



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya 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

Conclusió del Dictamen:

***Única.** L'article 1, llevat del primer incís del seu apartat 1; els articles 2, 4, 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.

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. L'origen d'aquesta norma 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.

L'Ordre objecte de dictamen presenta una gran semblança amb l'Ordre SSI/1209/2012, de 4 de juny, objecte del DCGE 13/2012, de 13 de setembre, per la qual cosa en aquest Dictamen 14/2012 es fa una àmplia remissió al contingut del DCGE 13/2012.

Atesa la naturalesa dels programes als quals l'Ordre destina les subvencions, la matèria en la qual aquesta s'enquadra és l'«assistència social» i els àmbits que resulten afectats per l'Ordre s'identifiquen amb facilitat dins de les competències exclusives de la Generalitat en matèria de serveis socials de l'article 166 EAC.

La invocació que fa l'Ordre del títol competencial de l'article 149.1.1 CE (disposició final primera) es rebutja expressament ja 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» (DCGE 13/2012, FJ 2.3.A). Per aquesta raó no hi ha un títol competencial que empari la regulació de les subvencions en la matèria esmentada i, com a conseqüència d'això anterior, dels «quatre supòsits subvencional 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» (DCGE 13/2012, 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» (DCGE 13/2012, FJ 2.5 i 3.1).

Pel que fa a la necessitat de centralitzar la gestió de les subvencions estatals a què al·ludeix el preàmbul de l'Ordre que es dictamina, es fa remissió al DCGE 13/2012, en què s'afirma, 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).

Malgrat la semblança indicada amb el DCGE 13/2012, aquest Dictamen presenta una sèrie d'especificitats, que són: A) l'origen dels fons de les subvencions; B) l'existència d'un pronunciament específic del Tribunal Constitucional en la STC 13/1992, de 6 de febrer (FJ 13.K.a), sobre la constitucionalitat de la consignació pressupostària d'aquests fons; C) l'abast de les bases reguladores de les subvencions, i D) la dimensió supraterritorial que l'Ordre examinada exigeix expressament, i en la majoria dels casos, als programes subvencionables.

A) L'origen específic dels fons en l'assignació tributària de l'IRPF i la seva afectació a unes finalitats determinades no altera la configuració del poder de despesa (*spending power*) elaborada per la jurisprudència constitucional. 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 (les finalitats d'interès social a les quals es destinen els fons derivats de l'assignació de l'IRPF estan recollides 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) El fonament jurídic 13.K.a de la STC 13/1992 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. A més, de la lectura de l'esmentat fonament jurídic no es dedueix allò que afirma el preàmbul de l'Ordre ministerial, 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.

C) Pel que fa a l'abast de les bases reguladores de l'Ordre, es posa de manifest (com ja ho feia el DCGE 13/2012, FJ 3.1) que 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.

Per resoldre aquesta qüestió, s'ha de partir del 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 [...]».

D) La supraterritorialitat en cap cas pot justificar la gestió de les subvencions per part de 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. Malgrat que l'Estat, en el cas que s'analitza, no disposa d'un títol competencial que l'empari, s'examina si concorre la necessitat imprescindible que exigeix el supòsit quart de la jurisprudència constitucional per avalar aquesta gestió centralitzada, principalment quan les activitats subvencionables presenten l'esmentada dimensió supraterritorial. Igual que en el cas del DCGE 13/2012, la necessitat imprescindible no resulta en cap moment justificada en l'Ordre ni es dedueix de la naturalesa i el contingut de la mesura. A més, 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.

La potestat subvencional de l'Estat, destinada a fins d'interès social, amb càrrec a l'assignació tributària de l'IRPF, se situa en el supòsit primer del fonament jurídic 8 de la STC 13/1992 i no es dóna cap de les condicions que s'exigeixen per a una gestió centralitzada. Per tant, li és 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.

L'article 1, que delimita l'àmbit d'aplicació i l'objecte de l'Ordre examinada, a excepció del primer incís de l'apartat 1, estableix els elements generals de la convocatòria que fa, 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 la convocatòria forma part de les competències executives que corresponen a la Generalitat, l'article indicat, a excepció del primer incís de l'apartat 1, vulnera les competències reconegudes a la Generalitat per l'article 166 EAC i és contrari a l'article 114.2 EAC.

L'article 2 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. En la mesura que aquest article determina els objectius que formen part del contingut de la convocatòria, 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 i fixant concretament els seus requisits i les prioritats de les actuacions subvencionables en cadascun d'aquests, també és contrari a les competències de la Generalitat.

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. D'entre aquests cal destacar els programes 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 omnicomprendensiva. 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*).

Als 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 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. L'anterior també succeeix pel que fa 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. 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.

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.

Aquests 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, els resulta aplicable la doctrina establerta per la STC 178/2011 i allò que es conclou 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 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 s'arriba respecte dels articles 12 i 18, que regulen aspectes estrictament relacionats amb la convocatòria.

Dins d'aquest bloc de preceptes, es fa menció especial de 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 STC 178/2011 (FJ 7), i es va declarar constitucional. 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. L'article 9, 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. Es tracta 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.

Quant 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, és suficient recordar la reiterada doctrina jurisprudencial relativa al fet que, quan la gestió dels ajuts correspon a les comunitats autònomes, no se'ls pot imposar models d'impresos relatius a la tramitació, per la qual cosa vulneren les competències de la Generalitat de l'article 166 EAC i són contraris a l'article 114.2 EAC.

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. 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, 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.

Barcelona, 19 de setembre de 2012