



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 13/2012, de 13 de setembre,
sobre 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**

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/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 (BOE núm. 136, de 7 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. 2550) 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/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.

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 24 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 a aquest Consell, i també s'adjunta la resposta del Govern de l'Estat al requeriment, adoptada en el Consell de Ministres celebrat el dia 24 d'agost de 2012.

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 el conseller Pere Jover Presa.

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 la matèria sotmesa a dictamen.

4. 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 13 de setembre de 2012.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com hem assenyalat en els antecedents, 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/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 (en endavant, Ordre SSI/1209/2012).

En aquest fonament jurídic exposarem, en allò essencial, el contingut de l'Ordre, el seu marc legal i la doctrina jurisprudencial que li és aplicable; la matèria regulada pels preceptes qüestionats; els arguments de la sol·licitud i del requeriment d'incompetència presentat pel Govern de la Generalitat, al qual aquesta es remet expressament, que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat, així com una breu referència a la resposta

que ha rebut per part del Govern de l'Estat. Finalment, ressenyarem l'estructura del Dictamen per tal de donar adequada resposta a les qüestions que ens planteja la petició del Govern.

1. L'Ordre SSI/1209/2012 estableix les bases que regulen la concessió de subvencions de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat sotmeses al règim general de subvencions (art. 1, paràgraf primer), de manera que, en els aspectes que no estiguin previstos expressament, s'aplica supletòriament el que disposen la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, el seu Reglament, aprovat pel Reial decret 887/2006, de 21 de juliol, i la LRJPAC (disposició final primera).

L'objecte d'aquestes subvencions són les «actuaciones estatales» destinades a donar suport al «movimiento asociativo y fundacional de ámbito estatal de las personas y los colectivos que se encuentran en situación o en riesgo de exclusión social, las personas con discapacidad, familias, infancia, pueblo gitano y voluntariado, y de aquéllas otras que, en definitiva, se dirijan al fortalecimiento del Tercer Sector de Acción Social» (art. 1). I, segons diu el preàmbul de la norma, aquestes actuacions subvencionables, que «deben tener carácter supraterritorial de tal naturaleza que no admiten ser territorializadas», tenen per finalitat «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». Així mateix, segons s'expressa i es desprèn d'aquest mateix preàmbul, 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».

Pel que fa als destinataris de les subvencions, que són les entitats i organitzacions no governamentals d'àmbit estatal, s'exclouen les persones jurídiques de dret públic, les universitats, els partits polítics, els col·legis professionals, les societats civils i altres entitats amb naturalesa i fins específics semblants a les anteriors (art. 3).

D'acord amb això anterior, l'Ordre regula completament el procediment de gestió de les esmentades subvencions (art. 2 i 3, i 5 a 8), i també disposa quins són els òrgans estatals competents que intervenen en aquest procediment, des del seu inici fins a la resolució de concessió i el pagament subsegüent (art. 4 i 9), incloent-hi les actuacions posteriors de seguiment i control (art. 13) i, si és el cas, de sanció i reintegrament de les quanties per incompliment de les obligacions corresponents (art. 12, i 14 a 16).

Segons preveu la disposició final segona, l'Estat dicta l'Ordre examinada a l'empara de la 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, que li atribueix l'article 149.1.1 CE.

L'Ordre SSI/1209/2012 suposa la continuació d'una política de despesa de l'Estat en l'àmbit dels serveis socials, que ha estat motiu de controvèrsia competencial entre aquest i el Govern de la Generalitat, tant a la jurisdicció constitucional com a la jurisdicció ordinària. Aquest darrer és el cas, per exemple, de l'Ordre TAS/421/2008, de 19 de febrer, 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, Famílies i Discapacitat, impugnada pel Govern de la Generalitat en seu contenciosa administrativa i declarada nul·la en recurs de cassació, mitjançant la STS de 18 de juny de 2012. O de l'Ordre SAS/2080/2009, de 21 de juliol, per la qual s'estableixen les bases reguladores de subvencions sotmeses al règim

general de subvencions de la Secretaria General de Política Social i Consum, objecte del conflicte positiu de competència núm. 10023-2009 interposat pel Govern de la Generalitat davant el Tribunal Constitucional (BOE d'1 de gener de 2010), encara pendent de resolució.

Així mateix, als efectes d'aquest Dictamen, cal remuntar-se uns anys i fer referència a l'Ordre TAS/893/2005, de 17 de març (modificada per l'Ordre TAS/1556/2005, de 25 de maig), per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions sotmeses al règim general de subvencions de l'àrea de serveis socials, famílies i discapacitat, del Ministeri de Treball i Afers Socials i de l'Instituto de Mayores y Servicios Sociales, que podem dir que constitueix el primer antecedent de l'Ordre que ara es dictamina i que té, en termes generals, un contingut i una finalitat coincidents amb aquesta. La raó d'esmentar-la rau en el fet que va ser objecte d'un conflicte positiu de competència plantejat pel Govern de la Generalitat davant el Tribunal Constitucional (núm. 5250-2005), i que va resoldre la STC 178/2011, de 8 de novembre, tot declarant la inconstitucionalitat de gran part dels seus preceptes, relatius al procediment de gestió centralitzada de les subvencions a què feia referència. Sens perjudici d'allò que més endavant exposarem sobre aquesta qüestió, hem d'avançar que aquesta Sentència reitera una consolidada doctrina constitucional, sistematitzada en la STC 13/1992, de 6 de febrer, i mantinguda fins a l'actualitat en nombroses resolucions posteriors (vegeu, per totes, la STC 150/2012, de 5 de juliol).

2. Quant als preceptes objecte de dictamen, la petició del Govern sol·licita al Consell l'anàlisi de l'Ordre SSI/1209/2012, sense més concreció sobre els articles específicament qüestionats. No obstant això, en la mesura que demana el nostre pronunciament 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 articles que el Govern de la Generalitat requereix al

Govern de l'Estat a fi que adopti l'acord de derogar-los. Aquests són l'article 2, llevat de l'incís «[l]as correspondientes convocatorias se realizarán en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con lo establecido en los artículos 22.1 y 23.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre»; els articles 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 i 16, i els annexos I, II i III. A continuació, doncs, exposarem de forma succinta el seu contingut.

L'article 2 regula el contingut i la publicitat de les convocatòries, que es duran a terme en règim de concurrència competitiva (art. 22.1 i 23.2 de la Llei 38/2003), i al·ludeix als crèdits pressupostaris als quals s'han d'imputar les corresponents subvencions.

L'article 4 determina els òrgans competents estatals per a l'ordenació i la instrucció del procediment (direccions generals de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat); i, pel que fa a la regulació d'aquest procediment, l'article 5 fa referència, entre d'altres, a la presentació de la sol·licitud i a les memòries explicatives, que s'hauran de formalitzar d'acord amb els models que figuren als annexos I (sol·licitud de subvencions), II (memòria explicativa de l'entitat) i III (memòria explicativa de l'actuació); l'article 6 conté les instruccions per compatibilitzar a la memòria les despeses i el subsegüent finançament de les actuacions; l'article 8 preveu la possibilitat que els òrgans estatals competents sol·licitin informes per a la millor avaluació de les sol·licituds; i els articles 9, 10 i 11 estableixen el procediment de resolució de concessió de la subvenció, la forma de pagament d'aquesta i les modificacions de la resolució en cas d'alteració de les condicions que es van tenir en compte per a la concessió, actuacions totes atribuïdes a òrgans de l'Administració de l'Estat.

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 pels articles 12 i 14; l'article 13 atribueix a

la mateixa Secretaria d'Estat el control, el seguiment i l'avaluació del compliment d'aquestes obligacions, i l'article 16 preveu en quins casos i de quina manera és procedent reintegrar les quanties percebudes o generades per la subvenció en cas d'incompliment. Finalment, l'article 15 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 (LRJAPC i RD 1398/1993).

3. Pel que fa a la fonamentació dels dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat, la sol·licitud considera que l'Ordre SSI/1209/2012 vulnera les competències de la Generalitat, principalment en matèria de gestió dels ajuts, reconegudes als articles 166 EAC (serveis socials) i 114 EAC (foment en matèries de la competència exclusiva de la Generalitat), ja que preveu que «la convocatòria, gestió i concessió de les subvencions a què es refereix sigui realitzada de manera centralitzada des dels òrgans ministerials, impedit l'actuació de les Comunitats Autònomes pel que fa als projectes a realitzar en el seu respectiu territori». En concret, destaca que aquesta regulació vulnera l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències en aquesta matèria, tal com ha estat interpretat per la doctrina constitucional des de la STC 13/1992 fins a l'actualitat. Així, posa de manifest que gran part dels articles i els annexos de l'Ordre TAS/893/2005, de 17 de març, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions sotmeses al règim general de subvencions de l'àrea de serveis socials, famílies i discapacitat, del (llavors) Ministeri de Treball i Afers Socials, que van ser declarats inconstitucionals per la STC 178/2011, de 8 de novembre, han estat reproduïts per l'Ordre objecte de dictamen, «burlant o ignorant palesament el caràcter vinculant de la jurisprudència constitucional i els seus efectes *erga omnes*».

L'escrit del requeriment, al qual es remet la petició, assenyala, a més, la «total improcedència» de la invocació de l'article 149.1.1 CE com a títol competencial habilitant, entre d'altres, perquè els subjectes beneficiaris de les subvencions no són els ciutadans espanyols i perquè no existeix ni s'explicita en l'Ordre un hipotètic dret constitucional a obtenir subvencions en matèria de serveis socials. D'altra banda, al·lega que l'Ordre fa una invocació «artificiosa, inconcreta i injustificada» de la dimensió estatal de les actuacions i del «pretès interès general prevalent que només pot ser atès des d'instàncies estatals», cosa que «inverteix totalment l'ordre de distribució competencial en matèria de serveis socials». Finalment, entén que l'actuació del Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat, en dictar l'Ordre SSI/1209/2012, no és respectuosa amb els efectes vinculants que les decisions del Tribunal Constitucional tenen per a tots els poders públics i, per tant, no és conforme al principi de lleialtat institucional.

Per la seva part, el Govern de l'Estat respon, tot reafirmant la seva competència per dictar l'Ordre SSI/1209/2012, principalment amb l'argument que la doctrina continguda en la STC 178/2011 no és aplicable a aquesta Ordre, perquè presenta diferències manifestes amb l'Ordre TAS/893/2005. Així, d'una banda, aquesta darrera «aunque exigía el ámbito de actuación de las entidades y organizaciones solicitantes, no demandaba que los proyectos que dichas entidades desarrollasen tuvieran alcance estatal, ni mucho menos interpretaba este carácter estatal como exigencia ab initio de supraterritorialidad». En aquest sentit, posa de manifest que, de forma «directa e insoslayable», l'Ordre requerida fa referència a programes estatals que necessiten actuacions de caràcter supraterritorial i una gestió centralitzada. I, de l'altra, l'Ordre SSI/1209/2012 «tiene su base competencial —de carácter genérico— en la regla 1ª del art. 149.1 CE y así se expresa reiteradamente en su preámbulo». Per aquest motiu, legitima l'*spending power* de l'Estat «al servicio de una política de equilibrio social en sectores que lo necesitan, en particular, en aplicación del artículo 9.2 CE».

4. Per tractar a bastament les qüestions competencials plantejades per l'òrgan sol·licitant arran de l'Ordre SSI/1209/2012, en el fonament jurídic segon d'aquest Dictamen exposarem l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria de serveis socials (art. 148.1.20 CE i 166 EAC), la incidència de la competència estatal de l'article 149.1.1 CE en la matèria regulada per l'Ordre, i la doctrina constitucional sobre l'activitat de foment estatal de naturalesa subvencional, amb especial referència a la seva sistematització en l'article 114 EAC. I, en el fonament jurídic tercer, aplicarem aquest paràmetre als preceptes qüestionats de l'Ordre esmentada, que regulen globalment les bases del procediment de gestió per a la concessió dels ajuts per a les actuacions subvencionables d'acord amb l'Ordre SSI/1209/2012, tenint en compte l'argumentació i la decisió contingudes en la STC 178/2011, de 8 de novembre.

Segon. El marc constitucional i estatutari de competències aplicable a l'Ordre SSI/1209/2012

1. La sol·licitud de Dictamen tramesa pel Govern al·lega la vulneració de les competències exclusives de la Generalitat reconegudes per l'article 166 EAC («serveis socials, voluntariat, menors i protecció de les famílies»). També cita els articles 142 EAC («joventut») i 153 EAC («polítiques de gènere»), encara que entenem que les esmentades competències només estarien afectades tangencialment.

Com hem indicat en el fonament jurídic anterior, l'esmentat objecte està constituït per la «realización de actuaciones estatales dirigidas a apoyar el movimiento asociativo y fundacional de ámbito estatal de las personas y los colectivos que se encuentran en situación o en riesgo de exclusión social, las personas con discapacidad, familias, infancia, pueblo gitano y voluntariado, y

de aquéllas otras que, en definitiva, se dirijan al fortalecimiento del Tercer Sector de Acción Social» (art. 1).

Es tracta d'actuacions que s'enquadren sense dificultat dins del sistema competencial que la Constitució anomena «assistència social» (art. 148.1.20 CE), una expressió que també s'utilitzava a l'Estatut d'autonomia de 1979 (art. 9.25), i que ha estat substituïda en el nou Estatut de 2006 per la més actual de «serveis socials». Malgrat aquest canvi de denominació, hem d'afirmar la identitat substancial d'ambdues expressions i, per aquesta raó, la plena aplicació de la doctrina jurisprudencial i científica elaborada respecte de la primera a l'àmbit competencial dels serveis socials.

El Dictamen del Consell Consultiu núm. 279, de 29 de gener de 2007, va definir la noció de «serveis socials» com «el conjunt d'activitats i de programes dedicats a millorar el benestar de les persones i dels grups, o també el d'aquelles activitats d'ajuda humana, tècnica i encara material, demandada per la població en situació de necessitat». I va afegir que aquesta denominació està substituint progressivament la més tradicional d'«assistència social», per defugir una concepció més pròpia de la beneficència social en la qual els destinataris eren principalment determinats grups socials desfavorits propensos a la marginació i a l'exclusió social (F III).

El Tribunal Constitucional ha precisat també l'abast de la noció material «assistència social», inserint-la en el principi rector de la política social i econòmica regulat a l'article 41 CE, encara que clarament separat del concepte «seguretat social», tal com es veu a la STC 239/2002, d'11 de desembre, entre d'altres:

«Asimismo, debe recordarse que en relación con la noción material de "asistencia social" hemos declarado que "no está precisada en el Texto

constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al Sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 CE, y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas... Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social [...]».» (FJ 5)

Tot això, després d'afirmar que:

«[E]l art. 41 CE hace un llamamiento a todos los poderes públicos para que subvengan a paliar estas situaciones de necesidad, lo que ha de ser realizado por dichos poderes públicos en el ámbito de sus respectivas competencias.»
(FJ 3)

2. En aquesta matèria, i molt particularment en les actuacions esmentades a l'article 1 de l'Ordre examinada, la Generalitat disposa de la competència exclusiva, d'acord amb el que preveu l'article 166 EAC. N'hi ha prou amb una simple lectura de les submatèries que contenen els diferents apartats del mencionat precepte estatutari per comprovar la identitat gairebé absoluta amb aquelles:

Art. 166.1.a («les prestacions econòmiques amb finalitat assistencial»).

Art. 166.1.c («la regulació i l'aprovació dels plans i programes específics dirigits a persones i col·lectius en situació de pobresa i necessitat social»).

Art. 166.1.d («la intervenció i el control dels sistemes de protecció social complementària privada»).

Art. 166.2 («voluntariat, que inclou, en tot cas, la definició de l'activitat i la regulació de la promoció de les activitats destinades a la solidaritat i a l'acció

voluntària que s'executin individualment o per mitjà d'institucions públiques o privades»).

Art. 166. 3.a («protecció de menors»).

Art. 166.4 («promoció de les famílies i de la infància»).

Hem de subratllar, a més, el caràcter exclusiu d'aquesta competència estatutària, que deriva del doble fet de no aparèixer esmentada, ni de forma col·lateral, en la llista de l'article 149.1 CE, i de la seva consideració com a competència expressament reservada a l'assumpció estatutària per l'article 148.1.20 CE. Consegüentment, l'Estat no disposa de cap títol competencial explícit i directe que l'habiliti per intervenir en les matèries regulades per l'Ordre examinada.

La competència correspon, doncs, a la Generalitat, de forma exclusiva i, per tant, hi exerceix tant la potestat legislativa plena com la potestat reglamentària i la funció executiva, incloent-hi l'activitat de foment i les actuacions de naturalesa organitzativa, inspectora i sancionadora que porti aparellades.

3. No obstant això, la disposició final segona de l'Ordre examinada invoca la competència exclusiva de l'Estat «para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1.^a de la Constitución». Per la seva part, l'escrit de sol·licitud de dictamen tramès pel Govern qüestiona frontalment aquesta invocació.

La determinació de l'abast de l'article 149.1.1 CE és, certament, una qüestió complexa, que planteja alguns interrogants: quin sentit s'ha de donar a l'expressió «condicions bàsiques»; si inclou la igualtat material o no; o a quins drets o deures constitucionals es refereix i amb quin abast. A això anterior hem d'afegir les dificultats que ha tingut la jurisprudència

constitucional per elaborar una doctrina acabada sobre el seu abast i aplicació. Les STC 61/1997, de 20 de març (FJ 6 i 7), sobre la regulació del dret de propietat continguda en la legislació urbanística, i 173/1998, de 23 de juliol (FJ 9), sobre el dret d'associació, són les que han determinat amb més precisió el sentit que s'ha de donar a l'expressió «condicions bàsiques».

D'acord amb aquesta doctrina, la regulació estatal dels drets constitucionals, en la mesura que limiti les competències reconegudes a les comunitats autònomes o que hi incideixi, es troba subjecta a dues condicions substancials: d'una banda, només pot afectar «al contenido primario del derecho», entès com a «posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos)» (STC 61/1997, FJ 8); i, de l'altra, segons es llegeix en la mateixa Sentència, aquestes condicions «han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta».

El DCC núm. 279, anteriorment esmentat, va optar per una concepció restrictiva a l'hora de recollir i ampliar aquesta doctrina, a la qual ens remetem de manera global, atès que no resulta necessària una exposició detallada del seu contingut als efectes del nostre Dictamen. En realitat, el dubte que hem de resoldre no presenta la complexitat abans referida, de manera que n'hi haurà prou amb examinar-lo tenint en compte alguns dels criteris utilitzats de forma inequívoca per l'esmentada doctrina jurisprudencial.

A) En primer lloc, la regulació a la qual es refereix l'article 149.1.1 CE no pot recaure sobre qualsevol tipus de matèria, sinó únicament sobre «drets constitucionals». De fet, aquest és un dels aspectes sobre els quals trobem més a faltar una adequada construcció doctrinal, ja que si bé no tenim cap dubte sobre l'afectació d'aquest títol competencial als drets reconeguts als

capítols primer i segon del títol I de la Constitució, molt més problemàtica és la seva aplicació als principis rectors de la política social i econòmica continguts al capítol tercer. Aquest capítol inclou preceptes de naturalesa i abast molt diversos, però el cert és que, tal com vam dir en el nostre Dictamen 6/2012, d'1 de juny, amb motiu de l'article 43 CE, malgrat que aquests principis incorporen mandats adreçats a orientar i determinar l'actuació dels poders públics, «no gaudeixen de la naturalesa de drets subjectius públics en el mateix sentit constitucional que altres drets constitucionals» (FJ 3).

En qualsevol cas, allò que resulta inqüestionable, als efectes del nostre examen, és que un dret constitucional és un dret reconegut per la Constitució i, per aquesta raó, directament derivat d'un precepte constitucional específic. Doncs bé, és en aquest aspecte on la invocació de l'article 149.1.1 CE feta per l'Ordre examinada demostra la seva total inconsistència, 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. El preàmbul només conté vagues referències als articles 1.1 i 9.2 CE, i resulta clar que aquests preceptes no atribueixen als ciutadans cap dret constitucional, sens perjudici del valor que s'hagi de reconèixer a aquest darrer com un mandat adreçat als poders públics per a la consecució de la llibertat i la igualtat efectives. També s'hi inclouen frases genèriques sobre «la consecución de la igualdad de los ciudadanos en las políticas sociales» o l'exercici de «derechos sociales», que són expressions que, sigui quin sigui el seu contingut, no es poden equiparar al concepte normatiu utilitzat per l'article 149.1.1 CE. El cas és que cap d'aquestes podria complir, ni de bon tros, l'exigència continguda en la STC 61/1997, anteriorment citada, quan afirmava respecte d'aquest precepte constitucional que «la "materia" sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos», i continuava dient:

«[E]n consecuencia, el art. 149.1.1º CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundadora de todo el ordenamiento jurídico que éstos tienen atribuida (art. 10.1 CE), quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1º CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional.» (FJ 7.b)

Trobem idèntiques consideracions a la STC 239/2002, d'11 de desembre (FJ 10), relativa a uns ajuts econòmics de caràcter extraordinari acordats per la Junta d'Andalusia; a la STC 228/2003, de 18 de desembre (FJ 10), sobre ajuts no territorialitzats de l'INAP per a la formació continua de funcionaris; i, més recentment, a la STC 150/2012, de 5 de juliol, sobre subvencions als ajuntaments per a la realització de projectes generadors d'ocupació. Aquesta darrera resolució és especialment interessant per al nostre Dictamen, atès que tot i que les actuacions subvencionades presentaven connexió amb la promoció del dret constitucional al treball, el Tribunal Constitucional va negar que existís la necessària i «estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce» (FJ 4).

Per les raons exposades, hem d'afirmar que l'Ordre examinada, com dèiem abans, no regula cap dret constitucional, ni tampoc guarda amb cap d'aquests l'«estrecha relación, directa e inmediata» que exigeix la jurisprudència constitucional. Simplement, es limita a establir subvencions a entitats en les més variades matèries de política social, atribuint de forma completa la seva gestió als òrgans centrals de l'Administració de l'Estat. I, en conseqüència, no existeix un dret constitucional a rebre subvencions en aquestes matèries.

B) En segon lloc, l'article 149.1.1 CE utilitza la paraula «regulació» per definir la competència atribuïda a l'Estat. És a dir, una competència exclusivament normativa, que s'ha de limitar a l'establiment de les regles que siguin necessàries per garantir la igualtat dels espanyols en l'exercici dels seus drets constitucionals, i que s'esgota pel fet de la seva aprovació. Aquesta competència, atesa l'excepcional importància dels drets constitucionals sobre els quals recau, s'hauria d'exercir substancialment per mitjà de la funció legislativa. Certament, no es poden excloure les remissions reglamentàries que siguin necessàries, tal com ha reconegut el Tribunal Constitucional, però aquesta remissió en cap cas no podria justificar l'atribució a l'Administració de l'Estat de funcions d'execució de les esmentades regles ni, encara menys, la gestió de mitjans instrumentals de caràcter administratiu.

Així, la STC 188/2001, de 20 de setembre, sobre dues ordres que regulaven el sistema de beques i ajuts a l'educació, en referir-se a l'al·legació de l'article 149.1.1 CE, va afirmar taxativament que «aquella regla competencial no puede cobijar en puridad la regulación contenida en las Ordenes impugnadas», ja que «extravasan el ámbito propio del art. 149.1.1^a CE los preceptos de dichas Ordenes que atribuyen a los órganos centrales del Estado competencias de carácter ejecutivo, pues aquel precepto constitucional está "constreñido al ámbito normativo"» (FJ 13).

Pot semblar estrany en el nostre sistema de fonts del dret que una ordre ministerial sigui l'instrument adequat per regular les condicions bàsiques d'un dret constitucional, però no és aquesta la qüestió que hem de tractar en aquest moment. En realitat, l'Ordre SSI/1209/2012 no regula cap dret constitucional, com acabem de veure; per contra, el que preveuen els preceptes sol·licitats és una pura i simple atribució als òrgans centrals de l'Administració de l'Estat d'actuacions executives i de gestió, pròpies de l'activitat administrativa de foment: convocatòries; òrgans competents del

Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat per tramitar les sol·licituds i per instruir el procediment corresponent; forma i models de les sol·licituds i de la documentació que les ha d'acompanyar (incloent-hi les memòries descriptives i els pressupostos estimats per a la realització de les activitats subvencionades); contingut de la resolució de concessió i les seves possibles modificacions; obligacions i requisits que s'imposen a les entitats beneficiàries; control, seguiment i avaluació dels ajuts, i supòsits de reintegrament de la subvenció.

Conseqüentment, entenem que l'article 149.1.1 CE no empara la competència de l'Estat per dictar l'Ordre examinada.

4. El preàmbul justifica també l'aprovació de l'Ordre SSI/1209/2012 mitjançant unes referències genèriques a «la consecució del interès general de la Nació», acompanyades d'algunes citacions de la jurisprudència constitucional que, segons el nostre parer, són fora de context. En si mateixa, aquesta referència no requeriria la nostra atenció. No obstant això, la tractarem breument, en la mesura que apareix qüestionada en l'escrit de requeriment del Govern.

Abans que res, cal recordar que l'interès general no és un títol competencial, encara que sí que constitueix un criteri utilitzat per la Constitució per determinar l'abast d'algunes competències de l'Estat, concretament les previstes en els apartats 20 (ports i aeroports) i 24 (obres públiques) de l'article 149.1. CE. Les matèries a què es refereix l'Ordre examinada no estan subjectes en absolut a aquest criteri, per la qual cosa, d'entrada, la seva al·lusió manca de la mes mínima justificació constitucional.

És cert que, en determinats supòsits, el Tribunal Constitucional ha utilitzat de forma col·lateral aquest concepte per avalar l'acció de foment de l'Estat, quan estava recolzada en títols competencials genèrics, com el previst a

l'article 149.1.13 CE. Així ho va fer, per exemple, en les STC 146/1986, de 25 de novembre (subvencions en matèria de polítiques socials), i 152/1988, de 20 de juliol (subvencions en matèria d'habitatge).

Però, en tot cas, va exigir que aquesta intervenció es dugués a terme tenint en compte l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències:

«La sola decisión de contribuir a la financiación no autoriza al Estado para invadir competencias ajenas —que lo siguen siendo, a pesar de la financiación—, sino que, aun si estima que lo requiere el interés general, deberá desenvolver su actividad al amparo de una autorización constitucional, y respetando en todo caso las competencias que la Constitución (que se entiende que también ha valorado el interés general), ha reservado a otros entes territoriales. En consecuencia, esto significa que la persecución del interés general se ha de materializar "a través de", no "a pesar de", los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución, pues sólo así podrá coordinarse con el conjunto de peculiaridades propias de un Estado de estructura plural.» (STC 146/1986, de 25 de novembre, FJ 3, i, en el mateix sentit, entre d'altres, STC 36/2012, de 15 de març, FJ 4 i 7).

Finalment, el preàmbul conté una afirmació, aparentment basada en una citació de jurisprudència constitucional, que mereix un breu comentari per part nostra: «la sentencia del Tribunal Constitucional 46/2007, de 1 de marzo, dice, sobre la concurrencia de competencias, que el interés general será el título prevalente que determinará la preferente aplicación de una competencia del Estado en detrimento de la correspondiente a una Comunidad Autónoma». Entenem que aquesta afirmació, al marge dels dubtes que pugui generar la seva rotunditat, no és en absolut aplicable al cas que ens ocupa, ni tampoc la citació jurisprudencial que l'acompanya. En efecte, l'esmentada STC 46/2007 va resoldre un cas típic de concurrència de competències sobre un mateix espai físic, en el qual es contraposaven la competència exclusiva autonòmica en matèria d'ordenació del territori i

urbanisme, i la competència de l'Estat, també exclusiva, en matèria d'aeroports d'interès general, i altres d'assimilables. Fàcilment s'entendrà que no hi ha cap relació entre aquest supòsit i el que ara ens ocupa, en el qual no es produeix la concurrència de competències que acabem d'exposar, ja que l'Estat manca de tota competència sobre la matèria de serveis socials, tal como hem resolt al començament d'aquest fonament jurídic. I en no haver-hi concurrència, tampoc no hi pot haver prevalença.

5. Examinarem, per finalitzar, l'última de les qüestions a què es refereix l'escrit de sol·licitud de dictamen, també tractada de forma exhaustiva en la resposta del Govern de l'Estat al requeriment d'incompetència formulat pel Govern de la Generalitat. L'Ordre, com hem vist, estableix unes subvencions en matèria d'assistència social i n'atribueix íntegrament la gestió a òrgans centrals de l'Administració de l'Estat, per la qual cosa la seva única justificació podria residir en l'exercici de la clàssica funció de foment de què disposa tot poder públic, usualment coneguda com a «poder de despesa».

La jurisprudència constitucional ha tractat de forma completa aquesta qüestió, que va ser sistematitzada fonamentalment en la precitada STC 13/1992, de 9 de febrer, i que, malgrat algunes vacil·lacions posteriors, ha constituït un referent central en aquesta matèria. No és necessari que reproduïm ara aquesta doctrina constitucional, que ja hem tractat en anteriors dictàmens, als quals ens remetem amb caràcter general (DCGE 3/2012, de 8 de febrer, FJ 2.3, i 16/2010, de 13 de juliol, FJ 2). Serà suficient que recordem els seus aspectes medul·lars.

Abans de tot, «no existe una "competencia subvencional diferenciada" resultante de la potestad financiera del Estado» (STC 13/1992, citada, FJ 4), atès que:

«La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 39/1982 y 179/1985) ni el sólo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado "título competencial autónomo" (SSTC 179/1985 y 145/1989) que "puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía" (STC 95/1986).» (FJ 4.1)

En conseqüència, l'exercici del poder de despesa per part de l'Estat s'ha d'ajustar a l'ordre constitucional i estatutari de competències, tenint en compte el caràcter d'exclusives o de compartides d'aquestes, i també quins són els títols competencials genèrics de què disposa l'Estat. Va ser a partir d'aquesta premissa que el fonament jurídic 8 de la Sentència esmentada va sistematitzar les quatre conegudes categories o supòsits en els quals es podien incloure les diferents modalitats subvencionals. Posteriorment, l'article 114 EAC va incorporar en línies generals aquesta classificació per determinar cinc modalitats de l'acció de foment, la primera de les quals es refereix a la realitzada per la Generalitat amb càrrec als seus fons propis (art. 114.1 EAC).

D'acord amb l'exposició continguda en aquest fonament jurídic, ja podem afirmar, sens perjudici de l'examen més detallat que efectuarem en el fonament jurídic següent, que d'aquests 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, en tant que les subvencions regulades per l'Ordre SSI/1209/2012 incideixen directament en la matèria «serveis socials», que és competència exclusiva de la Generalitat, i que, a més, l'Estat manca de tot títol competencial, genèric o específic. Aquest supòsit coincideix amb el que defineix l'article 114.2 EAC, segons el qual «[c] orrespon a la Generalitat, en les matèries de competència

exclusiva, l'especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, i també la regulació de les condicions d'atorgament i la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió».

Aquest criteri és també el que mantenen algunes de les sentències més recents en casos semblants, referents a subvencions de l'Estat en matèria d'assistència social, com són les STC 178/2011, de 8 de novembre; 36/2012, de 15 de març, i 38/2012, de 26 de març. Particularment important, als efectes del nostre Dictamen, és l'esmentada en primer lloc, per dues raons: d'una banda, perquè, com hem indicat en el fonament jurídic primer, va resoldre la controvèrsia competencial sobre l'Ordre TAS/893/2005, de contingut pràcticament idèntic a la que és objecte del nostre Dictamen. I, de l'altra, perquè tant l'escrit de petició de dictamen del Govern com el requeriment d'incompetència tramès al Govern central construeixen la seva argumentació a l'entorn d'aquesta Sentència.

Per aquesta raó, atès que les seves conclusions són directament aplicables als preceptes equivalents de l'Ordre dictaminada, la tractarem amb detall a continuació, a l'hora d'aplicar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat, que hem exposat al llarg d'aquest fonament jurídic.

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

1. En el fonament jurídic anterior hem afirmat que l'article 149.1.1 CE no empara la competència de l'Estat per dictar l'Ordre dictaminada, i tampoc no pot fer-ho la genèrica invocació al concepte d'«interès general». Per tant, ens correspon examinar ara si els preceptes que són objecte de dictamen s'adeqüen a l'ordre constitucional i estatutari de competències respecte a l'exercici del poder de despesa de l'Estat. Per això, tindrem en compte tant

les previsions estatutàries contingudes a l'article 114 EAC com la doctrina constitucional elaborada a partir de la STC 13/1992 i recentment reiterada en la STC 178/2011, l'aplicació directa de la qual al cas que ens ocupa acabem de comentar.

Aquesta Sentència va fer les consideracions següents:

a) «[...] el Estado puede intervenir legítimamente en la materia "asistencia social", aun 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).

b) L'esfera de la competència estatal inclou «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— [...]» (FJ 7).

c) Correspon, en canvi, a la competència autonòmica allò referent «a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos» (FJ 7).

Per tant, va declarar la inconstitucionalitat de la major part dels preceptes de l'Ordre qüestionada, atès que encaixaven plenament en aquesta darrera consideració sobre la competència autonòmica.

En la lectura d'aquests fonaments s'observa una curiosa construcció argumental, ja que si bé s'afirmava que el supòsit aplicable al cas controvertit era «el primer supuesto previsto en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992», posteriorment no s'aplicaven íntegrament els elements que l'integren, tot produint-se certa confusió. En efecte, el supòsit primer

esmentat només permet a l'Estat «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», de manera que aquestes partides han de ser territorialitzades, si és possible en els mateixos pressupostos generals de l'Estat, per tal que siguin les institucions autonòmiques les que decideixin tot allò relatiu a la seva gestió i concessió. Malgrat això anterior, com acabem de transcriure, la Sentència admetia 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. En conseqüència, la decisió conclouia que els articles 3 (que detallava les entitats i les organitzacions no governamentals habilitades per accedir a la condició de beneficiaris dels ajuts, així com els requisits i les condicions que haurien de complir) i 7 (criteris que s'haurien de valorar per tal de decidir l'adjudicació dels ajuts) de l'Ordre TAS/893/2005 no vulneraven les competències de la Generalitat.

Aquesta mateixa contradicció s'observa en la posterior STC 36/2012, de 15 de març, i va ser advertida llavors per un vot particular que, després de recordar que la STC 13/1992 ha actuat com la referència central de la doctrina constitucional en matèria de regulació i gestió de subvencions estatals en el marc de l'Estat autonòmic, afegia que «en todo caso, una eventual aclaración, precisión o perfeccionamiento de la doctrina de la STC 13/1992 entiendo que debe ir acompañada de una argumentación suficientemente explícita y con el mismo grado de fundamentación y de motivación que las ofrecidas en aquella Sentencia de referencia en esta materia» (STC 36/2012, vot particular).

No obstant això, hem d'afirmar que aquesta hipotètica reinterpretació de la doctrina jurisprudencial existent, en el supòsit que s'hagi produït, no afecta l'Ordre que dictaminem, atès que els preceptes d'aquesta sobre els quals es podria plantejar el dubte corresponent (fonamentalment, l'article 3, sobre la determinació de les entitats sol·licitants, i l'article 7, sobre els criteris que s'han d'emprar per a l'atorgament de la concessió) no han estat objecte de sol·licitud de dictamen.

2. Malgrat la seva similitud, hi ha algunes diferències aparentment rellevants entre l'Ordre TAS/893/2005, sobre la qual es va dictar la STC 178/2011, i l'Ordre SSI/1209/2012, objecte d'aquest Dictamen. Convé examinar-les, a fi d'assegurar que no impedeixen l'aplicació en el nostre examen dels fonaments jurídics i la decisió continguts en l'esmentada Sentència, com hem anunciat anteriorment.

A) La primera diferència és la relativa a la invocació de l'article 149.1.1 CE, sobre la regulació de les condicions essencials que garanteixen la igualtat dels espanyols en l'exercici dels seus drets constitucionals, continguda en la disposició final segona de l'Ordre examinada, que no apareixia en l'Ordre TAS/893/2005.

Entenem que aquesta diferència és aparent, ja que la disponibilitat d'un títol competencial no pot dependre de la seva simple invocació, sinó realment del fet que se'n sigui titular. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha dit que «las competencias son indisponibles y las normas constitucionales atributivas de competencias no pueden venir condicionadas en su validez y eficacia por las fijaciones o invocaciones de reglas de distribución de competencias que con más o menos acierto el legislador efectúe» (STC 330/1994, de 15 de desembre, FJ 2, i en el mateix sentit STC 233/1999, de 16 de desembre, FJ 4.a).

Ja hem argumentat de manera suficient en el fonament jurídic segon que l'article 149.1.1 CE no empara la competència de l'Estat per dictar l'Ordre examinada, i no és necessari que tornem sobre aquesta qüestió. Volem afegir que la STC 178/2011, relativa a l'Ordre de 2005, no va apreciar en absolut la concurrència d'aquest títol competencial, sinó que va afirmar textualment la presència única de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de serveis socials. I que, atesa l'equivalència d'objecte i finalitat entre ambdues Ordres (com ara l'àmbit d'aplicació, l'objecte i les matèries sobre les quals recauen), aquesta afirmació també s'ha d'aplicar a l'Ordre dictaminada.

B) La segona d'aquestes aparents diferències és la relativa al caràcter «supraterritorial» de les actuacions que poden ser objecte de subvenció en l'Ordre examinada, que no apareixia recollit en l'Ordre TAS/893/2005. Aquesta no és una qüestió clara, ja que ambdues ordres s'adrecen exclusivament a entitats «de àmbito estatal», com es llegeix al seu respectiu article 3.a, de manera que és a l'article 1 d'una i de l'altra on s'observa la diferència, ja que així com aquesta última es referia a «programas sociales», en la que és objecte del nostre Dictamen s'empra l'expressió «actuaciones estatales».

En tot cas, tampoc no és aquesta una qüestió rellevant als efectes del nostre Dictamen, atès que és sabut i consta així en reiterada jurisprudència constitucional que el caràcter supraterritorial dels ajuts no justifica per si mateix la no-territorialització dels fons corresponents, ni de bon tros la seva gestió centralitzada per òrgans de l'Administració de l'Estat. N'hi haurà prou amb dues citacions molt recents, ambdues referides a conflictes de competència en matèria de subvencions.

D'una banda, la STC 89/2012, de 7 de maig, va declarar que «la incidencia supraautonómica de las ayudas no constituye en sí misma un criterio que justifique la centralización de su tramitación y gestión» (FJ 7).

D'altra banda, de forma més completa, la STC 38/2012, de 26 de març, després d'afirmar que «el hecho de que las entidades beneficiarias de las ayudas vengan desarrollando su actividad, o lo tengan previsto en su título constitutivo, en distintas Comunidades Autónomas no puede determinar, por sí solo, la centralización de la regulación y la gestión de aquéllas» (FJ 5), va afegir que:

«Por otra parte, la condición de que las actividades financiadas tengan un ámbito territorial de más de una Comunidad Autónoma, es decir que las actividades a desarrollar afecten a un ámbito geográfico supraautonómico, tampoco puede justificar, por sí misma, la excepcional asunción de competencias de gestión por el Estado y el correlativo desplazamiento de las competencias autonómicas. En este sentido hemos de recordar que este Tribunal ha afirmado que la supraterritorialidad no es un título competencial (STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 5).» (FJ 7)

Conseqüentment, cap de les diferències ressenyades no és rellevant i tampoc no impedeix l'aplicació plena a l'Ordre examinada de la doctrina continguda en la STC 178/2011.

3. Ambdues qüestions, la invocació de l'article 149.1.1 CE i l'al·legació del pretès caràcter supraterritorial dels ajuts, tenen també una estreta relació amb el darrer dels temes que hem de tractar abans d'abordar l'examen detallat dels diferents preceptes objecte de sol·licitud. Ens referim a la definició del tipus d'ajuts regulats en l'Ordre examinada, als efectes de la seva inclusió en un dels quatre supòsits sistematitzats de la potestat subvencional de despesa pública, en el moltes vegades citat fonament jurídic

8 de la STC 13/1992. Ja havíem anunciat anteriorment la nostra posició sobre aquesta qüestió, però és necessari tornar-hi a fi d'exposar allò que considerem respecte de la hipotètica pretensió d'incloure aquests ajuts en el supòsit quart dels determinats per aquesta Sentència.

Aquest supòsit quart està formulat en la jurisprudència constitucional com una possibilitat excepcional que, en la mesura que avala la intervenció de l'Estat en una matèria que resulta de l'exclusiva competència autonòmica, exigeix la concurrència d'uns requisits estrictes que van ser exposats en el seu moment amb precisió, i que des de llavors han estat mantinguts per decisions posteriors:

«Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: 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)

Doncs bé, no s'observen en l'Ordre qüestionada cap dels requisits al·ludits:

A) L'Estat manca de títol competencial en la matèria, genèric o específic. L'afirmació que aquesta Ordre té la seva base competencial en la regla 1a de l'article 149.1 CE i que, per tant, aquesta mera invocació canvia el marc competencial aplicable, no és correcta, com hem demostrat anteriorment, i, en tot cas, hem d'insistir en la consideració que fèiem en l'apartat precedent: els títols competencials emparen l'actuació respectiva de l'Estat i de les comunitats autònomes no perquè l'un o les altres se'ls autoatribueixin, sinó

perquè realment disposen de la seva titularitat d'acord amb el bloc de la constitucionalitat. Altrament, arribaríem a l'absurd que en dues ordres pràcticament idèntiques en el seu contingut material, com les que examinem, l'Estat tingués competència per dictar-ne una i, en canvi, no la tingués per a l'altra, simplement pel fet de dur a terme la invocació unilateral del títol en qüestió o no fer-ho. I, com hem indicat anteriorment, si en la STC 178/2011 no es va apreciar la concurrència del títol esmentat competencial respecte a l'Ordre TAS/893/2005, tampoc no s'ha d'apreciar en la que ens ocupa, atesa la seva identitat substancial. Per tant, la invocació continguda en la disposició final segona és purament retòrica, sense que se li hagin d'atribuir conseqüències en l'àmbit competencial.

Per tant, no es dóna la primera de les condicions exigides per la jurisprudència constitucional per considerar incloses les subvencions regulades per l'Ordre SSI/1209/2012 en el supòsit quart, abans esmentat.

B) Dit això, i malgrat que l'Estat, com diem, no disposa d'un títol competencial que l'empari, podem afegir que tampoc no observem ni apreciem que la gestió centralitzada dels ajuts sigui imprescindible per garantir la consecució dels objectius assenyalats per la jurisprudència constitucional, com són l'efectivitat plena de les mesures i la seguretat que els potencials destinataris tinguin les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi d'aquests, entre d'altres. No hi ha cap dubte que l'Estat de les autonomies disposa d'instruments i mitjans adequats per assolir aquests objectius i evitar possibles disfuncions sense necessitat d'emprar fórmules tan costoses i perjudicials per a les competències assumides per les comunitats autònomes com les que s'han previst en l'Ordre examinada.

D'altra banda, cal indicar que l'àmbit d'aplicació de l'Ordre és extremadament genèric, atès que s'adreça a gairebé totes les entitats o organitzacions que desenvolupin actuacions d'abast estatal en l'anomenat

Tercer Sector d'Acció Social (art. 1 i 3). I que aquesta circumstància es manifesta incompatible amb una centralització de la gestió dels ajuts que, segons la jurisprudència constitucional, es justificaria únicament en el cas que aquesta fos imprescindible per a la consecució dels seus objectius. Per tant, el caràcter omnicomprensiu de les actuacions socials subvencionables segons l'Ordre dictaminada, d'acord amb el qual no poden ser territorialitzats ni gestionats per les comunitats la immensa majoria dels ajuts en un sector o matèria en què les comunitats autònomes tenen competències exclusives i l'Estat no té cap títol competencial, és contrari al caràcter excepcional mateix que exigeix la STC 13/1992 per a l'aplicació, si és el cas, del quart supòsit subvencional.

En tot cas, correspon a l'Estat la càrrega de demostrar la necessitat d'aquesta gestió centralitzada i el seu caràcter imprescindible per a la consecució d'aquelles finalitats, atès que, com es llegeix en la citació jurisprudencial anteriorment aportada, «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». I el cas és que ni el preàmbul ni la part dispositiva de l'Ordre SSI/1209/2012 contenen més justificació «raonable» d'aquesta necessitat que la frase «es imprescindible [...] realizar la gestión centralizada con objeto de garantizar la igualdad de los posibles destinatarios en todo el territorio nacional», la qual cosa significa, curiosament, que es dóna per demostrat el que s'ha de demostrar.

En conclusió, hem de confirmar les consideracions fetes en la part final del fonament jurídic anterior sobre la inclusió dels ajuts regulats en l'Ordre examinada dins del primer dels supòsits sistematitzats per la STC 13/1992, que s'incardinen clarament en la competència de la Generalitat sobre activitat de foment reconeguda a l'article 114.2 EAC.

4. Abordarem tot seguit l'examen específic dels diferents preceptes que són objecte de la sol·licitud de dictamen, recordant una vegada més que n'hi haurà prou amb aplicar l'argumentació i la decisió contingudes en la STC 178/2011, dictada sobre l'Ordre TAS/893/2005. Naturalment, en cada un d'aquests exposarem els canvis produïts en l'Ordre dictaminada, amb la finalitat d'apreciar els que, en cas de ser substancials des d'una perspectiva competencial, puguin qüestionar aquesta aplicació.

A) En l'article 2 s'introdueixen alguns canvis poc rellevants per tal d'adequar la seva redacció a la nova estructura del Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat. Així, es modifiquen els òrgans competents per dictar les resolucions de les convocatòries, encara que continuen sent òrgans centrals de l'Administració de l'Estat. I, pel que fa al contingut de les convocatòries, a més del que preveu l'article 23.2 de la Llei 38/2003, que ja es considerava abans, s'ha substituït l'expressió «programes a subvencionar» per «actuacions a subvencionar». Altres previsions del precepte resten idèntiques (publicació de les convocatòries i noves convocatòries amb els romanents).

Des d'una perspectiva competencial, les modificacions observades no impedeixen l'aplicació de la doctrina establerta en la STC 178/2011 respecte del precepte equivalent de l'Ordre TAS/893/2005, ja que, en qualsevol cas, la norma examinada vulnera clarament les competències de la Generalitat en determinar amb el màxim detall qüestions com les actuacions concretes a subvencionar i les seves «prescripciones, requisitos y prioridades».

En conclusió, l'article 2, llevat de l'incís que no és objecte de sol·licitud, «las correspondientes convocatorias se realizarán en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con lo establecido en los artículos 22.1 y 23.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre», en la mesura que regula aspectes de la convocatòria de les subvencions, que s'insereixen en el procediment de la

seva gestió, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 166 EAC i també l'article 114.2 EAC.

B) L'article 4 no presenta diferències substancials respecte a l'Ordre TAS/893/2005, ja que també atribueix als òrgans centrals de l'Administració de l'Estat les funcions per a l'ordenació i la instrucció del procediment. Així, tot i que la designació concreta i la forma d'organització dels òrgans competents varia, es manté la centralització de la gestió del procediment i de les subsegüents qüestions adjectives de tramitació administrativa i, en conseqüència, hi és traslladable la declaració d'inconstitucionalitat continguda en la STC 178/2011 (FJ 7.d).

Per tant, en la mesura que l'article 4 regula aspectes de naturalesa executiva, propis de la tramitació i la concessió de les subvencions, vulnera les competències de la Generalitat de l'article 166 EAC i també l'article 114.2 EAC.

C) Els articles 5, 6, 8, 9, 10 i 11 es refereixen a diversos aspectes que configuren el procediment de gestió de les subvencions: forma de les sol·licituds, requisits i terminis de presentació, documentació exigida, sistema de còmput de despeses imputables a la subvenció que han d'emplenar els beneficiaris, informes que es poden sol·licitar per a la seva avaluació, resolució de concessió (i, si és el cas, la modificació d'aquesta) i, finalment, pagament. Aquests preceptes són substancialment iguals als correlatius de l'Ordre TAS/893/2005, ja que només incorporen modificacions de detall que, com en els casos anteriors, no alteren el caràcter centralitzador en la gestió dels ajuts. Algunes d'aquestes modificacions són les relatives a l'adaptació de la presentació de les sol·licituds als nous mitjans electrònics (art. 5); l'especificació a la norma de les quanties de les retribucions del personal laboral contractat pels beneficiaris, que abans es remetia als convenis col·lectius (art. 6); la regulació més detallada d'alguns

aspectes del procediment de resolució (art. 9); la previsió que el pagament de la subvenció es farà en un únic termini (art. 10), o la supeditació de la modificació del contingut de l'actuació subvencionada al fet que no perjudiqui drets de tercers (art. 11).

En qualsevol cas, es tracta de preceptes que regulen exclusivament condicions d'atorgament de les subvencions i de la seva gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió, i que, per tant, vulneren les competències de la Generalitat de l'article 166 EAC i també l'article 114.2 EAC.

D) Hem d'arribar a la mateixa conclusió respecte dels annexos I, II i III, als quals remet expressament l'article 5, que, en establir els models normalitzats de la sol·licitud i de les memòries, regulen aspectes referents a l'acreditació dels requisits per presentar-se a la convocatòria i, per tant, aspectes que pertanyen al procediment, que correspon fixar a la Generalitat, decidint quin és el model o formulari més adequat (vegeu, entre d'altres, les STC 178/2011, FJ 7; 242/1999, FJ 11; 89/2012, FJ 9, i 150/2012, FJ 10).

E) Els articles 12, 13, 14 i 16 fan referència a altres aspectes del procediment de gestió de les subvencions, com són les obligacions de les entitats beneficiàries dels ajuts, la forma de control, seguiment i avaluació i les responsabilitats administratives que genera el seu incompliment, especialment pel que fa al reintegrament de les quanties percebudes. Les diferències més destacables amb l'Ordre TAS/893/2005 són una regulació més detallada del règim a què se sotmeten els immobles adquirits o construïts pels beneficiaris (art. 12) i de l'obligació de justificació de la despesa mitjançant la regulació del compte justificatiu (art. 14), la possibilitat de devolució voluntària de la subvenció (art. 14) i les remissions a la legislació estatal en matèria de subvencions per a la tramitació del reintegrament (art. 16).

Com es desprèn del contingut de totes aquestes previsions, i com en els casos anteriors, es tracta de normes que desenvolupen el procediment de gestió dels ajuts, i que inclouen, en els supòsits d'incompliment de les obligacions, les actuacions administratives de caire sancionador. Amb referència a aquestes últimes, cal recordar, com hem dit en el nostre DCGE 2/2011, de 21 de març (FJ 4), que «la potestat sancionadora és una competència instrumental o connexa a la competència que, respectivament, correspongui a l'Estat o a les comunitats autònomes (per totes, STC 331/2005, de 21 de desembre, FJ 17)».

Quant a l'article 15, sotmet a les entitats o organitzacions beneficiàries a les responsabilitats i al règim sancionador que sobre infraccions administratives estableixen el títol IV de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, el títol IX LRJAPC i el Reial decret 1398/1993, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora. En principi, aquesta remissió no altera l'eficàcia que puguin tenir aquestes dues lleis en l'àmbit de les subvencions estatals en matèria de serveis socials (per exemple, en el cas dels preceptes d'aquestes que puguin tenir caràcter bàsic). No obstant això, en la mesura que el precepte dictaminat, a més, remet a un reglament estatal, d'aplicació supletòria «en defecto total o parcial de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas [autonòmiques]» (art. 1 RD 1398/1993), i que tanca el cercle de la regulació centralitzada de tot el procés de gestió dels ajuts de l'Ordre SSI/1209/2012, hem de concloure que també vulnera les competències de la Generalitat (art. 166 EAC) i l'article 114.2 EAC.

Per tant, els articles 12, 13, 14 i 16, pel fet que desenvolupen diversos aspectes del procediment i centralitzen les actuacions de la gestió de les subvencions, i també l'article 15, vulneren les competències de la Generalitat ex article 166 EAC, i també l'article 114.2 EAC.

5. Per finalitzar, hem de fer esment a l'observació que conté l'escrit de sol·licitud sobre el principi de lleialtat constitucional, que hem ressenyat en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen. En concret, el Govern es remet a una Sentència del Tribunal Constitucional que, en relació amb una Ordre estatal que establia les bases d'una convocatòria de subvencions, va declarar que aquest principi constitucional obliga a tots i comprèn el respecte a les decisions del Tribunal, entre d'altres, per evitar la persistència de situacions anòmales en les quals l'Estat exercita competències que no li corresponen (STC 38/2012, de 26 de març, FJ 9).

Aquest Consell ja s'ha pronunciat amb sentit crític sobre l'aprovació d'una legislació estatal apartant-se dels criteris jurisprudencials fixats sobre un determinat règim competencial (en aquest cas, en matèria de gestió i finançament de la formació professional ocupacional), i l'alt grau de conflictivitat competencial que deriva d'aquesta actuació de l'Estat (DCGE 5/2012, de 3 d'abril, FJ 3). En aquest cas, recorda, citant doctrina constitucional, que:

«[L]as Sentencias de este Tribunal, de las que deriva una doctrina —la doctrina constitucional— como señala el art. 40.2 LOTC, tienen el valor de cosa juzgada (art. 164.1 CE), de suerte que todos los poderes públicos, tal como prescribe el art. 87.1 LOTC, están obligados a dar cumplimiento a lo que el Tribunal Constitucional resuelva cualquiera que sea el procedimiento en que lo haya sido. Los mencionados preceptos determinan, por sí solos, una eficacia de las Sentencias de este Tribunal que no se proyecta únicamente respecto de los hechos pretéritos que fueron objeto del proceso, sino que se extienden de algún modo hacia al futuro [...].» (STC 230/2003, de 18 de diciembre, FJ 6)

No obstant això anterior, en la mesura que de l'escrit de sol·licitud no es deriva cap pronunciament d'inconstitucionalitat per la raó exposada, el Consell no dictaminarà sobre aquesta qüestió, més enllà de compartir i

coincidir plenament amb la preocupació expressada pel Govern de la Generalitat, en constatar un incompliment reiterat de la jurisprudència constitucional, en aquest cas, la relativa a la potestat subvencional de despesa pública i el respecte al sistema constitucional i estatutari de distribució de competències en l'àmbit dels serveis socials.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. L'article 2 de 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, llevat de l'incís «las correspondientes convocatorias se realizarán en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con lo establecido en los artículos 22.1 y 23.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre», vulnera les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 166 EAC, i també és contrari a l'article 114.2 EAC.

Adoptada per unanimitat.

Segona. Els articles 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 i 16, i els annexos I, II i III de l'Ordre SSI/1209/2012, de 4 de juny, vulneren les competències de la Generalitat reconegudes 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.