



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 12/2012, de 22 d'agost,  
sobre la disposició addicional quarantena i la disposició final vuitena  
de la Llei 2/2012, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat  
per a l'any 2012**

---

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 la disposició addicional quarantena i la disposició final vuitena de la Llei 2/2012, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012 (BOE núm. 156, de 30 de juny de 2012).

## **A N T E C E D E N T S**

1. El dia 25 de juliol de 2012 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 24 de juliol de 2012 (Reg. núm. 2507), pel qual, en compliment d'allò que preveuen els articles 16.2.a, 31 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 24 de juliol de 2012, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de la disposició adicional quarantena i de la disposició final vuitena de la Llei 2/2012, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen atès el seu caràcter preceptiu, segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra aquella disposició.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 26 de juliol 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 designa ponent del Dictamen esmentat el vicepresident Joan Egea Fernàndez.

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 22 d'agost de 2012.

## FONAMENTS JURÍDICS

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

El Govern, com s'ha exposat en els antecedents, ens demana dictamen, amb caràcter previ a l'eventual interposició de recurs d'inconstitucionalitat, sobre dues disposicions concretes de la Llei 2/2012, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012 (LPGE 2012, en endavant). No és la primera vegada que ens pronunciem sobre el contingut d'aquesta Llei, ja que el Dictamen 9/2012, de 2 d'agost, va examinar la disposició setanta-unena LPGE 2012, que regula la jornada general de treball en el sector públic. Ara, l'objecte de la sol·licitud el constitueixen la disposició addicional quarantena i la disposició final vuitena LPGE 2012, ambdues referents a la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència (LAPAD). Cal fer avinent que aquesta llei reguladora del Sistema d'atenció a la dependència (SAAD) ha estat objecte de reforma, recentment, per mitjà del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat (RDL 20/2012), que conté un títol III, rubricat «Mesures de racionalització del sistema de dependència», que modifica o incorpora noves disposicions a la LAPAD. Alguns preceptes d'aquesta darrera norma han estat ja examinats pel Consell en el seu DCGE 11/2012, de 22 d'agost.

La disposició addicional quarantena LPGE 2012 estableix la suspensió de l'aplicació, durant l'any 2012, dels articles 7.2, 8.2.a, 10 i 32.3 (primer paràgraf) i de la disposició transitòria primera LAPAD. La suspensió dels preceptes esmentats comporta, en essència, la privació temporal d'eficàcia de la regulació del finançament del nivell acordat de protecció de la dependència. Cal recordar que el SAAD es compon de tres nivells de protecció, d'acord amb l'article 7 LAPAD: el nivell de protecció mínim, que determina i finança l'Estat; el nivell de protecció acordat entre l'Estat i les comunitats autònomes, que es finança amb aportacions d'ambdues administracions, i el nivell addicional de protecció, que pot establir cada comunitat autònoma.

Els preceptes l'aplicació dels quals se suspèn durant l'any 2012 regulen, precisament, els elements que caracteritzen el nivell de protecció acordat: l'article 7.2 LAPAD defineix aquest nivell de protecció dintre de l'estructura de tres nivells de què consta la protecció prestada pel SAAD; l'article 8.2 atribueix al Consell Territorial del SAAD, òrgan de composició mixta que reuneix l'Estat i les comunitats autònomes, la funció d'acordar el marc de cooperació interadministrativa per al desenvolupament del SAAD; l'article 10 regula els convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes mitjançant els quals s'acorden els objectius, els mitjans i els recursos per aplicar els serveis i les prestacions previstos en la LAPAD, es determina la intensitat de protecció de cadascuna d'aquestes prestacions i serveis i s'estableix el finançament que correspon a cada administració; l'article 32.3, primer paràgraf, disposa que els convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes han de determinar les obligacions assumides per cada administració per al finançament dels serveis i prestacions del Sistema; finalment, la disposició transitòria primera preveu que durant el període comprès entre l'1 de gener de 2007 i el 31 de desembre de 2015 l'Estat haurà d'establir anualment en els seus pressupostos els crèdits necessaris per subscriure els convenis amb les comunitats autònomes previstos a l'article 10 LAPAD.

La disposició final vuitena LPGE 2012 modifica l'apartat primer de la disposició final primera LAPAD, que fixa el calendari d'aplicació progressiva de la Llei. Aquest calendari ha estat objecte de successives modificacions en el sentit d'ajornar la data d'inici de l'aplicació de la LAPAD respecte de les persones valorades amb el grau I de dependència moderada. El Reial decret llei 20/2011, de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria pressupostària, tributària i financera per a la correcció del dèficit públic, en la seva disposició final catorzena, va fixar com a data per a l'efectivitat dels drets a les prestacions que preveu la LAPAD l'1 de gener de 2013 per a les persones valorades amb el grau I de dependència moderada, nivell 2, i l'1 de gener de 2014, per a les persones valorades amb el grau I de dependència moderada, nivell 1. Aquesta previsió va ser modificada per la nova redacció de la disposició final primera LAPAD realitzada per la disposició final vuitena LPGE 2012, objecte de la present sol·licitud de dictamen, en el sentit d'establir com a data inicial de l'efectivitat de la Llei per a les persones valorades amb el grau I de dependència moderada, nivell 2, la mateixa que per a les valorades amb el nivell 1, és a dir, l'1 de gener de 2014. Quinze dies després de l'entrada en vigor de la LPGE 2012, aquesta previsió ha estat reformada novament pel RDL 20/2012, el qual, a través de l'article 22, apartat disset, li dóna una nova redacció tot diferint la data d'inici per a totes aquelles persones valorades amb el grau I de dependència moderada, a l'1 de juliol de 2015. Aquesta darrera modificació és rellevant a l'hora de delimitar l'objecte del nostre Dictamen, com indicarem més endavant.

La sol·licitud demana el nostre pronunciament sobre l'adequació dels dos preceptes sol·licitats «a la Constitució, a l'Estatut d'autonomia i a l'ordre de distribució competencial». En particular, els dubtes que manifesta la sol·licitud són, exclusivament, de caràcter competencial. Considera que amb aquestes dues disposicions «s'està mantenint la regulació general del sistema, invasiva de la competència assumida per la Generalitat de Catalunya en matèria de serveis socials (art. 166 EAC), i que podria vulnerar

també les competències de la Generalitat en matèria de foment (art. 114 EAC) i la seva autonomia financera reconeguda a l'art. 156 de la Constitució i 201.2 i 211 EAC».

Pel que fa, específicament, a la suspensió de l'aplicació dels preceptes anteriorment esmentats, subratlla, a més, que la reducció de les aportacions estatals al Sistema que es conté en l'article 32.3, primer paràgraf, LAPAD, «manté la resta de les prescripcions d'aquest article, i per tant, el deure per a les comunitats autònomes de garantir amb el seu propi finançament les obligacions que els imposa el compliment del Sistema, i el deure d'aportar, cada any, almenys, una quantitat igual a la de l'Administració General de l'Estat (art. 32.1 i 3 segon paràgraf)».

A banda d'això, quant a la nova redacció donada a l'apartat primer de la disposició final primera LAPAD, la sol·licitud també destaca «[...] que en el calendari inicialment previst per a l'efectivitat del dret a les prestacions de la dependència, els qui siguin valorats en el Grau I de Dependència Moderada, Nivell 2, que havien de poder rebre efectivament les prestacions com a màxim a partir del 31 de desembre de 2011, només les percebran efectivament si a l'entrada en vigor d'aquesta Llei de pressupostos ja els ha estat reconeguda efectivament la concreta prestació i, d'altra banda, que es perllonga fins a partir de l'1 de gener de 2014 el termini per a la resta dels qui van ser valorats en el Grau I de Dependència Moderada, Nivell 2». En fi, el Govern considera que aquesta nova redacció, «en la mesura que determina el calendari en el qual la Generalitat haurà de fer efectives les prestacions pot comportar una vulneració de la competència exclusiva assumida per la Generalitat en matèria de serveis socials d'acord amb l'art. 166 EAC».

Una vegada exposat el contingut dels preceptes sol·licitats i els motius que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que susciten,

cal que precisem l'objecte del nostre Dictamen. En aquest sentit, en relació amb la disposició addicional quarantena LPGE 2012, ens pronunciarem sobre si la suspensió durant l'any 2012 dels preceptes de la LAPAD que regulen el nivell de protecció acordat, que comporta la no-obligació per a l'Estat d'establir el finançament corresponent, constitueix una infracció de l'ordre de distribució de competències, tot vulnerant les assumides per la Generalitat (art. 166 EAC), en connexió amb els principis de lleialtat institucional i d'autonomia financera (art. 156 CE i 201.2 i 211 EAC).

En relació amb la disposició final vuitena LPGE 2012, s'ha d'advertir que el contingut normatiu d'aquesta ha estat modificat per l'article 22, apartat disset, RDL 20/2012. Més enllà del significat d'aquest fet quant a la pèrdua d'objecte d'un eventual recurs d'inconstitucionalitat, hem de fer constar que el precepte esmentat del RDL 20/2012, juntament amb d'altres del mateix text normatiu, ha estat examinat en el DCGE 11/2012, cosa que ens ha permès dur a terme, en aquella altra seu, l'anàlisi del problema competencial de fons que suscitava la modificació del calendari d'aplicació de les prestacions de dependència en relació amb la redacció vigent de la disposició final primera LAPAD, donada pel Decret llei, i no respecte de la redacció introduïda per la LPGE 2012, ja derogada en aquest aspecte.

En virtut d'això, limitarem l'objecte d'aquest Dictamen a la disposició addicional quarantena LPGE 2012. En el fonament jurídic segon tractarem el marc constitucional i estatutari de la distribució de competències en matèria d'atenció a les persones en situació de dependència, i en el fonament jurídic tercer aplicarem el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat al precepte sol·licitat per tal de determinar-ne l'adequació a l'ordre constitucional i estatutari de competències.

***Segon. El marc constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria d'atenció a les persones en situació de dependència***

1. Tal com s'ha assenyalat en el fonament jurídic anterior, l'objecte del present Dictamen se centra en la resolució dels dubtes de caràcter competencial que planteja el Govern de la Generalitat respecte de la disposició addicional quarantena LPGE 2012. El Govern entén que la disposició qüestionada no respecta l'ordre de competències derivat del bloc de la constitucionalitat i lesiona les competències exclusives de la Generalitat en matèria de serveis socials (art. 166 EAC); tot això, a banda del fet que «podria vulnerar també les competències en matèria de foment (art. 114 EAC) i la seva autonomia financera de la Generalitat, reconeguda a l'article 156 CE i als articles 201.2 i 211 de l'EAC».

Per la seva banda, la LPGE 2012 no conté cap referència al títol competencial que habilita l'Estat per aprovar la norma qüestionada, la qual cosa, però, no pot tenir cap altra rellevància que la del mer retret a la utilització d'una tècnica legislativa poc acurada. Així ho ha entès també el Tribunal Constitucional, que, en tractar l'exigència del principi de llei formal en la determinació de les bases, ha resolt que d'aquest principi «no se deriva para el legislador la obligación de invocar expresamente el título competencial que ampara sus Leyes», cosa que l'alt tribunal fonamenta en el fet que «las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas; operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas. Dicho aserto, es trasladable sin mayor dificultad a cualquier otro sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas distinto al presidido por el concepto de "bases"» (STC 233/1999, de 16 de desembre, FJ 4.a).



2. Exposats els termes en què es plantegen els dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat, per resoldre'ls, en aquest fonament jurídic segon, hem de dur a terme l'enquadrament material de la disposició que ens ocupa i la delimitació dels títols competencials que podrien tenir incidència en la regulació que estableix aquest mateix precepte.

Com ha quedat exposat en el fonament anterior, la disposició addicional quarantena suspèn l'aplicació, per a l'any 2012, del segon nivell de protecció en què s'organitza el Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència. Aquesta suspensió afecta els articles 7.2, 8.2.a, 10 i 32.3 (primer paràgraf), i la disposició transitòria primera LAPAD, tots els quals regulen diferents aspectes relacionats amb la cooperació interadministrativa, que caracteritza de forma definitòria el segon nivell de protecció. Es tracta d'un canvi substancial, tot i que limitat en el temps, en el sistema de col·laboració i de participació de totes les administracions públiques creat per la LAPAD, amb el qual —segons es justificava en la seva exposició de motius— es pretenia regular les condicions bàsiques de promoció de l'autonomia personal i d'atenció a les persones en situació de dependència.

La suspensió temporal de les normes esmentades afecta una part d'aquesta complexa estructura cooperativa, que configura un nou desenvolupament dels serveis socials i que es va crear per garantir als ciutadans un marc estable de recursos i serveis per a l'atenció a la dependència. Això anterior permet ubicar la disposició dictaminada en l'atenció a la dependència, com un apartat de la matèria «serveis socials». Així ho confirma també el fet que l'article 16.1 LAPAD disposi que les prestacions i els serveis establerts a la Llei —i que ara es veuen afectats per la suspensió de l'aplicació del segon nivell— s'integrin a la xarxa de serveis socials de les respectives comunitats autònomes en l'àmbit de les competències que aquestes tenen assumides.

Així doncs, tot i que es tracta d'una disposició que produeix una reducció de la despesa pública de l'Administració de l'Estat per aconseguir els objectius d'estabilitat pressupostària i que, consegüentment, té una transcendència econòmica indubtable, hem de descartar que pugui trobar empara en l'article 149.1.13 CE, relatiu a les «bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica». En efecte, la suspensió temporal de l'aplicació del segon nivell de protecció del SAAD —l'anomenat *nivell acordat*— i l'eliminació de la corresponent partida de finançament, que és a càrrec de l'Administració de l'Estat, no s'ajusta a allò que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, hauria de caracteritzar les bases de la planificació general de l'economia. En aquest sentit, no té el caràcter homogeneïtzador dels principis i objectius de les accions econòmiques que puguin ser adoptades pels diferents ens territorials o, el que és el mateix, el seu objecte no és «crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus particulares intereses» (STC 147/1991, de 4 de juliol, FJ 4.C). A més a més, podem afegir que, amb el mateix objectiu de reducció de la despesa i la consegüent garantia d'estabilitat pressupostària, la disposició final quarta RDL 20/2012 ha modificat la LAPAD a l'empara de l'article 149.1.1 CE, i no del 149.1.13 CE.

És essencial remarcar que els preceptes l'aplicació dels quals ara se suspèn es basteixen en la cooperació de totes les administracions públiques, que, havent-se erigit en principi fonamental del sistema, es tradueix en el compromís de tots els poders públics de promoure i dotar els recursos necessaris per fer efectiu, en l'àmbit de la protecció de la dependència, un sistema de serveis socials de qualitat, garantistes i universals.

En síntesi, l'actuació legislativa que ha dut a terme la disposició addicional quarantena LPGE 2012, encara que hagi estat només per suspendre temporalment l'aplicació d'un d'aquells nivells de protecció, incideix sobre la regulació de les prestacions a les persones en situació de dependència, que és una matèria que tradicionalment ha format part de l'àmbit competencial «serveis socials». Sobre això, però, cal tenir present que, a partir del reconeixement legal del nou dret subjectiu a la promoció de l'autonomia personal i d'atenció a les persones en situació de dependència que va dur a terme la LAPAD, els «serveis socials», com a títol competencial, han adquirit una nova dimensió en el sentit que, com tot seguit argumentarem, l'Estat resta legitimat per intervenir-hi, tot regulant les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en l'exercici d'aquell dret (art. 149.1.1 CE).

Sens perjudici de l'anterior, cal advertir que, en allò que específicament afecta la col·laboració interadministrativa, ens haurem de referir també a l'activitat de foment i al principi d'autonomia financera de la Generalitat, que actua com a límit de l'activitat subvencional de l'Estat, sense oblidar la rellevància que igualment pot tenir un altre principi més genèric, que s'expressa precisament en l'àmbit de la col·laboració: la lleialtat institucional.

3. Pel que fa, en primer lloc, a l'article 149.1.1 CE, relatiu a la competència exclusiva de l'Estat per regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, i el seu encaix amb l'article 166.1 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de serveis socials, ens hem de remetre a allò que, recollint la jurisprudència constitucional més rellevant (destacadament, la STC 61/1997, de 20 de març), hem dit en el nostre DCGE 11/2012, abans referit (FJ 3).

Aquí ens limitarem a remarcar, resumidament, els principals criteris interpretatius establerts per aquella jurisprudència. Ens referim, d'una

banda, al fet que l'abast material de l'article 149.1.1 CE és la regulació dels drets constitucionals en sentit estricte i també dels deures bàsics, però «no de los sectores materiales en los que éstos se insertan», de manera que aquest precepte constitucional «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» (STC 61/1997, FJ 7.b). I, de l'altra, al fet que el Tribunal Constitucional ha subratllat també que, atès que la finalitat de la norma és garantir la igualtat, els destinataris són els ciutadans com a titulars dels drets i llibertats. Per això, afirma també que la regulació de les condicions bàsiques ex article 149.1.1 CE «[...] no puede por sí misma llegar a imponer conductas determinadas a otros Entes públicos, habida cuenta que el destinatario de dicho título competencial es exclusivamente el ciudadano, en cuanto titular de derechos y deberes constitucionales» (FJ 17.f).

La conjunció de la competència que exerceix l'Estat en virtut de l'article 149.1.1 CE amb la que correspon, amb caràcter exclusiu, a les comunitats autònomes en matèria de serveis socials (en el cas de Catalunya, per l'art. 166.1 EAC) va ser la manera que el legislador estatal va considerar més apropiada per aconseguir mantenir una distribució de competències equilibrada en aquest àmbit material concret. Per la rellevància que ha de tenir en la resolució dels dubtes de constitucionalitat aquí plantejats, cal insistir novament que l'eix sobre el qual es fa pivotar tot el sistema és la col·laboració interadministrativa; d'aquí, el paper tan destacat que la LAPAD atorga al Consell Territorial del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (en endavant, CTSAAD) —avui, en la nova denominació que li dóna el RDL 20/2012, «Consell Territorial de Serveis Socials i del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència». Es tracta d'un òrgan que, tant per la seva composició (amb representació estatal i de cadascuna de les

comunitats autònomes) com pel seu funcionament, ha conduït, a la pràctica, a conformar un procediment de presa de decisions de forma mancomunada.

4. Pel que fa, precisament, al marc de la cooperació entre l'Administració de l'Estat i les administracions autonòmiques i, més concretament, en relació amb l'activitat de foment, recollida a l'article 114.2 EAC, que és l'altre precepte que, d'acord amb la sol·licitud, podria resultar vulnerat, cal tenir present que, respecte de les subvencions estatals, aquest article atribueix a la Generalitat, en matèries de la seva competència exclusiva, l'especificació dels objectius als quals es destinen: en les compartides, la funció de precisar-los normativament, i en les executives, la gestió.

En aquest punt, però, la nostra anàlisi no ha de partir tant de la rellevància constitucional que pugui tenir l'activitat de foment, entesa des del seu vessant típic del poder de despesa (que és l'enfocament del qual parteix l'art. 114 EAC), sinó des del vessant oposat, és a dir, la rellevància que pugui tenir la decisió unilateral de l'Estat de deixar de finançar, encara que només sigui temporalment i en la part corresponent al nivell acordat, la prestació de determinats serveis en matèria de dependència.

Sobre l'activitat de foment, en general, és important retenir la STC 13/1992, de 6 de febrer, que, en el fonament jurídic setè, explicita, sense necessitat de cap desenvolupament argumental especialment ampli, que «[...] la utilización del "poder de gastar" del Estado, por virtud de su mayor disponibilidad de recursos, puede afectar tanto a la autonomía financiera como a la autonomía política de las Comunidades Autónomas». El sistema de finançament autonòmic es caracteritza per un predomini molt gran de les fonts exògenes, en el qual «[...] la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, esto es, su capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades, [...] adquiere un papel

capital en la realización efectiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida por la Constitución» (STC 13/1992, FJ 7). D'això, ens n'haurem d'ocupar, però, més endavant, en tractar més específicament l'autonomia financera; ara ens limitarem a destacar que l'Estat ha de respectar l'ordre competencial, tant en la programació com en l'execució d'aquesta despesa.

És clar que aquestes consideracions de la jurisprudència constitucional es referien, entre d'altres, a un supòsit de dotacions pressupostàries destinades al foment en matèries que eren de competència exclusiva de la comunitat autònoma, però entenem que això no constitueix cap obstacle perquè puguin ser traslladades també als casos en què allò que fa l'Estat és suprimir unilateralment les dotacions que constituïen una font estable de finançament dels serveis.

Com a complement d'aquest marc competencial, igualment convé retenir que en la mateixa STC 13/1992 l'alt tribunal havia afirmat que «[...] también las subvenciones estatales pueden tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el art. 149.1.1 CE, poniéndose de este modo el "spending power" estatal al servicio de una política de equilibrio social en sectores que lo necesiten, en ejecución de mandatos o cláusulas constitucionales genéricas (art. 1.1 o art. 9.2 CE) que, aunque obligan a todos los Poderes Públicos, corresponde prioritariamente realizar a quien mayor capacidad de gasto tiene» (FJ 7).

Les tècniques de cooperació i col·laboració que han servit per articular aquesta conjunció competencial en l'àmbit de la protecció a la dependència són, d'altra banda, consubstancials a l'Estat autonòmic. Per a una exposició més detallada del seu règim i significació, ens hem de remetre al Dictamen del Consell Consultiu núm. 279, de 29 de gener de 2007 (F V), en què es recull, de manera completa, la doctrina jurisprudencial elaborada fins

aleshores sobre la col·laboració, la cooperació i la coordinació, la qual cosa ens estalvia d'insistir-hi en el present Dictamen.

Específicament, pel que fa a la protecció a la dependència, cal precisar que el SAAD adopta la tècnica col·laborativa que ha de prendre forma a través dels convenis entre l'Estat i la Generalitat. Els convenis de col·laboració, segons el que determina la jurisprudència constitucional, com a regla han de cercar «[...] dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional» (STC 13/1992, FJ 7).

I el que encara és més important, i que haurem de tenir molt en compte a l'hora d'examinar els dubtes de constitucionalitat que planteja la sol·licitud:

«[L]o que acontece al establecerse la relación jurídica subvencional es que las respectivas competencias estatal y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una actuación conjunta en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada ni las que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad de la política económica así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones» (STC 201/1988, FJ 2)

En aquest sentit, cal retenir, ja des d'ara, i sens perjudici d'allò que, de manera complementària, direm més endavant sobre el principi de lleialtat institucional, que el vici d'incompetència associat tradicionalment a una invasió competencial en el sentit estricte del terme (i la correlativa *vindicatio potestatis*), és a dir, actuar sense la pertinent cobertura d'un títol habilitant en l'àmbit de la competència d'una altra administració, no és l'únic tipus possible de lesió competencial, sinó que hi pot haver també la invasió per

menyscabament. Així ho ha admès la jurisprudència constitucional, particularment en seu de conflictes constitucionals, però, en tenir una *causa petendi* semblant, entenem que aquest tipus de lesió competencial és traslladable als recursos de base conflictual. En aquest sentit, com hem assenyalat en el DCGE 11/2012 (FJ 3), abans esmentat, cal recordar que el Tribunal Constitucional també ha seguit aquest criteri en el recurs d'inconstitucionalitat que resol la citada STC 13/1992 (FJ 13), en què examinà si determinats preceptes i partides pressupostàries de la Llei 33/1987, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 1988, suposaven o no un menyscabament de les competències de la Generalitat.

Quant a la invasió competencial per menyscabament de les competències autonòmiques, la STC 104/1988, de 8 de juny, seguint la STC 49/1984, de 5 d'abril, ja afirmava que:

«[...] es posible plantear, para garantizar el ámbito propio de autonomía, supuestos de lesión por simple menoscabo, no por invasión de competencias ajenas, de modo que no resulta indispensable que el ente que plantea el conflicto recabe para sí la competencia ejercida por otro, sino tan sólo que la actuación del otro afecte a su propio ámbito de autonomía "condicionando o configurando de forma que juzgan inadecuadas las competencias que en virtud de esa autonomía ostenta".» (FJ 1)

Per a aquest raonament, l'alt tribunal parteix de la consideració que «[l]a *vindicatio potestatis* existe indirectamente y se articula sólo desde la perspectiva de llevar a cabo las competencias propias sin las interferencias que resultan de los referidos artículos del Real Decreto [...]» (STC 104/1988, de 8 de juny, FJ 1). La distinció entre invasió competencial i menyscabament com a forma de lesió competencial ha estat desenvolupada per la STC 1/1986, de 10 de gener, en aquest cas en la seva part dispositiva.



A tot això, hi podem afegir que, per tal que la coresponsabilitat (que va directament associada a la cooperació interadministrativa que acabem d'analitzar) sigui realment efectiva, no n'hi ha prou amb la necessària previsió d'un òrgan específic que la vehiculi, sinó que cal també un comportament lleial per part de totes les administracions intervinents, fins i tot en aquelles decisions que aparentment puguin estar determinades per la intensa crisi econòmica en què ens trobem actualment.

5. Això ens porta a examinar ara el principi de lleialtat institucional com a manifestació del principi més genèric de la lleialtat constitucional. Així, mentre que aquest darrer suposa, genèricament, l'acatament d'unes normes constitucionals d'organització de la convivència, el de lleialtat institucional que se'n deriva opera en les relacions entre administracions públiques (art. 4 LRJAPAC), i molt particularment en l'exercici de les competències respectives.

En el DCGE 11/2012 (FJ 3), al qual ens hem remetre una vegada més, hem assenyalat, seguint la jurisprudència constitucional més rellevant, que la lleialtat institucional és un deure que no cal justificar expressament en preceptes de la Constitució, sinó que s'hi troba implícit, en derivar de la mateixa essència de la forma territorial de l'Estat. Tot i això, el nou Estatut va optar per positivitzar-lo, de manera que el seu article 3 preveu, expressament, que «[l]es relacions de la Generalitat amb l'Estat es fonamenten en el principi de la lleialtat institucional mútua».

La lleialtat institucional obliga tant les comunitats autònomes com l'Estat i es fonamenta en el model distributiu competencial. Això vol dir que l'exercici de les competències de l'Estat i de les comunitats autònomes només queda plenament garantit si cadascú adopta una conducta que permeti fer-ho possible. Més específicament, la STC 64/1990, de 5 d'abril, ha concebut el

deure de mútua lleialtat com una concreció del deure més ampli de fidelitat a la Constitució i ha arribat a la conclusió que aquest deure:

«[R]equiere que [*autoritats estatals i autonòmiques*], en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses.» (FJ 7)

De l'admissibilitat de diferents actuacions normatives (de l'Estat i de la comunitat autònoma) es desprèn, doncs, l'obligació d'exercir les competències pròpies de manera que no resultin afectades o condicionades, de forma inadequada, les de les altres instàncies de l'Estat autonòmic.

Amb referència a la vinculació del deure de lleialtat institucional amb l'afectació al finançament de la Generalitat de Catalunya, hem d'esmentar l'article 201.2 EAC i també l'article 2.1.g de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), segons els quals l'activitat financera d'aquestes s'ha d'exercir en coordinació amb la hisenda de l'Estat, d'acord amb el principi de «lleialtat institucional, que determina l'impacte, positiu o negatiu, que puguin suposar les actuacions legislatives de l'Estat i de les comunitats autònomes [...] o l'adopció de mesures que eventualment puguin fer recaure sobre les comunitats autònomes o sobre l'Estat obligacions de despesa no previstes a la data d'aprovació del sistema de finançament vigent».

6. En darrer lloc, examinarem el principi d'autonomia financera que, segons la sol·licitud, també podria haver resultat vulnerat per la norma objecte de dictamen.

L'article 156.1 CE disposa que «[l]es comunitats autònomes gaudiran d'autonomia financera per a acomplir i exercir les seves competències d'acord amb els principis de coordinació amb l'Hisenda estatal i de solidaritat entre tots els espanyols». Aquesta concepció la trobem reproduïda, en termes semblants, a l'article 201.2 EAC segons el qual el finançament de la Generalitat es regeix «pels principis d'autonomia financera, coordinació, solidaritat i transparència en les relacions fiscals i financeres entre les administracions públiques, i també pels principis de suficiència de recursos, responsabilitat fiscal, equitat i lleialtat institucional entre les esmentades administracions». A aquestes normes, hi hem d'afegir el reconeixement que l'article 211 EAC fa de la competència exclusiva de la Generalitat per ordenar i regular les seves finances.

El Tribunal Constitucional concep l'autonomia financera de les comunitats autònomes, reconeguda a l'esmentat article 156.1 CE i també a l'article 1.1 LOFCA, com la que exigeix «la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas» (STC 201/1988, de 27 d'octubre, FJ 4, que es reitera, entre d'altres, a la STC 13/1992, FJ 7).

Precisament, sobre la repercussió que ha adquirit l'important increment de les subvencions estatals de foment referides a àmbits materials o sectorials que són de competència exclusiva de les comunitats autònomes, l'anteriorment citada STC 13/1992 ja va advertir del risc que es poguessin convertir en un peculiar mecanisme de finançament condicionat de les comunitats autònomes, constrenyent la llibertat dels seus òrgans de govern pel que fa a la fixació de la destinació i l'orientació de la despesa. Per això, aquesta mateixa sentència afirma que, en aquests casos de destinació de fons per l'Estat, aquest ha de «respetar el orden constitucional y estatutario de las competencias, sin imponer a la autonomía política de las Comunidades

Autónomas otros condicionamientos que aquellos que resultan de la definición del fin o del uso que el Estado pueda hacer de otras competencias propias, genéricas o específicas» (FJ 7).

***Tercer. L'examen de l'adequació de la disposició addicional quarantena de la Llei 2/2012 a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències***

1. En aquest darrer fonament jurídic examinarem la disposició addicional quarantena LPGE 2012 en vista dels paràmetres de constitucionalitat i d'estatutarietat exposats en l'anterior fonament jurídic, en el qual ha quedat determinat el títol en què s'enquadra la disposició esmentada, «serveis socials», i s'ha analitzat el règim competencial de la matèria que regula, així com la incidència que sobre aquest poden tenir el poder de despesa estatal i el principi de lleialtat institucional.

Tal com ha quedat exposat en els antecedents, la sol·licitud inicia la seva fonamentació recordant que els mateixos preceptes l'aplicació dels quals ara se suspèn van ser dictaminats pel Consell Consultiu (DCC núm. 279, de 29 de gener de 2007) com a no ajustats a l'ordre constitucional i estatutari de competències, en considerar que condicionaven l'efectivitat del nivell de protecció incrementat (i de les corresponents aportacions estatals) al necessari acord entre l'Administració general de l'Estat i la Generalitat de Catalunya, de manera que també quedava compromesa la disposició dels fons propis de la Generalitat amb la conseqüència que allò que era una competència exclusiva de la Generalitat passava a ser compartida. A partir d'aquesta consideració, la sol·licitud conclou que, de la norma sotmesa al nostre dictamen, en resulta «que s'està mantenint la regulació general del sistema, invasiva de la competència assumida per la Generalitat de Catalunya en matèria de serveis socials (art. 166 EAC) i que podria vulnerar

també les competències de la Generalitat en matèria de foment (art. 114 EAC) i la seva autonomia financera reconeguda a l'art. 156 de la Constitució i 201.2 i 211 EAC».

Malgrat que, com acabem de veure, la sol·licitud denuncia que la norma qüestionada manté una inicial regulació hipotèticament irregular des de la perspectiva constitucional, el nostre pronunciament s'ha de cenyir a la norma objecte de dictamen, no a la regulació de la LAPAD que es manté. Concretament, haurem de determinar si l'esmentada disposició addicional quarantena, en suspendre temporalment l'aplicació d'aquells cinc preceptes de la LAPAD, és o no contrària a la Constitució i a l'Estatut, i això ho haurem de fer sense que calgui entrar a examinar la constitucionalitat dels preceptes l'aplicació dels quals se suspèn. Així doncs, deixant de banda el fet que, en el seu moment, el Consell Consultiu (DCC núm. 279, F VI) ja va dictaminar sobre els dubtes de constitucionalitat que plantejava la LAPAD, incloent-hi els preceptes l'aplicació dels quals ara se suspèn, el nostre Dictamen ha de partir de la seva presumpció de constitucionalitat, en la mesura que no ha estat objecte de cap recurs ni qüestió d'inconstitucionalitat fins al moment actual, i que aquest, doncs, no s'hi ha pronunciat.

Iniciant ja l'examen de la disposició addicional aquí qüestionada, hem de tornar a recordar, com a consideració general que ens ajudarà a ubicar millor el dubte plantejat, que s'estableix la inaplicació temporal del segon nivell de protecció, l'anomenat *nivell acordat*, previst a l'article 7.2 LAPAD i, al mateix temps, es preveu també la suspensió de l'aplicació de tots els preceptes de la mateixa LAPAD que hi tenen una vinculació directa, perquè són complement necessari d'aquell: articles 8.2.a, 10 i 32.3 (primer paràgraf) i disposició transitòria primera. Sens perjudici d'aquesta intercomplementarietat, caldrà procedir, tot seguit, a l'anàlisi de l'efecte suspensiu que la disposició addicional quarantena LPGE 2012 produeix sobre cadascun dels preceptes de la LAPAD que en aquesta s'esmenten.

2. Començarem el nostre examen analitzant la suspensió temporal de l'aplicació de l'article 7.2 LAPAD.

Segons ha quedat exposat en el fonament anterior, l'article 7 organitza el sistema de protecció de la dependència en tres nivells: 1r) el mínim garantit per l'Administració general de l'Estat; 2n) l'incrementat o acordat entre l'Estat i les comunitats autònomes, i 3r) l'addicional autonòmic. Ara, la disposició addicional quarantena LPGE 2012 suspèn l'aplicació, per a l'any 2012, del segon nivell de protecció.

Per a una adequada anàlisi de la possible rellevància constitucional d'aquesta suspensió d'aplicació normativa, cal tenir present que s'ubica en la competència sobre «serveis socials» de les comunitats autònomes i que parteix d'un sistema, l'establert per la LAPAD, en què, com ja hem exposat, és essencial la col·laboració de totes les administracions públiques per garantir un conjunt de prestacions a persones en situació de dependència. Aquesta distribució competencial que es conté a la LAPAD, segons hem vist en el fonament jurídic anterior, respon al principi de coresponsabilitat de totes les administracions públiques (art. 1.1 LAPAD) i s'articula en un sistema de protecció completament travat en el qual l'Administració de l'Estat assumeix la càrrega econòmica corresponent a la meitat del finançament de les prestacions i dels serveis garantits: finança, en exclusiva, el primer nivell i cofinança, juntament amb la comunitat autònoma, el nivell acordat (aquesta, com veurem després, ha d'igualar també la quantia corresponent al primer nivell —art. 32.3, segon paràgraf, LAPAD).

És en aquest context que l'Administració amb més capacitat de despesa, l'Estat, tot i la previsió legal continguda a la disposició transitòria primera LAPAD de mantenir una reserva pressupostària fins al 2015, ha decidit unilateralment suspendre l'aplicació d'aquesta previsió —per a l'any 2012— i abandonar temporalment el marc col·laboratiu. És a dir, deixa de finançar,

també temporalment i en la part corresponent a aquest segon nivell, les prestacions, amb la possible afectació negativa que, d'altra banda, aquesta decisió ha de tenir sobre els drets de les persones afectades, per bé que això darrer no ha estat objecte de la sol·licitud i, per tant, no ho tractarem en el Dictamen.

En el règim fins ara aplicable, l'Estat finançava l'exercici d'una competència («els serveis socials d'atenció a la dependència»), que està atribuïda com a exclusiva a la Generalitat, mitjançant la transferència dels recursos acordats en el si del marc de cooperació que correspon fixar al CTSAAD i que, posteriorment, es trasllada als convenis, en els termes que veurem en examinar els articles 8.2.a, 10 i 32.3 (paràgraf primer). Dit d'una manera molt planera, la suspensió del finançament d'aquest segon nivell implica, com el mateix Govern assenyala en la sol·licitud de dictamen, que s'hagi de continuar mantenint el deure d'assistència respecte dels beneficiaris que ja tenien reconegudes o, fins i tot, que ja estaven rebent les prestacions, però sense que la Generalitat disposi de la part que, per la suspensió de l'aplicació del precepte esmentat, l'Estat deixa de cobrir.

En termes competencials, aquest desistiment unilateral, per part de l'Estat, del marc cooperatiu i de col·laboració en l'actuació conjunta amb les comunitats autònomes suposa un menyscabament efectiu de les competències de la Generalitat (STC 11/1984, de 2 de febrer, i 104/1988, de 8 de juny). Tot això, a més, s'agreuja pel fet que la disposició addicional onzena RDL 20/2012 —sobre la qual ja ens hem pronunciat en el DCGE 11/2012, FJ 3, tantes vegades referit— hagi reduït substancialment l'aportació de l'Administració general de l'Estat per al finançament del nivell mínim de protecció. La Generalitat, com a prestadora dels «serveis socials d'atenció a la dependència», que d'acord amb l'article 166.1 EAC són de la seva competència exclusiva, continua sent garant de la seva prestació, sense

disposar, però, del finançament suficient que, com a increment del nivell mínim, fins ara l'Estat aportava amb caràcter estable, com determina la Llei.

Hom podria fàcilment pensar que, com que el nivell de protecció acordat (ex art. 7.2 LAPAD) s'articula per la via del conveni amb cada una de les comunitats autònomes, les parts, en aquest cas l'Estat, poden, lliurement, excloure aquest nivell i, per tant, suprimir l'aportació econòmica corresponent. Però aquesta és una interpretació que clarament s'ha de rebutjar. En efecte, sens perjudici d'allò que, amb més detall, direm en tractar de la suspensió de l'aplicació de l'article 10 LAPAD i de la naturalesa que tenen els convenis bilaterals en l'àmbit del SAAD, és convenient recordar que la mateixa LAPAD proclama la voluntat de proveir d'estabilitat econòmica el Sistema i que, per això, la seva exposició de motius fonamenta la intervenció de l'Estat en aquesta matèria en «la necessitat de garantir als ciutadans, i a les comunitats autònomes mateixes, un marc estable de recursos i serveis per a l'atenció a la dependència».

Igualment, la normativa reglamentària dictada per l'Estat en desplegament de la Llei 39/2006, relativa a les intensitats de protecció dels serveis, compatibilitats i incompatibilitats entre aquests i la quantia de les prestacions econòmiques (RD 727/2007, de 8 de juny, modificat pel RD 570/2011, de 20 d'abril), parteix també d'un tractament unificat dels dos nivells de protecció (el nivell mínim i l'acordat), que denota la seva concepció com a font unificada i estable de finançament. És a dir, determina de forma integrada el contingut prestacional que constitueix el dret a la promoció de l'autonomia i atenció a les persones en situació de dependència, establert en els nivells de protecció primer i segon de l'article 7 LAPAD, que, pel que fa al finançament estatal, hom pot afirmar que, en aquests anys de vigència de la Llei, havia esdevingut un finançament ordinari.



A l'últim, cal tenir en compte que en el moment de legislar l'Estat té el deure de respectar les competències que corresponen a la Generalitat, com a manifestació del principi de lleialtat institucional que, en l'Estatut de 2006, ha quedat positivitzat a l'article 3.1 EAC. Des d'aquesta perspectiva, entenem que la suspensió de l'article 7.2 LAPAD (i, com veurem, també de la resta d'articles que el complementen), decidida unilateralment pel legislador estatal, vulnera també el principi de lleialtat institucional ja que no té en consideració les competències de la Generalitat i compromet la continuació, per part d'aquesta, de les prestacions socials reconegudes.

En conseqüència, la disposició addicional quarantena LPGE 2012, en suspendre temporalment l'aplicació de l'apartat 2 de l'article 7 LAPAD, comporta un menyscabament de les competències de la Generalitat en matèria de serveis socials que vulnera l'article 166.1 EAC i també el principi de lleialtat institucional previst a l'article 3.1 EAC.

3. Tot seguit, examinarem conjuntament els dubtes de constitucionalitat que planteja la suspensió de l'aplicació de l'article 8.2.a i la de tot l'article 10 LAPAD, ja que ambdós regulen aspectes procedimentals necessaris per arribar a acordar el segon nivell de protecció previst a l'article 7.2 LAPAD. Amb caràcter previ, hem de fer notar que l'article 8 LAPAD ha estat, recentment, objecte de modificació per l'article 22, apartat dos, RDL 20/2012, de 13 de juliol, que n'ha canviat la rúbrica i, en part, també el contingut, la qual cosa, però, no incideix en l'objecte del nostre pronunciament.

Entrant concretament en l'examen dels dubtes de constitucionalitat que presenta la suspensió de la lletra a de l'apartat 2 de l'article 8 LAPAD, aquesta lletra disposa que, a més a més de les funcions que expressament li atribueix la LAPAD, correspon al CTSAAD «[a]cordar el marc de cooperació interadministrativa per al desenvolupament de la Llei que preveu l'article

10». Aquest marc de cooperació, que ha de ser posteriorment aprovat per acord del Consell de Ministres, és el que, en puritat, conté el detall de les transferències de l'Estat a les comunitats autònomes per al finançament del «nivell acordat de protecció», ja que els convenis, segons veurem després, es limiten a fer seu el trasllat de l'esmentat acord a cada una de les comunitat autònomes. De fet, el pagament per part de l'Estat del gruix principal del finançament (el 75%) es produeix al marge del conveni, tot just l'acord és aprovat pel Consell de Ministres.

És evident, doncs, que es tracta d'un precepte merament instrumental, que regula el primer pas en el procediment per a la fixació de l'anomenat *nivell de protecció acordat*, de manera que la suspensió de la seva aplicació pateix dels mateixos vicis d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que l'esmentat article 7.2 LAPAD.

Pel que fa a la suspensió de l'aplicació de l'article 10 LAPAD, cal destacar que aquest precepte estableix que el marc de cooperació acordat en el si del CTSAAD s'ha de desenvolupar mitjançant convenis entre l'Administració general de l'Estat i cadascuna de les comunitats autònomes (apt. 1); que a través d'aquests convenis l'Administració de l'Estat i les comunitats autònomes han d'acordar els objectius, els mitjans i els recursos per a l'aplicació de les prestacions i serveis recollits al capítol II del títol I, incrementant el nivell mínim de protecció fixat per l'Estat (apt. 2); que el CTSAAD ha d'establir els criteris per determinar la intensitat de la protecció de cadascun dels serveis del catàleg i la compatibilitat i incompatibilitat entre aquests, per tal que després ho aprovi el Govern (apt. 3); i, finalment, que els convenis han d'establir el finançament que correspongui a cada administració per a aquest nivell de protecció, en els termes previstos a l'article 32 i a la disposició transitòria primera (l'aplicació dels quals també se suspèn), així com els termes i les condicions per a la seva revisió (apt. 4). Aquest mateix apartat disposa també —tot i que no tenen pròpiament una

naturalesa convencional— que els convenis han de recollir les aportacions de l'Estat derivades de la garantia de protecció del nivell mínim.

Per bé que, com ja hem apuntat en examinar la suspensió de l'aplicació de l'article 7.2 LAPAD, una lectura simple de l'article 10 LAPAD podria fer pensar que el recurs als convenis bilaterals s'emmarca en una pura activitat de foment, és a dir, de caràcter lliure i voluntari i, per tant, que l'Estat, també lliurement, pot decidir no subscriure el conveni o, com ha fet ara, suspendre unilateralment l'aplicació de les normes que el preveuen, hem d'insistir que això s'ha de descartar. L'autonomia de la voluntat en aquest tipus concret de conveni és, com veurem tot seguit, gairebé nul·la.

Que en aquests convenis que serveixen per vehicular el segon nivell de protecció no hi ha una autèntica llibertat de negociació, ho demostra, en primer lloc, el fet que, d'acord amb l'article 32.3, segon paràgraf, LAPAD, en el finançament comú que correspon a l'Estat i a la comunitat autònoma, aquesta necessàriament ha d'aportar, almenys, la mateixa quantitat que aporta l'Estat per als dos nivells. En segon lloc, perquè, en la resta, el contingut dels convenis és pràcticament reglat, en el sentit que s'han d'ajustar al marc de cooperació interadministrativa que acorda el CTSAAD, sense que hi hagi marge real per a la negociació bilateral. Dit en altres paraules, l'acord adoptat en el si del CTSAAD predetermina gairebé de forma absoluta el contingut del conveni (tant qualitativament com en relació amb les quantitats a finançar), amb la qual cosa, com dèiem, perd les característiques pròpies dels instruments de col·laboració de caràcter voluntari.

En aquest sentit, els convenis regulats a l'article 10 LAPAD han resultat ser mers instruments d'execució dels acords de planificació general adoptats en el marc del CTSAAD (el darrer dels quals, per cert, conté uns criteris de distribució que arriben fins a l'any 2013) i, al mateix temps, han esdevingut,

a efectes pràctics, un títol de liquidació, al final de l'exercici, de les transferències fetes amb anterioritat. Així s'explica que el darrer conveni per a l'exercici 2011 fos subscrit entre la Generalitat de Catalunya i l'Administració general de l'Estat el 15 de desembre del mateix any 2011, quinze dies abans de finir l'exercici (publicat per Resolució de 23 de febrer de 2012, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat; BOE núm. 99, de 25 d'abril).

En conseqüència, entesos els convenis que desenvolupen el marc de cooperació interadministrativa entre l'Estat i la Generalitat per a l'increment del nivell mínim de protecció en la forma que ha quedat exposada, la decisió unilateral de suspendre l'aplicació de l'article 10 LAPAD comporta un menyscabament de les competències de la Generalitat en matèria de serveis socials que vulnera l'article 166.1 EAC i, en connexió amb aquest, el principi de lleialtat institucional previst a l'article 3.1 EAC.

4. La disposició addicional quarantena LPGE 2012 suspèn també l'aplicació del primer paràgraf de l'apartat 3 de l'article 32 LAPAD, el qual disposa que «[e]n el marc de cooperació interadministrativa que preveu l'article 10, els convenis que se subscriguin entre l'Administració General de l'Estat i cadascuna de les administracions de les comunitats autònomes han de determinar les obligacions assumides per cadascuna de les parts per al finançament dels serveis i prestacions del Sistema. Els convenis esmentats, que poden ser anuals o plurianuals, han de recollir criteris de repartiment tenint en compte la població dependent, la dispersió geogràfica, la insularitat, els emigrants retornats i altres factors, i poden ser revisats per les parts».

El Govern de la Generalitat argumenta que la «reducció de les aportacions estatals al Sistema, que té reflex en la suspensió de l'apartat 3 de l'art. 32 [LAPAD], manté la resta de prescripcions d'aquest article i, per tant, el deure

per a les comunitats autònomes de garantir, amb el seu propi finançament les obligacions que els imposa el compliment del Sistema i el deure d'aportar cada any, almenys una quantitat igual a la de l'Administració General de l'Estat». A partir d'aquí, la sol·licitud de dictamen conclou, com ja hem exposat al fonament jurídic anterior, que s'està mantenint una regulació que vulnera l'article 166 EAC i, també els articles 114 EAC, 156 CE i 201.2 i 211 EAC.

El contingut de l'article 32.3, paràgraf primer, LAPAD, que se suspèn presenta igualment, com els anteriorment examinats, un marcat caràcter instrumental i complementari respecte de l'article 7.2 LAPAD ja que, en aquest cas, és la norma que determina a càrrec de quina administració ha d'anar cadascun dels nivells de protecció. Per aquest sol motiu, la suspensió de la seva aplicació ja es veu afectada pel mateix vici d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que el primer.

Però és que, a més, amb la seva suspensió, allò que es manté del precepte adquireix un nou sentit ja que, d'una interpretació sistemàtica i integrada dels apartats que continuen vigents, en resulten uns efectes constitucionalment il·legítims. Així, el manteniment del segon paràgraf de l'apartat 3 d'aquest article 32, segons el qual l'aportació de la comunitat autònoma ha de ser, almenys, per a cada any, igual que la de l'Administració general de l'Estat (tant per al nivell acordat, que ara se suspèn, com per al nivell mínim), implica que —havent abandonat temporalment la via convencional— l'Estat continua condicionant la destinació dels recursos propis de la Generalitat amb vulneració també del principi d'autonomia financera en el vessant de la despesa (art. 156 CE i art. 201, 202 i 211 EAC).

És a dir, la suspensió de l'aplicació de l'article 32.3, primer paràgraf, LAPAD, que determina el contingut que han de tenir els convenis, deixa completament inoperant la col·laboració de l'Estat en el segon nivell que se

suspèn, però en canvi manté l'obligació de la Generalitat d'aportar almenys una quantitat igual que la de l'Estat, que ara es referirà només a l'aportació corresponent al nivell mínim de protecció garantit (el de l'art. 9 LAPAD).

De tot això, en resulta que la suspensió de l'aplicació de l'esmentat article de la LAPAD comporta una regla condicionadora de la destinació dels recursos propis de la Generalitat que vulnera l'autonomia financera d'aquesta per acomplir les seves competències (art. 156 CE i art. 201.2 i 211 EAC), tal com ho ha interpretat la jurisprudència constitucional.

5. Finalment, la suspensió de l'aplicació de la disposició transitòria primera LAPAD, segons la qual l'Administració general de l'Estat ha d'establir anualment, en els seus pressupostos, crèdits per a la subscripció dels convenis amb les administracions de les comunitats autònomes, s'ha de qualificar, igualment, de complementària o instrumental de la suspensió de l'aplicació de article 7.2 LAPAD, en la mesura que és la que preveu l'obligació pressupostària del finançament corresponent al segon nivell de protecció. A més, és la disposició que dotava inicialment el Sistema d'una garantia legal de sostenibilitat en el finançament ja que, com abans hem dit, determina el període de vigència d'aquestes previsions fins al 31 de desembre del 2015.

En conseqüència, per les mateixes raons que afecten la suspensió de l'aplicació de l'article 7.2, la suspensió de la disposició transitòria primera LAPAD també és contrària als articles 166.1 i 3.1 EAC.

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

## CONCLUSIÓ

**Única.** La disposició addicional quarantena de la Llei 2/2012, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012, és inconstitucional perquè vulnera les competències de la Generalitat de l'article 166.1 de l'Estatut d'autonomia i, en connexió amb aquest, l'article 156 de la Constitució i els articles 3.1 i 202.2 de l'Estatut d'autonomia.

*Adoptada per unanimitat.*

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