

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**13463** *Pleno. Sentencia 134/2020, de 23 de septiembre de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 4178-2019. Interpuesto por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. Competencia sobre asistencia social y poder de gasto: nulidad de los preceptos legales que imponen la modalidad y momento temporal de pago del bono social térmico, regulan las obligaciones informativas de los comercializadores de referencia y centralizan la gestión y pago del bono social térmico con cargo a los presupuestos generales del Estado de 2019 (STC 13/1992).*

ECLI:ES:TC:2020:134

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4178-2019 interpuesto por el Gobierno Vasco contra los arts. 9, 10 y 11, disposición adicional novena, disposición final tercera y anexo I del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado. Ha sido ponente la magistrada doña Encarnación Roca Trías.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro del Tribunal Constitucional el 4 de julio de 2019, el Gobierno Vasco interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 9, 10 y 11, disposición adicional novena, disposición final tercera y anexo I del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

El recurso se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación.

Se plantea un recurso de inconstitucionalidad de carácter competencial, puesto que, a juicio del Gobierno Vasco, los preceptos objeto de impugnación vulneran la competencia exclusiva que el art. 10.12 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) atribuye a la comunidad autónoma en materia de asistencia social, no tienen el carácter de normas básicas en el sentido que la doctrina constitucional ha configurado la legislación básica y no se ajustan a la doctrina constitucional en materia de subvenciones.

La demanda analiza el objeto y finalidad del Real Decreto-ley 15/2018, indicando, tras describir su contenido, que se trata de una combinación de iniciativas y medidas que el Estado ubica en el objetivo de la transición energética y la protección de los consumidores.

En lo que concierne a los preceptos objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, relativos todos ellos al denominado bono social térmico, consistente en una ayuda económica directa destinada a los consumidores vulnerables para que puedan hacer frente a los gastos de calefacción, agua caliente o cocina, el escrito de recurso examina su posible encuadramiento material a partir de lo establecido en la disposición final tercera, que considera que las medidas se han dictado al amparo del art. 149.1.13, 14 y 25 CE. Se recuerda la doctrina constitucional acerca de los tres títulos competenciales estatales invocados por la norma, señalando que los preceptos impugnados, en cuanto tienen por finalidad el otorgamiento de ayudas directas para casos de necesidad a través del denominado bono social térmico, no se ajustan al contenido y alcance que ha atribuido la doctrina constitucional a los títulos competenciales estatales que se invocan para prestar amparo a la regulación impugnada.

Se recalca la distinta naturaleza del bono social eléctrico respecto a la del bono social térmico, en cuanto a su objeto, finalidad esencial y agentes intervinientes en su puesta en práctica. Cita al respecto la doctrina constitucional sobre el primero para resaltar que, en el caso del bono social térmico, no se cumplen las mismas condiciones, pues la única conexión entre ambos es la consistente en identificar como beneficiarios del bono social térmico a quienes también lo sean del eléctrico, pero sin que esto implique ninguna otra equivalencia o paralelismo en lo que se refiere al funcionamiento efectivo de ambas iniciativas. Se articula un programa de ayudas de carácter asistencial que nada tiene que ver con los derechos y las obligaciones derivadas de las relaciones entre los consumidores o usuarios y las empresas suministradoras de energía, ni tampoco con las consecuencias derivadas de los impagos del suministro eléctrico o de gas. Se trata únicamente de una medida de fomento cuyo objetivo es abordar situaciones de necesidad, es decir, un programa de marcado carácter social y asistencial. Tales diferencias determinan que las ayudas consistentes en el bono social térmico no puedan encuadrarse dentro de las reglas del art. 149.1.13 y 25 CE, toda vez que, por su naturaleza de ayudas públicas directas destinadas a paliar situaciones de necesidad de personas vulnerables, responden a lo que la doctrina constitucional ha definido como asistencia social, materia que corresponde en exclusiva a la comunidad autónoma del País Vasco. Competencia exclusiva que los preceptos impugnados rebajan a actividades de mera ejecución. Al respecto señala que la comunidad autónoma del País Vasco viene otorgando ayudas de carácter social equivalentes a la impugnada, en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de asistencia social.

Por ello, el recurso sostiene que el Estado despliega una actividad legislativa en un ámbito que tiene constitucionalmente vedado y con independencia de que las ayudas previstas sean compatibles con la percepción de otras. La demanda aplica al caso la doctrina constitucional en materia de subvenciones y ayudas públicas. A este efecto, el escrito de recurso cita la STC 13/1992 y señala que tratándose de una materia de competencia exclusiva de la comunidad autónoma y en la que el Estado no dispone de título competencial debería aplicarse el primero de los cuatro supuestos mencionados en el fundamento jurídico 8 de la mencionada STC 13/1992, conforme al cual cuando las cantidades consignadas por el Estado en sus presupuestos tienen como objeto y finalidad una materia de competencia exclusiva autonómica, el Estado debe limitarse a diseñar prioridades, territorializando los recursos para permitir la normación y gestión autonómicas. Nada de esto se ha hecho en los preceptos impugnados, puesto que su regulación resulta acabada hasta el punto que la única función que corresponde a las instancias autonómicas es efectuar los pagos de las ayudas en las cantidades previamente determinadas por órganos estatales.

La demanda cita la STC 178/2011, que interpreta el alcance del mencionado primer supuesto de la STC 13/1992, aludiendo también a los votos particulares formulados a dicha doctrina, que, no obstante, se ha aplicado en decisiones posteriores a las que alude la demanda. Se sostiene que, incluso aplicando la doctrina de la STC 178/2011 y posteriores, el tribunal ha reconocido que pueden producirse vulneraciones de las competencias autonómicas. Según la demanda, el Tribunal Constitucional ha estimado dichas vulneraciones referidas a aspectos tales como: requisitos adicionales de la concesión de las ayudas; atribución a órganos estatales de competencias de tramitación; procedimiento de concesión de las ayudas; tramitación, resolución, pago y reintegro de las ayudas; lugar y plazo de presentación de las solicitudes; criterios de adjudicación de las ayudas o fijación de un criterio orientador que impida el margen autonómico. Por el contrario, la doctrina constitucional ha considerado incluidos dentro de las competencias estatales aspectos tales como la definición de la ayuda, destino y finalidad; requisitos para el acceso a las ayudas; financiación de los programas o determinación de los beneficiarios.

Finalmente, el recurso aplica la doctrina expuesta a los preceptos impugnados. Así, el art. 9 es contrario a las competencias autonómicas. Su apartado primero fija las cuantías individualizadas de las ayudas a otorgar y determina la periodicidad del pago. El apartado segundo también incurre en esa vulneración competencial en la medida en que no deja margen alguno a la comunidad autónoma para determinar la cuantía de la subvención y fija los criterios de concesión y el baremo correspondiente a cada uno de los criterios. El art. 10.1 impide a los órganos autonómicos la determinación final del número de beneficiarios con el fin de racionalizar la gestión de las ayudas y su aplicación efectiva, evitando situaciones de sobrefinanciación procurando que la correcta gestión del sistema alcance a quienes lo necesitan, promoviendo una verdadera cohesión social. El apartado segundo de este mismo art. 10 confiere a un órgano estatal determinadas funciones asociadas a la distribución de ayudas; el apartado tercero impone el momento en el que ha de realizarse el pago; el apartado cuarto determina que en las comunicaciones y procedimientos relativos al programa del bono social térmico se especificará que la ayuda es otorgada con cargo al presupuesto del Ministerio de Transición Ecológica, lo que es un aspecto adjetivo vinculado a la gestión y a la tramitación de las ayudas. El apartado quinto invade las competencias autonómicas al pretender determinar las iniciativas a adoptar por la comunidad autónoma y el apartado sexto se refiere a aspectos relacionados también con las competencias autonómicas en los que permite la intervención de órganos estatales. El art. 11 recoge una parte del *iter* procedimental tendente a la cuantificación de las ayudas, por lo que se refiere a un aspecto relativo a la gestión de las ayudas, que debe ser de competencia autonómica.

Con carácter general, los arts. 9, 10 y 11 del Real Decreto-ley 15/2018 no respetan las facultades que, en relación con los programas de ayuda en materia de asistencia social, se han reconocido como competencia de las comunidades autónomas. En dichos preceptos se contempla una gestión completamente centralizada en el ámbito de la administración general del Estado, otorgando a las comunidades autónomas el papel de simples pagadoras de las ayudas, sin ninguna otra función que la de ejercer el papel de ejecutoras de las órdenes procedentes de órganos pertenecientes a la administración del Estado.

La disposición adicional novena centraliza, sin fundamento para ello, todos los aspectos relativos a la gestión y pago de las ayudas para el año 2019. Por último, la disposición final tercera se impugna por la inadecuación de los títulos competenciales que menciona para dar amparo a la regulación del bono social térmico en el Real Decreto-ley 15/2018.

2. Por providencia de 5 de septiembre de 2019 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, al

objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Mediante escrito registrado el día 13 de septiembre de 2019 la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó al tribunal el acuerdo de la mesa de la cámara por el que se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 18 de septiembre.

4. El abogado del Estado se personó en el proceso por escrito registrado el día 23 de septiembre de 2019, solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones, prórroga que le fue concedida por diligencia de ordenación de la secretaría de Justicia del Pleno de 24 de septiembre de 2019.

5. Las alegaciones del abogado del Estado en las que interesa la desestimación del recurso se registraron en este Tribunal Constitucional el día 9 de octubre de 2019.

Expone en primer lugar los motivos que llevan al Gobierno a adoptar la regulación impugnada, pretendiendo responder a situaciones de vulnerabilidad en materia energética, tal como también se puso de manifiesto tanto en el debate de convalidación de la norma como en la memoria de impacto normativo.

En segundo lugar, se alega la inadmisibilidad del recurso en lo que respecta al art. 11, en cuanto que considera que este precepto queda fuera del acuerdo en el que el Gobierno Vasco decide interponer el recurso de inconstitucionalidad y del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por el que se inician negociaciones para resolver las discrepancias suscitadas en relación con los arts. 9, 10, disposición adicional novena y disposición final tercera del Real Decreto-ley 15/2018. Se sostiene que, pese a que tanto en el acuerdo del Gobierno Vasco como en el de la comisión bilateral de cooperación se hace mención a «cualesquiera otros preceptos que, vinculados o no a los anteriores, infrinjan preceptos constitucionales o vulneren competencias de la comunidad autónoma de Euskadi», tal fórmula no puede servir para dar cobertura a la impugnación del art. 11. Si el objeto del recurso de inconstitucionalidad viene determinado por el acuerdo para recurrir del órgano legitimado para ello, la exigencia de concreción de los preceptos impugnados, que para la demanda del recurso de inconstitucionalidad establece el art. 33.1 LOTC, debe regir para al acuerdo que expresa la voluntad de recurrir por el órgano legitimado para ello. Es decir, si la demanda en el recurso de inconstitucionalidad debe concretar el precepto o preceptos recurridos, con más razón debe hacerlo el acuerdo que expresa la voluntad del órgano legitimado para recurrir. Tampoco este art. 11 guarda relación con los preceptos impugnados, sino con el art. 8, y no se incluyó en el mecanismo previo de conciliación previsto en el art. 33.2 LOTC.

Analiza a continuación el encuadramiento competencial de la cuestión controvertida en el recurso señalando que nos encontramos en la materia asistencia social. Alude a la doctrina constitucional en materia de subvenciones (cita las SSTC 13/1992 y 130/2013, entre otras) y menciona la conflictividad competencial en este ámbito, específicamente en materia de asistencia social, que ha dado lugar a una muy completa y reiterada doctrina constitucional que se recoge en las SSTC 178/2011, de 8 de noviembre; 21/2013, de 31 de enero; 40/2013, de 14 de febrero; 52/2013, de 28 de febrero; 70/2013, de 14 de marzo, y 33/2014, de 27 de febrero. De acuerdo con ello, si el encuadramiento competencial de la controversia en el régimen de distribución de competencias es el de la asistencia social, desde el punto de vista de la competencia para la regulación de las subvenciones se incardinará en el supuesto a) de la STC 13/1992, incluyendo en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional (objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso), mientras que se sitúa dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y

pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos.

Con arreglo a tales premisas se examinan los preceptos impugnados.

Respecto al art. 9 y anexo I señala que el escrito de demanda se centra en argumentar que la determinación de la cuantía de la ayuda directa, y la previsión de pago único de la ayuda en el primer trimestre, vulneran la competencia autonómica de gestión de las ayudas en materia de asistencia social. Al respecto señala que la doctrina que cita la demanda se refiere a supuestos en los que las ayudas se otorgan en régimen de concurrencia competitiva en las que la determinación de la cuantía de la subvención, forma parte de la competencia de gestión autonómica, a ella corresponde resolver la concurrencia entre actividades o proyectos, de manera que la cuantía concreta no es un elemento central del régimen de ayudas. No sucede esto con el bono social térmico, que constituye una ayuda directa a consumidores vulnerables para subvenir a su gasto en invierno, de modo que tanto los elementos utilizados para la cuantificación de la ayuda, como el momento de su pago constituyen un aspecto central del régimen subvencional para que la ayuda sirva a su función. Resulta necesaria la colaboración estatal para el establecimiento de la cuantía de la ayuda, habida cuenta de que esta depende de dos factores fundamentales: el crédito disponible en los presupuestos generales del Estado y el número de beneficiarios pertenecientes a cada zona climática y grado de vulnerabilidad. El anexo I, a su vez, determina los coeficientes de reparto en función de la zona climática; el grado de vulnerabilidad, siendo estos los dos únicos criterios para ponderar la intensidad de la ayuda que deben corresponder a valores únicos para todo el territorio nacional. El gasto térmico de cada hogar depende esencialmente de la zona climática en la que se ubica; el grado de vulnerabilidad del beneficiario permite considerar las circunstancias personales del mismo, determinando un mayor grado de necesidad de la ayuda para abonar las facturas. De este modo, no es posible establecer las bases de la ayuda y no determinar los coeficientes de reparto, puesto que se crearía una situación en la que beneficiarios pertenecientes a distintas comunidades autónomas pero ubicados en la misma zona climática y con el mismo grado de vulnerabilidad, percibirían diferentes cuantías de la ayuda a pesar de tener un gasto térmico equivalente.

La previsión de un pago único en el primer trimestre también tiene naturaleza material y sustantiva, que resulta un aspecto central en el régimen de la ayuda, por estar ligado al cumplimiento de su propia finalidad, es decir, aliviar el incremento de la factura energética de los hogares, especialmente en los meses de invierno, en la parte de la misma destinada a calefacción, agua caliente sanitaria o cocina.

En cuanto al art. 10, señala que la demanda solo argumenta sobre la inconstitucionalidad del requisito de pago en el primer trimestre, previsto en el apartado tercero, y la exigencia del apartado cuarto de que en las comunicaciones y procedimientos se especifique con claridad que la ayuda es otorgada con cargo al presupuesto del Ministerio para la Transición Ecológica. Respecto al apartado tercero, ya se ha señalado que es un aspecto central de la ayuda. El apartado cuarto sobre la necesidad de informar del carácter estatal de la financiación es exigencia de los principios esenciales en materia de gasto público de publicidad y transparencia, por lo que no se aprecia la invasión competencial denunciada. Por su parte, los apartados quinto y sexto tampoco vulneran las competencias autonómicas. El primero reconoce expresamente la competencia autonómica para ampliar la cuantía otorgada con cargo a sus propios presupuestos y el apartado sexto se limita a prever la remisión de un informe detallando las ayudas otorgadas, las renunciadas registradas, el grado de cofinanciación que se haya producido y los remanentes que se pudieran haber generado, a los efectos de su consideración en el cálculo del reparto del siguiente ejercicio.

Subsidiariamente a lo sostenido respecto a la inadmisión del recurso respecto del art. 11, el abogado del Estado señala que no es posible remitir el listado allí previsto a cada una de las comunidades autónomas. No sería posible conocer el número de beneficiarios y transferir los importes a las comunidades autónomas sin conocer los

pertenecientes a cada zona climática y grado de vulnerabilidad. Los requisitos técnicos del envío y el tratamiento de la información recibida deben realizarse de manera centralizada, con el fin de garantizar que los comercializadores de referencia no tengan que preparar diversos archivos informáticos y comprobar que cada beneficiario solo percibe la ayuda una única vez y por un único domicilio.

La gestión centralizada para el año 2019 que deriva de la disposición adicional novena se justifica por el abogado del Estado en necesidades excepcionales derivadas de la adecuada tramitación administrativa de la ayuda respecto a cuestiones tales como la información a los potenciales beneficiarios, la recepción de las solicitudes o la realización del pago. En sucesivos ejercicios las comunidades autónomas comunicarán a los potenciales beneficiarios su condición como tales y les facilitarán igualmente los canales autonómicos para renunciar a la ayuda o modificar los datos bancarios. Asimismo, las comunidades autónomas podrán realizar las verificaciones que consideren pertinentes sobre el cumplimiento de las condiciones de acceso a la ayuda por parte de los potenciales beneficiarios. Como resultado de este proceso, las comunidades autónomas determinarán el listado final de beneficiarios realizando, finalmente, el pago de la ayuda.

Por último, el abogado del Estado estima que la disposición final tercera aborda títulos competenciales respecto a otras previsiones del Real Decreto-ley 15/2018 no controvertidas en el presente procedimiento, por lo que no resulta necesario pronunciamiento al respecto.

6. Por providencia de 22 de septiembre de 2020 se señaló para deliberación y fallo de esta sentencia el día 23 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra los arts. 9, 10 y 11, disposición adicional novena, disposición final tercera y anexo I del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

Los preceptos impugnados regulan determinados aspectos de la ayuda directa denominada bono social térmico que se establece en el citado Real Decreto-ley 15/2018. El art. 9 se refiere a los criterios de distribución de la ayuda del bono social térmico entre los beneficiarios; el art. 10, al procedimiento para la determinación y pago del importe de la ayuda; y el art. 11 a las obligaciones de los comercializadores de referencia respecto a la determinación del importe y el pago de la ayuda. La disposición adicional novena regula la gestión y pago de esta ayuda en el año 2019; la disposición final tercera expresa los títulos competenciales a cuyo amparo se dicta el Real Decreto-ley 15/2018; y el anexo I se refiere a la metodología para el cálculo de la cuantía de la ayuda anual a asignar a cada uno de los beneficiarios del bono social térmico.

Se trata de un recurso de inconstitucionalidad de carácter competencial, puesto que, a juicio del Gobierno Vasco, los preceptos objeto de impugnación vulneran la competencia exclusiva que el art. 10.12 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV), atribuye a la comunidad autónoma en materia de asistencia social y no se ajustan a la doctrina de este tribunal en materia de subvenciones y ayudas públicas. El abogado del Estado ha negado la vulneración competencial expuesta, argumentando que los preceptos recurridos responden a un adecuado ejercicio de la potestad de gasto estatal en materia de asistencia social, tal como dicha potestad ha sido configurada por la doctrina constitucional.

## 2. Delimitación del objeto del recurso.

Debemos, en primer lugar, delimitar el objeto del proceso y al efecto resolver la solicitud de inadmisión parcial en relación con el art. 11 deducida por el abogado del Estado.

Alega que el recurso debe ser inadmitido en lo que respecta a dicho art. 11, en cuanto que considera que este precepto, pese a que se ha impugnado en la demanda, en realidad no se contempla en el acuerdo en el que el Gobierno Vasco decide interponer el recurso de inconstitucionalidad y tampoco en el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco por el que se decidió, a iniciativa del Gobierno Vasco, aplicar el procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC.

Es doctrina consolidada de este tribunal que en los supuestos en que se acuda al trámite conciliatorio previo contemplado en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el marco de la discrepancia o controversia es el que se establece «en el acuerdo sobre iniciación de las negociaciones, que es objeto de publicación oficial y se comunica al Tribunal Constitucional. Este acuerdo es el que desempeña una función de delimitación del contenido de un eventual recurso de inconstitucionalidad posterior» (por todas, STC 43/2017, de 27 de abril, FJ 2). Es, pues, necesario examinar el contenido del citado acuerdo.

Concretamente, el punto 1 del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 5 de diciembre de 2018, que fue objeto de publicación oficial («Boletín Oficial del Estado», núm. 18, de 21 de enero de 2019), contempla el inicio de negociaciones para resolver las discrepancias suscitadas en relación con:

«[L]os siguientes preceptos del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores:

- Artículos 9 y 10, sobre criterios de distribución de la ayuda del bono social térmico y sobre procedimiento para la determinación y pago del importe de la ayuda, respectivamente.
- Disposición adicional novena, sobre gestión y pago de las ayudas de bono social térmico para el año 2019.
- Disposición final tercera, sobre títulos competenciales.

Así como contra cualesquiera otros preceptos que, vinculados o no con los anteriores, vulneren principios constitucionales o invadan competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi.»

El acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco es coincidente con la voluntad impugnatoria del Gobierno Vasco, acreditada de modo expreso en el previo acuerdo de 3 de octubre de 2018, por el que se autoriza la interposición del presente recurso. Dicho acuerdo, en el que también se decide «impulsar previamente el mecanismo previsto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional», alude al recurso contra los arts. 9 y 10 así como contra las disposiciones adicional novena y final décima, añadiendo a continuación «así como contra cualesquiera otros preceptos que, vinculados o no con los anteriores, vulneren principios constitucionales o invadan competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi». Expresión esta última que es la misma que emplea el posterior acuerdo por el que se pone en marcha el procedimiento de conciliación previsto en el art. 33.2 LOTC, en unos términos idénticos a la voluntad expresada por el legitimado para recurrir, lo que es, por otra parte, el presupuesto necesario para la aplicación del mecanismo de resolución de discrepancias previsto en el art. 33.2 LOTC.

Finalmente, como se expone en la demanda, las negociaciones desarrolladas en el seno de la comisión bilateral de cooperación no han dado como resultado la resolución

de las discrepancias surgidas en relación con el Real Decreto-ley 15/2018, con la consecuencia de que el recurso se ha interpuesto contra los arts. 9, 10 y 11, disposición adicional novena, disposición final tercera y anexo I del Real Decreto-ley 15/2018.

Este tribunal ha declarado que la legitimación, esto es, la capacidad suficiente para ejercer la acción de inconstitucionalidad prevista en el art. 32.1 LOTC, se enlaza en el art. 32.2 LOTC con la existencia del «previo acuerdo adoptado al efecto», de tal forma que la legitimación no puede ser negada, ni, en consecuencia, puede ser rehusado el pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión deducida, salvo por inexistencia de la voluntad que se manifiesta. En efecto, con respecto a quien tiene la legitimación para ello «el ejercicio de la acción requiere la previa formación de la voluntad impugnatoria de acuerdo con las reglas de procedimiento interno propias del órgano en cuestión, y el recurso no será admisible cuando no se acredite la preexistencia de tal voluntad» (STC 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 2).

Exigido para cada impugnación un previo acuerdo adoptado al efecto (art. 32.2 LOTC) la demanda no puede ampliar el objeto del recurso (por todas, STC 68/2018, de 21 de junio, FJ 2), cosa que no ha ocurrido aquí, ni tampoco instar la declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia que es, cuando proceda, prerrogativa de este tribunal, «sin que pueda ser objeto de pretensión de parte» (STC 49/2018, de 10 de mayo, FJ 2).

En este caso, el Gobierno Vasco, por su condición de legitimado para la interposición del recurso de inconstitucionalidad [arts. 162.1 a) CE y 32.2 LOTC], es el único que puede determinar el alcance de su voluntad impugnatoria. Dicha voluntad ha quedado expresada en el precitado acuerdo de 3 de octubre de 2018, en los términos que ya se han expuesto y que coinciden con el acuerdo de ambas partes en el seno de la comisión bilateral de cooperación (en un sentido similar, STC 102/2018, de 4 de octubre, FJ 2). Por otra parte, habiéndose aplicado el procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC, es relevante a efectos de admisión del recurso, «el objeto señalado en el acuerdo adoptado en el seno de esa comisión a que se refiere la letra b) de ese mismo artículo 33.2 por los órganos competentes de las dos administraciones implicadas a fin de iniciar las negociaciones para la resolución de las discrepancias que las separan» (STC 65/2018, de 7 de junio, FJ 3). Objeto que, como ya hemos señalado, había quedado delimitado por relación al previo acuerdo del Gobierno Vasco, sin que, por otra parte, conste objeción alguna por parte de la administración general del Estado respecto a la forma de identificar el objeto de la negociación que reclama el art. 33.2 LOTC y que se plasmó en el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco de 5 de diciembre de 2018. Es clara, pues, la existencia del acuerdo en el que se pone de manifiesto la concertación de voluntades para aplicar el procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC, el contenido de dicho acuerdo y su adopción conforme a las exigencias del mencionado precepto. Y en dicho acuerdo se identifica como posible objeto de la negociación, y, por tanto, de un eventual recurso de inconstitucionalidad, además de los arts. 9 y 10 y de las disposiciones adicional novena y final tercera del Real Decreto-ley 15/2018, «cualesquiera otros preceptos que, vinculados o no con los anteriores, vulneren principios constitucionales o invadan competencias de la comunidad autónoma de Euskadi», expresión que, sin duda, incluye al art. 11 que, además, dado su contenido, guarda relación con los mencionados, en tanto que integrante de la regulación del bono social térmico.

En suma, por lo expuesto, no es posible sino concluir que, formulada la voluntad impugnatoria del Gobierno Vasco en los términos que ya han quedado aquí recogidos y cumplidos los requisitos del citado art. 33.2 LOTC, tal como aquí se han cumplido, la admisión del recurso resulta obligada [así, SSTC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 1 a); 111/2014, de 26 de junio, FJ 1 a); 59/2016, de 17 de marzo, FJ 2, y 17/2018, de 22 de febrero, FJ 2 a)]. Lo contrario incurriría en un rigorismo formal excesivo, porque podría «frustrar el interés público objetivo en que este tribunal desarrolle su función de garante supremo de la Constitución mediante el enjuiciamiento de la ley impugnada

(SSTC 86/1982, de 23 de diciembre, FJ 2; 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2, y 17/1990, de 7 de febrero, FJ 1, por todas), una vez ha sido puesta de manifiesto la voluntad impugnatoria por quienes constitucionalmente tienen atribuida tal legitimación» (STC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 3). Por lo demás, la demanda también satisface los requisitos de los arts. 33.1 y 85.1 LOTC, al identificar tanto el objeto del recurso como la *causa petendi*, elementos sin los cuales no resulta concebible el proceso.

Procede, en consecuencia, rechazar la petición de inadmisión parcial por extemporaneidad del recurso respecto del art. 11.

### 3. Regulación del bono social térmico.

Los preceptos impugnados se refieren al denominado bono social térmico por lo que resulta conveniente ahora referirse, siquiera brevemente, a su regulación.

El preámbulo del Real Decreto-ley 15/2018 justifica la creación del bono social térmico, en los siguientes términos: «Además de las referidas mejoras del marco vigente, se considera necesario ampliar la protección a otros usos energéticos, para lo que se crea un bono social para usos térmicos, que permitirá aliviar la factura energética de los hogares para los combustibles para calefacción, agua caliente sanitaria o cocina. Los consumidores vulnerables que estén acogidos al bono social de electricidad a 31 de diciembre de 2018, o que hayan presentado la solicitud completa antes de esa fecha y resulten beneficiarios, recibirán a lo largo del invierno un bono que les permitirá sufragar otros usos energéticos del hogar distintos de la electricidad. La cuantía del bono se modulará por la zona climática en la que se encuentre la vivienda y dependerá del grado de vulnerabilidad del hogar. Se prevé en el Real Decreto-ley que la gestión y el pago del bono social térmico corresponderá a las comunidades autónomas y las ciudades con estatuto de autonomía si bien con carácter excepcional, y dado el calendario en que nos hallamos, la necesidad de que el bono social térmico llegue a sus destinatarios en invierno exige que este ejercicio 2018 el pago de la ayuda será realizado por el Ministerio para la Transición Ecológica».

El Real Decreto-ley 15/2018 crea, en su art. 5, este programa de concesión directa de ayudas destinadas a compensar la pobreza energética en consumidores vulnerables, en lo que respecta a energía destinada a calefacción, agua caliente sanitaria o cocina. Conforme al art. 6, el bono social térmico es compatible con la percepción de otras ayudas para la misma finalidad procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales o internacionales, de las que pudieran beneficiarse los destinatarios de la ayuda. También es compatible con la percepción del bono social de electricidad. Esta ayuda se financia con cargo a los presupuestos generales del Estado y está condicionada a la disponibilidad presupuestaria fijada en cada año en la Ley de presupuestos generales del Estado para este concepto (art. 7). Los beneficiarios son aquellos consumidores que sean beneficiarios del bono social de electricidad, previsto en el art. 45 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, a 31 de diciembre del año anterior (art. 8). El cuestionado art. 9 prescribe que la cantidad consignada en la partida presupuestaria con cargo a la que se financie el bono social térmico se distribuirá entre todos los beneficiarios, determinándose la cuantía a percibir atendiendo al grado de vulnerabilidad, así como a la zona climática en la que se localice la vivienda y aplicando la metodología contemplada en el anexo I. El también impugnado art. 10 regula cuestiones relativas al procedimiento para la determinación y pago del importe de la ayuda y el art. 11 las obligaciones de los comercializadores de referencia en punto a la remisión de información para determinar el importe de la ayuda y proceder a su pago. Finalmente, la disposición adicional novena fija un régimen específico para la gestión y pago de las ayudas con cargo a los presupuestos generales del Estado para el año 2019.

#### 4. Encuadramiento competencial.

De acuerdo con nuestra doctrina (por todas, STC 87/2016, de 26 de abril, FJ 3), la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate, para lo cual hay que examinar el contenido concreto de las disposiciones objeto de recurso. Su resolución exige, por tanto, la realización del encuadramiento de las ayudas cuestionadas en la materia que corresponda, a fin de determinar si, a la vista de las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se han producido las vulneraciones denunciadas.

Las partes en este proceso no discrepan sobre el encuadramiento competencial de la ayuda controvertida, ya que coinciden en afirmar que estamos ante subvenciones dirigidas a financiar programas en materia de asistencia social, criterio que comparte este tribunal.

El preámbulo del Real Decreto-ley 15/2018 confirma esta apreciación al afirmar que «al configurarse el bono social térmico como una ayuda directa con cargo a los presupuestos generales del Estado, y ser considerado por lo tanto como una actuación que cabe encuadrar en materia de asistencia social, competencia que ha sido asumida estatutariamente por todas las comunidades autónomas, corresponde su gestión por ello a las comunidades autónomas, sin perjuicio de la competencia del legislador estatal para establecer los criterios y metodología para el reparto y cálculo de la ayuda unitaria».

El objeto de las ayudas impugnadas y el modo en que han sido configuradas por el legislador estatal lleva a la misma conclusión. Se trata de ayudas directas derivadas del presupuesto del Estado que se otorgan a todos aquellos que sean beneficiarios del bono social de electricidad (art. 45 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico y Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica). Precisamente las diferencias en la configuración de este bono social térmico son las que hacen que su encuadramiento competencial sea diferente de aquel que, de acuerdo con nuestra doctrina (por todas, STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 3) es aplicable al bono social eléctrico, en cuanto integrante del bloque normativo relativo al establecimiento de las condiciones de acceso y suspensión del suministro de energía eléctrica y cuyo coste, conforme establece el artículo 45.4 de la Ley 24/2013, será asumido por las matrices de los grupos de sociedades que desarrollen la actividad de comercialización de energía eléctrica, o por las propias sociedades que así lo hagan si no forman parte de ningún grupo societario. A diferencia del anterior, con el bono social térmico se articula un programa de ayudas de carácter asistencial con cargo al presupuesto estatal que nada tiene que ver con los derechos y las obligaciones derivados de las relaciones entre los consumidores o usuarios y las empresas suministradoras de energía, ni tampoco con las consecuencias derivadas de los impagos del suministro eléctrico o de gas.

La vinculación a la asistencia social de las ayudas objeto del presente proceso se ve confirmada por el hecho de que, aun configuradas como «destinadas a paliar la pobreza energética en consumidores vulnerables, en lo que respecta a energía destinada a calefacción, agua caliente sanitaria o cocina», lo cierto es que no hay mecanismo alguno en la norma para asegurar que los fondos otorgados se destinan por sus perceptores a la finalidad prevista, lo que acentúa todavía más el carácter asistencial de esta ayuda, en cuanto destinada a determinados beneficiarios en situación de vulnerabilidad.

Por tanto, las ayudas previstas en las disposiciones objeto de recurso son encuadrables en la materia asistencia social.

Este tribunal ya ha tenido ocasión de definir el alcance de la materia asistencia social cuando ha afirmado que «[a]ntendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad

Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de esta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que estos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces» (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4).

Establecido que la materia a la que se refieren las normas impugnadas es asistencia social, corresponde examinar la distribución de competencias sobre la misma que se deriva de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco. La Constitución se refiere a la asistencia social en el art. 148.1.20 como una materia sobre la que las comunidades autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho el País Vasco en el art. 10.12 EAPV, que caracteriza las competencias autonómicas en materia de asistencia social como exclusivas. Son «las comunidades autónomas las que tienen la competencia para diseñar su propia política de asistencia social, sin perjuicio de las competencias que al Estado correspondan en virtud del artículo 149.3, del art. 150.3 o, en su caso, del art. 149.1» (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 5). Ahora bien, siendo esta «una materia compleja, que resulta central en un Estado social, las competencias exclusivas no pueden entenderse en su estricto sentido de exclusión de actuación en el campo de lo social, no solo de otros entes públicos, sino incluso de entidades privadas y, por supuesto, del Estado, ‘respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la comunidad autónoma’, especialmente en cuanto se refiera a ‘la existencia de problemas y de tratamiento de problemas que exceden del ámbito de la comunidad autónoma, en cuanto se trate de políticas de asistencia social, que solo tengan sentido en cuanto referidas al país en su conjunto’, si bien, el reconocimiento de la existencia de problemáticas sociales que requieran un tratamiento global no tiene por qué llevar a negar la competencia de la comunidad autónoma para gestionar la problemática de que se trate dentro de su territorio (STC 146/1986, FJ 5)» (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4).

5. Doctrina constitucional sobre subvenciones y ayudas públicas en materia de asistencia social.

Una vez realizado el encuadramiento competencial, es preciso tomar en consideración la doctrina de este tribunal en relación con las subvenciones.

Doctrina que parte del principio de que «la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones fijado por el Estado depende de las competencias que el Estado posea en la materia de que se trate», ya que «la subvención no es un concepto que delimite competencias» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 4). Por tanto, las diversas instancias territoriales ejercerán sobre las subvenciones las competencias que tienen atribuidas, de modo que si la materia o sector de la actividad pública a la que aquellas se dirigen son de competencia exclusiva del Estado, no se plantea ningún problema en cuanto a la delimitación competencial. Cuando, por el contrario, en tal materia o sector hayan asumido competencias en uno u otro grado las comunidades autónomas, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatuario de competencias, pues, de no ser así, el Estado restringiría la autonomía política de las comunidades autónomas y su capacidad de autogobierno» (STC 13/1992, FJ 7).

La doctrina al respecto quedó recopilada en la STC 13/1992 en la que este tribunal estableció un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en cuanto al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, resumido

en cuatro supuestos generales. Como recordó la STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 3, pese al carácter abierto del esquema en el que se insertan, esa doctrina sigue siendo referente constante tanto de nuestras decisiones posteriores como de las alegaciones de las partes en los procesos de constitucionalidad. Estos supuestos generales tratan precisamente de conciliar la distribución competencial existente en cada materia entre el Estado y las comunidades autónomas con la reconocida potestad subvencional de gasto público que ostenta el Estado. Potestad que ha sido reconocida cuando hemos afirmado de manera reiterada que «el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras» (por todas, STC 13/1992, FJ 7).

En el presente caso, puesto que la comunidad autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre asistencia social y ya hemos comprobado que las normas cuestionadas se insertan en dicho ámbito material, nos encontramos ante el primer supuesto recogido en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992.

Dicho supuesto se refiere a los casos en los que «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. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los presupuestos generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las comunidades autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos presupuestos generales del Estado».

Ahora bien, el encuadramiento de la cuestión en el ámbito de la asistencia social «no supone, no obstante, la imposibilidad para el Estado de financiar este tipo de acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las comunidades autónomas, pues [...] el Estado tiene [...] la capacidad para poner su poder de gasto al servicio de una política de asistencia social, en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria, sin perjuicio de que corresponda a la comunidad autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social» (STC 26/2013, FJ 6) y, por ende, ciertas facultades de regulación y ejecución de esas ayudas» (STC 78/2014, de 28 de mayo, FJ 6).

Una vez encuadrado el régimen de las subvenciones objeto de conflicto en el supuesto a) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, debe recordarse la doctrina de este tribunal que, a partir de la STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7, con ocasión de un conflicto referido a subvenciones relativas al área de la asistencia social, y, por consiguiente, incluido en el primer supuesto del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, ha declarado que «consideraremos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional — objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso— mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos, ya que es doctrina reiterada de este tribunal que ‘las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las comunidades autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común (por todas, STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, con cita de la STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 32)’ (STC 188/2001, de 20 de septiembre)» (STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 6, citando la STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 8).

6. Resolución de la controversia.

A partir del planteamiento competencial expuesto, debemos proceder ahora al examen de los distintos preceptos impugnados.

a) El art. 9 presenta la siguiente redacción:

«Artículo 9. *Criterios de distribución de la ayuda del bono social térmico entre los beneficiarios.*

1. La cantidad consignada en la partida presupuestaria con cargo a la que se financie el bono social térmico en cada ejercicio presupuestario se distribuirá, entre todos los beneficiarios del artículo 8, mediante la concesión de un pago único anual.

2. La cuantía a percibir por cada beneficiario se determinará atendiendo a su grado de vulnerabilidad según se defina en la normativa reguladora del bono social eléctrico, así como a la zona climática en la que se localice la vivienda en la que se encuentre empadronado, todo ello en aplicación de la metodología contemplada en el anexo I del presente Real Decreto-ley.»

La representación procesal del Gobierno Vasco considera que la fijación individualizada de las cuantías a otorgar que resulta de la aplicación de los criterios de concesión de las ayudas del apartado segundo en relación con el anexo I y también la determinación de la periodicidad del pago son contrarias a las competencias autonómicas. Por el contrario, según el abogado del Estado, los elementos utilizados para la cuantificación de la ayuda así como el momento de su pago constituyen un aspecto central del régimen subvencional para que la ayuda sirva a su función.

El bono social térmico depende en su configuración de dos factores: la disponibilidad presupuestaria expresada en el crédito incorporado al efecto en los presupuestos generales del Estado y el número de beneficiarios, determinado por relación a la regulación del bono social de electricidad contenida en la Ley 24/2013 y sus disposiciones de desarrollo. Cumpliéndose los requisitos previstos en la normativa citada, se tiene derecho a la percepción de la ayuda en una cuantía que viene determinada por la dotación de crédito existente y por la aplicación al beneficiario de los criterios objetivos para distribuir los fondos presupuestarios determinados por la norma. Estos criterios en función de los que se cuantifica la ayuda son dos: i) respecto al grado de vulnerabilidad de los beneficiarios, el ya mencionado Real Decreto 897/2017 incluye como elementos que definen la situación de vulnerabilidad el nivel de renta, el grado de discapacidad, el grado de dependencia y la minoría de edad y a partir de ellos identifica los colectivos destinatarios, en este caso, de las ayudas directas consistentes en el bono social térmico; ii) la zona climática en la que se encuentre la vivienda del beneficiario se determina en función de su altitud y la provincia en la que se ubique, teniendo en cuenta los seis intervalos de severidad climática invernal, de acuerdo con el apéndice B 3 del documento descriptivo «Climas de Referencia» del Código técnico de edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.

Así configurados, no se aprecia causa de inconstitucionalidad en cuanto a los requisitos que han de cumplir los beneficiarios de las ayudas, que son condiciones de otorgamiento de las ayudas que el Estado puede fijar. Lo mismo cabe decir en cuanto a las determinaciones del art. 9 en relación con los criterios a partir de los cuales se determina la cuantía de las ayudas, pues se trata de criterios objetivos de reparto que son esenciales para que la ayuda cumpla su finalidad. En este caso lo determinante es que no se trata de ayudas otorgadas en régimen de concurrencia competitiva, pues ni siquiera es necesaria la previa solicitud del beneficiario, ya que basta con el cumplimiento de los requisitos para tener derecho a la ayuda. Y eso con independencia de que, al establecer un marco reglado que responde a valores únicos para todo el territorio nacional, se predetermine, en mayor o menor grado, el importe de la ayuda a percibir por los beneficiarios a partir del mínimo de 25 € previsto en el anexo I, quedando

en todo caso garantizada la puesta a disposición de las comunidades autónomas de los fondos necesarios para el pago de las ayudas.

No sucede lo mismo con la previsión de que la ayuda ha de abonarse mediante la concesión de un pago único anual. No se trata de un aspecto central del régimen de la ayuda. Aun siendo conveniente que, tal como dice el preámbulo, se reciba a lo largo del invierno, no se puede obviar que estamos en un ámbito en el que la competencia estatal se limita a regular los aspectos centrales de la ayuda. Teniendo presente lo anterior, no es posible apreciar una relación directa con la finalidad que la ayuda persigue que justifique que esta previsión pudiera ser fijada por el Estado, en tanto que las necesidades a atender (gasto de energía destinada a calefacción, agua caliente sanitaria o cocina) pueden ser más acuciantes en unos u otros períodos del año, pero, al menos en dos casos, se extienden, obviamente, a todo el año. Además, ya se ha señalado que la regulación estatal no incluye ningún mecanismo destinado a asegurar que la ayuda se destine efectivamente a la finalidad para la que fue concedida, lo que reduce la necesidad de que el Estado, al regular los criterios de reparto, sea el que determine un aspecto que no es central en el régimen de la subvención, sino que está más directamente relacionado con la gestión autonómica, como es determinar la periodicidad del pago.

En consecuencia, el inciso «mediante la concesión de un pago único anual» del apartado primero del art. 9 es contrario a las competencias autonómicas y, por ello, es inconstitucional y nulo.

b) El art. 10 dispone lo siguiente:

«Artículo 10. *Procedimiento para la determinación y pago del importe de la ayuda.*

1. El número total de beneficiarios del bono social térmico se determinará, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, atendiendo al número total de consumidores que sean beneficiarios del bono social de electricidad previsto en el artículo 45 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, a 31 de diciembre del año anterior.

2. La gestión y el pago de las ayudas corresponderá a las comunidades autónomas y a las ciudades con estatuto de autonomía. A estos efectos, el Ministerio para la Transición Ecológica, a partir de la información a que hace referencia el artículo 11, calculará la distribución territorial del presupuesto disponible en el ejercicio para este fin y transferirá los importes a las administraciones competentes para su pago, junto con la información de los beneficiarios y los importes que les corresponden de acuerdo con lo previsto en los apartados anteriores.

3. Las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía realizarán el pago de la ayuda a los beneficiarios durante el primer trimestre del año, en la forma que estimen más procedente de acuerdo a sus procedimientos, organización y el colectivo de beneficiarios, garantizando en todo caso la posibilidad de renuncia a la ayuda por parte de los beneficiarios que así lo soliciten.

4. En las comunicaciones y procedimientos que las administraciones competentes para la gestión y el pago establezcan en relación al bono social térmico, se especificará con claridad que la ayuda es otorgada con cargo al presupuesto del Ministerio para la Transición Ecológica.

5. Las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía podrán ampliar la cuantía otorgada con cargo a sus propios presupuestos, debiendo especificarse el porcentaje de cofinanciación de las administraciones participantes en las comunicaciones a que se refiere el apartado anterior.

6. Una vez realizado el pago, las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía remitirán en el primer semestre del año un informe a la Secretaría de Estado de Energía detallando las ayudas otorgadas, las renunciaciones registradas, el grado de cofinanciación que, en su caso, se haya producido y los remanentes que se pudieran haber generado, a los efectos de su consideración en el cálculo del reparto del siguiente ejercicio.»

El Gobierno Vasco cuestiona que corresponda al Estado la determinación de los beneficiarios prevista en el apartado primero, así como las funciones asumidas por un órgano estatal en el apartado segundo; la determinación del momento en el que ha de efectuarse el pago del apartado tercero; la previsión del apartado cuarto acerca de la necesidad de hacer constar que la ayuda es otorgada con cargo al presupuesto del Ministerio para la Transición Ecológica, así como la referencia del apartado quinto a la cofinanciación y también el apartado sexto. Considera que todos ellos se refieren a aspectos relacionados con la gestión de la ayuda que son contrarios a las competencias autonómicas en materia de asistencia social. El abogado del Estado defiende que todas estas previsiones se refieren a aspectos centrales de las ayudas previstas o bien se vinculan con el carácter estatal de la financiación, por lo que no vulneran las competencias autonómicas.

(i) El apartado primero, en cuanto relativo a la determinación de los beneficiarios conforme a lo previsto en la normativa reguladora del sector eléctrico, no vulnera las competencias autonómicas, puesto que se trata de uno de los aspectos centrales de la ayuda que el Estado puede legítimamente regular.

(ii) No plantea problema alguno desde la perspectiva competencial, antes al contrario, la previsión del apartado segundo de que el órgano estatal responsable de la ayuda proceda a la distribución territorial de los fondos a partir de la información disponible de los posibles beneficiarios de la misma y transfiera los importes correspondientes, teniendo en cuenta, además, que se trata de un programa de concesión directa de ayudas que se configura como una prestación dineraria directa, otorgada por la administración a aquellos consumidores que cumplen ciertos requisitos fijados en la norma, sin que medie solicitud por parte de estos. Sin embargo, la determinación concreta de los beneficiarios y de los importes que le corresponden a cada uno de ellos, aplicando los criterios previamente establecidos por el Estado es una función de naturaleza ejecutiva cuya reserva a un órgano estatal contraviene el orden constitucional de distribución de competencias. Es, por tanto, inconstitucional y nulo el inciso «junto con la información de los beneficiarios y los importes que les corresponden de acuerdo con lo previsto en los apartados anteriores».

(iii) El apartado tercero impone a las comunidades autónomas que hagan efectivo el pago de la ayuda en el primer trimestre del año. Frente a lo que sostiene el abogado del Estado, no puede considerarse que se trate de un aspecto central del régimen de la ayuda. Si bien parte de las necesidades que se pretenden atender, como la de calefacción, pueden ser más intensas a lo largo del primer trimestre del año, se trata en el fondo de sufragar gastos de energía, ya sea esta en forma de calefacción, agua caliente sanitaria o cocina, atendiendo así las necesidades básicas de la vida cotidiana de los beneficiarios. A lo anterior se añade, como ya ha quedado apuntado, que la norma no regula mecanismo alguno para asegurar que los importes asignados a cada beneficiario se destinen efectivamente al fin previsto en el Real Decreto-ley 15/2018. Teniendo en cuenta que, conforme a la doctrina constitucional que ya se ha expuesto, el Estado puede regular los aspectos centrales de la ayuda, hay que considerar que el inciso «durante el primer trimestre del año» no forma parte de dichos aspectos, por cuanto no puede considerarse imprescindible para que cumpla su finalidad. Por tanto, cercena el margen necesario para que la comunidad autónoma pueda desarrollar sus competencias de gestión de las ayudas y es inconstitucional y nulo.

(iv) El apartado cuarto persigue el objetivo de asegurar el interés público, fortaleciendo la transparencia de la administración y facilitando el conocimiento de la gestión de los fondos públicos, dando así a conocer actuaciones administrativas concretas que interesan a un grupo determinado. Así, en cuanto medio para asegurar la difusión de la actividad de fomento desarrollada, ninguna tacha cabe imputar al precepto respecto de su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, sin que se alcance a comprender en qué extremo esta previsión menoscaba o disminuye la competencia autonómica.

(v) El apartado quinto no condiciona las competencias autonómicas. La declaración de compatibilidad, que no es sino una consecuencia del origen estatal de los fondos, se remite a lo que disponga cada comunidad autónoma, que queda en libertad para decidir cofinanciar la ayuda o establecer, en su caso, otro tipo de subvenciones o ayudas que sean compatibles con el bono social térmico (art. 6 del Real Decreto-ley 15/2018).

(vi) Finalmente, no vulnera las competencias autonómicas el apartado sexto, por cuanto la remisión de un informe se inserta con naturalidad en las relaciones de colaboración que han de existir entre las administraciones públicas y, además, sirve al adecuado ejercicio de las facultades estatales en relación con el bono social térmico.

c) Conforme al art. 11, relativo a las obligaciones de los comercializadores de referencia:

«Con el único fin de poder determinar el importe de la ayuda del bono social térmico y proceder a su pago, los comercializadores de referencia deberán remitir a la Dirección General de Política Energética y Minas, antes del 15 de enero de cada año, un listado de aquellos de sus clientes que sean beneficiarios del bono social eléctrico a 31 de diciembre del año anterior, en el que conste la siguiente información.

- i. Nombre y DNI del beneficiario.
- ii. Domicilio completo, indicando vía, número, código postal y municipio.
- iii. Si tiene la consideración de consumidor vulnerable severo o en riesgo de exclusión social.
- iv. Datos de la cuenta bancaria.»

El Gobierno Vasco alega que este precepto recoge una parte del *iter* procedimental tendente a la concesión de las ayudas que se inserta en las competencias de gestión que deberían corresponder a la comunidad autónoma. El abogado del Estado entiende que la remisión de esta información y su tratamiento centralizado es necesario para garantizar la efectividad de la ayuda.

La impugnación debe ser estimada. Hay que tener presente que la información se solicita con «el único fin de poder determinar el importe de la ayuda del bono social térmico y proceder a su pago», es decir, se vincula directamente a tareas de gestión que, como ya hemos señalado, exceden de las facultades estatales en relación con esta ayuda y se incluyen en las competencias autonómicas para gestionarla. Tampoco puede encontrar justificación por el hecho de que se trate de una información que el Estado precisa y que pueda ser puesta a disposición de las comunidades autónomas, pues sobre este aspecto el precepto guarda silencio. Conforme a la propia regulación del bono social térmico, no corresponde al Estado determinar los importes concretos de las ayudas a percibir por los beneficiarios, ni, mucho menos, proceder a su pago. Al Estado compete calcular la distribución territorial del presupuesto disponible en el ejercicio y transferirlos a las comunidades autónomas competentes para su pago, conforme al art. 9 y anexo I, para lo cual le es suficiente la información relativa al número de beneficiarios pertenecientes a cada zona climática y grado de vulnerabilidad, sin que le resulte necesario para la realización de dichas tareas establecer esta obligación de remisión de información de modo tan detallado y centralizar su remisión en un órgano estatal.

La inconstitucionalidad y nulidad del art. 11 conlleva también la del inciso «a partir de la información a que hace referencia el artículo 11» del art. 10.2.

d) La disposición adicional novena señala:

«Disposición adicional novena. *Gestión y pago de las ayudas en concepto de bono social térmico con cargo a los presupuestos generales del Estado para el año 2019.*

1. Excepcionalmente, la gestión y pago de las ayudas en concepto de bono social térmico que proceda otorgar con cargo a la partida presupuestaria que a tal fin se consigne en los presupuestos generales del Estado para el año 2019 se realizará

directamente por el Ministerio para la Transición Ecológica en concertación con las comunidades autónomas conforme al procedimiento que se detalla a continuación.

2. Antes del 7 de enero de 2019, las comercializadoras de referencia remitirán a la Dirección General de Política Energética y Minas el listado de sus clientes que, a fecha 31 de diciembre de 2018, fueran beneficiarios del bono social eléctrico, junto con la información establecida en el artículo 11.1 del presente Real Decreto-ley. Las comercializadoras de referencia informarán igualmente de aquellas solicitudes del bono social eléctrico que se hayan presentado de forma completa antes del 31 de diciembre de 2018 y se encuentren pendientes de resolver.

3. Con arreglo a dicha información, el Ministerio para la Transición Ecológica informará a los consumidores de su condición de potenciales beneficiarios de la ayuda en concepto de bono social térmico, otorgándoles un plazo de diez días desde la recepción de la comunicación para que puedan ejercitar la opción de renuncia a la ayuda.

4. Antes del 31 de enero de 2019, las comercializadoras de referencia remitirán a la Dirección General de Política Energética y Minas el listado de los clientes que, como resultado de la tramitación de las solicitudes pendientes a 31 de diciembre de 2018, hayan resultado beneficiarios del bono social eléctrico con efectos anteriores a la fecha de 1 de enero de 2019.

5. El número total de beneficiarios del bono social térmico se determinará en función de los consumidores a los que se refieren los apartados segundo y cuarto de la presente disposición que no hubieran presentado renuncia a la ayuda en el plazo concedido. La cantidad consignada en la partida presupuestaria correspondiente se distribuirá entre todos los beneficiarios según la metodología prevista en el Anexo I del presente Real Decreto-ley.

6. La cantidad que con arreglo a lo dispuesto en el apartado anterior corresponda percibir a cada uno de los beneficiarios del bono social térmico será abonada por el Ministerio para la Transición Ecológica en forma de pago único mediante una transferencia bancaria.»

El escrito de interposición del recurso sostiene que esta disposición adicional centraliza, sin fundamento para ello, todos los aspectos relativos a la gestión y pago de las ayudas para el año 2019. Para el abogado del Estado la gestión centralizada tenía por objeto asegurar la disponibilidad de los fondos por parte de los beneficiarios, atendiendo a la fecha en la que se aprobó el Real Decreto-ley 15/2018.

Esta impugnación debe ser estimada. Puesto que la comunidad autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre asistencia social y el Estado no ha invocado título competencial suficiente, genérico o específico, sobre la misma, nos encontramos, como ya hemos señalado antes, en el primer supuesto recogido en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992. Supuesto que excluye la posibilidad de gestión centralizada, pues esta solo es posible que tenga lugar cuando el Estado haya invocado y ostente algún título competencial. Al no cumplirse el presupuesto exigido por el supuesto cuarto de la STC 13/1992, FJ 8 d), para poder justificar la gestión centralizada, el relativo a que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia, no es procedente entrar a examinar si se dan el resto de circunstancias que exige aquel apartado para justificar la gestión de subvenciones por el Estado (STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 6, por todas).

Debe también recalcar que es doctrina reiterada de este tribunal que «la garantía de la eficacia de la normativa estatal ha de coherarse con el respeto al principio de autonomía, de modo que [...] las dificultades que pudieran existir [...] no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una comunidad autónoma (SSTC 25/2015, de 19 de febrero, FJ 5, y 178/2015, de 7 de septiembre, FJ 8)» (STC 100/2017, de 20 de julio). El poder de gasto estatal en materia de ayudas o subvenciones públicas «es siempre un poder instrumental que se ejerce 'dentro', y no 'al margen', del orden de competencias y de los límites que la Constitución establece» (STC 13/1992, FJ 6). En suma, lo que el Estado debió hacer fue instrumentar

mecanismos que permitieran a las comunidades autónomas realizar la gestión de las ayudas, integrando su actividad del modo que resultase más adecuado, sin que a este tribunal le correspondiera señalar ni el alcance ni la intensidad de los mecanismos que debieron ponerse en marcha al efecto.

Consecuentemente, la disposición adicional novena es inconstitucional, y nula.

e) La disposición final tercera se impugna por la inadecuación de los títulos competenciales que menciona para dar amparo a la regulación del bono social térmico en el Real Decreto-ley 15/2018.

Esta impugnación debe ser estimada, pues tanto la norma estatal como el abogado del Estado en sus alegaciones han ubicado la regulación del bono social térmico en la materia asistencia social «sin perjuicio de la competencia del legislador estatal para establecer los criterios y metodología para el reparto y cálculo de la ayuda unitaria», en los términos de la doctrina constitucional (STC 178/2011, por todas).

Por tanto, la disposición final tercera es contraria a la Constitución, en el sentido de que los títulos competenciales que allí se citan no amparan a la regulación objeto del presente proceso.

#### 7. Alcance de la declaración de inconstitucionalidad.

Llegados a este punto, antes del fallo, solo nos resta pronunciarnos sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que, según hemos visto, incurren las disposiciones objeto de recurso. Por ello hay que tener en cuenta que «[l]a necesidad siempre presente de procurar conservar la eficacia jurídica de aquellos actos cuya anulación pudiera afectar a legítimos derechos de terceros generados en su día por la presunción de legalidad de los mismos, conduce a que la declaración de infracción competencial no implique la de aquellas resoluciones que ya hayan agotado sus efectos por referirse a un ejercicio económico cerrado» (STC 9/2017, de 19 de enero, FJ 3).

Consecuentemente, la pretensión del Gobierno Vasco respecto a la disposición adicional novena puede estimarse satisfecha mediante la declaración de la titularidad de la competencia controvertida, sin que la declaración de la infracción competencial implique la de aquellas resoluciones que, al amparo de dicha disposición adicional novena, han concedido o no las subvenciones cuestionadas, ya dictadas, notificadas y ejecutadas.

### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra los arts. 9, 10 y 11, disposición adicional novena, disposición final tercera y anexo I del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores y en su virtud:

1.º Declarar que son inconstitucionales y nulos los incisos «mediante la concesión de un pago único anual» del apartado primero del art. 9; «junto con la información de los beneficiarios y los importes que les corresponden de acuerdo con lo previsto en los apartados anteriores» y «a partir de la información a que hace referencia el artículo 11» del apartado segundo del art. 10 y «durante el primer trimestre del año» del apartado tercero del art. 10, así como el art. 11 del Real Decreto-ley 15/2018.

2.º Declarar que la disposición adicional novena y la disposición final tercera del Real Decreto-ley 15/2018 son inconstitucionales en los términos de los fundamentos jurídicos 7 y 6 e), respectivamente.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintitrés de septiembre de dos mil veinte.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.