



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

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

**Conclusions del Dictamen:**

***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.*

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. Aquesta Ordre té com a antecedent l'Ordre TAS/893/2005, de 17 de març, que, en termes generals, té un contingut i una finalitat coincidents i que va ser objecte d'un conflicte positiu de competència plantejat pel Govern de la Generalitat davant el Tribunal Constitucional, 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.

Les actuacions objecte de subvenció s'insereixen en l'àmbit dels serveis socials, respecte del qual la Generalitat disposa de la competència exclusiva, d'acord amb el que preveu l'article 166 EAC.

La invocació que fa l'Ordre del títol competencial de l'article 149.1.1 CE (disposició final segona) demostra la seva total inconsistència: d'una banda, 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. Així, l'Ordre no regula cap dret constitucional (no existeix un dret constitucional a rebre subvencions en aquestes matèries), sinó que 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, d'altra banda, la competència de l'article 149.1.1 CE s'hauria d'exercir substancialment per mitjà de la funció legislativa i limitar-se a l'establiment de les regles que siguin necessàries per garantir la igualtat dels espanyols en l'exercici dels seus drets constitucionals. Tot i que no es poden excloure les remissions reglamentàries que siguin necessàries, tal com ha reconegut el Tribunal Constitucional, aquesta remissió no pot 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.

PALAU CENTELLES

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

Tel. + 34 93 317 62 68 Fax + 34 93 318 17 20

consell@cge.cat

L'al·lusió en el preàmbul a l'«interés general» per justificar l'Ordre està fora de context. Aquest criteri no és un títol competencial i la seva utilització de forma col·lateral per avalar l'acció de foment de l'Estat s'ha de dur a terme tenint en compte l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències i no «a pesar» d'aquest.

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. Dels quatre supòsits subvencionals previstos a la jurisprudència constitucional, el que resulta aplicable a l'Ordre SSI/1209/2012 és el supòsit primer del fonament jurídic 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrer, en tant que les subvencions que regula incideixen directament en l'àmbit dels «serveis socials», que és competència exclusiva de la Generalitat, i que, a més, en aquesta matèria l'Estat manca de tot títol competencial, genèric o específic. Aquest supòsit coincideix amb el que defineix l'article 114.2 EAC.

En la STC 178/2011, si bé s'afirma que el supòsit aplicable al cas controvertit és «el primer supuesto previsto en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992», posteriorment no s'apliquen tots els elements que l'integren, la qual cosa produeix una certa confusió. En efecte, el supòsit primer esmentat només permet a l'Estat assignar part dels seus fons pressupostaris de manera genèrica o global, per sectors o subsectors sencers d'activitat, de manera que les partides s'han de territorialitzar per tal que siguin les institucions autonòmiques les que decideixin tot allò relatiu a la seva gestió i concessió. Malgrat això anterior, la Sentència (FJ 7) 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 és com a elements integrants del supòsit segon dels previstos en el fonament jurídic 8 de la STC 13/1992. Aquesta hipotètica reinterpretació de la doctrina jurisprudencial, en el supòsit que s'hagi produït, no afecta, però, els preceptes sobre els quals s'ha sol·licitat el dictamen.

Quant a la hipotètica pretensió d'incloure els ajuts regulats en l'Ordre SSI/1209/2012 en el supòsit quart de la classificació de la potestat subvencional de l'Estat efectuada per la doctrina constitucional (STC 13/1992, FJ 8), no es compleix cap dels requisits que exigeix aquesta doctrina: a) l'Estat manca de títol competencial en la matèria, genèric o específic. L'afirmació que aquesta Ordre té la seva base competencial en l'article 149.1.1 CE i que, per tant, aquesta mera invocació canvia el marc competencial aplicable respecte de l'Ordre TAS/893/2005, no és correcta: 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; i b) no s'observa 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. 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 dona per demostrat el que s'ha de demostrar.

D'altra banda, 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). 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 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 l'examen específic dels diferents preceptes objecte de la sol·licitud s'aplica l'argumentació i la decisió contingudes en la STC 178/2011, dictada sobre l'Ordre TAS/893/2005, sempre que els canvis produïts en l'Ordre dictaminada no siguin substancials des d'una perspectiva competencial. En aquest sentit, les diferències principals que presenten una i altra Ordre no ho són: la primera diferència és la relativa a la invocació competencial de l'article 149.1.1 CE, que no constava en l'Ordre TAS/893/2005. 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. La segona és la relativa al caràcter «supraterritorial» de les actuacions que poden ser objecte de subvenció en l'Ordre examinada. En tot cas, tampoc no és aquesta una qüestió rellevant als efectes del Dictamen, atès que, com consta en reiterada jurisprudència constitucional, 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.

L'article 2 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». Així, aquest precepte, 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.

L'article 4, que 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.

Els articles 5, 6, 8, 9, 10 i 11 es refereixen a diversos aspectes que configuren el procediment de gestió de les subvencions. Atès que regulen exclusivament condicions d'atorgament de les subvencions i de la seva gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió, vulnereu les competències de la Generalitat de l'article 166 EAC i també l'article 114.2 EAC.

Els annexos I, II i III, als quals remet expressament l'article 5, estableixen els models normalitzats de la sol·licitud i de les memòries i regulen aspectes referents a l'acreditació dels requisits per presentar-se a la convocatòria. Tracten, per tant, aspectes que pertanyen al procediment, que correspon fixar a la Generalitat, decidint quin és el model o formulari més adequat i, per aquest motiu, vulnereu les competències de la Generalitat de l'article 166 EAC i també l'article 114.2 EAC.

Els articles 12, 13, 14 i 16, que contenen 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, vulnereu les competències de la Generalitat de l'article 166 EAC i també l'article 114.2 EAC.

L'article 15, en la mesura que remet a un reglament estatal sobre el procediment sancionador en matèria de subvencions, 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, també vulnera les competències de la Generalitat (art. 166 EAC) i l'article 114.2 EAC.

## CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Finalment, quant al principi de lleialtat constitucional, es constata l'incompliment reiterat per part de l'Estat de la jurisprudència constitucional 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, i el Consell declara compartir la preocupació expressada pel Govern de la Generalitat sobre aquesta situació i hi coincideix plenament.

*Barcelona, 17 de setembre de 2012*