



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 14/2012, de 18 de setembre,
sobre l'Ordre SSI/1199/2012, de 4 de juny, per la qual s'estableixen
les bases reguladores i es convoca la concessió de subvencions per a
la realització de programes de cooperació i voluntariat socials amb
càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les
persones físiques**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Eliseo Aja, del conseller Pere Jover Presa, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre l'Ordre SSI/1199/2012, de 4 de juny, per la qual s'estableixen les bases reguladores i es convoca la concessió de subvencions per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques (BOE núm. 135, de 6 de juny de 2012).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 30 d'agost de 2012 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 2551) un escrit de 28 d'agost de 2012, de la vicepresidenta del Govern, pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.b, 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, del mateix dia, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'Ordre SSI/1199/2012, de 4 de juny, per la qual s'estableixen les bases reguladores i es convoca la concessió de subvencions per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques (BOE núm. 135, de 6 de juny de 2012).

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 31 de juliol de 2012, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat contra l'Ordre esmentada. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen atès el seu caràcter preceptiu per al cas que s'acordés interposar un conflicte positiu de competència contra aquesta disposició reglamentària.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 4 de setembre de 2012, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. Es va designar ponent del Dictamen esmentat la consellera Antonia Agulló Agüero.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern, a fi de sol·licitar-li la

informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a l'objecte del dictamen.

4. En data 7 de setembre de 2012 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 2567), un escrit de la Vicepresidència del Govern que adjuntava la resposta del Govern de l'Estat, adoptada en el Consell de Ministres de 31 d'agost de 2012, al requeriment formulat pel Govern de la Generalitat.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 18 de setembre de 2012.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

El Govern de la Generalitat ha sol·licitat dictamen al Consell, prèviament a l'eventual plantejament d'un conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional (art. 16.2.b, 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer), sobre l'Ordre SSI/1199/2012, de 4 de juny, per la qual s'estableixen les bases reguladores i es convoca la concessió de subvencions per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques (en endavant, Ordre SSI/1199/2012).

Aquesta Ordre ministerial, com exposarem més endavant, presenta una gran semblança amb l'Ordre SSI/1209/2012, de 4 de juny, per la qual s'estableixen les bases reguladores de la concessió de subvencions sotmeses

al règim general de subvencions de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, sobre la qual s'ha emès el Dictamen d'aquest Consell 13/2012, de 13 de setembre. També són similars els termes en què es plantegen en ambdós casos tant la sol·licitud de dictamen del Govern de la Generalitat, com el requeriment d'incompetència al Govern de l'Estat i la resposta d'aquest últim.

En aquest fonament jurídic exposarem, en allò que és essencial, el contingut de l'Ordre sol·licitada i el context normatiu en el qual s'integra; la matèria regulada pels preceptes qüestionats; els arguments de la sol·licitud que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat i del requeriment d'incompetència presentat pel Govern de la Generalitat, al qual aquesta es remet expressament, així com, succintament, la resposta del Govern de l'Estat. Finalment, avançarem l'estructura del Dictamen per tal de donar adequada resposta a les qüestions que ens planteja la petició del Govern.

1. Com indica el seu títol, l'Ordre SSI/1199/2012 estableix, d'una banda, les bases que regulen, per a l'any 2012, la concessió de subvencions per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials, d'interès general, amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF) i, de l'altra, convoca la concessió de les subvencions corresponents.

Abans d'abordar succintament el contingut de l'Ordre sol·licitada, és convenient exposar a grans trets el context normatiu en el qual aquesta s'integra. L'origen de la norma que ens ocupa es troba en la disposició addicional cinquena de la Llei 33/1987, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 1988, per la qual s'estableix amb caràcter permanent l'assignació tributària a finalitats religioses i a altres finalitats d'interès social d'un percentatge del rendiment de l'IRPF. Aquest percentatge

es fixa a la llei de pressupostos de cada any i s'aplica sobre la quota íntegra de l'impost resultant de les declaracions anuals presentades pels contribuents (disposició addicional cinquena, apt. dos). L'apartat 8 de la disposició addicional cinquena esmentada autoritza el Govern per dictar, a proposta del ministre d'Economia i Hisenda, les normes de desplegament i aplicació de tot el que estableix aquesta disposició.

Com a desenvolupament d'aquesta norma, el Govern de l'Estat va dictar el Reial decret 825/1988, de 15 de juliol, pel qual es regulen les finalitats d'interès social de l'assignació tributària de l'IRPF, i el Reial decret 195/1989, de 17 de febrer, pel qual s'estableixen els requisits i el procediment per sol·licitar les ajudes per a finalitats d'interès social, derivades de l'assignació tributària de l'IRPF. Ambdós decrets, amb algunes modificacions, són encara vigents.

D'acord amb la normativa anterior, a partir de la fixació de la quantia del percentatge de l'IRPF per les lleis anuals de pressupostos, una ordre ministerial estableix també cada any les bases reguladores i la convocatòria de les subvencions corresponents a aquesta assignació tributària. L'última d'aquestes ordres és la SSI/1199/2012, objecte d'aquest Dictamen, que deroga l'anterior SPI/1191/2011, de 6 de maig (disposició derogatòria única). Cal fer notar que la menció del títol competencial de l'article 149.1.1 CE no apareix en aquest tipus d'ordres fins l'any 2006, en què s'hi fa referència en el preàmbul, i més tard, a partir del 2010, l'esmentat títol es troba recollit expressament en la part dispositiva de la norma.

El contingut de les esmentades ordres ministerials ha estat objecte de controvèrsia competencial entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya tant en la jurisdicció constitucional com en l'ordinària. A mode d'exemple, les ordres TAS/892/2006, de 23 de març, i SAS/1352/2009, de 26 de maig, objecte, respectivament, dels conflictes positius de competència núm. 7625-2006 i

7604-2009, promoguts pel Govern de la Generalitat davant el Tribunal Constitucional (BOE núm. 230, de 26 de setembre de 2006, i núm. 246, de 12 d'octubre de 2009, respectivament), ambdós pendents encara de resolució.

El preàmbul de l'Ordre SSI/1199/2012, partint de la competència que atribueix a l'Estat l'article 149.1.1 CE, estableix que la finalitat que es persegueix amb les subvencions que s'hi regulen és «la consecución de la igualdad de los ciudadanos en las políticas sociales, promoviendo las condiciones y removiendo los obstáculos, tal y como indican los artículos 1.1 y 9.2 de la Constitución Española, para que dicha igualdad sea efectiva». Tot seguit, el preàmbul es refereix al caràcter imprescindible d'una gestió centralitzada de les subvencions per part de l'Administració general de l'Estat basant-se en tres raons: la primera, perquè és aquesta la que «se encuentra en mejor disposición, por las competencias que tiene constitucionalmente atribuidas como garante de la igualdad» per assolir-la de forma efectiva en l'exercici dels drets socials, d'acord amb els criteris d'eficiència i economia de la despesa pública ex article 31.2 CE, en temps de limitació dels recursos disponibles per exigències de l'estabilitat pressupostària. La segona, per tal de «garantizar la igualdad de los posibles destinatarios en todo el territorio nacional», i la tercera, «para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute». A més a més, afegeix que aquestes actuacions, tal com les regula l'Ordre estatal, estan relacionades amb la «consecución del interés general de la Nación, y de los de carácter supracomunitario», que «queda confiada a los Órganos Generales del Estado».

Finalment, el preàmbul posa de manifest que la definició dels programes que tenen caràcter estatal i la delimitació de les prioritats que cal tenir en compte per a la concessió de les subvencions s'han dut a terme amb la consulta

prèvia, entre d'altres, a les comunitats autònomes, i s'han acordat en la Conferència Sectorial d'Afers Socials. A la vegada, destaca que «se enmarcan dentro de las actuaciones impulsadas por el Gobierno dirigidas a los grupos sociales afectados por carencias sociales, culturales o económicas» com són les de dependència i les previstes en els diversos programes com ara diferents plans estatals i estratègics adoptats, de manera que els programes subvencionats «tenderán a complementar las actividades encaminadas a la atención de las necesidades sociales previstas en los programas de las diversas Administraciones Públicas». Així mateix, s'enquadren en les línies d'actuació que es recullen en l'Acord marc subscrit el 18 d'octubre de 2006, per al desenvolupament de programes d'interès social, entre el (llavors) Ministeri de Treball i Afers Socials i el Tercer Sector d'Acció Social.

Pel que fa al contingut de l'articulat de l'Ordre objecte del Dictamen, sens perjudici de l'exposició detallada dels preceptes qüestionats, que farem en el seu moment, cal dir que la norma especifica tots els aspectes relatius a les bases reguladores de la convocatòria i a l'acte de convocatòria per a la concessió de les subvencions. Per tant, preveu els programes objecte de subvenció que es consideren de caràcter prioritari (art. 2 i annex A); les entitats i organitzacions que poden sol·licitar les subvencions, i que tenen, per tant, el caràcter de beneficiàries (art. 3); les circumstàncies que determinen que els programes siguin d'interès general i, en conseqüència, objecte de subvenció (art. 4); els crèdits disponibles i la seva distribució per programes (art. 5 i annex B). Així mateix, l'Ordre regula el procediment de gestió de les esmentades subvencions amb detall dels òrgans estatals competents que intervenen en aquest procediment, des del seu inici fins a la resolució de concessió i el pagament subsegüent, incloent-hi les actuacions posteriors de seguiment i control, el règim sancionador i, quan escaigui, el reintegrament (art. 6 a 21 i annexos I, II, III, IV i C).

Segons estableix la disposició final primera, l'Estat dicta l'Ordre examinada a l'empara de la seva competència exclusiva per regular les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets i en el compliment dels seus deures constitucionals, conforme a l'article 149.1.1 CE. D'altra banda, la disposició final segona fixa que, en allò no previst a l'Ordre, s'aplicarà, supletòriament, el que disposa la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, el Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, que la desenvolupa, i la Llei 30/1992, de 26 de novembre (LRJPAC).

2. Quant als preceptes objecte de la petició, el Govern sol·licita al Consell l'anàlisi de l'Ordre SSI/1199/2012, sense una especificació ulterior dels articles qüestionats. No obstant això, en la mesura que demana el nostre parer sobre aquesta norma «en els termes i amb l'abast en què ha estat objecte de l'adjunt requeriment d'incompetència», ens centrarem en els preceptes respecte dels quals el Govern de la Generalitat ha requerit al Govern de l'Estat. Aquests preceptes són els articles 1, 2 (i l'annex A), 4 i del 6 al 21. A continuació, exposarem resumidament el seu contingut.

L'article 1 es refereix a l'àmbit d'aplicació i l'objecte de l'Ordre, que es concreta en l'establiment de les bases reguladores i la convocatòria de la concessió de les subvencions per a l'any 2012, per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials amb càrrec a l'IRPF (apt. 1); programes que s'adrecen a una sèrie de grups socials afectats per mancances de diversa índole que el mateix precepte detalla (apt. 2). Per fer front a l'esmentada convocatòria, el precepte fixa la quantia i el seu possible increment (apt. 2).

L'article 2, en consonància amb el precepte anterior, i d'acord amb la previsió de l'article 2 del Reial decret 825/1988 sobre els programes de cooperació i voluntariat que cal entendre inclosos en la noció de «finalitats d'interès

social» a les quals es destina el percentatge de l'IRPF, fixa tretze tipologies de programes diferents, que defineix com d'«interès general» als efectes previstos en l'article 2.2 del Decret esmentat, i de caràcter prioritari, i detalla les diferents actuacions i programes de què es componen. L'annex A, per la seva banda, recull una ulterior definició dels programes i de les prioritats i els requisits que han de complir.

L'article 4 regula les activitats elegibles que, pel fet de constituir programes d'interès general, poden ser objecte de subvenció i fixa les circumstàncies que permeten qualificar-los d'aquesta manera.

L'article 6, pel que fa al procediment, determina els òrgans competents estatals per a l'ordenació, la instrucció i la resolució d'aquest, mentre que l'article 7 fa referència a la presentació de la sol·licitud i a les memòries explicatives, amb remissió expressa als models que figuren com a annexos I, II, III i IV, a la documentació que ha d'acompanyar ambdues i al procediment d'esmena dels errors. L'article 8 fixa les disposicions relatives al finançament dels programes presentats amb la determinació d'una sèrie de limitacions a les despeses corrents i de gestió i administració imputables a la subvenció. D'altra banda, l'article 9 conté els criteris objectius de valoració i la seva ponderació per a l'adjudicació de les subvencions, d'acord amb les prioritats establertes a l'article 2 de la mateixa Ordre. L'article 10 preveu la possibilitat que els òrgans estatals competents sol·licitin informes per avaluar millor les sol·licituds; i els articles 11, 13, 14 i 15 estableixen, respectivament, el procediment de resolució de concessió de la subvenció, la subscripció del conveni programa entre el titular de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat i els representants de les organitzacions, la forma de pagament de la subvenció i les modificacions de la resolució i del conveni programa en cas d'alteració de les condicions que es van tenir en compte per a la concessió, actuacions que són totes atribuïdes a òrgans de l'Administració de l'Estat. A més, l'article 12 preveu l'actuació i l'atorgament

de subvencions en el cas de situacions d'emergència social. Les obligacions que han d'observar els beneficiaris de les subvencions, a més de les que, amb caràcter general, els corresponen d'acord amb l'article 14 de la Llei 38/2003, són les prescrites per l'article 16 de l'Ordre (les quals incorporen l'obligació d'utilitzar el logotip detallat a l'annex C); l'article 17 atribueix a la mateixa Secretaria d'Estat el control, el seguiment i l'avaluació del compliment d'aquestes obligacions; l'article 18 determina quines despeses són subvencionables i l'article 19 com s'ha de dur a terme la justificació per part de les organitzacions del compliment de les condicions imposades en la subvenció i l'assoliment dels objectius previstos. L'article 20 sotmet l'actuació de les entitats i organitzacions beneficiàries de les subvencions a les responsabilitats i al règim sancionador que estableixen el títol V de la Llei 38/2003 i, en general, la normativa administrativa aplicable a la matèria (LRJPAC i RD 1398/1993). Finalment, l'article 21 fixa en quins casos i de quina manera és procedent el reintegrament de les quanties percebudes o generades per la subvenció en cas d'incompliment.

3. Quant a la fonamentació dels dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat, la sol·licitud parteix de l'enquadrament natural de l'Ordre en la matèria «serveis socials», atès que aquesta pretén fomentar actuacions d'entitats i organitzacions en l'àmbit social. Per això, considera que l'Ordre esmentada envaeix la competència exclusiva de la Generalitat de l'article 166 EAC, i també l'article 114.2 EAC, perquè «s'estableix la regulació i es fa la convocatòria, gestió i concessió de les subvencions de manera centralitzada des dels òrgans ministerials, impeding l'actuació de les Comunitats Autònomes quant als projectes a realitzar en el seu respectiu territori». Considera, a més, que aquesta regulació no troba empara en l'article 149.1.1 CE que s'hi invoca.

D'aquesta manera, el Govern de la Generalitat al·lega que l'Ordre SSI/1199/2012 vulnera l'ordre de distribució competencial

constitucionalment i estatutàriament establert, tal com ha estat interpretat per la doctrina constitucional des de la STC 13/1992 fins a l'actualitat, amb especial invocació de les STC 178/2011, de 8 de novembre, 36/2012, de 15 de març, i 150/2012, de 5 de juliol. En conseqüència, entén que es reincideix en la vulneració de l'ordre competencial «amb una actuació reticent a reconèixer i respectar el caràcter vinculant de la jurisprudència constitucional i els seus efectes *erga omnes*».

L'escrit del requeriment d'incompetència, al qual es remet la petició, proposa un seguit de modificacions de l'Ordre que examinem. Així, l'article 1 hauria de territorialitzar l'import per tal que cada comunitat autònoma dugués a terme la pertinent convocatòria en règim de concurrència competitiva. L'article 2 i l'annex A haurien de tenir caràcter genèric i indicatiu, per tal que les comunitats autònomes competents especifiquessin i concretessin els objectius i les actuacions. En l'article 4 caldria suprimir la referència a l'afectació territorial de diverses comunitats autònomes per definir l'interès general dels programes prioritaris, atès que l'àmbit territorial d'un projecte no és un criteri vàlid per definir l'ordre competencial. Finalment, caldria suprimir els articles 6 a 21 perquè regulen aspectes que, a Catalunya, són competència de la Generalitat.

En la resposta a aquest requeriment, el Govern de l'Estat nega l'aplicabilitat a aquest supòsit de la doctrina continguda en la STC 178/2011; situa l'Ordre ministerial qüestionada en el quart supòsit del fonament jurídic 8 de la STC 13/1992, al·ludint al fonament jurídic 13 de l'esmentada Sentència, i amb citació expressa de les STC 146/1986, de 25 de novembre, i 95/1986, de 10 de juliol; i justifica la no-territorialització i la gestió centralitzada de les subvencions a les quals es refereix la dita Ordre ministerial en la supraterritorialitat dels programes i els ajuts als quals aquestes es destinen.

4. Com ja hem exposat a l'inici d'aquest fonament jurídic, tant la norma a la qual es refereix la petició de dictamen com els termes en què se sol·licita la nostra opinió consultiva presenten una gran similitud amb els del DCGE 13/2012, per la qual cosa farem una àmplia remissió al seu contingut. Per això, en el fonament jurídic segon farem referència succinta a l'enquadrament material, a la delimitació i l'abast dels títols competencials invocats i a la seva projecció sobre el poder de despesa (*spending power*) de l'Estat, amb remissió al que hem dit en el DCGE 13/2012. En aquest mateix fonament, tractarem les especificitats que presenta aquest Dictamen: *a)* l'origen dels fons; *b)* els pronunciaments continguts en el fonament jurídic 13.k de la STC 13/1992; *c)* l'abast de les bases reguladores, i *d)* la qüestió de la supraterritorialitat. Finalment, en el fonament jurídic tercer, aplicarem el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat als preceptes qüestionats.

Segon. El marc constitucional i estatutari de competències aplicable a l'Ordre SSI/1199/2012

1. Ja hem reiterat la coincidència substancial entre l'objecte del Dictamen i el precedent DCGE 13/2012, relatiu a l'Ordre ministerial SSI/1209/2012, de 4 de juny, tant per raó de la matèria afectada com pel títol competencial en el qual s'empara la seva regulació i per la identitat de les competències de la Generalitat que es consideren vulnerades. Per aquest motiu, podem remetre l'anàlisi d'aquestes qüestions a allò que s'ha exposat en l'esmentat Dictamen, sense necessitat d'efectuar altres consideracions que les estrictament necessàries per atendre les diferències que presenta la norma que ara examinem i que seran exposades posteriorment.

Per tal de determinar el paràmetre de constitucionalitat aplicable en l'anàlisi de l'Ordre objecte de consulta, és necessari, en primer lloc, enquadrar els

seus preceptes en la matèria competencial a la qual es refereix, i seguidament, delimitar l'abast dels títols competencials que s'invoquen.

Ens remetem, doncs, en primer lloc, al raonament efectuat en el DCGE 13/2012 (FJ 2.1 i .2), d'acord amb el qual la matèria en què s'enquadra l'Ordre analitzada en el present Dictamen, atesa la naturalesa dels programes als quals aquesta destina les subvencions, és l'«assistència social» de l'article 148.1.20 CE, matèria sobre la qual la Generalitat ha assumit competències exclusives. Concretament, els àmbits que resulten afectats per l'Ordre ministerial s'identifiquen amb facilitat dins de les competències exclusives de la Generalitat en matèria de serveis socials, voluntariat, menors i protecció de la família (art. 166 EAC).

En segon lloc, també és important assenyalar que l'establiment de les bases reguladores i la convocatòria de subvencions, que constitueix l'objecte de l'Ordre esmentada permet ser qualificat sense dificultat com a «activitat de foment» de l'Estat, cosa que condueix a aplicar allò que disposa l'article 114.2 EAC, relatiu a l'activitat de foment en matèries de competència exclusiva de la Generalitat.

En tercer lloc, cal fer referència a la invocació de l'article 149.1.1 CE, que fa la disposició final primera de l'Ordre ministerial examinada, com a títol habilitant per emparar la potestat subvencional de l'Estat en l'àmbit competencial dels serveis socials. En aquesta qüestió, en el DCGE 13/2012 ja hem rebutjat expressament la citació de l'article 149.1.1 CE, atès que «ni el preàmbul ni l'articulat no contenen cap referència específica al dret constitucional que pretesament es regula, ni tampoc al precepte de la Constitució que, suposadament, el reconeix» (FJ 2.3.A). Per aquesta raó, hem declarat la inexistència d'un títol competencial que empari la regulació de subvencions per part de l'Estat en la matèria esmentada. I com a conseqüència de l'anterior, hem interpretat que, dels «quatre supòsits

subvencionals previstos a la jurisprudència constitucional, el que resulta aplicable al cas que ara ens ocupa és el supòsit primer del fonament jurídic 8 de la STC 13/1992» (FJ 2.5), la doctrina de la qual es considera traslladable, de conformitat amb el que disposa l'article 114.2 EAC. Per tant, són aplicables a aquest Dictamen les consideracions generals que figuren en el DCGE 13/2012 sobre la potestat subvencional de l'Estat en matèria d'«assistència social» (FJ 2.5 i 3.1).

En darrer lloc, quant a la necessitat de centralitzar la gestió de les subvencions estatals a què al·ludeix el preàmbul de l'Ordre que es dictamina, ens hem de tornar a remetre al DCGE 13/2012, en què hem afirmat, d'acord amb la jurisprudència constitucional, que el caràcter supraterritorial dels ajuts no justifica per si mateix la centralització dels fons corresponents, ni molt menys la seva gestió centralitzada per òrgans de l'Administració de l'Estat (FJ 3.2.B).

En definitiva, aquestes consideracions, segons hem indicat, són plenament traslladables a la disposició aquí examinada i, com veurem seguidament, ens remeten al mateix paràmetre de constitucionalitat.

2. Quant a les especificitats que presenta aquest Dictamen respecte del DCGE 13/2012, es concreten en els aspectes següents: A) l'origen dels fons de les subvencions que, en el cas de l'Ordre objecte de dictamen, procedeixen de l'assignació tributària de l'IRPF (art. 1.1 OM); B) l'existència d'un pronunciament específic del Tribunal Constitucional, la STC 13/1992, de 6 de febrer, sobre la constitucionalitat de la consignació pressupostària d'aquests fons (FJ 13.k.a); C) l'abast de les bases reguladores de les subvencions, i D) la dimensió supraterritorial que aquesta Ordre exigeix expressament, i en la majoria dels casos, als programes subvencionables (art. 4 OM).

A) Pel que fa a l'origen dels fons en l'assignació tributària de l'IRPF, que són objecte de distribució mitjançant subvencions estatals, cal recordar que aquest origen específic i la seva afectació a unes finalitats determinades no altera la configuració del poder de despesa (*spending power*) elaborada per la jurisprudència constitucional. En aquest sentit, segons la doctrina constitucional, «si por el origen de los fondos se pudiera condicionar el destino que se haya de dar a los mismos, se privaría a las Comunidades Autónomas de una potestad de decisoria fundamental sin la que no cabe hablar de autonomía» (STC 13/1992, FJ 7).

La predeterminació de la seva destinació implica que les subvencions s'insereixin en l'àmbit dels serveis socials, en el qual les comunitats autònomes tenen competències exclusives. Concretament, aquestes finalitats d'interès social a les quals es destinen els fons derivats de l'assignació de l'IRPF estan recollits en el Reial decret 825/1988, de 15 de juliol. I, així mateix, determina la consignació centralitzada de la corresponent partida pressupostària, com a excepció a la regla general que obliga a la territorialització dels fons en la llei de pressupostos generals.

B) La STC 13/1992, en el seu fonament jurídic 13.K.a, va declarar la constitucionalitat de la partida pressupostària que establia de forma centralitzada la destinació a finalitats socials, concretament als fins de l'article 2 RD 825/1088, de l'assignació tributària de l'IRPF en la LPGE de 1989.

Sobre això, és important destacar, en primer lloc, que l'esmentat fonament jurídic d'aquesta Sentència no estableix la legitimitat constitucional de la centralització de les subvencions que es concedeixen amb càrrec a la dita assignació, sinó que es limita a declarar la constitucionalitat de la centralització de la referida partida pressupostària, la qual cosa no impedeix la seva possible territorialització posterior. En aquest sentit, respecte als

efectes de la consignació pressupostària, l'alt Tribunal ha dit que «las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en nada regulan o predeterminan la forma en que el gasto ha de invertirse, sino que sólo autorizan la disposición de los fondos y predeterminan el concepto por el que autorizan su uso [...]» (STC 13/1992, FJ 5, amb citació a la STC 146/1986, FJ 8).

I també ha afirmat que «incluso si tales partidas no figuran como transferencias a las Comunidades Autónomas con fijación de su destino final, sino que aparecen directamente como transferencias a sus destinatarios últimos (familias, instituciones sin fines de lucro, empresas, asociaciones, etc.), de ello no se sigue necesariamente la inconstitucionalidad de las mismas, siempre que por normas inmediatamente posteriores o por convenio ajustado a los principios constitucionales y reglas de distribución de competencias, los fondos en cuestión se distribuyan efectivamente entre las Comunidades Autónomas competentes para gestionarlos» (STC 13/1992, FJ 9, i 178/2011, FJ 5).

En segon lloc, de la lectura d'aquest fonament jurídic 13, no es dedueix allò que afirma el preàmbul de l'Ordre ministerial examinada, que la potestat subvencional de l'Estat amb càrrec als fons procedents de l'assignació de l'IRPF se situï en el supòsit quart del fonament jurídic 8 de la STC 13/1992, que preveu que, tot i tenir les comunitats autònomes la competència exclusiva sobre una matèria en la qual recauen les subvencions, aquestes poden ser gestionades centralitzadament per l'Estat quan sigui imprescindible i estigui justificat i quan aquest disposi d'un títol competencial, específic o genèric.

De fet, l'existència d'un títol competencial de l'Estat constitueix un element clau en l'articulació dels quatre supòsits que estructuraven la seva potestat subvencional quan afecta matèries que són competència de les comunitats autònomes, d'acord amb el fonament jurídic 8 de la STC 13/1992.

Per aquest motiu, quan l'actuació de l'Estat està emparada en un títol competencial, genèric o específic, el Tribunal Constitucional parteix sempre de la referència expressa a aquest títol a l'hora d'examinar els diferents supòsits d'exercici de la potestat subvencional subjectes al seu enjudiciament. Així ho fa en el mateix fonament jurídic 13.K.a, quan es refereix als «programas internacionales de ayuda» i al·ludeix expressament al títol competencial sobre relacions internacionals; i, a títol d'exemple, així ho fa també en el fonament jurídic 15 de la mateixa Sentència, quan s'invoça un títol competencial genèric, l'article 149.1.1 CE, respecte a les pensions. Per tant, el fet que el Tribunal ni tan sols esmenti el títol competencial de l'Estat en el cas que ara ens ocupa permet entendre que està reconeixent implícitament que aquest no en disposa. La inexistència de títol competencial impedeix que la potestat subvencional de l'Estat es pugui situar en el supòsit quart del fonament jurídic 8 i condueix a la seva ubicació en el supòsit primer dels establerts per la doctrina constitucional, atesa la competència exclusiva de la comunitat autònoma sobre la matèria (STC 13/1992, FJ 8). En aquest sentit, la STC 178/2011, declara que:

«[L]as subvenciones estatales "sólo es posible [que queden incluidas en dicho supuesto cuarto] cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia" y, como ya hemos advertido, sobre la materia "asistencia social" el Estado carece de título competencial alguno, [...].

Sin embargo, el Estado puede intervenir legítimamente en la materia "asistencia social", aún sin título propio específico o genérico, a través de políticas subvencionales, pero habrá de hacerlo mediante el sistema del primer supuesto previsto en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992.»
(FJ 5)

C) Un cop situada la potestat subvencional de l'Estat a què fa referència l'Ordre objecte de dictamen, en el supòsit primer de la classificació efectuada per la doctrina constitucional, cal que ens referim a l'abast de les bases reguladores de l'Ordre dictaminada en relació amb les competències autonòmiques d'especificació dels objectius i de regulació de les condicions d'atorgament, més enllà de les facultats de gestió i tramitació d'aquestes (art. 114.2 EAC). En aquest sentit, com ha dit la STC 13/1992, tantes vegades esmentada:

«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 [...]» (FJ 8.a)

No obstant això, com posem de manifest en el DCGE 13/2012 (FJ 3.1), la STC 178/2011 (FJ 7) produeix una «certa confusió», ja que admet «la competència estatal per regular matèries com són l'objecte i la finalitat dels ajuts, la seva modalitat tècnica, la identificació dels possibles beneficiaris i els requisits que aquests havien de complir, entre altres qüestions, que més aviat es podrien considerar com a elements integrants del supòsit segon dels previstos en el fonament jurídic 8 de la STC 13/1992, tantes vegades citada». I és clar que aquests dos supòsits subvencionals no són idèntics, ni intercanviables, ja que en cas contrari resultaria desvirtuada la classificació que d'aquests efectua la doctrina constitucional i dels efectes concrets que de cadascun es deriven.

D'altra banda, els fons als quals es refereixen aquestes subvencions, com ha dit la STC 13/1992, s'han de transferir a les comunitats autònomes, amb l'únic condicionament genèric i estrictament indispensable per assegurar la destinació de la subvenció, afectant-la a la finalitat prevista en els

pressupostos generals de l'Estat «de modo que se respete la "autonomía financiera de las Comunidades Autónomas"» (FJ 6). Aquesta afectació, però, ha de ser global o genèrica, en funció de matèries o sectors de l'activitat econòmica o social, de manera que l'especificació pressupostària dels crèdits «sea la mínima imprescindible para acomodarse a las exigencias del principio de legalidad presupuestaria y deje el margen necesario de actuación para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer su competencia exclusiva en la materia "desarrollando en el sector subvencionado una política propia [...]» (FJ 7).

Per resoldre aquesta qüestió, doncs, ens hem de cenyir a allò que disposa l'article 114.2 EAC, que atorga a la Generalitat, respecte de les subvencions estatals en les matèries de la seva competència exclusiva, «l'especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions estatals [...] i també la regulació de les condicions d'atorgament [...]».

Aquest paràmetre l'aplicarem a l'hora d'enjudiciar els preceptes concrets que conformen les bases reguladores en l'Ordre dictaminada.

D) En aquest mateix fonament jurídic ja hem conclòs que l'activitat estatal de foment que ens ocupa, per la manca de títol competencial, no s'insereix en el supòsit quart del fonament jurídic 8 de la STC 13/1992. No obstant això anterior, l'article 4 de l'Ordre examinada, quan estableix quins són els programes que es consideren d'interès general i, per tant, objecte de subvenció, fa referència reiterada al seu abast i als efectes supraterritorials. A més, en el preàmbul es fa esment als interessos de «carácter supracomunitario» i al caràcter imprescindible de la gestió centralitzada de les subvencions convocades.

Aquesta última qüestió ja s'examina en el DCGE 13/2012 pel fet que, en aquell supòsit, s'exigia el caràcter estatal als programes perquè poguessin

ser finançats, tot assenyalant que la dimensió supraterritorial de les actuacions subvencionables no exclou la possibilitat de territorialització de les subvencions i la gestió autonòmica d'aquestes (FJ 3.2.B). En realitat, l'àmbit estatal i la dimensió supraterritorial són expressions equivalents, per la qual cosa, sent la diferència entre l'un i l'altre un supòsit merament formal, és possible traslladar aquí els arguments exposats en l'esmentat Dictamen.

Amb caràcter general, però, hem d'insistir que la supraterritorialitat en cap cas pot justificar la gestió de les subvencions per l'Estat, prescindint del seu enquadrament en algun dels quatre supòsits del fonament jurídic 8 de la STC 13/1992 i al marge, així mateix, de la distribució competencial. Com s'assenyala en la mateixa Sentència, «es claro que el Estado, mediante el ejercicio del poder legislativo presupuestario, no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público) entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial. El poder de gasto o subvencional es siempre un poder instrumental que se ejerce "dentro" y no "al margen" del orden de competencias» (FJ 6).

Dit això, i malgrat que l'Estat, en el cas que ara s'analitza, no disposa d'un títol competencial que l'empari, examinarem si concorre la necessitat imprescindible que exigeix el supòsit quart de la jurisprudència constitucional per avalar aquesta gestió centralitzada, principalment quan les activitats subvencionables presentin l'esmentada dimensió supraterritorial. Aquest supòsit no utilitza la supraterritorialitat com a element determinant de la gestió centralitzada de les subvencions, sinó que exigeix:

«Que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, 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.» (FJ 8)

Conseqüentment, aquesta exigència també s'aplica als casos de supraterritorialitat en els quals només és possible la gestió centralitzada de les subvencions quan concorre la imprescindible necessitat del supòsit quart i l'Estat, com hem indicat, disposa d'un títol competencial. Com ha dit el Tribunal Constitucional en la STC 89/2012, de 7 de maig:

«Conviene recordar, en este punto, que la incidencia supraautonómica de las ayudas no constituye en sí misma un criterio que justifique la centralización de su tramitación y gestión. Y no sólo porque la supraterritorialidad no es un título competencial (STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 5), sino porque existen otros modelos distintos al de la actuación directa del Estado para diseñar una política de ayudas que, aun partiendo de elementos territoriales concretos, proyecte sus efectos a la generalidad del territorio. La adopción de una solución basada en la decisión unitaria, con la consiguiente exclusión de la competencia autonómica, por el mero hecho de que los efectos del sistema de ayudas previsto puedan tener efectos supraautonómicos no es compatible con la Constitución (SSTC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4; 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9; y 38/2012, de 26 de marzo, FJ 5).» (FJ 7)

Quant a la concurrència en l'Ordre examinada de la imprescindible necessitat de centralització de la gestió de les subvencions a què es refereix, cal dir que, igual que en el cas de l'Ordre ministerial que ha estat objecte del nostre Dictamen 13/2012, aquesta necessitat imprescindible no resulta en cap moment justificada i tampoc no es dedueix «sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de que se trata» (STC 13/1992, FJ 8.d), ja que, com s'ha dit anteriorment, la dimensió supraterritorial dels projectes subvencionables no pot excloure la competència autonòmica. A més, de l'adscripció amb caràcter genèric a fins socials d'aquestes subvencions es

dedueix el contrari. Com es diu en el DCGE 13/2012, quan la finalitat de la subvenció és el finançament de tot un sector dedicat a l'assistència social (el Tercer Sector al qual fa referència l'exposició de motius), la conseqüència lògica és la territorialització de la subvenció.

D'altra banda, les referències que fa el preàmbul de l'Ordre ministerial a la necessitat de garantir «la igualdad de los posibles destinatarios en todo el territorio nacional», així com «la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector», són meres afirmacions que no es justifiquen.

A més, com ha dit el Tribunal Constitucional, la necessitat de garantir la igualtat entre els possibles destinataris dels ajuts en tot el territori de l'Estat «no puede admitirse como una de las circunstancias que justifican la excepcional tramitación centralizada (STC 38/2012, de 26 de marzo, FJ 6, citando la STC 200/2009, de 28 de septiembre, FJ 4)» (STC 89/2012, FJ 7), ja que existeixen mecanismes de cooperació i coordinació «a través de los cuales es posible valorar cuáles son, de entre los diferentes proyectos que presenten las entidades y organizaciones no gubernamentales, los que mejor satisfacen las finalidades [...] pretendidas por la norma reguladora.» (STC 38/2012, FJ 6, i, en la mateixa línia, STC 188/2001, FJ 11)

Així mateix, s'ha d'afegir que una Ordre com la dictaminada, que convoca subvencions, no és un instrument adequat per fer una ordenació bàsica d'un sector i, per tant, no és una mesura l'efectivitat de la qual hagi de ser garantida mitjançant una gestió centralitzada (STC 13/1992, FJ 8 i també, en el mateix sentit, STC 136/2009, de 15 de juny, FJ 4).

En definitiva, cal concloure que la potestat subvencional de l'Estat, destinada a fins d'interès social, amb càrrec a l'assignació tributària de l'IRPF, amb l'especialitat que suposa la no-territorialització en els pressupostos generals

de l'Estat de la consignació pressupostària corresponent, se situa en el supòsit primer del fonament jurídic 8 de la STC 13/1992 i que no es donen cap de les condicions que s'exigeixen per a una gestió centralitzada. Això determina que li sigui aplicable la jurisprudència constitucional sobre aquesta potestat en matèria de serveis socials, específicament la doctrina continguda en la STC 178/2011, i el que disposa l'article 114.2 EAC.

Tercer. L'adequació dels preceptes sol·licitats a l'ordre constitucional i estatutari de competències

1. Com s'ha indicat en el fonament jurídic anterior, partint del supòsit primer del fonament jurídic 8 de la STC 13/1992, l'Estat pot destinar fons a matèries que són competència exclusiva de la Generalitat encara que ho faci sense títol competencial, com és el cas de la matèria de serveis socials. Però ho haurà de fer respectant l'ordre competencial, la qual cosa significa que haurà de territorialitzar els fons esmentats; que només pot determinar les seves finalitats o la seva destinació genèrica, i que en cap cas li corresponen les competències d'execució.

Cap especialitat, com hem vist, concorre en els fons procedents de l'assignació tributària de l'IRPF, a excepció de la centralització de la partida pressupostària corresponent, que no impedeix, com hem assenyalat, la seva territorialització posterior.

L'Ordre ministerial objecte d'aquest Dictamen estableix les bases reguladores, i convoca i centralitza la gestió de les subvencions que finança amb càrrec a l'assignació tributària de l'IRPF.

La primera observació que s'ha de fer respecte d'això és que la convocatòria per a la concessió de les subvencions és una competència de naturalesa

executiva que, com a tal, comprèn la funció d'administrar i aplicar allò que prèviament ha establert una disposició normativa, raó per la qual l'acte de convocatòria de les subvencions s'insereix en les facultats d'execució que pertanyen a la Generalitat en matèria de serveis socials (art. 166.1 EAC) i, per tant, en l'àmbit de la gestió d'aquestes subvencions que, d'acord amb l'article 114.2 EAC, inclou també la seva tramitació i concessió.

La segona observació és que la jurisprudència constitucional, abans exposada, limita la potestat de l'Estat en el supòsit primer del fonament jurídic 8 de la STC 13/1992 a la determinació genèrica de les finalitats, sectors, subsectors i matèries als quals es destinen els fons, que hauran de ser territorialitzats per respectar les competències exclusives de les comunitats autònomes.

En el cas de l'assignació tributària de l'IRPF, com hem dit en el fonament jurídic anterior, existeix una predeterminació legal dels fons a fins d'interès social que reglamentàriament estableix el Reial decret 825/1988, i que justifica la centralització en la llei de pressupostos generals de l'Estat de la corresponent consignació pressupostària, sens perjudici de la seva posterior territorialització (STC 13/1992, FJ 13.k).

Les finalitats d'interès social a què es refereix aquesta assignació es troben definits a l'article 2 del Reial decret esmentat, que l'article 1.2 de l'Ordre ministerial examinada recull com a finalitats de la convocatòria que realitza i consisteixen en «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 con discapacidad, 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 para cubrir necesidades de interés general».

La tercera observació és que la STC 178/2011, relativa a la potestat subvencionadora de l'Estat en matèria de serveis socials, que hem considerat d'aplicació general en el fonament jurídic anterior, permet a l'Estat l'establiment dels aspectes centrals de les bases reguladores de les subvencions en les quals inclou els criteris objectius de valoració, malgrat l'enquadrament previ de la potestat subvencional de l'Estat en el supòsit primer del fonament jurídic 8 de la STC 13/1992. Aquest reconeixement de competència estatal suposa una certa contradicció, com hem assenyalat en el fonament jurídic 3.1 del DCGE 13/2012 i recollit en el fonament anterior d'aquest Dictamen, només salvable en la mesura que entenguem que els aspectes centrals esmentats de les bases reguladores de les subvencions formin part de la determinació genèrica de les finalitats a les quals es destinen els fons. En el cas que ens ocupa, aquesta determinació genèrica de les finalitats ja es va dur a terme en el Reial decret 825/1988, que, com s'ha indicat, inclou l'article 1.2 de l'Ordre ministerial examinada com a part de la convocatòria que realitza.

2. Dit això anterior, seguidament examinarem els preceptes objecte de la sol·licitud de dictamen.

A) L'article 1, com ja hem dit en el fonament jurídic anterior, delimita l'àmbit d'aplicació i l'objecte de l'Ordre examinada, la qual, per a l'any 2012, estableix, d'una banda, les bases reguladores de la concessió de subvencions per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials amb càrrec a l'assignació tributària de l'IRPF; i, de l'altra, fa la convocatòria per a la concessió de les esmentades subvencions.

L'apartat 1 d'aquest article, en l'incís «y, además, se convoca la concesión de subvenciones correspondiente al año 2012», i l'apartat 2, que, d'acord amb l'article 22.1 de la Llei 38/2003, general de subvencions, estableix els elements generals de la convocatòria que realitza, com són la finalitat dels fons (programes de cooperació i voluntariat), la quantia de la convocatòria i l'ús dels fons que no s'utilitzin, en la mesura que, com hem dit, la convocatòria forma part de les competències executives que corresponen a la Generalitat, vulneren les competències reconegudes a la Generalitat per l'article 166 EAC i són contraris a l'article 114.2 EAC.

B) L'article 2, que conté una llista exhaustiva dels programes per a l'atenció de necessitats socials d'interès general que es consideren de caràcter prioritari als efectes de l'aplicació de l'Ordre dictaminada, concreta els objectius de la convocatòria a què s'ha fet referència. Conseqüentment, en la mesura que determina els objectius que formen part del contingut de la convocatòria, i per les mateixes raons que en l'apartat anterior, entenem que vulnera les competències de la Generalitat de l'article 166 EAC i és contrari a l'article 114.2 EAC. Per connexió amb aquest article, l'annex A, al qual es remet i que el desenvolupa, detallant les finalitats dels programes, fixant amb detall els seus requisits i les prioritats de les actuacions subvencionables en cadascun d'aquests, també és contrari a les competències de la Generalitat.

C) L'article 4 regula les activitats elegibles que, pel fet de constituir programes d'interès general, poden ser objecte de subvenció, i fixa les circumstàncies que permeten qualificar-los d'aquesta manera. Les circumstàncies a què es refereixen les lletres *a*, *b*, *c* i *e* d'aquest article 4 tenen una dimensió supraterritorial i són: que es trobin integrats per projectes l'execució material dels quals es localitzi en diverses comunitats autònomes (lletra *a*); que siguin programes experimentals, pilot o innovadors, que puguin aportar informació sobre programes d'aplicació en

diferents comunitats autònomes (lletra *b*); i que la seva execució es dugui a terme de forma coordinada en el territori de diferents comunitats autònomes mitjançant una agrupació d'organitzacions no governamentals (lletra *c*); i els que tinguin «efectos directos o indirectos que se extiendan al territorio de distintas comunidades autónomas» (lletra *e*). Els supòsits en què s'entén que concorre l'esmentada circumstància s'expliciten a continuació, amb una vocació clarament omnicomprendiva. Així, s'hi inclouen els programes de recursos limitats en què la demanda sigui superior a l'oferta i s'hagi de garantir la igualtat en les condicions d'accés als ajuts dels residents en diferents comunitats autònomes (lletra *e.1*); els que per la seva naturalesa no siguin susceptibles de fraccionament en actuacions territorialitzades (lletra *e.2*); i els que, quan la quantia sigui minsa, no es puguin territorialitzar sense minvament del compliment dels seus objectius o la garantia d'igualtat en les possibilitats d'accés dels potencials beneficiaris residents en el territori de diferents comunitats autònomes (lletra *e.3*). A aquests programes, d'abast supraterritorial, s'hi afegixen els programes que siguin declarats d'interès general per la comunitat autònoma en el territori de la qual es dugui a terme l'activitat subvencionable (lletra *d*).

Això anterior significa, en definitiva, que la convocatòria subsegüent, de forma majoritària, té per objecte el finançament de programes que tinguin un abast o una dimensió supraterritorial, perquè la seva execució comprèn el territori de diferents comunitats autònomes o perquè d'una manera o d'una altra tenen efectes més enllà del territori d'una comunitat autònoma.

Quant a aquesta qüestió, s'ha de tenir en compte, en primer lloc, que, com ha sostingut reiteradament la jurisprudència constitucional, la dimensió supraterritorial dels programes subvencionables no exclou la possibilitat de territorialització de les subvencions (vegeu, per totes, la STC 89/2012, FJ 7). Així mateix, en segon lloc, cal tenir present que els criteris que determinen la qualificació d'interès general no poden formar part de la determinació

genèrica de les finalitats, objectius o programes subvencionables i, en conseqüència, no poden pertànyer a l'àmbit de la competència de l'Estat respecte a la determinació d'aquestes finalitats. I això perquè aquesta determinació estatal ha de ser genèrica per sectors o subsectors d'activitats. D'altra banda, els supòsits de programes que, d'acord amb aquest precepte, tenen qualificació d'interès general se'ls atribueix una dimensió supraterritorial amb la qual es pretén excloure la gestió de la subvenció en el territori autonòmic. Per tant, per a tots aquests programes «d'interès general», que ja hem vist que són potencialment nombrosos, sobretot per aplicació de la lletra e, s'impedeix la territorialització dels crèdits pressupostaris i, en definitiva, les subvencions corresponents es gestionaran i concediran centralitzadament.

A més, pel que fa al criteri de l'«"interés", "importancia" o "calidad" de los proyectos en relación con las eventuales facultades de gestión estatales» de les subvencions, la STC 200/2009, de 28 de setembre, ha sostingut que:

«[T]ampoco puede admitirse como justificación de la gestión centralizada el argumento de que lo determinante para recibir la subvención es la excelencia de los proyectos, debiendo valorarse a tal efecto todos los que se presenten en el conjunto del territorio nacional, pues tal técnica conduciría, simplemente, a la distorsión del orden de competencias.» (FJ 4)

A la mateixa conclusió ha arribat l'alt Tribunal respecte de la dimensió supraterritorial de les actuacions subvencionables, que tampoc justifica la no-territorialització dels ajuts i la centralització de la seva gestió. I això anterior, com hem assenyalat en el fonament jurídic precedent, amb citació d'aquesta doctrina constitucional, perquè, d'una banda, la «supraterritorialidad no es un título competencial». I, de l'altra, perquè si s'admet l'adopció per part de l'Estat d'una solució basada en una decisió unitària, amb la consegüent exclusió de la competència autonòmica, simplement perquè els efectes del sistema d'ajuts poden tenir efectes

supraautonòmics, s'ignora una jurisprudència constitucional consolidada que entén que els òrgans autonòmics competents han de poder adoptar decisions que produeixin conseqüències de fet en altres llocs del territori de l'Estat (STC 178/2011, FJ 5, i 89/2012, FJ 7). Per aquest motiu, abans d'arribar a aquesta exclusió competencial, són preferibles diverses vies alternatives, basades en la col·laboració, que permetin assolir els objectius pretesos per l'activitat de foment estatal tot i la territorialització dels ajuts (vegeu, entre d'altres, les STC 89/2012, FJ 7; 186/1999, de 14 d'octubre, FJ 10; 148/2000, d'1 de juny, FJ 3, i 200/2009, FJ 4).

En definitiva, a l'examen dels diversos criteris invocats per l'Estat per dur a terme la territorialització dels crèdits i centralitzar la tramitació i concessió de les subvencions, cal aplicar-hi l'afirmació que fa aquesta reiterada doctrina constitucional quan diu que:

«[L]a garantía de la eficacia de la normativa estatal ha de cohonestarse 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, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de esa competencia.» (STC 159/2011, de 19 d'octubre, FJ 7)

Les consideracions efectuades són també d'aplicació, amb molta més raó, a la lletra *d* del mateix article 4, tot i que la qualificació d'interès general del programa correspon a la comunitat autònoma en el territori de la qual es dugui a terme l'activitat subvencionable, pel fet que, com hem dit, la subvenció no es territorialitzarà i serà gestionada de forma centralitzada per l'Estat.

En conseqüència, l'article 4 vulnera les competències de la Generalitat de l'article 166 EAC i és contrari a l'article 114.2 EAC.

D) Els articles 6 a 15 i 18 es refereixen a una sèrie d'aspectes que configuren la gestió i, en concret, el procediment administratiu de tramitació de les subvencions des del seu inici, amb la presentació de les sol·licituds, fins a la resolució d'atorgament i pagament. Es tracta d'un conjunt de previsions instrumentals, que tenen caràcter executiu i que són connexes amb la regulació del règim substantiu de l'activitat de l'Administració competent en la matèria (STC 98/2001, de 5 d'abril, FJ 8).

a) En concret, i com a qüestió prèvia, es detallen els òrgans competents que intervindran en l'ordenació, la instrucció i la resolució del procediment (art. 6); seguidament, es regula la presentació i l'avaluació de les sol·licituds, amb especificació dels terminis de les memòries explicatives i la documentació annexa que es requereix, amb remissió expressa als models que figuren en els annexos I, II, III i IV i l'esmena d'errors (art. 7 i 8); els criteris de valoració d'entitats i programes (art. 9); la possibilitat de sol·licitar informes (art. 10); la resolució (art. 11) i la subscripció del conveni programa posterior (art. 13); el pagament (art. 14), i l'eventual modificació de la resolució i del conveni programa (art. 15).

Així, ens trobem davant de preceptes que regulen exclusivament condicions d'atorgament de les subvencions i aspectes específics de la seva gestió, incloent-hi el procediment de tramitació i la concessió, als quals resulta aplicable la doctrina establerta per la STC 178/2011 i allò que hem conclòs en el DCGE 13/2012 sobre els preceptes equivalents de l'Ordre SSI/1209/2012 (FJ 3.4.B, C i D). En conseqüència, els articles 6, 7, 8, 10, 11, 13, 14 i 15, relatius al procediment de tramitació i concessió de les subvencions, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 166 EAC i, també, són contraris a l'article 114.2 EAC.

A la mateixa conclusió arribem respecte dels articles 12 i 18, que regulen aspectes estrictament relacionats amb la convocatòria, concretament, amb una eventual ampliació de l'objecte d'aquesta en les situacions d'emergència social (art. 12) i les despeses subvencionables en les quals es concreta el seu objecte (art. 18), en la mesura que és convocatòria.

b) Dins d'aquest bloc de preceptes, cal fer un esment específic a l'article 9, sobre els «Criterios objetivos de valoración» i la seva ponderació, tant de les entitats sol·licitants com dels programes subvencionables, pel fet que el precepte equivalent de l'Ordre TAS 893/2005, l'article 7, relatiu als «Criterios generales de valoración», va ser objecte de pronunciament en la citada STC 178/2011 (FJ 7), a la qual ens hem referit abans, i es va declarar constitucional. Concretament, la Sentència va considerar que formava part de l'esfera de la competència estatal de regulació dels aspectes centrals del règim subvencional. No obstant això, a diferència d'altres supòsits que hem examinat, la doctrina constitucional exposada no és traslladable al cas que ara ens ocupa, atès que el contingut dels dos preceptes presenta diferències substancials des d'una perspectiva competencial. Així, l'article 7 de l'Ordre TAS 893/2005, com la seva rúbrica mateixa indica, contenia uns criteris genèrics de valoració referits a les entitats sol·licitants i diferia a les respectives convocatòries l'establiment dels criteris de valoració dels programes d'acord amb la seva finalitat, naturalesa i característiques.

En canvi, l'article 9, que ara es dictamina, de contingut molt més ampli i integrat en la mateixa convocatòria, conté no només els criteris de valoració de les entitats sol·licitants, sinó també els de valoració dels programes que es presentin. Finalment, també afegeix quina és la puntuació màxima que es pot atorgar a aquests criteris. Així doncs, ens trobem davant d'unes previsions referents al procediment de gestió de la subvenció, en l'àmbit

concret de l'avaluació de les sol·licituds presentades per les entitats i organitzacions que participen en la convocatòria. Per aquesta raó, l'article 9 vulnera les competències de l'article 166 EAC i és contrari a l'article 114.2 EAC.

No altera aquesta conclusió anterior la previsió del darrer paràgraf de l'article 9 sobre l'emissió preceptiva i vinculant, per part de la comunitat autònoma, d'un informe sobre els criteris de valoració dels programes presentats. En aquest cas, aquesta participació en el procediment de concessió dels ajuts no esmena la vulneració de les competències autonòmiques perquè la totalitat de la tramitació i gestió dels ajuts correspon, com hem dit, a la Generalitat.

c) A l'últim, pel que fa al contingut dels annexos I, II, III i IV, als quals es remet explícitament l'article 7 de l'Ordre i que contenen diversos models de formularis relatius, respectivament, a la sol·licitud de subvenció, la memòria explicativa de l'entitat, la memòria explicativa del programa i la memòria explicativa del projecte, serà suficient recordar la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional sobre aquesta qüestió, que incideix en el fet que «cuando la gestión de las ayudas corresponde a las Comunidades Autónomas, no puede imponérseles modelos de impreso relativos a la tramitación de aquellas» (STC 178/2011, de 8 de novembre, FJ 7.h; amb citació de la STC 242/1999, de 21 de desembre, FJ 11). Doctrina que ha estat reafirmada recentment, pel que fa als models de sol·licitud, en les STC 36/2012, de 15 de març (FJ 10), i 150/2012, de 5 de juliol (FJ 10), en què s'ha afirmat que «ésta es una cuestión puramente procedimental que corresponde fijar a la Comunidad Autónoma». En aquest mateix sentit ens hem expressat també en el Dictamen 13/2012 (FJ 3.4.D).

Per les raons exposades, d'acord amb l'article 19.1 de la Llei constitutiva del Consell, entenem que els annexos I, II, III i IV de l'Ordre objecte de dictamen, als quals remet expressament l'article 7, vulneren les

competències de la Generalitat de l'article 166 EAC i són contraris a l'article 114.2 EAC.

E) Els articles 16, 17, 19 i 21 detallen una sèrie d'aspectes que s'incardinen en el procediment de gestió de les subvencions, una vegada aquestes han estat atorgades. Així, es regulen les obligacions dels beneficiaris (art. 16), amb remissió expressa a la utilització del logotip de l'annex C; les actuacions posteriors de seguiment i control (art. 17); la justificació de les despeses (art. 19), i el reintegrament de l'import de les subvencions (art. 21). Per la seva banda, l'article 20 estableix la responsabilitat i el règim sancionador per als incompliments que tenen lloc en la tramitació dels ajuts.

Com hem dit, els preceptes esmentats se situen en l'àmbit de gestió dels ajuts i inclouen també la previsió de les actuacions administratives de seguiment, control i sanció que s'atribueixen als òrgans estatals. Per aquest motiu, són aplicables les consideracions efectuades respecte als articles equivalents en el DCGE 13/2012 (FJ 3.4.E) i la remissió que en aquest s'efectua a la STC 178/2011.

En conseqüència, l'article 16 i l'annex C al qual es remet (art. 19.1 LCGE), i els articles 17, 19 i 21, i també l'article 20, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 166 EAC i són contraris a l'article 114.2 EAC.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem la següent

CONCLUSIÓ

Única. L'article 1, llevat del primer incís del seu apartat 1; els articles 2, 4 i 6 a 21, així com els annexos I, II, III, IV, A i C, de l'Ordre SSI/1199/2012, de 4 de juny, per la qual s'estableixen les bases reguladores i es convoca la concessió de subvencions per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques, vulneren les competències de la Generalitat establertes a l'article 166 EAC i també són contraris a l'article 114.2 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.