



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

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

**Conclusió del Dictamen:**

***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*

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, que regulen el finançament del nivell acordat de protecció de la dependència.

Aquesta disposició es pot ubicar en la matèria de l'atenció a la dependència, com un apartat de la matèria «serveis socials». Es descarta 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», perquè no té el caràcter homogeneïtzador dels principis i objectius de les accions econòmiques que puguin ser adoptades pels diferents ens territorials. En canvi, l'Estat resta legitimat per intervenir en aquesta matèria relativa als serveis socials tot regulant les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en l'exercici del nou dret subjectiu, creat per la LAPAD, a la promoció de l'autonomia personal i d'atenció a les persones en situació de dependència (art. 149.1.1 CE).

L'article 7.2 LAPAD defineix el segon dels nivells de protecció del Sistema d'atenció a la dependència (en endavant, SAAD), que consta del nivell mínim, que determina i finança l'Estat; del nivell acordat entre l'Estat i les comunitats autònomes, que es finança amb aportacions d'ambdues administracions, i del nivell addicional, que pot establir cada comunitat autònoma.

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, ja que el Tribunal Constitucional considera que no només es viola l'àmbit propi d'autonomia actuant sense un títol habilitant en l'àmbit de la competència d'una altra administració, sinó també condicionant de manera

---

\* *L'apartat primer de la disposició final primera Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència –LAPAD–, que és un dels dos preceptes que són objecte de la sol·licitud de dictamen, en la redacció que ha rebut per part de la disposició final vuitena de la Llei 2/2012, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012 (en endavant, LPGE 2012), ha estat modificat una altra vegada posteriorment per l'article 22, apartat disset, del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat. Per aquest motiu, l'anàlisi del problema competencial de fons que suscitava la modificació del calendari d'aplicació de les prestacions de dependència fixat en aquesta disposició final primera LAPAD s'ha efectuat en el DCGE 11/2012, de 22 d'agost, i no en aquest Dictamen.*

inadequada les competències de l'altra administració. En aquest cas, la Generalitat, en funció de la seva competència sobre «serveis socials d'atenció a la dependència» (art. 166.1 EAC), 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.

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, la suspensió de l'article 7.2 LAPAD (i també de la resta d'articles que el complementen), decidida unilateralment pel legislador estatal, vulnera, així mateix, el principi de lleialtat institucional, atès 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.

L'article 8.2.a LAPAD 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. 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 es limiten a fer seu el trasllat de l'esmentat acord a cada una de les comunitats 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 tracta, doncs, 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.

L'article 10 LAPAD 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. Ara bé, aquests convenis són mers instruments d'execució dels acords de planificació general adoptats en el marc del Consell Territorial del SAAD, raó per la qual 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.

L'article 32.3, primer paràgraf LAPAD que 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 SAAD, presenta igualment un marcat caràcter instrumental i complementari respecte de l'article 7.2 LAPAD, motiu pel qual la seva suspensió es veu afectada pel mateix vici d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que el primer. Però, 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). De tot això, en resulta que la suspensió del primer paràgraf de l'article 32.2 LAPD vulnera l'autonomia financera de la Generalitat per acomplir les seves competències (art. 156 CE i art. 201.2 i 211 EAC).

Finalment, la suspensió de l'aplicació de la disposició transitòria primera LAPAD, segons la qual l'Administració general de l'Estat, entre els anys 2007 i 2015, ha d'establir, en els seus pressupostos, crèdits per a la subscripció dels convenis amb les administracions de les comunitats autònomes, també és contrària als articles 166.1 i 3.1 EAC per les mateixes raons que la suspensió de l'article 7.2, en la mesura que aquesta disposició preveu l'obligació pressupostària del finançament corresponent al segon nivell de protecció.

Barcelona, 27 d'agost de 2012