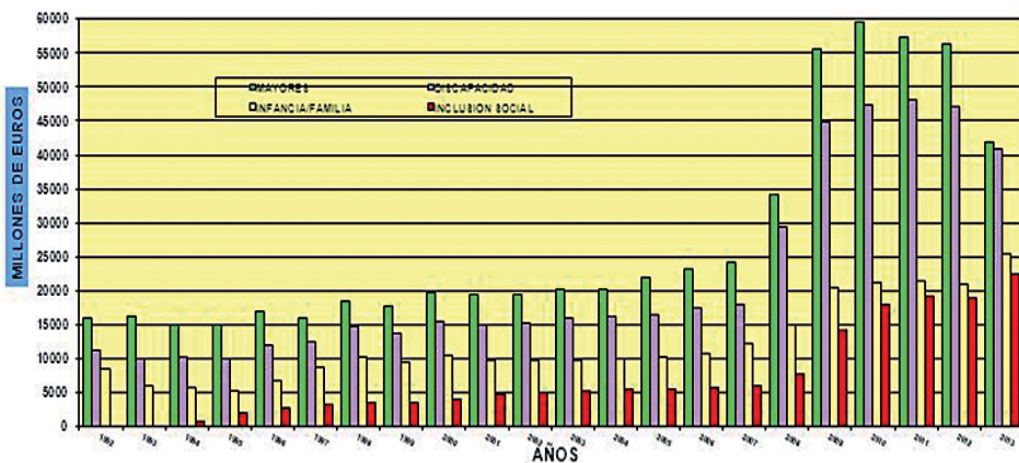
Las áreas de atención que han sido beneficiarias de las subvenciones, son las 13 ya señaladas.

De ellas, dos han sido las que numéricamente han recibido un importe mayor: personas mayores y personas con discapacidad que han crecido de forma exponencial a lo largo de los años. Ha sido particularmente llamativo el crecimiento en la convocatoria 2009, año en el que la recaudación se incrementó de forma importante aplicándose dicha subida en gran medida a inversiones (inmuebles) en estos dos colectivos.

El siguiente colectivo más financiado ha sido infancia y familia, seguido, particularmente en los últimos años en los que la crisis económica ha golpeado de manera severa a los más desfavorecidos, por el de inclusión social. En 2013, ha sido un nuevo colectivo, *urgencia social*, el que ha ocupa el quinto lugar en la cuantía del crédito distribuido.

Se aporta a continuación un cuadro que muestra la evolución de estos cuatro colectivos a lo largo de los años:

Gráfico 3.

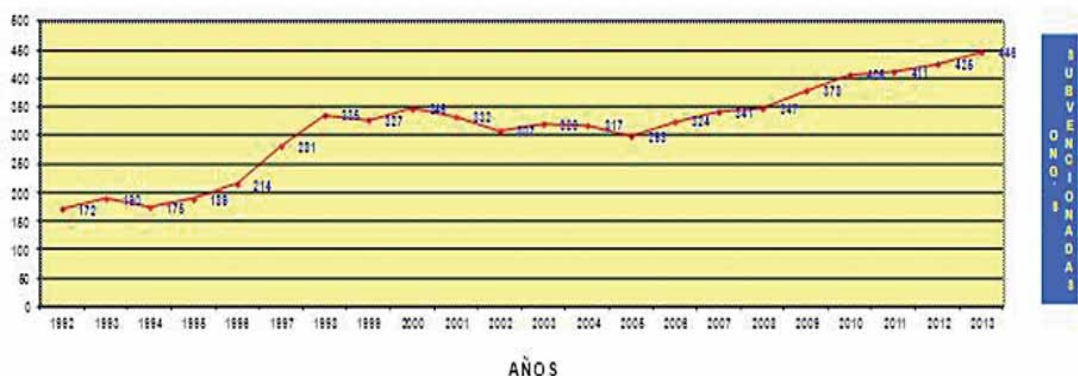


### 3.4.- Numero de ONG subvencionadas

El número de ONG subvencionadas ha aumentado sostenidamente pero ligeramente en estos años, y no en el mismo grado que la financiación disponible. De alguna manera, el sistema ha ido “fidelizando” a determinadas entidades que han desarrollado programas prioritarios, y dado que uno de los elementos que se ha tomado en consideración a lo largo de las diversas convocatorias era

la continuidad de los programas, la “entrada” de nuevas entidades o la salida de antiguas, ha sido limitada.

Gráfico 4.

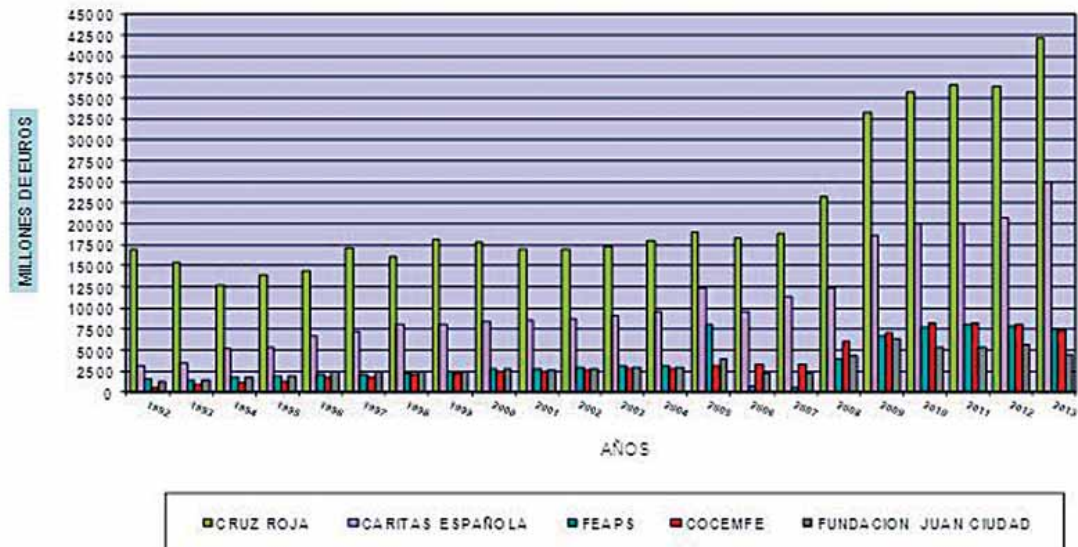


### 3.5. Principales ONG subvencionadas

Si bien un análisis exhaustivo de las principales ONG subvencionadas excede, con mucho, el presente estudio, ofrecemos a continuación una gráfica que muestra la evolución de las 5 “grandes”: Cruz Roja Española, Cáritas Española, FEAPS, COCEMFE y Fundación Juan Ciudad.

Como puede advertirse, Cáritas Española y Cruz Roja Española han estado siempre en los dos primeros puestos, COCEMFE, FEAPS y Fundación Juan Ciudad siempre dentro de los 5 primeros con pequeñas excepciones. Otras ONG que en algún momento han estado en el “top five” han sido: Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Asociación Federación española de Universidades Populares, Confederación española de asociaciones de familiares de personas con Alzheimer y otras demencias, Fundación Gerón, Hermanitas de los ancianos desamparados y Unión española de asociaciones y entidades de atención al drogodependiente. Estas dos últimas, con una presencia particularmente relevante.

Gráfico 5.



## 4. LOS PROBLEMAS JURÍDICOS DEL 0,7 Y LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL TRIBUNAL SUPREMO EN ESTA MATERIA.

### 4.1 El comienzo de la conflictividad.

La gestión del tramo social del IRPF se ha enfrentado a un problema de naturaleza jurídica, el cual consiste en que el Tribunal Constitucional (TC) rechazó la competencia del Estado para gestionar las cantidades resultantes de esta asignación tributaria. El pleito constitucional lo iniciaron varias comunidades autónomas, planteando conflictos competenciales frente a la convocatoria por parte de la Administración del Estado de las subvenciones con cargo a la asignación del IRPF.

Desde la instauración del sistema autonómico, fueron frecuentes los litigios entre las CC.AA. y el Estado en torno a la competencia para convocar y otorgar subvenciones para todos los ámbitos en los que se desenvuelve la gestión pública. El conflicto en torno a la gestión de la asignación del 0,7% IRPF hay que encuadrarlo en este debate más amplio sobre la competencia para subvencionar, es decir, para dar respuesta con medidas de apoyo financiero a las demandas sociales y económicas.

Desde su Sentencia 95/1986, referida a las ayudas a los jóvenes agricultores, el TC afirmó que corresponde, en general, a las comunidades autónomas gestionar las medidas de fomento con cargo a fondos estatales, y que reservar al Estado las actividades ejecutivas de concesión de ayudas sólo es constitucionalmente admisible cuando «la gestión centralizada de los expresados incentivos económicos resulte imprescindible». La Sentencia lo admite si se trata de asegurar la plena efectividad de dichas medidas de fomento, de garantizar la misma posibilidad de obtención y disfrute por sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, y de evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos.

Posteriormente, el TC ordenó y articuló su jurisprudencia en la importante Sentencia 13/1992 que distribuyó las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuatro supuestos. Conceptualmente, la sentencia se basa en que constitucionalmente no existe una competencia en materia de subvenciones, sino que la competencia para otorgar subvenciones está ligada a la competencia sobre la materia en la cual se proyecta la correspondiente gestión pública de apoyo financiero.

Antes de analizar esta STC 13/1992, es importante destacar la anterior STC 146/1986, en la que se cuestionaba la competencia del Estado para dictar dos resoluciones por las que se convocaban dotaciones económicas para la financiación de programas de acción social. El TC estableció el concepto de lo que debe entenderse por “asistencia social” en cuanto a los efectos de subvenciones, indicando que, aun siendo la asistencia social competencia exclusiva de las CC.AA, el Estado puede intervenir al respecto, en la medida en que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, también mediante medidas de fomento.

Conforme a ello, sería constitucionalmente admisible la gestión de las subvenciones estatales en materia de asistencia social por parte del Estado siempre que se trate de subvenciones dirigidas a actividades o programas de ámbito supraautonómico o estatal que, por su naturaleza, no pudieran territorializarse en su gestión, de manera que harían imprescindible la gestión centralizada. Lo relevante de este pronunciamiento es que justifica la intervención del Estado en la gestión centralizada de subvenciones en ámbitos de competencia autonómica exclusiva. Lo cual se recogerá en la importante STC 13/1992. Si los programas sociales requieren un planteamiento de tipo global en el Estado, también las ayudas tendrán que tener esa dimensión global, sin que quepa territorializarlas, porque aun cuando las actividades subvencionadas puedan tener incidencia en las distintas CC.AA., ello dependerá del número de personas pertenecientes los colectivos beneficiados por las ayudas que residan en





cada una de ellas, lo que no podría determinarse a priori ni, por ello, planificarse territorialmente.

La doctrina de las citadas SSTC 95/1986 y 146/1986, culmina en la STC 13/1992, compendio-resumen de la jurisprudencia del TC dictada hasta tal fecha en materia de subvenciones estatales en ámbitos competenciales de las CC.AA, y a la que se remiten prácticamente todas las posteriores. Establece un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las CC.AA. en cuanto al ejercicio de la potestad subvencional del gasto público que se sintetiza en cuatro supuestos generales, en los que se subsumirían los distintos supuestos que pueden presentarse en la práctica:

- 1º) Un primer supuesto se produce cuando la 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, el Estado puede decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a estas materias o sectores, pero el destino de las partidas presupuestarias debe hacerse de forma genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad, y la asignación de fondos ha de territorializarse para su gestión por las CC.AA. competentes.
- 2º) El segundo supuesto deviene cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las CC.AA. sobre una materia, aun si esta se califica como exclusiva. En este supuesto, el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, "especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita una competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación". Además, la gestión de estas subvenciones correspondería a las Comunidades Autónomas.
- 3º) Un tercer supuesto es aquél en el que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que la Comunidad Autónoma tiene la competencia de ejecución. En este caso, la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, pero, en todo caso, la gestión seguiría correspondiendo a la Comunidad Autónoma.
- 4º) El cuarto y último supuesto que cita el TC es aquél en que si bien las CC.AA. tienen competencias exclusivas sobre la materia en la que recaen



las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración General del Estado. Esto sólo es posible, señala el Tribunal, cuando el Estado ostente algún título competencial genérico o específico sobre la materia y, además, tal gestión centralizada resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector así como para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.

En definitiva, la regla general es que, en el caso de subvenciones sobre materias de competencia autonómica, aun cuando el Estado pueda preverlas, regularlas y determinar su cuantía, la gestión debe ser autonómica. El Estado, en su labor de asegurar las condiciones básicas de igualdad a que se refiere el art. 149.1.1 CE, puede poner su poder de gasto al servicio de políticas de equilibrio social en sectores que lo necesiten, pero la gestión centralizada por el Estado de tales subvenciones debe ser excepcional, y es únicamente admisible si se cumplen los requisitos mencionados en relación con el cuarto supuesto de subvenciones definido por el TC.

Ahora bien, entre los pronunciamientos que se realizan en la STC 13/1992, interesa destacar que el Tribunal, en el fundamento jurídico 13 K a), apreció la concurrencia de los requisitos que justifican la gestión centralizada de las subvenciones destinadas a la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF.

El TC admitió que estas ayudas se encuadran en el concepto de asistencia social, sobre el que las CC.AA. han asumido competencias exclusivas, pero que nada impide que el Estado destine una parte de sus recursos a la asistencia social, máxime si esta es la voluntad expresada por los contribuyentes como sucede con los recursos procedentes del IRPF destinados a los fines de interés social. Se trata de programas o planes de ayudas que, por su naturaleza y objetivos y por el carácter de las instituciones o entidades receptoras de las ayudas (Cruz Roja española y otras entidades sociales), tienen una dimensión de ámbito nacional, lo que justifica su consignación centralizada en los Presupuestos Generales del Estado. En definitiva, el TC justificó la centralización de las ayudas por las dificultades de regionalizar estas subvenciones para fines de interés social conexos al desarrollo de programas nacionales que, por sus dimensiones o por sus efectos, sólo pueden realizarse en el ámbito estatal, así



como por la necesidad de asegurar su plena efectividad, y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de los potenciales destinatarios en todo el territorio nacional.

#### **4.2. La inflexión de la jurisprudencia constitucional sobre las subvenciones vinculadas al tramo social del IRPF.**

Esta doctrina establecida en la STC 13/1992, que permitía la gestión centralizada de las subvenciones en determinados supuestos, entre los cuales se encontraban expresamente las subvenciones del tramo social del IRPF, quiebra a partir de la STC 178/2011, de 8 noviembre.

En esta sentencia se analizó la constitucionalidad de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familias y discapacidad, del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. No estaba afectada la asignación del IRPF para fines sociales, pero sí la concesión de subvenciones en materia de asistencia social. El Tribunal concluye que nos encontramos en el primer supuesto de los definidos en la STC 13/1992, en la medida en que el Estado, en la Orden, “no expresa su cobertura constitucional, ni tampoco el Abogado del Estado invoca título habilitante alguno de la competencia estatal, ni genérico, ni específico -la supraterritorialidad que aduce no es un título competencial- y la asistencia social es competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña”. Por ello, se concluye que los fondos de estas subvenciones deberían haberse territorializado.

La STC 178/2011 supone el primer paso doctrinal para negar la competencia estatal en la gestión centralizada de subvenciones en materia de asistencia social. Quizá para modular este importante paso, el propio TC contribuye a difuminar la diferencia entre los dos primeros supuestos de la STC 13/1992 al reconocer al Estado la competencia para regular, en ambos casos, los “aspectos centrales del régimen subvencional”. De modo que el parámetro jurisprudencial que se va a ir construyendo es el de admitir la competencia estatal para regular el procedimiento subvencional común –lo cual culmina en la reciente e importante STC 130/2013, que avala el carácter básico de la vigente Ley General de Subvenciones- pero rechazar la competencia estatal para la gestión centralizada en materia de asistencia social y en muchas otras áreas de gestión pública, exigiendo la territorialización de los fondos y su puesta a disposición de las CC.AA.

Si bien la STC 178/2011 se refería a las subvenciones de régimen general, tuvo una derivada que afectó a las subvenciones correspondientes a la asignación del IRPF para fines sociales. En efecto, el 16 de diciembre de 2011 el Tribunal



Supremo dictó sentencia que anulaba la Orden TAS/592/2008, de 29 de febrero, 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. La Orden había sido impugnada por la Generalitat de Cataluña, quien alegó tanto motivos formales como motivos sustantivos de invasión competencial. El Tribunal Supremo advirtió defectos de tramitación, en concreto la ausencia de memoria económica, que bastaban para anular la Orden, por lo cual resultaba innecesario entrar a resolver sobre la alegada invasión competencial. Pero advirtió que, de haber tenido que valorar la alegación competencial de la Generalitat, hubiera aplicado la doctrina de la sentencia constitucional 178/2011. Con esta afirmación del TS la gestión estatal del 0,7% IRPF quedaba abiertamente cuestionada<sup>1</sup>.

1 En esta sentencia, el Tribunal Supremo anuló la Orden TAS/592/2008, de 29 de febrero, 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 Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas". El Estado invocó el art. 149.1.1 CE como título competencial que amparaba esta convocatoria de ayudas, añadiendo que la Administración del Estado tenía título para gestionar el programa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en aras a conseguir el interés general de la Nación, y además atender los intereses de carácter supracomunitario. La Generalidad de Cataluña solicitó la nulidad de la Orden invocando motivos formales y también de carácter sustantivo. Los primeros consistían en defectos de tramitación, puesto que no se había elaborado la necesaria memoria económica, ni se había emitido el informe preceptivo del Ministerio de Administraciones Públicas. Los motivos sustantivos consistían en la invasión de la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de "asistencia social", materia sobre la que incidía la Orden.

Aunque en una primera sentencia la Audiencia Nacional rechazó los argumentos de la Generalidad, finalmente el Tribunal Supremo resolvió en sentido favorable a la Comunidad Autónoma, casando la sentencia de la Audiencia Nacional al tiempo que anulaba la Orden controvertida. El Tribunal Supremo acogió el motivo formal de insuficiencia de la memoria económica, por considerar que tal defecto equivale al incumplimiento del procedimiento para la aprobación de los reglamentos establecido en la Ley 50/1997. Al no presentarse memoria económica ni explicarse el impacto presupuestario de la norma, el TS declaró la nulidad radical de la Orden. La estimación de este motivo hacía innecesario el examen del segundo motivo alegado por Cataluña, es decir, la invasión competencial.

No obstante lo cual, el Tribunal Supremo invocó la sentencia del Tribunal Constitucional 178/2011, de 8 de noviembre, que resolvió un conflicto sobre subvenciones de régimen general y no vinculadas al IRPF, para concluir que "se reafirma, pues, la doctrina ya invocada por la Generalidad en el presente recurso, en el segundo motivo que analiza el orden constitucional de distribución de competencias en materia de asistencia social y actividad subvencional respecto a la exclusividad de la misma en cuanto a la fijación de las bases para la distribución y control de las ayudas aunque el Estado pueda determinar el montante".

En conclusión, el TS anuló la Orden por motivos formales, pero advirtió que, de haber tenido que valorar la alegación de competencia de la Generalidad, hubiera aplicado la doctrina de la sentencia constitucional 178/2011.



A partir de esta sentencia, tanto las normas estatales reguladoras de este tipo de subvenciones, como la Abogacía del Estado en su defensa, han invocado sin éxito diversos títulos de competencia estatal, tanto genéricos como específicos, concurrentes con el título exclusivo autonómico sobre “asistencia social”, para intentar decantar la aplicación del cuarto de los supuestos contemplados por la STC 13/1992. En esta relación de sentencias que rechazan la competencia estatal para la gestión centralizada de subvenciones se encuentran las SSTC 173/2012; 177/2012; 226/2012; 227/2012; 243/2012; y 23/2013.

Finalmente, es la STC 21/2013, de 29 de enero, la que definitivamente se pronuncia contra la gestión estatal de la asignación tributaria del IRPF, abandonando así el tribunal su doctrina de la STC 13/1992, en la que avaló la constitucionalidad de las partidas con cargo a dicha asignación. A partir de ella, el tribunal ratifica su nueva doctrina en las posteriores SSTC 40/2013; 52/2013; 70/2013; 113/2013; y 163/2013.

En todas ellas se resuelven sendos conflictos de competencias promovidos por diversas CC.AA. contra las Órdenes ministeriales que establecieron las bases reguladoras y convocaban las subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del IRPF destinada a otros fines de interés social, en los ejercicios del año 2006 y posteriores.

Como es usual en este tipo de Órdenes anuales, las disposiciones contempladas la concesión de subvenciones “para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales, de interés general, encaminados a atender situaciones de necesidad y/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 y ex reclusa, refugiados y asilados, migrantes, víctimas del terrorismo, personas afectadas por el VIH/SIDA, así como actuaciones integrales contra la exclusión social y para la erradicación de la pobreza y demás actuaciones de solidaridad social con objeto de cubrir necesidades de interés general”.

La invocación por el Estado del título competencial del artículo 149.1.1º de la CE es considerada insuficiente para desplazar la prevalencia, por específico, del título autonómico sobre asistencia social, que acaba por decantar la inconstitucionalidad de las órdenes impugnadas. El TC descarta que “la regulación de estas ayudas pueda relacionarse con el título competencial ex art. 149.1.1 CE, pues ni por su objeto ni por su contenido cabe apreciar una conexión directa de las ayudas controvertidas con la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. En efecto, de una parte, los

beneficiarios de las ayudas previstas son organizaciones no gubernamentales y entidades sociales que reúnen determinados requisitos; de otra, el objeto de las ayudas previstas es la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales de interés general, así como actuaciones integrales contra la exclusión social para la erradicación de la pobreza y demás actuaciones de solidaridad social. Resulta clara la desvinculación de la orden controvertida con respecto al título competencial estatal ex art. 149.1.1 CE”.

Por lo demás, cuando el TC resuelve los conflictos planteados dilucidando en cuál de los cuatro supuestos que enuncia la STC 13/1992 se subsume el supuesto en cuestión, concluye que las subvenciones se incluyen en el primer supuesto de los recogidos en la citada sentencia. En efecto, al no poder justificarse aquéllas en título competencial estatal alguno, ni genérico ni específico, no se cumple la premisa exigida por el cuarto supuesto de la STC 13/1992 para justificar la gestión centralizada —que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia—, por lo que no es necesario entrar a examinar si se dan las otras circunstancias excepcionales que exige aquel supuesto.

En definitiva, todos estos pronunciamientos del TC reproducen, en esencia, los razonamientos jurídicos de la STC 178/2011 por lo que respecta al reparto constitucional de competencias en relación con las subvenciones relativas a la materia “asuntos sociales”, y consolidan la declaración de inconstitucionalidad de la asunción por el Estado de la gestión de las subvenciones de forma centralizada por carecer de título competencial al efecto.

Y ello, pese a los esfuerzos que el Estado ha realizado para apoyar sus competencias en diferentes títulos competenciales. Se invocaron infructuosamente ante el TC títulos horizontales o genéricos: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE), Hacienda General (art. 149.1.14º CE), ordenación general de la economía (art. 149.1.13º CE), o bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18º de la CE). Y también títulos específicos como el de asociaciones y fundaciones (art. 149.1.8º), fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (artículo 149.1.15 CE), o el de inmigración (art. 149.1.2 CE).

Con el agravante, además, de que en algún caso (como el resuelto por la STC 243/2012) el TC advierte de que no va a seguir permitiendo este tipo de prácticas, pues al resolver los conflictos planteados con anterioridad a que se cierren los efectos de las convocatorias de ayudas estatales, que siempre tienen carácter anual, deja sin efectos las mismas en la práctica desde que se produce la sentencia anulatoria.



Esta insistente jurisprudencia del TC parte de que la materia “asistencia social” es una competencia exclusiva de las CC.AA., como se desprende de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. No se niega que el Estado pueda ejercer algunas competencias en materia de asistencia social. Sin embargo, sus atribuciones se reducen a la fijación de las bases o principios generales que han de regir la adjudicación de las ayudas, sin que pueda interferirse en la función de regular pormenorizadamente su destino ni menos retener la gestión mediante la convocatoria de concursos, adjudicación o gestión de las ayudas. Como el Estado, según la jurisprudencia del TC, no ostenta ningún título competencial en materia de “asistencia social”, su función no puede sobrepasar la mera determinación del destino de las cantidades presupuestarias correspondientes, regulándolo de manera genérica o global. Lo que lleva al Tribunal a concluir en todas las sentencias que las ayudas procedentes de la asignación tributaria del IRPF deben territorializarse y situarse en los presupuestos autonómicos, para que su adjudicación sea regulada y gestionada por las CC.AA.

## 5. LA NECESIDAD DE UN NUEVO MARCO REGULADOR DE LA ASIGNACIÓN TRIBUTARIA PARA FINES SOCIALES.

El TC se apoya en que las actividades de interés social que se financian mediante estas subvenciones corresponden a la materia de “asistencia social”, sobre la cual las CC.AA. han asumido competencia exclusiva conforme al art. 148.1.20 de la Constitución. Admitido esto, cabe preguntarse si el Estado no tiene ninguna competencia, ninguna capacidad, para poder actuar en el ámbito de la solidaridad. La respuesta del Tribunal es negativa: el Estado no ostenta ningún título competencial que le permita intervenir ni actuar en este terreno .

Puesto que la Constitución no define qué es la “asistencia social”, el TC la ha definido atendiendo a algunos instrumentos internacionales como la Carta Social Europea, y la viene considerando de forma invariable como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social.

En los conflictos ante el TC que desembocaron en estas sentencias, el Estado nunca negó que la materia a la que se destina la asignación tributaria del IRPF es la asistencia social, competencia autonómica. Pero añadió que el Estado puede asumir la gestión de esta asignación al amparo de otras competencias que le habilitan para intervenir en la concesión de ayudas a las personas y grupos en riesgo de pobreza, de exclusión o vulnerabilidad social. El TC ha rechazado de plano esta argumentación, concluyendo que el Estado carece de cualquier título competencial que le autorice para gestionar los fondos de la



asignación tributaria destinados a fines sociales, los cuales han de integrarse como un recurso de la hacienda autonómica.

Es difícil compartir una interpretación del título constitucional de "asistencia social" que niegue al Estado la más mínima capacidad para intervenir en materia de asistencia y servicios sociales. Sin embargo, el Tribunal rechaza que la acción del Estado pueda basarse en su competencia sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes.

Descarta también que se pueda invocar la competencia estatal en materia de planificación general de la actividad económica, y rechaza que el art. 9.2 de la Constitución pueda invocarse para justificar la competencia estatal. Este artículo dispone que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

A partir del mandato de este art. 9.2 no es aceptable la idea de una nación en la cual no se garanticen unos mínimos homogéneos de asistencia social, donde no existan programas de cooperación y voluntariado sociales enmarcados en Planes Nacionales, y donde no se garantice una igualdad en la obtención y disfrute de las ayudas por sus receptores finales.

Un posible origen del problema es la lectura del título competencial de "asistencia social" que ha realizado el Alto Tribunal. Una lectura "originalista", demasiado vinculada a la raíz histórica de la beneficencia, y que no ha valorado que, actualmente, la asistencia social debe ponerse en conexión con principios como el derecho a la inclusión social plena, la lucha contra la discriminación, o el principio de ejercicio real y efectivo de los derechos civiles, sociales y culturales por quienes están en riesgo de pobreza, exclusión o vulnerabilidad.

Una interpretación evolutiva del título de asistencia social hubiera llevado a admitir que, junto a las competencias de las CC.AA., el Estado tiene también títulos para actuar en este sector de la acción pública.

Ante esta situación, la Plataforma del Tercer Sector se manifestó abiertamente en favor de mantener la gestión estatal de los fondos que proceden de la asignación tributaria, y reclamó una actuación decidida de los poderes públicos en dicho sentido, que superara la situación de incertidumbre jurídica en el Tercer Sector sobre el futuro de la propia asignación y de sus programas.

Como consecuencia del diálogo entre la Plataforma del Tercer Sector y la Administración General del Estado, desarrollado en el ámbito de la Comisión para el Diálogo Civil, se ha reformulado jurídicamente la gestión de la asignación tributaria para fines sociales. El Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio,





aprobado por el Gobierno y convalidado por el Parlamento, ha supuesto un cambio estructural en la regulación de la asignación tributaria; quizá el cambio jurídico más importante desde la creación de esta asignación en el año 1988.

La reforma legal de la asignación tributaria pretende dos grandes objetivos. El primero es mantener y respaldar la competencia del Estado para su gestión, cuestionada por la jurisprudencia del TC. El segundo objetivo consiste en fijar unos ejes prioritarios de actuación en los que se encuadrarán los programas financiados con la asignación.

Debemos insistir en la importancia que tiene el que este nuevo marco jurídico haya sido aprobado mediante una disposición con rango legal, lo cual le dota de la máxima relevancia en términos político-jurídicos. Igualmente relevante en términos jurídicos es que el Real Decreto-Ley 7/2013 no ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional ni por la Generalitat de Cataluña ni por ninguna otra comunidad autónoma.

Se ha reformulado el destino de la asignación tributaria en torno a cinco ejes que contemplan actividades de interés general consideradas de interés social. No se considera ya que estemos en el ámbito de la asistencia social, sino que el Estado gestionará la asignación tributaria porque ostenta competencia en las actividades de interés general que se contienen en estos ejes prioritarios.

A tenor del art. 2.1 del citado Real Decreto-Ley, estos ejes son cinco y contemplan las siguientes actividades de interés general consideradas de interés social: a) la atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria; b) la atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral; c) el fomento de la seguridad ciudadana y la prevención de la delincuencia; d) la protección del medio ambiente; y finalmente, e) la cooperación al desarrollo.

La reforma pretende una mayor coherencia sectorial y operatividad en la gestión de los programas de interés social financiados con la asignación tributaria del IRPF. El Real Decreto-ley señala que, hasta ahora, estas ayudas se han venido estructurando en función de los colectivos protegidos, pero que, en el momento actual, esa distribución carece de la operatividad necesaria para dar una respuesta eficaz a las demandas de aquellos sectores en los que es necesario incidir con una mayor urgencia.

Junto a estos cinco ejes prioritarios y en el marco de ellos, la reforma vincula la aplicación de la asignación tributaria a los fines de interés general que se determinen por el Gobierno de entre los contemplados por el artículo 4 de la Ley del Voluntariado de 1996. Con ello, se amplía el posible destino de estos fondos, pues la Ley del Voluntariado contiene una amplia enumeración de actividades de interés general. Conviene precisar este aspecto de orden conceptual. Hasta ahora, la asignación tributaria respondía únicamente al concepto



de los fines de interés social. La reciente reforma legal distingue entre fines de interés general, como concepto más amplio, y dentro de ellos, los fines de interés social.

Son fines o actividades de interés general las que recoge la Ley del Voluntariado: las actividades asistenciales, de servicios sociales, las cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado, o cualesquiera otras de naturaleza análoga.

A partir de este concepto amplio, será el Gobierno mediante un Real Decreto, quien determinará qué actividades de interés general de las contempladas por la Ley del Voluntariado deben considerarse de interés social, y podrán acceder con ello a las subvenciones con cargo a la asignación tributaria, siempre que los concretos programas se encuadren en alguno de los cinco ejes prioritarios. La reforma tiene vocación de permanencia, pues se aplicará tanto en el ejercicio 2013 como en los ejercicios siguientes. En cuanto al porcentaje de la asignación tributaria, hoy del 0,7%, será fijado anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Otro aspecto importante del Real Decreto-ley 7/2013 es que reconoce expresamente que podrán obtener ayudas económicas y subvenciones con cargo a los créditos que se destinen a otros fines de interés general, la Cruz Roja Española y demás entidades u organizaciones no gubernamentales que desarrollen las actividades de interés general consideradas de interés social. De esta forma, ha quedado recogida legalmente la conexión entre la asignación tributaria del IRPF y las entidades y organizaciones no gubernamentales del Tercer Sector.

En aplicación del Real Decreto-Ley, se aprobó posteriormente el Real Decreto 536/2013, que establece las nuevas bases reguladoras de las subvenciones estatales con cargo a la asignación tributaria del IRPF, y destinadas a programas de interés general en el ámbito de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

Además de ordenar la aplicación de la asignación tributaria en torno a los cinco ejes prioritarios, señalábamos que el segundo gran objetivo de la reforma legal era respaldar la competencia del Estado frente a las Comunidades autónomas.

Para ello, se invocan en el propio Real Decreto-Ley las competencias que le corresponden al Estado en todas y cada una de las materias contempladas en los cinco ejes prioritarios. Al no encontrarnos ya en el ámbito material de la asistencia social, la ley atribuye al Estado la gestión de la asignación tributa-



ria en razón de sus competencias para cada una de las actividades de interés general que se contienen en los ejes prioritarios.

Por otra parte, la competencia estatal se refuerza en el Real Decreto 536/2013, cuando señala que las subvenciones 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 supra territorialidad.

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.

En definitiva, el debate sobre la competencia estatal o autonómica se traslada a cada programa para el cual se solicite y obtenga subvención con cargo a la asignación tributaria del IRPF.

Esta nueva regulación supone que el Estado ni territorializa los fondos entre las CC.AA. ni transfiere la gestión de las ayudas, pero anuncia que sólo concederá ayudas a aquellos programas de interés general para los cuales el Estado ostente competencia. A partir de estas bases reguladoras, se convocarán anualmente las subvenciones. En dichas convocatorias se fijarán las áreas y programas que se consideren prioritarios para que sean financiados con cargo a las subvenciones.

Podrán ser beneficiarias de estas subvenciones por una parte la Cruz Roja Española y todas las entidades que tengan la consideración de entidades del Tercer Sector colaboradoras con la Administración General del Estado. También podrán solicitar las subvenciones otras entidades u organizaciones no gubernamentales aunque no tengan ámbito estatal ni reconocimiento como entidades colaboradoras de la Administración del Estado. La normativa no les impide concurrir a la convocatoria, pero, como hemos señalado, los programas tendrán que tener carácter supra territorial o las demás características que justifican la gestión centralizada por el Estado.

Las subvenciones serán otorgadas por el Secretario de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, previa consulta a las Comunidades Autónomas y al Pleno del Consejo Estatal de ONG de Acción Social.



Estas bases se aplicarán únicamente y exclusivamente a las subvenciones en el ámbito del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Las subvenciones con cargo a la asignación tributaria que se apliquen a los ejes de protección del medio ambiente y cooperación al desarrollo, se convocarán por sus respectivos ministerios.

Al amparo de estas bases reguladoras, la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad convocó, mediante su Resolución de 16 de julio de 2013, las subvenciones para la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF correspondientes al anterior ejercicio. En la Resolución se detallan un total de 37 grupos de programas de interés general, ordenados en torno a los tres ejes prioritarios que corresponden a esta Secretaría de Estado.

## **6. LA NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE EL 0,7, SU VALIDEZ COMO SOLUCIÓN A LA CONTROVERSIA JURÍDICA Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.**

La Generalitat de Cataluña formuló requerimiento contra el Real Decreto 536/2013, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general, y también contra la Resolución de 16 de julio de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se convocan dichas subvenciones para el ejercicio 2013. La comunidad autónoma ha optado por plantear la controversia en vía jurisdiccional contencioso-administrativa, sin recurrir ante el Tribunal Constitucional.

En sus requerimientos contra las bases y convocatoria de las subvenciones, la Generalitat cuestiona la centralización de las subvenciones en el Estado, pues los programas que se consideran subvencionables en las citadas disposiciones se encuadran dentro de las materias de asistencia social, voluntariado, juventud, políticas de género, e integración de personas marginadas e inmigrantes, materias sobre las cuales el Estado no tiene competencia y que, en el territorio de Cataluña, competen exclusivamente a la Generalitat de acuerdo con su Estatuto de Autonomía. Solicitó del Gobierno la anulación del Real Decreto y la territorialización de las partidas presupuestarias, para que la Generalitat pueda convocar las subvenciones en materia de asistencia social con cargo a la asignación tributaria del IRPF.

El Gobierno ha rechazado este requerimiento, considerando que la competencia estatal es indudable a partir del nuevo marco regulador contenido en el Real Decreto-ley 7/2013, de 28 de junio, el cual no fue impugnado por la Comu-



nidad Autónoma, y que establece las actividades de interés general consideradas de interés social a las que ha de destinarse la asignación tributaria del IRPF.

La principal novedad es la sectorialización de los programas subvencionados. El Real Decreto-ley 7/2013 define los ejes prioritarios de las ayudas que, de este modo, dejan de vincularse a la asistencia social y se fundamentan en el título competencial específico correspondiente a cada uno de los ejes. Posteriormente, el Real Decreto 536/2013 establece las bases reguladoras de las subvenciones estatales destinadas a la realización de programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del IRPF, y fundamenta las ayudas económicas que se otorgan en las competencias estatales que concurren en los siguientes ejes prioritarios, definidos en el propio Real Decreto Ley 7/2013:

- a) La atención a las personas con necesidades de atención integral socio-sanitaria.
- b) La atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral.
- c) El fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia.

Los títulos competenciales contemplados por nuestra Constitución que fundamentan la competencia estatal para la gestión centralizada de subvenciones en cada uno de los tres ejes son los siguientes:

La competencia del Estado en materia de bases y coordinación general de la sanidad (Constitución, art. 149.1.16), que fundamenta el eje de atención a las personas con necesidades de atención integral socio- sanitaria.

El eje de atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral se fundamenta en la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación laboral, y en su competencia en materia de normas básicas para el desarrollo del derecho a la educación (Constitución, art. 149.1. 7ª y 30ª).

Finalmente, el eje de fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia estaría fundamentado en la competencia estatal en materia de seguridad pública, conforme al art. 149.1.29ª de la Constitución.

Realmente, la Generalitat cuestiona en vía contencioso-administrativa, y no en vía constitucional, disposiciones reglamentarias que no hacen sino dar cumplimiento al mandato contenido en una disposición de rango superior. La Generalitat no cuestionó el Real Decreto-ley 7/2013, con lo cual la comunidad autónoma está ignorando el principio de jerarquía normativa, pues el Estado ha procedido, a través de las disposiciones objeto del requerimiento a dar cumplimiento a lo dispuesto por aquel. En segundo lugar, se obvia la modificación de planteamiento producida al establecer la sectorialización de



las ayudas, operada por norma con rango de Ley, que vincula las actividades subvencionadas con las competencias estatales, en términos no cuestionados por la Generalitat.

De lo expuesto se concluye que, en relación con todas las ayudas que se incluyen en el Real Decreto 536/2013 cuestionado, el Estado tiene un título competencial propio para su otorgamiento. Puede ser una competencia exclusiva, tal es el caso de la seguridad pública, o competencia sobre la legislación relativa a una materia, como en el caso de la legislación laboral, o bien competencia para establecer las bases o la coordinación general como sucede en materia de sanidad o en la educativa. Cuando la competencia estatal no es exclusiva, la centralización de las ayudas queda justificada bien por apreciarse en cada programa considerado la concurrencia del requisito de la supraterritorialidad, bien por acreditarse que dicha centralización resulta imprescindible 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.

En conclusión, el debate competencial se va a trabar en torno a determinar qué títulos competenciales están afectados en las disposiciones impugnadas por la Generalitat de Cataluña. En este debate sobre títulos invocables, el Estado tiene una nueva y más sólida posición, la que le brinda el Real Decreto-Ley 7/2013. Conforme a esta nueva regulación con rango legal, se invocan los nuevos títulos que fundamentan la acción del Estado, distintos de la asistencia social o de los títulos invocados hasta ahora en los conflictos competenciales que se han venido sucediendo.

## 7. CONSIDERACIONES FINALES

La asignación tributaria del 0'7 del IRPF para fines sociales se ha erigido como una de las más relevantes novedades de los últimos 25 años, dentro del panorama jurídico y de las políticas sociales en España. Desde una perspectiva más global, puede afirmarse que está siendo uno de los pocos instrumentos eficientes de financiación del Tercer Sector, considerado este, no sólo desde el ángulo de lo social, sino también, en el medioambiental y en cooperación al desarrollo; a lo que hay que añadir el indudable efecto beneficioso que la asignación a la Iglesia Católica ha supuesto también respecto de la acción social.

Este mecanismo de financiación social no sólo se ha mantenido desde finales de la década de los 80, sino que además ha ido extendiendo su ámbito funcional, incrementando el porcentaje asignado a estos fines respecto de la



recaudación fiscal, mejorando y flexibilizando los criterios de gestión tanto del procedimiento recaudador, como de la propia asignación de los recursos y finalmente, adaptándose a multitud de circunstancias y coyunturas pero, especialmente, al riesgo derivado de la jurisprudencia constitucional, mediante una reflexiva y consensuada solución imaginativa que lo ha rediseñado, con nuevos fundamentos constitucionales, en virtud del Real Decreto Ley 7/2013.

El contenido material de este mecanismo ha producido unos efectos de enorme valor social en la atención a los grupos o colectivos de personas más desfavorecidas o en situación de exclusión social. No constituye el objeto de este breve trabajo ahondar en cifras, pero la significativa cantidad de recursos asignados y el amplio segmento de la población beneficiado, permite constatar que estamos en presencia de un factor de justicia social que bien merecerá un trabajo más reposado, detallado y profundo que facilite un conocimiento pleno de extraordinario vigor.

Pero además, ha sido el principal soporte o basamento financiero sobre el que se ha apoyado el Tercer Sector en estas casi tres últimas décadas, lo cual se ha mostrado aún con mayor evidencia en este último lustro de devastadora crisis. Las organizaciones sociales de ámbito estatal, así como otras muchas, han encontrado en esta vía de financiación, no sólo una gran oportunidad para desarrollar sus fines sociales, sino también, un colosal referente que ha permitido su desenvolvimiento/supervivencia, lo que ha contribuido a su mayor solidez y sostenibilidad financiera y, desde esa posición avanzar en la articulación y cohesión del Tercer Sector en España.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de asistencia social ha evolucionado, desde su razonable sentencia de 1992, de un modo cada vez más reduccionista hasta llegar a los pronunciamientos de estos últimos tres años en los que, prácticamente, ha dejado sin margen de maniobra al Estado para desarrollar una acción social directa y generalizada en todo el territorio nacional. La interpretación del concepto de asistencia social sigue anclada en tiempos ya superados política y socialmente y ha dejado de estar al servicio del interés general que, indudablemente, comporta la realidad social de nuestro país. Es difícilmente comprensible esgrimir la tesis de que el Estado carezca total y absolutamente de mecanismos directos, operativos y eficaces para hacer frente a problemas sociales graves que generan desigualdad material y que atentan contra el principio de dignidad humana proclamado por el artículo 10.2.c de nuestra Carta Magna y que deben ser afrontados con visión de globalidad y de equidad territorial por una instancia superior que, junto a la acción social de las comunidades autónomas en su ámbito, completen un puzzle de respuestas institucionalizadas adecuadas y suficientes a cuestiones tan lacerantes, entre otras como la pobreza. Además dicha línea argumental



daría prácticamente jaque mate a las organizaciones sociales de carácter y ámbito estatal que son un elemento vertebrador de la iniciativa social y solidaria de la sociedad, absolutamente irrenunciable e insustituible y que aportan factores de cohesión y apoyo a las organizaciones sociales de ámbito autonómico o inferior.

Probablemente una posible línea interpretativa de futuro pueda basarse en el principio general del derecho de que las normas deban ser interpretadas y aplicadas de manera ajustada a la realidad social de cada tiempo. Y es menos discutible que la realidad de nuestro tiempo, que ha derivado en situaciones de injusticia y desigualdad contrarias a los pilares básicos de nuestra Constitución, exige con energía y perentoriedad soluciones integradas y coordinadas que permitan que, con respeto a las competencias autonómicas, la Administración General de Estado, desarrolle líneas globales y transversales de política social contra los nichos de indignidad humana que no pueden tolerarse por mor de enfoques interpretativos que conducen a un cierto absurdo consistente en que a mayores y más profundos problemas, menores instrumentos operativos para afrontarlos.

El esfuerzo realizado por el Gobierno y la Plataforma del Tercer Sector de búsqueda de soluciones en esta materia condujeron a la fórmula plasmada en el Real Decreto Ley 7/2013 cuyas normas de desarrollo y aplicación han sido impugnadas por vía contencioso-administrativa ante el Tribunal Supremo por la Generalitat de Cataluña y algunos sindicatos.

Albergamos la esperanza razonable de que estas impugnaciones no sean acogidas por nuestro Tribunal Supremo ni, en su caso, por el Tribunal Constitucional, en virtud del nuevo enfoque que el Real Decreto Ley citado ha supuesto. En todo caso, habrá que seguir atentamente la evolución de este asunto, bien para profundizar y mejorar en su fórmula actual, si resultara confirmada jurisprudencialmente, o bien, para afrontar aquellos ajustes y rediseños que, en su caso, pudieran precisarse si la jurisprudencia obligara a ello en el futuro.