



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 16/2010, de 13 de juliol,
sobre el Reial decret llei 13/2009, de 26 d'octubre, pel qual es crea
el Fons estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, 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, en relació amb el Reial decret llei 13/2009, de 26 d'octubre, pel qual es crea el Fons estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local (BOE núm. 259, de 27 d'octubre de 2009).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 15 de juny de 2010 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 514) un escrit del conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, de la mateixa data, pel qual es va comunicar al Consell l'acord del Govern de la Generalitat, d'aquell mateix dia, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre el Reial decret llei 13/2009, de 26 d'octubre, pel qual es crea el Fons estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local, segons allò que preveuen els articles 16.2.a, 31.1 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

Aquesta sol·licitud es basa en la fonamentació següent:

«Tot i que es pot reconèixer la competència de l'Estat per crear el Fons com a dotació subvencional, en exercici de la seva potestat financera aplicada al règim local (art. 149.1.14 i .18 CE), i crear-lo mitjançant una decisió extraordinària a favor dels municipis adreçada a dinamitzar l'activitat econòmica i la creació d'ocupació, com a finalitats pròpies també de l'ordenació general de l'economia (art. 149.1.13 CE), la regulació concreta que preveu el Reial Decret llei pot no ser respectuosa amb les competències assumides per la Generalitat de Catalunya en no reconèixer cap participació de la Generalitat en la gestió de les subvencions del Fons i, per tant, desconèixer la necessària participació de la Generalitat, com a mínim, com a canal de distribució dels fons, que resultaria dels arts. 114, 160, 218 i 219 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.»

No obstant i això, la sol·licitud de dictamen finalitza demanant al Consell:

«que analitzi en profunditat la seva conformitat o no amb els esmentats preceptes de la Constitució i de l'Estatut d'Autonomia, o amb qualsevol altre precepte del bloc de la constitucionalitat que el Consell de garanties Estatutàries estimi oportú de considerar».

2. Aquest Consell, en la sessió del dia 18 de juny de 2010, un cop examinada la sol·licitud de dictamen així formulada, la va admetre a tràmit i va designar ponent el conseller senyor Julio Añoveros Trias de Bes.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 4, de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, va acordar adreçar-se al Govern de la Generalitat, a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 2 de juliol de 2010 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. 582) un escrit de la Secretària del Govern amb un «Informe sobre l'adequació al marc constitucional i estatutari del Reial Decret-Llei 13/2009, de 26 d'octubre, pel qual es crea el "Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local" (FEESL), publicat al BOE de 27 d'octubre de 2009», realitzat pel Gabinet Jurídic de la Generalitat.

5. En data 9 de juliol de 2010 el conseller senyor Julio Añoveros Trias de Bes va demanar que se li acceptés la renúncia a la ponència. Un cop acceptada, el Consell, en la mateixa sessió, va acordar designar ponents el president Eliseo Aja, el vicepresident Joan Egea Fernández i el conseller secretari Jaume Vernet i Llobet.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar la votació del Dictamen per al dia 13 de juliol de 2010.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

1. El Govern de la Generalitat de Catalunya demana d'aquest Consell que emeti Dictamen sobre el Reial decret llei 13/2009, de 26 d'octubre, pel qual es crea el Fons estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local (en endavant, Reial decret llei 13/2009), per tal que examinem la seva conformitat amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia. La sol·licitud del Govern dóna així compliment a l'article 76.3 EAC i als articles 16.2.a i 31 de la nostra Llei constitutiva, que exigeixen preceptivament el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries prèviament a la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat, i es justifica en la necessitat de disposar d'una opinió que «permeti valorar la solidesa dels arguments jurídics amb els que podria comptar el fonament jurídic del possible recurs d'inconstitucionalitat».

Abans d'exposar els motius en què es fonamenta la sol·licitud, i a fi de concretar l'objecte del nostre Dictamen, cal exposar sucintament el contingut i la finalitat de la disposició que s'examinarà.

Tal com s'explica en el preàmbul del mateix Reial decret llei 13/2009, aquest s'emmarca en un conjunt de mesures adoptades pel Govern de l'Estat que tenen per objecte afavorir les inversions destinades a dinamitzar l'activitat econòmica incidint directament en la creació de llocs de treball. Entre aquestes mesures destaquen el Fons estatal d'inversió local i el Fons especial de l'Estat per a la dinamització de l'economia i l'ocupació, creats pel Reial decret llei 9/2008, de 28 de novembre. En aquesta línia, el Decret llei 13/2009 crea un nou Fons que té per objectiu «que les inversions, projectes i actuacions finançades contribueixin a la sostenibilitat econòmica, social i ambiental».

El Fons té una doble finalitat: en primer lloc, «incrementar la inversió pública en l'àmbit local a través del finançament d'actuacions generadores d'ocupació en obres de nova planificació i execució immediata que siguin competència dels municipis i de l'equipament d'aquelles», finançant projectes que tinguin en compte «la perspectiva del desenvolupament sostenible»; i, en segon lloc, «contribuir a la sostenibilitat social, mitjançant el finançament de les despeses corrents que ocasioni la prestació de serveis educatius, així com altres serveis socials de competència municipal». Segons es diu en la mateixa exposició de motius, «[l]administració, gestió i direcció del Fons corresponen al Ministeri de Política Territorial, a través de la Direcció General de Cooperació Local, sense perjudici de la col·laboració de les delegacions i subdelegacions del Govern.»

2. El Reial decret llei 13/2009 respon, doncs, als objectius expressats, que es concreten en la seva part dispositiva, estructurada en tres capítols (capítol I: «Disposicions generals», capítol II: «Procediment per al finançament de projectes d'inversió», i capítol III: «Finançament d'actuacions d'interès social»), als quals segueixen deu disposicions addicionals i quatre disposicions finals.

Tal com ha quedat reflectit en els Antecedents, la sol·licitud de dictamen es fonamenta essencialment en la possible vulneració de les competències de la Generalitat de Catalunya derivada del fet que el Reial decret llei 13/2009 no li reconeix cap mena de participació en la gestió i administració del Fons estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local que crea la citada disposició. El Govern de la Generalitat reconeix la competència de l'Estat per crear el Fons com a dotació subvencional en exercici de la seva potestat financera aplicada al règim local (subapartats 14 i 18 de l'article 149.1 CE), així com la competència per adoptar una decisió a favor dels municipis destinada a dinamitzar l'activitat econòmica, que es podria enquadrar en l'ordenació

general de l'economia (subapartat 13 de l'article 149.1 CE). Tanmateix, l'atribució de la gestió del Fons exclusivament a l'Administració de l'Estat, sense preveure cap intervenció de les administracions autonòmiques, impediria la participació de la Generalitat en la distribució del Fons, vulnerant així les competències que té atribuïdes pels articles 114, 160, 218 i 219 EAC, segons el parer del Govern.

3. Per tal de donar resposta als dubtes que s'han plantejat a la sol·licitud, el Fonament Jurídic Segon d'aquest Dictamen estudiarà el règim competencial de l'activitat subvencional de l'Estat d'acord amb la seva regulació en el «bloc de la constitucionalitat», tal com ha estat interpretat per la jurisprudència constitucional.

A continuació, en el Fonament Jurídic Tercer procedirem a analitzar els títols competencials invocats per l'Estat en el Reial decret llei 13/2009, així com els invocats pel Govern de la Generalitat en la seva sol·licitud de dictamen, a fi de conèixer on s'ha d'ubicar la regulació del Fons estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local continguda en la disposició objecte d'aquest Dictamen.

Finalment, a la llum de les conclusions assolides en els anteriors Fonaments, en el Fonament Jurídic Quart examinarem la conformitat amb la Constitució i l'Estatut del Reial decret llei 13/2009 i, en concret, si el seu contingut envaeix les competències de la Generalitat invocades pel Govern. Aquest, tanmateix, no ha precisat en la seva sol·licitud els concrets preceptes de la disposició estatal als quals s'hauria d'atribuir la pretesa invasió, que s'imputa precisament a l'absència d'una previsió de participació autonòmica en la gestió del Fons estatal; i aquesta precisió tampoc no la trobem en l'acord d'inici de negociacions per resoldre aquesta discrepància competencial que ha estat publicat en el BOE i en el DOGC en data 15 de febrer de 2010. Nogensmenys, a fi de respondre la petició del Govern, caldrà examinar el Reial Decret 13/2009 en el seu conjunt i també el seu articulat, amb especial

atenció als articles 1, 2, 3.1, 5, 7 i 9.1, les disposicions addicionals tercera i quarta, i les disposicions finals primera i segona, per tal de determinar la seva conformitat amb la Constitució i l'Estatut.

Segon. El règim jurídic constitucional del poder de despesa estatal

1. El Reial decret llei 13/2009 crea el Fons estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local, que té com a objectiu que les inversions, els projectes i les actuacions finançades en l'àmbit local contribueixin a la sostenibilitat econòmica, social i ambiental.

Es tracta d'un instrument de foment amb l'objecte d'impulsar i reactivar l'economia i, d'aquesta manera, crear ocupació. En conseqüència, estem davant d'un Fons estatal de naturalesa subvencional.

En aquest sentit, l'article 2.1 de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, les defineix com a:

«qualsevol disposició dinerària realitzada per qualsevol dels subjectes que preveu l'article 3 d'aquesta Llei, a favor de persones públiques o privades, i que compleixi els requisits següents:

- a) Que el lliurament es faci sense contraprestació directa dels beneficiaris.
- b) Que el lliurament estigui subjecte al compliment d'un determinat objectiu, l'execució d'un projecte, la realització d'una activitat, l'adopció d'un comportament singular, ja efectuats o per efectuar, o la concurrència d'una situació, i el beneficiari ha de complir les obligacions materials i formals que s'hagin establert.

c) Que el projecte, l'acció, la conducta o la situació finançada tingui per objecte el foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social o de promoció d'una finalitat pública.»

Aquests requisits són complerts pel citat Fons, ja que es realitza una disposició dinerària en favor de les entitats locals adjudicatàries, amb el compromís d'emprendre determinats projectes d'inversió (capítol segon del Decret llei) o programes d'actuació de naturalesa social (capítol tercer del Decret llei).

D'altra banda, des de la perspectiva competencial, les subvencions no són un títol competencial independent; sinó que l'activitat de foment, sigui la de l'Estat o la de les comunitats autònomes, està vinculada al repartiment competencial que es dedueix de la Constitució i els estatuts d'autonomia. Així, segons el Tribunal Constitucional:

«el Estado al dictar la normativa general de cada tipo de subvención no podrá exceder de los títulos competenciales que amparen su intervención y habrá de respetar las competencias que sobre la materia subvencionada titulan las CC.AA., las cuales determinan, en última instancia, conforme a la normativa general, la medida y alcance de la gestión de la subvención por la Comunidad Autónoma. Habrá que estar, pues, a la normativa general que para cada tipo de subvención dicte el Estado al objeto de precisar si los condicionamientos que para la gestión de las subvenciones que en la misma se determinan se encuadran dentro de los límites del título competencial que ampara la intervención estatal o, al contrario, van más allá del alcance de dicho título, invadiendo las competencias autonómicas sobre la materia subvencionada, lo que significaría [...] alterar el sistema competencial». (STC 96/1990, de 24 de maig, FJ 15)

En aquest sentit, el Consell Consultiu, en el Dictamen núm. 279, de 29 de gener de 2007, en el seu Fonament V.6, deia que: «la potestat de despesa de l'Estat pot constituir una acció o mesura de foment que ha de respectar, però, un seguit de criteris constitucionals», entre els quals destaquem que:

«la facultat de despesa de l'Estat no constitueix un títol competencial autònom, com tampoc no l'habilita per disposar d'un poder general per subvencionar, entès com un poder lliure o desvinculat de l'ordre competencial (entre d'altres: STC 212/2005, de 21 de juliol; 194/2004, de 4 de novembre; 77/2004, de 29 d'abril; 175/2003, de 30 de setembre; 126/2002, de 23 de maig; 98/2001, de 5 d'abril; 102/1995, de 26 de juny; 145/1989, de 21 de setembre; 179/1985, de 19 de desembre; 39/1982, de 30 de juny). El poder de despesa o subvencional és sempre un poder instrumental que s'exerceix "dintre" i no al "marge" de l'ordre de competències i dels límits que la Constitució estableix [...]. L'Estat no pot, per tant, condicionar o mediatitzar les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències, de tal forma que converteixi el seu poder de despesa en un poder per regular la matèria al marge del repartiment competencial establert pel bloc de constitucionalitat (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 6). [...] Per tant, la legitimitat constitucional del règim normatiu i de gestió de les subvencions fixat per l'Estat depèn de les competències que l'Estat posseeixi en la matèria de què es tracti (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 4) i la sola decisió de contribuir al finançament de determinades activitats no autoritza l'Estat a envair competències alienes (STC 146/1986, de 25 de novembre, FJ 3).»

Igualment el Tribunal Constitucional, en la STC 95/2001, de 5 d'abril, ha afirmat que:

«la potestad de gasto autonómica -o estatal- no podrá aplicarse sino a actividades en relación con las que, por razón de la materia, se ostenten competencias (SSTC 30/1982, de 30 de junio; 201/1988, de 27 de octubre; 13/1992), pues las subvenciones no son más que simples actos de ejecución de competencias (STC 95/1986, de 10 de julio).» (FJ 3)

El Consell Consultiu, en altres ocasions, es va pronunciar en el mateix sentit, tot indicant, a més a més, que:

«les assignacions establertes en els Pressupostos Generals de l'Estat per a subvencions o ajudes hauran d'ésser distribuïdes entre les comunitats autònomes d'acord amb els preceptes constitucionals, posant a la seva disposició les quantitats corresponents perquè siguin aquestes qui els donin la destinació final que tinguin per més convenient al millor servei dels interessos públics». (Dictamen núm. 70, F III)

Si es fes així, «se evitaría toda confusión inicial acerca de a cual Administración se atribuye la gestión de las subvenciones» (STC 13/1992, FJ 9).

D'aquesta manera, la reforma de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, introduïda per la Llei 30/2005, de 29 de desembre, obliga el Govern de l'Estat a introduir les comunitats autònomes en la presa de decisió sobre la distribució de les subvencions, quan les comunitats autònomes disposin de títol competencial sobre la matèria.

Així, l'article 86.1 d'aquesta Llei 47/2003 estableix que, en la llei de pressupostos, els crèdits «destinats al finançament de sectors, serveis, activitats o matèries respecte dels quals les Comunitats Autònomes tinguin

competències d'execució assumides [...] hauran de distribuir-se territorialment a favor de les Comunitats Autònomes, mitjançant normes o convenis de col·laboració que incorporaran criteris objectius de distribució».

Això significa, a la pràctica, el trasllat de la decisió sobre el repartiment dels fons a la Conferència Sectorial (art. 86.2, primera i segona), i no s'entén que les previsions vàlides per als pressupostos no ho siguin per a una decisió adoptada per decret llei. La norma resulta realista en preveure fins i tot que puguin realitzar-se reserves de crèdits no distribuïts per cobrir necessitats imprevistes i que apareguin al llarg de l'execució del pla. Els supòsits habilitants d'aquesta especial norma amb rang de llei, en especial el de la urgència (art. 86.1 CE), no permeten que es vulneri el sistema de distribució de competències establert en el bloc de la constitucionalitat.

En aquest sentit, la utilització d'un decret llei no pot ser en si mateixa una justificació per legitimar la intervenció de l'Estat, ni tampoc la gestió centralitzada del Fons que aquest ha creat. El supòsit habilitant de l'article 86 CE, això és, la necessitat d'una resposta normativa amb urgència, no permet desconèixer el sistema constitucional de distribució de competències.

Igualment, parafrasejant el Tribunal Constitucional, el Consell Consultiu va afirmar que: «l'Estat no pot condicionar les subvencions més enllà de l'abast de les seves competències de planificació, i no pot privar les comunitats autònomes de tot marge per desenvolupar en el sector subvencionat una política pròpia» (Dictamen núm. 248, de 13 de gener de 2004, F II).

L'anterior i consolidada doctrina constitucional sobre l'activitat subvencionadora de l'Estat es refereix al moment decisor de l'activitat subvencional o de foment, però resta pendent una altra qüestió relativa a la regulació i la gestió dels ajuts públics, és a dir, a l'exercici de les funcions reglamentària i executiva per a la seva implementació.

Com posa de manifest la doctrina del Consell Consultiu (entre d'altres, en els Dictàmens núm. 185, 251, 254 i 257), la Sentència 13/1992, de 6 de febrer, en una labor de síntesi, ha reconduït a quatre els supòsits subvencionals que poden produir-se en funció del repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes existent a cada matèria (doctrina que ha mantingut el Tribunal des d'aleshores fins, per exemple, la Sentència 200/2009, de 28 de setembre). Els tres primers d'aquests supòsits es donen quan la comunitat autònoma té, respectivament, competències exclusives (primer supòsit), competències de desenvolupament normatiu i execució (segon supòsit) o competències d'execució (tercer supòsit). El quart, com veurem més endavant, és una excepció en la qual l'Estat pot gestionar la subvenció encara que la competència material pertanyi a la comunitat autònoma. D'aquests supòsits es transcriu, a continuació, el segon, que és el que considerem que descriu millor el cas objecte de dictamen, com es comprovarà més endavant:

«b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de

otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.» (FJ 8.b)

Ultra això, el Tribunal Constitucional, en una Sentència anterior (STC 188/1989, de 16 de novembre), havia indicat la necessitat de distingir «de un lado los preceptos que regulan las características o condiciones de las subvenciones y de otro los que determinan las competencias de ejecución y gestión de las mismas» (FJ 6). Respecte dels primers, l'Alt Tribunal va dir, en la precitada Sentència i Fonament Jurídic, que «deben considerarse incluidos en la competencia del Estado aquellos preceptos que regulan los aspectos inherentes a la finalidad de promoción o fomento que persiguen las medidas arbitradas por el Gobierno, [...] tales como la definición misma de las actividades subvencionadas la forma y nivel o cuantía de las subvenciones y en general, las condiciones esenciales para su otorgamiento, ya que constituyen el núcleo de las medidas consideradas y de la forma de protección (STC 75/1989).» I, respecte a l'execució i la gestió de les subvencions amb càrrec a fons estatals, el Tribunal va proclamar a la STC 95/1986, de 10 de juliol (FJ 3), la preferència per la gestió autonòmica.

Ara bé, cal tenir en compte també que el Tribunal Constitucional, com a quart d'aquests supòsits subvencionals, accepta, com a excepció, la gestió estatal centralitzada de les subvencions en matèries de competència autonòmica, per la qual cosa ens hem de plantejar si el Reial decret llei

13/2009 pot encabir-se dins d'aquest quart supòsit, que es descriu pel Tribunal amb les següents paraules:

«d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u Organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. 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.» (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 8.d)

En la nostra opinió, no és d'aplicació aquesta excepció al Reial decret llei 13/2009 per vàries raons.

Primerament perquè, si bé en aquest cas l'Estat té un títol competencial que pot invocar legítimament (l'art. 149.1.13 CE), la gestió estatal d'aquestes subvencions no resulta imprescindible per assegurar la plena efectivitat de les mesures dintre de l'ordenació bàsica del sector i per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudiment per part dels seus potencials destinataris. En aquest cas, la realització dels projectes i l'impuls de l'ocupació es poden

aconseguir igualment si les comunitats autònomes participen en la concreció dels objectius i gestionen les subvencions; i la igualtat de condicions en l'accés a aquestes subvencions no exigeix la seva gestió per l'Estat. Com ha establert el Tribunal Constitucional (STC 188/2001, de 20 de setembre, FJ 11), es poden establir «criterios objetivos para distribuir territorialmente los fondos presupuestarios, con lo cual no tienen por qué producirse quiebras relevantes en la garantía de alcanzarse las mismas posibilidades de obtención de la subvención en todo el territorio nacional». Per tant, el Tribunal Constitucional no interpreta aquest criteri de la igualtat de condicions de manera que exigeixi una uniformitat absoluta en l'accés a les subvencions a tot l'Estat i no l'utilitza, a més, com a criteri suficient, sense necessitat de cap altre, per impedir la territorialització de les subvencions, perquè si es donessin aquestes dues circumstàncies la intervenció autonòmica quedaria sempre exclosa i no es produirien mai els altres tres supòsits contemplats per la jurisprudència constitucional, en els quals les comunitats autònomes poden gestionar les subvencions en el seu territori sempre que tinguin competències en aquella matèria, i fins i tot regular (en el cas de tenir competències exclusives) o desenvolupar els criteris d'accés a les subvencions (en el cas de tenir competències de desenvolupament normatiu).

Segonament, cada municipi té preassignada una quantia, que es determina segons sigui la població municipal censada (art. 3 del Decret Llei). En conseqüència, la fixació de la part que li correspondria distribuir a cada comunitat autònoma és una operació aritmètica ben senzilla, ja que es tracta d'addicionar totes les quanties locals. Això es podia haver previst en el Decret Llei i ja hauria permès que les comunitats autònomes gestionessin els fons preestablerts autònomament.

En aquest sentit, la possibilitat que la territorialització d'aquestes subvencions faci sobrepassar la quantia global dels fons estatals destinats al

sector es pot evitar ben fàcilment; per exemple, establint que les comunitats autònomes no podran concedir subvencions d'aquest Fons més enllà de l'import total que tinguin atribuït, el qual serà el global resultant de la suma de totes les quanties predeterminades.

Finalment, es pot rebutjar que el Decret llei 13/2009 es pugui enquadrar en el quart supòsit previst a la citada Sentència 13/1992 perquè no justifica, ni expressament ni implícitament de manera òbvia per la seva naturalesa i contingut, per quin motiu aquestes subvencions s'han de gestionar centralitzadament. A aquest respecte hem de citar la STC 136/2009, de 15 de juny (FJ 4), que aprofundeix en la línia de la STC 13/1992 quan diu: «como se deduce de su propio carácter, los proyectos subvencionables en esta materia no contienen elemento alguno que exija la gestión centralizada. La resolución tampoco contiene, en fin, justificación alguna sobre la centralización de la gestión, lo cual es una exigencia material, y no sólo formal, que no puede obviarse, pues debe ser valorada por este Tribunal si se pretende que la gestión administrativa que, en materias como ésta, debe corresponder como regla general a las Comunidades Autónomas, corresponda legítimamente al Estado (STC 13/1992, fundamento jurídico 8 d).»

2. La doctrina jurisprudencial i consultiva esmentada ha tingut ressò en la reforma estatutària de 2006, de manera que l'article 114 EAC preveu quines actuacions en matèria subvencional corresponen a la Generalitat, segons quina sigui la seva competència sobre una matèria objecte de subvenció estatal o europea. Si les subvencions poden ser territorialitzades i la Generalitat disposa de títol competencial suficient, l'Estat pot tenir condicionada l'acció reguladora i de gestió de l'activitat de foment, sense que tingui limitada la seva capacitat de destinar recursos propis a qualsevol àmbit material. Així, per a les matèries compartides entre l'Estat i la Generalitat, l'apartat 3 de l'article 114 EAC disposa:

«Correspon a la Generalitat, en les matèries de competència compartida, precisar normativament els objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, i també completar la regulació de les condicions d'atorgament i tota la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió.»

D'aquesta forma, quan el règim competencial sigui el de la compartició d'una matèria, la Generalitat ha de poder dictar les normes necessàries per poder precisar els objectius i completar la regulació de les condicions d'atorgament. Per tant, d'acord amb l'Estatut, el Decret llei objecte de dictamen (si s'emparés en una competència estatal per a determinar les bases) hauria de permetre una certa activitat normativa de desplegament (tant legal com reglamentària), a banda que «tota la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió», en tant que tasca executiva, correspondria a la Generalitat.

En conseqüència, és determinant esbrinar quin és el títol competencial predominant a fi d'encabir el supòsit que estem dictaminant entre les possibilitats que preveu l'article 114 EAC, en relació amb l'activitat subvencional de l'Estat, i a això dedicarem el Fonament Jurídic següent.

Tercer. Enquadrament competencial

1. La invocació dels títols competencials estatals que fonamenten el Reial decret llei 13/2009 la trobem en la seva disposició final primera, que fa referència als números 1, 13, 14 i 18 de l'article 149.1 CE.

A continuació, farem una breu anàlisi d'aquests títols competencials al·legats, per saber si són fonament suficient per a l'emissió d'una norma com la que és objecte de dictamen. En aquest sentit, tindrem en compte la doctrina

jurisprudencial i consultiva, que ha tractat a bastament aquests títols competencials.

Respecte del subapartat 1 de l'article 149.1 CE, sobre «La regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals», es tracta d'un precepte constitucional finalista, de caràcter horitzontal, que conflueix amb una competència autonòmica més específica, per la qual cosa té un caràcter residual i excepcional (Dictamen del Consell Consultiu núm. 250, de 21 de gener de 2004, F II), que ha de cedir davant d'un títol competencial més específic amb la mateixa funció (Dictamen núm. 234, de 10 de febrer de 2003, F III). Per tant, quan es pot recórrer a un títol competencial més específic i principal, la cita de l'article 149.1.1 CE és sobrera (Dictamen núm. 278, de 5 de gener de 2007, F II).

En el Dictamen del Consell Consultiu núm. 279, de 29 de gener de 2007, es pot examinar un resum de la doctrina d'aquest Consell, que es pot extractar en quatre apartats:

«a) L'article 149.1.1 CE habilita l'Estat, quan es donen determinats pressupòsits, a establir unes condicions bàsiques de necessària vigència (Dictamen núm. 247, FII); les quals han de ser també imprescindibles per garantir la igualtat dels ciutadans en l'exercici dels seus drets i en el compliment dels seus deures constitucionals (Dictamen núm. 233, F III).

b) Igualment, respecte a l'abast material, les condicions bàsiques han de guardar relació directa i immediata amb els drets reconeguts en la Constitució (Dictamen núm. 233, F III); de manera que l'article 149.1.1 CE es refereix només a l'exercici dels drets constitucionals (Dictamen núm. 216, F III); per tant, no és aplicable aquest precepte

quan la institució regulada no inclou un dret ni un deure constitucional (Dictamen núm. 265, F III) [...].

c) Així mateix, pel que fa a l'abast funcional hem afirmat que el caràcter finalista de l'article 149.1.1 CE no habilita l'Estat a anar més enllà de la fixació d'uns principis o criteris essencials que garanteixen la igualtat substancial en les posicions jurídiques fonamentals (Dictamen núm. 178, F II), que, en cap cas, no poden constituir l'establiment de bases en sectors materials confiats, amb caràcter exclusiu, a la responsabilitat de les comunitats autònomes (Dictamen núm. 168, F II).

d) Conseqüentment, tot això comporta que, una vegada establertes les condicions bàsiques, el legislador competent haurà d'establir el corresponent règim jurídic (Dictamen núm. 233, F III) del dret o deure en qüestió (Dictamen núm. 247, F II)». (F IV.2)

Pel que fa a la jurisprudència constitucional, resumida també en el darrer dictamen esmentat, s'observa que aquesta considera que «[r]especte a l'abast material, el Tribunal ha indicat que el títol competencial es refereix només als drets i deures constitucionals (STC 61/1997, FJ 7.b, STC 239/2002, FJ 10, STC 228/2003, FJ 10) i, per tant, no està dirigit als principis rectors, ni al desenvolupament de l'Estat social». (F IV.4)

Per tant, d'acord amb la finalitat expressada pel Decret Llei 13/2009, atès que no afecta drets constitucionals, hem d'excloure la seva fonamentació en l'article 149.1.1 CE i cal examinar els altres preceptes en presència.

Segonament, cal apreciar si el subapartat 13 de l'article 149.1 CE, «Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica», pot donar peu a la regulació continguda en el Decret Llei examinat. El Fons és un instrument de foment, que no només es tracta d'una eina de caràcter econòmic, sinó que la finalitat que persegueix és també econòmica, en tant que pretén ser

un clar incentiu a curt termini per a la reactivació econòmica, amb la finalitat última de fomentar l'ocupació de forma indirecta. Si bé els destinataris primers dels ajuts són les entitats locals, l'objectiu dels ajuts no és, tanmateix, el desenvolupament de l'Administració, sinó, entre d'altres, la contractació d'obres, que impulsaran l'ocupació en un moment de crisi econòmica, on l'atur arriba a cotes molt elevades. Així, el Fons, a través del qual els ajuntaments podran contractar l'execució d'obres, queda comprès dins de les polítiques econòmiques de foment de l'ocupació, i no en el títol de règim local.

Sobre l'article 149.1.13 CE, el Tribunal ha resumit la seva jurisprudència en la STC 95/2002, de 25 d'abril, en la que diu que:

«hemos declarado que "bajo la misma encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/213/1994, etc.). No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha precisado (SSTC 125/1984, 76/1991) que dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, 133/1997), pues, de no ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (STC 112/1995)" (STC 21/1999, de 25 de febrero, F. 5).» (FJ 7)

Aquesta Sentència precitada va entendre, amb limitacions, que algunes polítiques d'ocupació poden quedar compreses en l'article 149.1.13 CE. Concretament, en aquesta Sentència, el Tribunal afirma que:

«Se trata, por tanto, de medidas [es referia a recursos financers destinats a regular el mercat laboral i aconseguir la plena ocupació] que inciden en el mercado de trabajo globalmente considerado, dando cumplimiento a la directriz contenida en el art. 40.1 "in fine" CE, y que tienen tras de sí el respaldo competencial del art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.» (FJ 11)

El Fons estatal conté mesures econòmiques en favor d'ocupar mà d'obra inactiva, per la qual cosa la norma que crea el Fons s'ubica en la competència d'ordenació general de l'economia (art. 149.1.13 CE).

D'aquesta manera, el Consell Consultiu, en el Dictamen núm. 251, de 28 de gener de 2004, va considerar que:

«les subvencions constitueixen sovint part important, i fins i tot privilegiada, de plans i programes d'ordenació i desenvolupament econòmic, i des d'aquesta perspectiva no hi ha d'haver cap inconvenient per reconèixer la seva estreta connexió amb les competències reconegudes a l'article 149.1.13 CE.» (F III.2)

A l'últim, el fet que la norma utilitzada sigui un decret llei no suposa un plus a la competència que l'Estat gaudeix en virtut de l'article 149.1.13 CE, ja que en aquest precepte es preveu expressament el concepte de la coordinació, per la qual cosa els mecanismes i les tècniques coordinadores són suficients per resoldre l'encaix de les competències estatals i autonòmiques en presència. En aquest sentit, la Llei 4/1999, de 13 de gener, que va modificar la Llei 30/1992, va introduir la tècnica dels plans i programes conjunts (art. 7), que resultaria particularment adequada en el cas que estem dictaminant, sense que la utilització del Decret llei servís per eliminar la gestió autonòmica

del Fons, quan la Generalitat té constitucionalment i estatutària fonament competencial suficient, com veurem més endavant.

Un cop decidit quin és el títol estatal predominant, cal establir si els altres dos títols citats a la norma hi tenen també incidència.

D'una banda, el subapartat 14 de l'article 149.1 CE estableix la competència exclusiva estatal pel que fa a la Hisenda general i al Deute de l'Estat. Ara bé, això no suposa que l'Estat adquireixi la competència sempre que aporti finançament en una matèria, ja que seria una forma il·legítima d'estendre la competència constitucionalment reservada. Així, la STC 233/1999, de 16 de desembre, relativa a les hisendes locals, limita aquesta competència estatal a:

«aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones Locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las Haciendas locales garantizada por el art. 142 C.E., en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 C.E.» (FJ 4.b)

A més, el Consell Consultiu, en el Dictamen núm. 251, de 28 de gener de 2004, va declarar que «la Hisenda general no es pot confondre amb la Hisenda de l'Estat» i que la competència prevista en l'article 149.1.14 CE pretén assegurar «un tractament comú als ciutadans en les seves relacions amb l'Administració financera» (F III.3).

En conseqüència, no podem acudir a aquest títol per emparar la competència estatal del Fons precitat.

De l'altra, el subapartat 18 de l'article 149.1 CE fa esment a una pluralitat de submatèries, que constitueixen diversos títols competencials amb una intervenció normativa estatal diferent. En qualsevol cas, la finalitat de la norma qüestionada no té a veure de forma directa amb aquests sectors materials: ni amb les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris, ni amb el procediment administratiu comú, ni amb la legislació sobre expropiació forçosa, ni amb la legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives i tampoc amb el sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques. Per tant, la creació i la gestió estatal del Fons no es pot fonamentar en aquest títol, tot i que hi pot haver algun precepte en el qual l'article 149.1.18 CE pugui tenir alguna virtualitat.

2. Un cop examinats els títols competencials que podrien sustentar la creació del Fons estatal objecte de dictamen, ens pertoca analitzar quines són les competències de la Generalitat, per després aplicar els criteris generals previstos a l'article 114 EAC.

En la petició de dictamen, el Govern de la Generalitat aporta com a títol competencial l'article 160 EAC, tot desenvolupant la seva pertinència en l'escrit del Gabinet Jurídic de la Generalitat, de 10 de novembre de 2009, citat en el punt 4 dels Antecedents. Igualment, se citen els articles 218 i 219 EAC, que tractarem a continuació de l'article 160 EAC.

Així, començarem per l'examen de l'article 160 EAC. L'apartat 1 d'aquest precepte atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local, en la qual inclou: les relacions entre la Generalitat i els ens locals; les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració; la determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals en els àmbits que estableix l'article 84

EAC; el règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials; la determinació dels òrgans de govern dels ens creats per la Generalitat, així com també el seu funcionament i règim d'adopció d'acords; i el règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals. En la resta de matèries que comprèn el règim local, l'apartat 2 d'aquest mateix precepte estatutari atribueix a la Generalitat la competència compartida. Finalment, l'apartat 3 li atorga també competència exclusiva en matèria de règim electoral dels ens locals que crea, amb excepció dels que són garantits constitucionalment.

Vist el contingut de l'article 160 EAC, podem dir que no és un precepte que pugui tenir aplicació en la determinació dels contractes i les activitats finançables pel Fons estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local, tot i que es refereixi a obres, subministraments i activitats de competència municipal (art. 2 del Reial decret llei 13/2009). En efecte, el fet que totes les activitats que el Fons estatal preveu finançar es projectin sobre àmbits materials de competència municipal no afecta en res el règim jurídic de les entitats locals, que és la competència que l'article 160 EAC atribueix a la Generalitat, i, com és lògic, tampoc no afecta l'autonomia local. El règim jurídic dels ens locals és el que es determina amb caràcter bàsic a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, i el desenvolupament que d'aquestes ha fet per a Catalunya el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya; i d'aquestes normes resulta que, com ha assenyalat la jurisprudència constitucional, la matèria «règim local» cal identificar-la amb el «régimen jurídico de las Administraciones Locales» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1 i STC sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, de 28 de juny de 2010, FJ 36) règim que, fonamentalment, es refereix als aspectes organitzatius; és a dir, a banda de la creació dels ens i la seva estructura orgànica, compren bàsicament la delimitació de les funcions i potestats públiques que els hi corresponen.

Passant a l'anàlisi de l'article 218 EAC, observem que, d'una banda, reconeix que els governs locals gaudeixen d'autonomia pressupostària i de despesa en l'aplicació de llurs recursos, incloent-hi les participacions que percebin a càrrec dels pressupostos d'altres administracions públiques, dels quals en poden disposar lliurement (ap. 1); d'una altra, l'apartat 2 reconeix també la competència de la Generalitat en matèria de finançament local, competència que el Tribunal Constitucional (STC de 28 de juny de 2010) ha limitat a la fixació dels criteris de distribució de les participacions a càrrec del pressupost de la Generalitat, declarant, per tant, inconstitucional l'incís d'aquest mateix apartat referit al fet que «pot incloure la capacitat legislativa per a establir o regular els tributs propis dels governs locals»; finalment, pel que aquí ens pot interessar, volem destacar també que l'apartat 5 atribueix a la Generalitat l'exercici de la tutela financera sobre els governs locals, respectant l'autonomia que els reconeix la Constitució.

Totes aquestes són competències que només molt remotament poden afectar la distribució del Fons estatal que crea el Reial decret llei objecte del present Dictamen. En efecte, una cosa és que la realització pels ajuntaments de les activitats subvencionades hagi de respectar les competències de la Generalitat sobre la matèria en qüestió, i una altra molt diferent que les partides que atribueix aquesta norma d'urgència envaeixin les competències de la Generalitat. En realitat, la pretensió del Reial decret llei 13/2009 és tan sols dinamitzar a curt termini l'activitat econòmica i incidir en la creació de llocs de treball, de forma que en cap cas ho és regular el sector o la matèria que són objecte de finançament a través d'aquest Pla estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local.

Les subvencions que puguin rebre els ajuntaments per a la realització d'inversions generadores d'ocupació i actuacions de caràcter social de la seva competència no formen part, doncs, dels mitjans financers de caràcter

estructural i, per tant, resten fora, per definició, de l'autonomia pressupostària i de despesa que l'article 218.1 EAC reconeix als governs locals. Com resten fora també de la competència que l'apartat 5 d'aquesta mateixa norma estatutària atribueix a la Generalitat en relació amb l'exercici de la tutela financera sobre els governs locals.

Sobre aquesta darrera atribució competencial (la tutela financera sobre els governs locals), val la pena recordar que la STC de 28 de juny de 2010, reiterant jurisprudència anterior, afirma que és innegable que la Generalitat, amb el nou Estatut, l'ha assumit –com també feia l'antic article 48.1 EAC de 1979-.

Finalment, ens referirem al darrer dels preceptes que el Govern de la Generalitat entén que no han estat respectats pel Reial decret llei examinat, l'article 219 EAC, en particular el seu apartat 2, segons el qual,

«[e]ls ingressos dels governs locals consistents en participacions en tributs i en subvencions incondicionades estatals són percebuts per mitjà de la Generalitat, que els ha de distribuir d'acord amb el que disposi la llei de finances locals de Catalunya, l'aprovació de la qual requereix una majoria de tres cinquenes parts, i respectant els criteris que fixi la legislació de l'Estat en aquesta matèria. En el cas de les subvencions incondicionades, aquests criteris han de permetre que el Parlament pugui incidir en la distribució dels recursos amb l'objectiu d'atendre la singularitat del sistema institucional de Catalunya a què fa referència l'article 5 d'aquest Estatut.»

Com es desprèn de la seva simple lectura, aquest precepte només es refereix a la percepció i la distribució per la Generalitat de les subvencions incondicionades, entre les quals, lògicament, no s'hi poden incloure les que els ajuntaments catalans puguin obtenir del Fons estatal per a l'ocupació i la

sostenibilitat local, perquè la seva atribució és condicionada a una destinació concreta, que ha d'estar entre els que enumera l'article 2 del Reial decret llei. El caràcter condicionat a què ens acabem de referir no queda qüestionat tampoc pel fet que l'assenyalament dels objectius als quals es pot aplicar el Fons, d'acord amb l'article 2 del Reial decret llei, tingui una formulació quelcom genèrica i, per tant, que els ajuntaments disposin d'un cert marge de decisió. En qualsevol cas, el que acaben d'argumentar no perjudica, però, que la Generalitat no hagi de participar en la gestió de la subvenció que ens ocupa, d'acord amb el que s'argumentarà més endavant.

3. Al nostre parer, la matèria sobre la qual es concreta la controvèrsia competencial, de manera predominant, és l'ordenació de l'economia, que constitueix el nucli del Reial decret llei 13/2009 des de la perspectiva teleològica. Respecte d'aquesta matèria es projecta la reserva competencial de l'Estat sobre les «bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica», fonamentada en l'article 149.1.13 CE, però també l'article 152.4 EAC que, en les seves lletres a i c, estableix que «[c]orrespon a la Generalitat el desenvolupament i la gestió de la planificació general de l'activitat econòmica» i que «[a]questa competència inclou en tot cas: a) El desplegament dels plans estatals [... i ...] c) La gestió dels plans, incloent-hi els fons i els recursos d'origen estatal destinats al foment de l'activitat econòmica, en els termes que s'estableixin per mitjà de conveni.»

L'element finalista decideix, doncs, el títol competencial aplicable i no és decisiu els subjectes als quals es destina l'objecte del Fons, perquè el Decret llei que el crea és una norma fonamentalment de caràcter procedimental i no regula ni els sectors materials concrets en els quals pot incidir l'execució del Fons, ni l'àmbit competencial local. Per això, hem descartat la competència sobre el règim local i també hem d'obviar els subsectors competencials que, mitjançant projectes, són els darrers destinataris de les petites inversions que es preveuen. Com deia el Consell Consultiu en el Dictamen núm. 287, de

19 de febrer de 2008, el legislador estatal, en aquell supòsit dictaminat, «pretén implementar en aquests sectors materials una sèrie de mesures normatives que garanteixen la igualtat d'oportunitats [...]. En aquest sentit [...] poden afectar col·lateralment les competències de la Generalitat en àmbits [...] diversos [...]. Recordem, no gensmenys, que l'objecte d'aquestes normes no és regular aquests sectors» (F II.2.A.a). És a dir, no perquè es faci una petita obra infraestructural local (art. 9.1./ RDL) s'ha d'acudir al títol competencial sobre obres públiques, que no són d'interès estatal (art. 148.1 EAC), en tant que no s'està regulant les obres públiques, sinó que només s'està establint el procediment per la concessió d'un ajut econòmic per fer una obra.

D'aquesta manera, resulta quina és la matèria concernida, a la qual es refereixen els articles 152.4 EAC i 149.1.13 CE, es pot determinar que el règim competencial aplicable és el de la compartició. A partir d'aquí, d'acord amb la STC 13/1992 (FJ 8), es tracta del segon supòsit referit a la territorialització de les subvencions que categoritzava aquesta Sentència, exposat en el Fonament Jurídic anterior, sense ser aplicable l'excepció prevista, cosa que ha estat recollida, com hem indicat, en l'article 114.3 EAC.

En conseqüència, acceptant la intermediació estatal que li permet crear un Fons per incentivar l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), és inconstitucional un fons en el qual l'Estat no reservi el més mínim marge de participació a les comunitats autònomes, en tant que aquestes tenen la capacitat constitucionalment i estatutària garantida per a desenvolupar les bases estatals i tota la gestió (Dictamen núm. 285, de 29 de gener de 2008, F II), d'acord amb la jurisprudència citada abans (STC 13/1992, de 6 de febrer, i STC 77/2004, de 29 d'abril, entre d'altres).

A més, en aquest cas concret, l'article 152.4 EAC, que hem vist anteriorment que atribueix a la Generalitat la competència per al desenvolupament de la

planificació general de l'activitat econòmica, concreta que la gestió dels fons d'origen estatal destinats al foment de l'activitat econòmica s'efectuarà mitjançant convenis entre la Generalitat i l'Administració de l'Estat.

Quart. Examen de l'articulat del Reial decret llei 13/2009

1. Un cop examinat de forma general el Decret llei objecte de dictamen, caldria precisar un per un aquells preceptes que poden suposar una intromissió competencial vetada per l'article 114.3 EAC, en relació amb l'article 152.4 EAC, i els que podrien disposar d'aixopluc a l'article 149.1.13 CE. Tanmateix, d'una banda, com hem assenyalat en el Fonament Jurídic Primer, reduïrem el nostre estudi més detallat als preceptes més significatius, entre els quals tractarem en primer lloc l'article 1, que crea aquest Fons, i els directament emparats per l'article 149.1.13 CE. I, d'altra banda, agruparem la resta dels preceptes més rellevants, a fi d'evitar la reiteració dels arguments que una anàlisi exhaustiva del Decret llei provocaria, atès que la justificació de la seva antiestatutarietat es deu fonamentalment a dues raons: ja sigui perquè no permeten un desenvolupament normatiu (vulnerant l'art. 114.3 EAC en connexió amb l'art. 152.4.a EAC), o bé perquè són preceptes que no consenten la gestió per part de la Generalitat (vulnerant l'art. 114.3 EAC en relació amb l'art. 152.4.c EAC). En aquest sentit, destacarem aquells preceptes del Decret llei que, a parer nostre, no tenen justificació constitucional i són contraris a l'Estatut, per les dues raons enunciades abans. I, en darrer terme, tractarem dos preceptes que responen a una altra justificació.

2. En l'article 1.1 del Reial decret llei 13/2009 s'afirma que:

«Es crea el Fons estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local, adscrit al Ministeri de Política Territorial, destinat a finançar la realització pels

ajuntaments d'inversions generadores d'ocupació i actuacions de caràcter social, de competència municipal, que contribueixin a la sostenibilitat econòmica, social i ambiental.»

A parer nostre, la creació del Fons deriva clarament de la competència estatal continguda en l'article 149.1.13 CE, atès que la jurisprudència constitucional citada abans reconeix a l'Estat la possibilitat de gastar, tant en matèries en les quals té competències, com en matèries en les quals no té competències.

Per tant, la creació del Fons pel Reial decret llei 13/2009 no vulnera l'Estatut ni la Constitució.

Igualment no són contraris ni a la Constitució ni a l'Estatut aquells preceptes que troben emparament en la competència estatal per a regular les condicions generals de l'atorgament dels ajuts previstos al Fons, com ara els apartats 1 i 2 de l'article 6 (excepte en els incisos que esmentem més endavant), els apartats 1, 2 i 3 de l'article 10 (excepte també en l'incís que comentem posteriorment), la disposició addicional primera i el primer paràgraf dels apartats 1 i 2 de la disposició addicional segona.

Així mateix, no vulnereu la Constitució les previsions del Decret llei en favor d'òrgans estatals amb la finalitat d'elaborar documents relatius als ajuts, en tant que no obliguen a fer servir aquests documents, sinó que simplement els posarien a disposició de les comunitats autònomes, perquè aquestes els adaptessin o n'elaboressin de propis. En aquest sentit, a mode d'exemple, no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut la disposició addicional cinquena.

Una altra qüestió és si la regulació plena per una norma amb rang de llei i la previsió de la gestió d'aquest Fons de forma centralitzada per l'Estat, sense preveure que la Generalitat pugui precisar normativament els objectius

generals del Decret Llei, completar la regulació de les condicions d'atorgament dels ajuts i participar en la seva gestió, és contrària o no a la norma estatutària, tema que abordarem seguidament en relació amb el Reial decret Llei objecte de dictamen.

3. A continuació, farem esment d'aquells preceptes que contravenen l'article 114.3 EAC, pel fet que les prescripcions del Reial decret Llei 13/2009 són tan detallades que no permeten un desenvolupament normatiu (en connexió amb l'article 152.4.a EAC).

En aquest sentit, en paraules del Tribunal Constitucional, no pot ocórrer que es privi a les comunitats autònomes «de todo margen para desarrollar, en el sector subvencionado, una política propia orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares» (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 33), de manera que «debe ser la Generalidad de Cataluña quien establezca el procedimiento de gestión, control y resolución de las solicitudes [de beca] que se presenten y determine los órganos competentes para ello.» (STC 188/2001, de 20 de setembre, FJ 11)

Així, primerament farem esment de l'article 2.1 del Decret Llei, el qual estableix:

«Es poden finançar amb càrrec al Fons els contractes d'obres de competència municipal definides a l'article 9, i, si s'escau, el contracte de redacció del projecte i direcció de les obres, així com els contractes de subministrament per a l'equipament dels edificis i les instal·lacions que siguin objecte dels contractes d'obres, d'acord amb el que preveu el mateix article.

A més, es poden finançar els contractes de subministraments que tinguin per objecte l'adquisició d'equips i sistemes de telecomunicacions o per al tractament de la informació, els seus

dispositius i programes; i els contractes de serveis que tinguin per objecte la implantació i el desenvolupament de sistemes i programes informàtics dirigits a donar compliment al mandat de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, i en queden exclosos els serveis de manteniment.»

Al respecte, hem de considerar que no són contràries a la Constitució ni a l'Estatut prescripcions genèriques com les previstes a l'article 2.1 reproduït, que especifica els tipus de contractes que poden ser finançats, cosa que entra dins de la competència estatal per especificar la destinació de les subvencions, però no són admissibles els incisos «definides a l'article 9» i «d'acord amb el que preveu el mateix article», que, per connexió amb l'article 9, que veurem després, no permeten un desenvolupament normatiu.

Per la mateixa raó, no es pot considerar admissible ni l'incís de l'article 2.2 «i fins a un import equivalent al 20 per cent dels fons que corresponguin a cada ajuntament d'acord amb els criteris de l'article següent», ni l'article 2.3, ambdós únicament per la connexió amb l'article 3, que tractarem seguidament, ja que les previsions concretes que estableixen aquestes preceptes, sense la seva remissió a l'article 3, sí que es poden considerar conformes al bloc de la constitucionalitat.

L'article 3.1 del Decret llei prescriu:

«Als efectes del que preveu aquest Reial decret llei, la dotació del Fons, excloses, si s'escau, les despeses derivades de la gestió i comunicació institucional, s'ha de distribuir de manera proporcional a les xifres de població corresponents a cada municipi establertes pel Reial decret 2124/2008, de 26 de desembre, pel qual es declaren oficials les xifres de població resultants de la revisió del padró municipal referides a l'1 de gener de 2008, sense perjudici dels

necessaris ajustos derivats de la configuració de nous municipis després de l'aprovació d'aquell.»

Aquest precepte estableix que la dotació del Fons es distribuirà entre els ajuntaments d'acord amb la seva població. Aquesta prescripció pot admetre's solament en el sentit que establiria el sistema de càlcul per saber el còmput total que podrien rebre les entitats locals de cada comunitat autònoma. En canvi, ha de ser considerada inconstitucional en tant que la Generalitat i les altres comunitats autònomes haurien de poder decidir si reparteixen els diners entre els ajuntaments segons la seva població o d'acord amb altres criteris. A mode d'exemple, la Generalitat podria entrar a valorar els projectes presentats d'acord amb les seves pròpies polítiques, o segons les despeses que el projecte aprovat pot suposar per al seu propi erari o per al dels ajuntaments, en tant que s'ocasionen despeses de seguiment del projecte, d'obertura i de manteniment de les instal·lacions adjudicades.

A l'últim, la disposició final segona, que habilita el ministre de Política Territorial per dictar altres disposicions necessàries per a l'aplicació i el desplegament del Decret Llei, és també inconstitucional, atès que totes les comunitats autònomes disposen de competències de desenvolupament normatiu i execució en matèria de planificació de l'activitat econòmica, com veurem al final d'aquest Fonament Jurídic.

4. També són inconstitucionals i contraris a l'article 114.3 EAC i a l'article 152.4.c EAC aquells preceptes que impedeixen la gestió del Fons per part de la Generalitat, en tant que altrament l'atribueixen a òrgans estatals.

Així, el Reial decret Llei 13/2009 ha atribuït tota la gestió a òrgans dependents del Govern de l'Estat i ha marginat totalment les comunitats autònomes. Aquest sistema no és compatible amb el criteri general de

repartiment de competències establert a la Constitució i als estatuts, el qual no es pot excepcionar ni en cas d'urgència.

Així, el Tribunal Constitucional ha declarat que:

«debemos precisar que, habida cuenta de que la Generalidad de Cataluña carece de competencias en materia de legislación laboral, correspondiéndole sólo la gestión de dicha legislación y la autoorganización de sus servicios necesaria para ello, los preceptos que disciplinan el procedimiento de concesión de estas ayudas sólo vulneran la competencia de aquélla en la medida que atribuyen funciones ejecutivas a entes u órganos que no sean los de la propia Generalidad de Cataluña o desconocen sus potestades de autoorganización en lo relativo a la gestión de las ayudas.» (STC 230/2003, de 18 de diciembre, FJ 6)

En aquest sentit, l'article 1.2 del Decret Llei diu que:

«El Fons no té personalitat jurídica i la seva gestió l'efectua la Direcció General de Cooperació Local del Ministeri de Política Territorial de conformitat amb els criteris i principis que preveu aquest Reial decret llei.»

Per això, considerem inconstitucional i antiestatutari l'article 1.2 del Decret Llei quan afirma que «la seva gestió l'efectua la Direcció General de Cooperació Local del Ministeri de Política Territorial», en tant que atribueix la gestió del Fons a aquest òrgan estatal i no a la Generalitat de Catalunya i les altres comunitats autònomes.

Igualment, és inconstitucional i antiestatutari que aquest Ministeri hagi de «comunicar» a les comunitats autònomes «la relació de projectes adjudicats

als municipis corresponents al seu àmbit territorial», segons indica la disposició addicional quarta del Decret llei.

També, per la mateixa raó, hem de considerar contrari a la Constitució i a l'article 114.3 EAC l'article 5 del Decret llei, atès que dóna el control dels recursos del Fons a la Intervenció General de l'Administració de l'Estat, ja que hauria de correspondre a la Generalitat, perquè qui transfereix els diners als ajuntaments és qui ha de controlar l'ús que aquests en facin, salvant les funcions fiscalitzadores de la Sindicatura de Comptes i del Tribunal de Cuentas.

En el mateix sentit, hi ha una sèrie de preceptes que atribueixen a òrgans estatals la tramitació d'una diversitat d'aspectes procedimentals. Tots aquests preceptes són contraris a la Constitució i a l'Estatut perquè eviten que la Generalitat (i les altres comunitats autònomes) exerceixi plenament la competència de gestionar els ajuts estatals territorialitzables. D'aquesta manera s'han de considerar les previsions que, en aquest sentit, contenen els preceptes següents: l'article 2.4, els paràgrafs segon i tercer de l'article 6.1, el paràgraf primer de l'article 6.3, els articles 10.7 i 11.1, i la disposició addicional vuitena del Decret llei objecte de dictamen.

L'article 7 del Decret llei estableix que

«Els delegats i subdelegats del Govern han de col·laborar amb la Direcció General de Cooperació Local en el seguiment dels projectes finançats amb aquest Fons. Amb aquesta finalitat, els ajuntaments i les empreses adjudicatàries els han de facilitar el suport necessari per a l'exercici d'aquesta funció.»

Pels motius expressats abans, aquest precepte és contrari a la Constitució i a l'Estatut, perquè no permet la gestió de la Generalitat, que és qui hauria de

fer aquest seguiment. I per la mateixa raó és inconstitucional l'article 12.2 del Decret Llei, pel fet que estableix que les sol·licituds «han d'estar adreçades» als delegats i subdelegats del Govern de l'Estat.

Per la mateixa raó, l'article 8 del Decret Llei és inconstitucional i antiestatutari, ja que correspon a la Generalitat decidir si crea o no òrgans informatius (per connexió ho és també la disposició addicional desena). Igualment, els paràgrafs segon i tercer dels apartats 1 i 2 de la disposició addicional segona, així com les disposicions addicional setena i final tercera, vulneren la competència de la Generalitat per gestionar les subvencions. En particular, respecte d'aquesta darrera, la finalitat de la norma és la de facilitar el control de la utilització de la subvenció i li pertoca a la Generalitat realitzar aquesta funció.

5. Ultra això, els capítols II i III del Reial decret Llei 13/2009 són eminentment procedimentals. En conseqüència, contravenen la Constitució i l'article 114.3 EAC, en tant que hi predomini aquest caràcter i no permeti la gestió a la Generalitat. A mode d'exemple, farem referència només a l'article 9.1, que és paradigmàtic, al qual n'hem fet menció expressa abans, i els altres preceptes posteriors que s'hi remeten.

«1. Es poden finançar amb càrrec al Fons els contractes d'obres definits a l'article 6 de la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, dins del marc del que estableix el present article. Els contractes han de tenir per objecte obres de competència municipal incloses en alguna de les tipologies següents:

[...]».

L'article 9.1, en la resta del seu contingut, especifica amb massa detall, i sense deixar cap marge de decisió a la Generalitat, els projectes d'inversió

que poden ser finançats amb el Fons, per la qual cosa vulnera l'article 114.3 EAC.

6. Com hem advertit anteriorment, hi ha dos preceptes que segueixen una lògica diferent dels anteriors.

D'una banda, la disposició addicional tercera obliga les diputacions, els consells insulars i els cabildos a prestar assistència i cooperació als municipis a fi de preparar i gestionar les sol·licituds. No és contrari a la Constitució, en tant que troba cobertura dins de la competència estatal sobre les bases del règim jurídic de les Administracions públiques (art. 149.1.18 CE).

De l'altra, la disposició final primera («Títols competencials») indica que «[e]l present Reial decret llei es dicta a l'empara de les competències estatals previstes a l'article 149.1.1a, 13a, 14a i 18a de la Constitució.»

Aquesta darrera disposició, que cita el fonament competencial, es considera admissible en tant que el Reial decret llei 13/2009 s'empara efectivament en l'article 149.1.13 CE. Igualment és admissible la referència a l'article 149.1.18 CE, perquè avala exclusivament la disposició addicional tercera. En canvi, són inconstitucionals les referències d'aquesta disposició final primera als subapartats 1 i 14 de l'article 149.1 CE.

7. Finalment, hem d'advertir que en el cas d'aquest Decret llei, les seves extralimitacions competencials, referides tant al desenvolupament normatiu de la seva destinació i de les seves condicions d'atorgament, com a l'execució de les subvencions, no afecten exclusivament a Catalunya, atès que totes les altres comunitats autònomes també són competents per al desenvolupament normatiu i l'execució de la matèria planificació de l'activitat econòmica (art. 10.25 de l'Estatut d'autonomia per al País Basc, art. 30.1.1 de l'Estatut d'autonomia per a Galícia, art. 58.2.1 de l'Estatut d'autonomia

per a Andalusia, art. 10.1.15 de l'Estatut d'autonomia del Principat d'Astúries, art. 24.14 de l'Estatut d'autonomia per a Cantàbria, art. 8.1.4 de l'Estatut d'autonomia de La Rioja, art. 10.1.11 de l'Estatut d'autonomia per a la Regió de Múrcia, art. 52.1.1 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana, art. 71.32 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó, art. 31.1.12 de l'Estatut d'autonomia de Castella-La Manxa, art. 31.4 de l'Estatut d'autonomia de Canàries, art. 56.1.a de la Llei orgànica de reintegració i millora del fur de Navarra, art. 8.3 de l'Estatut d'autonomia d'Extremadura, art. 31.6 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, art. 26.3.1.1 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat de Madrid i art. 70.1.18 de l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó).

Atesos els raonaments continguts en els Fonaments Jurídics precedents, formulem les següents:

CONCLUSIONS

Primera.- Els articles 3.1 i 9.1, i la disposició final segona del Reial decret llei 13/2009, de 26 d'octubre, pel qual es crea el Fons estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local, són contraris a l'article 114.3 de l'Estatut d'autonomia, en relació amb l'article 152.4.a del mateix Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Segona.- Els articles 1.2, 2.4, 5, 6.1 (paràgrafs segon i tercer), 6.3 (paràgraf primer), 7, 8, 10.7, 11.1 i 12.2, les disposicions addicionals segona (paràgrafs segon i tercer dels seus apartats 1 i 2), quarta, setena i vuitena, i la disposició final tercera del Reial decret llei 13/2009, de 26 d'octubre, pel qual es crea el Fons estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local, són

contraris a l'article 114.3 de l'Estatut d'autonomia, en relació amb l'article 152.4.c del mateix Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Tercera.- La disposició final primera del Reial decret llei 13/2009, de 26 d'octubre, pel qual es crea el Fons estatal per a l'ocupació i la sostenibilitat local, en la referència que conté als articles 149.1.1 i 149.1.14 CE, és contrària a la Constitució.

Adoptada per unanimitat.

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