



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 6/2015, de 14 de maig,  
sobre l'Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener, per la qual s'aproven  
les bases reguladores de les subvencions que tinguin per finalitat  
l'execució d'obres de reparació o restitució d'infraestructures,  
equipaments i instal·lacions i serveis de titularitat municipal i de les  
mancomunitats, conseqüència de catàstrofes naturals, així com  
xarxes viàries de les diputacions provincials, cabildos, consells  
insulars i comunitats autònomes uniprovincials**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre l'Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener, per la qual s'aproven les bases reguladores de les subvencions que tinguin per finalitat l'execució d'obres de reparació o restitució d'infraestructures, equipaments i instal·lacions i serveis de titularitat municipal i de les mancomunitats, conseqüència de catàstrofes naturals, així com xarxes viàries de les diputacions provincials, cabildos, consells insulars i comunitats autònomes uniprovincials (BOE núm. 37, de 12 de febrer de 2015).

## ANTECEDENTS

1. El dia 29 d'abril de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, de 28 d'abril (Reg. núm. 4743), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.b i 31.2 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 28 d'abril de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener, per la qual s'aproven les bases reguladores de les subvencions que tinguin per finalitat l'execució d'obres de reparació o restitució d'infraestructures, equipaments i instal·lacions i serveis de titularitat municipal i de les mancomunitats, conseqüència de catàstrofes naturals, així com xarxes viàries de les diputacions provincials, cabildos, consells insulars i comunitats autònomes uniprovincials, i d'una manera especial dels articles 3, 5, 6, 8, 12, 14, 15 i 16 i de la disposició final primera.

Amb anterioritat, el Govern de la Generalitat, en data 7 d'abril de 2015, havia formulat el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació a l'Ordre esmentada. El text del requeriment s'adjunta com a annex a la sol·licitud de dictamen.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés plantejar un conflicte de competència.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 30 d'abril de 2015, 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, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Carles Jaume Fernández.

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. En data 8 de maig de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4768) un escrit de documentació complementària tramès per la directora del Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya, amb la resposta donada pel Govern de l'Estat al requeriment d'incompetència.

5. 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 14 de maig de 2015.

## FONAMENTS JURÍDICS

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

Com hem indicat en els antecedents, el Govern, a l'empara dels articles 16.2.b i 31.2 de la Llei 2/2009, sol·licita el parer d'aquest Consell, amb caràcter preceptiu i previ al plantejament del conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional, sobre l'Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener, per la qual s'aproven les bases reguladores de les subvencions que tinguin per finalitat l'execució d'obres de reparació o restitució d'infraestructures, equipaments i instal·lacions i serveis de titularitat municipal i de les mancomunitats, conseqüència de catàstrofes naturals, així

com xarxes viàries de les diputacions provincials, cabildos, consells insulars i comunitats autònomes uniprovincials (en endavant, Ordre HAP/196/2015). En concret, respecte dels seus articles 3, 5, 6, 8, 12, 14, 15 i 16 i de la disposició final primera.

En aquest fonament jurídic delimitarem l'objecte del Dictamen, de manera que, primerament, efectuarem una breu descripció del contingut i la finalitat principals de l'Ordre HAP/196/2015, com també dels antecedents i el context normatiu on se situa. Seguidament, indicarem el que disposen els preceptes sol·licitats, així com els dubtes que susciten als peticionaris. I, finalment, avançarem quina és l'estructura que adoptarà la nostra opinió consultiva per donar una resposta adequada a les qüestions anteriors.

1. L'Ordre HAP/196/2015, com es desprèn del seu títol, aprova les bases normatives que han de regular les subvencions que tinguin per finalitat l'execució d'obres de reparació o de restitució d'infraestructures municipals i xarxa viària de les diverses entitats locals i comunitats autònomes uniprovincials, sempre que aquestes obres siguin conseqüència de danys causats per catàstrofes naturals declarades per una norma amb rang de llei. Així, segons el preàmbul, per tal de «garantizar una mayor agilidad en el otorgamiento de las ayudas en el momento de la convocatoria y, en consecuencia, para la obtención de mayores garantías jurídicas», s'estableix un «procedimiento regulador genérico que dentro de nuestro marco competencial y con vocación de permanencia, permita establecer las bases reguladoras de las ayudas económicas destinadas a colaborar en la financiación de los gastos de inversión que las entidades locales se ven abocadas a realizar a consecuencia de circunstancias catastróficas». D'aquesta manera, es diu, es permet també que les entitats potencialment beneficiàries tinguin coneixement de quines fonts de finançament poden disposar davant d'aquest tipus de situacions.

Amb caràcter previ a l'Ordre dictaminada, han estat nombroses les declaracions de situacions catastròfiques per part de l'Estat, ja sigui mitjançant lleis o decrets llei. En aquest sentit, a títol il·lustratiu, hom pot citar la Llei 14/2012, de 26 de desembre, per la qual s'aproven mesures urgents per pal·liar els danys produïts pels incendis forestals i altres catàstrofes naturals ocorreguts en diverses comunitats autònomes o el Reial decret llei 1/2002, de 22 de març, pel qual s'adopten mesures urgents per reparar els danys causats per les pluges, els temporals i altres fenòmens naturals relacionats amb la climatologia adversa esmentada, esdevinguts des dels últims dies del mes de setembre fins a finals del mes de febrer de 2002 a les comunitats autònomes d'Andalusia, Illes Balears, Canàries, Catalunya, Regió de Múrcia, Comunitat Valenciana i Ciutat de Melilla.

Pel que ara interessa, en els casos anteriors, les normes amb rang legal citades contenen, de forma semblant, diverses mesures extraordinàries, com ara indemnitzacions, disminució de càrregues tributàries, concessió de crèdits, beneficis laborals i empresarials, totes dirigides a pal·liar i reparar els danys produïts, afavorir el restabliment dels serveis i tornar a la normalitat en les zones sinistrades. Per a la seva efectivitat s'inclou habitualment la previsió d'una línia de subvencions a les entitats locals que, per la seva finalitat (la reparació o restitució d'infraestructures, equipaments o instal·lacions, serveis i xarxes viàries), habilita per al posterior atorgament de subvencions com les que ara ens ocupen. En aquest sentit, cal destacar que, en les corresponents i posteriors ordres estatals de convocatòria d'aitals ajuts (Ordre HAP/1950/2013, de 15 d'octubre, i Ordre APU/1163/2002, de 9 de maig), s'ha anat incorporant una previsió específica per a les subvencions en favor d'entitats locals de la Comunitat Autònoma de Catalunya, que atribueix a la Generalitat la facultat per elaborar i aprovar el programa de finançament de les actuacions subvencionades en què constaran la subvenció de l'Estat i les aportacions de les altres administracions públiques implicades,

de manera que li atribueix la funció d'entitat col·laboradora en la gestió dels ajuts estatals.

Val a dir que aquesta atribució específica, que ja no apareix en l'Ordre que ara és objecte d'estudi, s'ha emparat expressament en algun cas (disp. add. de l'Ordre APU/1163/2002) en les normes que regulen la cooperació econòmica de l'Estat a les inversions de les entitats locals, en allò que es refereix a l'aportació estatal, de forma més o menys periòdica, al Pla únic d'obres i serveis i la singularitat de la seva gestió a través de la Generalitat (actualment, el RD 835/2003, de 27 de juny, que substitueix el RD 1328/1997, d'1 d'agost), la qual es deriva al seu torn del Reial decret 2115/1978, de 26 de juliol, sobre transferència de competències de l'Administració de l'Estat a la Generalitat en matèria d'interior (art. 2), en relació amb la disposició transitòria sisena.6 de l'EAC de 1979.

Finalment, cal recordar que el procediment per a una altra línia distinta d'ajuts, relatius a mesures paliatives en situacions d'emergència o greu risc i en els supòsits de danys a persones o béns ocasionats per catàstrofes, calamitats públiques o altres circumstàncies de naturalesa anàloga, atorgats en el moment mateix dels fets o amb caràcter immediatament posterior, està regulat actualment en el Reial decret 307/2005, de 18 de març, que va substituir l'Ordre del Ministeri de l'Interior, de 18 de març de 1993. En aquest cas, els beneficiaris poden ser unitats familiars o de convivència econòmica, corporacions locals amb escassetat de recursos per fer front a les actuacions d'emergència, persones físiques o jurídiques i comunitats de propietaris (art. 5), i els tràmits de gestió se centralitzen també en òrgans de l'Administració estatal, tot i que es preveu la celebració de convenis de col·laboració amb les comunitats autònomes per a una millor aplicació de les mesures esmentades (art. 6).

2. Quant a la seva estructura, l'Ordre HAP/196/2015 conté setze articles i tres disposicions finals. L'article 1 declara que el seu objecte és establir les bases reguladores per a la concessió, seguiment i control de subvencions per danys en infraestructures municipals i xarxa viària de les diputacions, cabildos i consells insulars i comunitats autònomes uniprovincials derivats de catàstrofes naturals així declarades per una norma amb rang de llei. I que el seu àmbit d'aplicació són les entitats locals i els nuclis de població afectats per les catàstrofes, els quals seran determinats pel Ministeri de l'Interior amb caràcter previ. L'article 2 es refereix al contingut de les convocatòries de les subvencions; l'article 3 estableix quines són les entitats beneficiàries dels ajuts; l'article 4 diu quines són les finalitats de les subvencions i, d'acord amb això, quines són les despeses subvencionables; l'article 5 prescriu que el procediment d'atorgament dels ajuts és en règim de concessió directa, i els articles 6 a 9 regulen amb detall aquest procediment (presentació, terminis, comprovació i documentació de les sol·licituds), que tramiten en la seva totalitat òrgans de l'Administració de l'Estat, a través, si s'escau, de les corresponents aplicacions informàtiques creades amb aquest objectiu. Els articles 10 i 11 contenen les normes sobre la quantia i els límits de la subvenció estatal.

Els articles 12 a 14 preveuen la forma i els terminis per a l'adjudicació, l'execució i la justificació de les obres; l'article 15, la possibilitat d'ampliar aquests terminis, i l'article 16 prescriu en quins supòsits és procedent el reintegrament de la subvenció. A l'últim, la disposició final primera invoca l'article 149.1.29 CE com a títol competencial que habilita l'Estat per dictar l'Ordre, en virtut del qual l'Administració té competència exclusiva sobre seguretat pública; la disposició final segona declara com a dret supletori la normativa general sobre subvencions i sobre règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i la disposició final tercera fixa l'endemà de la publicació en el BOE com a data d'entrada en vigor de l'Ordre analitzada.

3. En concret, la sol·licitud projecta les seves crítiques sobre els articles 3, 5, 6, 8, 12, 14, 15 i 16 i la disposició final primera de l'Ordre HAP/196/2015, el contingut principal dels quals, com s'ha indicat a grans trets en l'apartat anterior, descriurem més àmpliament en el fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen, on també exposarem els arguments al·legats específicament per a cadascun dels preceptes qüestionats.

No obstant l'anterior, com a avantsala, cal assenyalar que la crítica general del Govern és que la competència invocada per l'Estat amb caràcter exclusiu, que és la de seguretat pública (art. 149.1.29 CE), en l'àmbit de la protecció civil, ignora que algunes comunitats autònomes, com és el cas de Catalunya (art. 132 EAC), han assumit competències en aquesta matèria específica. D'acord amb això, entén que existeix una concurrència competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes que cal tenir present a l'hora de regular el procediment d'assignació de les subvencions i d'adjudicació de les obres a les quals es refereix l'Ordre objecte de dictamen. Així, per aquestes raons, al·lega que l'aplicació que es fa d'aquest títol competencial és exclouent de les competències autonòmiques.

A més, a parer seu, es vulnera igualment la competència sobre règim local, en l'àmbit de la cooperació econòmica a les inversions de les administracions locals com a conseqüència de catàstrofes naturals, que és una competència compartida assumida per la Generalitat (art. 160.2 EAC). I això anterior en la mesura que impedeix «l'oportuna participació autonòmica dels òrgans de les administracions autonòmiques competents en la gestió dels ajuts a les entitats locals del seu respectiu territori». Per fonamentar aquest argument, la petició es remet a la doctrina constitucional sobre els supòsits subvencionals i la distribució competencial de l'àmbit material afectat, citant les STC 159/2011, de 19 d'octubre, i 150/2012, de 5 de juliol.



Quant al requeriment, afegeix altres raonaments, com el fet que la gestió dels ajuts correspon a òrgans del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (l'exposició de motius de l'Ordre fa referència expressa a les seves competències contingudes al Reial decret 256/2012, de 27 de gener), i no en canvi al Ministeri de l'Interior; que la causa que genera la realització de les obres (catàstrofes naturals) és un element secundari, ja que preval la regulació procedimental de l'aspecte econòmic ulterior a una catàstrofe natural (aspecte subvencional) sobre els aspectes vinculats a les funcions relacionades amb la gestió de catàstrofes naturals (protecció civil), a les quals no es fa referència; o també que els ajuts de l'Ordre HAP/196/2015 són equivalents als de l'article 4 de la Llei 14/2012, de 26 de desembre, per la qual s'aproven mesures urgents per pal·liar els danys produïts pels incendis forestals i altres catàstrofes naturals ocorreguts en diverses comunitats autònomes, que es refereixen a actuacions de la segona fase de l'emergència, el règim dels quals es fixa a l'article 10 de la mateixa Llei, sota el títol «Cooperació amb les administracions locals» i que, per tant, no responen a «actuacions inajornables», «indispensables per al restabliment de la normalitat» i gestionades pel Ministeri de l'Interior, com és el cas dels ajuts a persones físiques o jurídiques que hagin realitzat prestacions personals i de béns (art. 3 Llei 14/2012).

4. Després de les consideracions efectuades, podem dir que, per tal de tractar i resoldre adequadament els dubtes plantejats pel Govern, en el segon fonament jurídic, una vegada fet l'enquadrament competencial previ de la norma analitzada, exposarem el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable quan es tracta de l'activitat de foment de l'Estat projectada sobre l'àmbit de la protecció civil, i en el tercer i darrer fonament jurídic, aplicarem aquest paràmetre als preceptes de l'Ordre HAP/196/2015, que es qüestionen a la sol·licitud.

***Segon. La distribució de competències en matèria de protecció civil i l'activitat de foment***

Un cop delimitat l'objecte del Dictamen, ens correspon ara, en el present fonament jurídic, determinar quin és l'àmbit material sobre el qual es projecta l'Ordre HAP/196/2015, per tal d'enquadrar-la en el corresponent règim competencial constitucional i estatutari.

1. Com a punt de partida, cal recordar que la disposició final primera de l'esmentada Ordre preveu expressament que es dicta a l'empara de la competència exclusiva que l'article 149.1.29 CE atribueix a l'Estat en matèria de seguretat pública «sens perjudici que les comunitats autònomes puguin crear policies en la forma que els respectius estatuts estableixin dins el marc del que disposi una llei orgànica».

Per la seva banda, el Govern de la Generalitat, en el seu escrit de sol·licitud, considera «plausiblement vulnerats» l'article 149.1.29 CE i l'article 132 EAC, relatius a les competències estatal i autonòmica de seguretat pública i protecció civil, respectivament, però també l'article 160.2 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència compartida sobre règim local.

Per tant, en primer terme cal determinar quin és el títol competencial aplicable de forma prevalent a la regulació continguda en l'Ordre objecte de dictamen, la qual cosa efectuarem, d'acord amb la jurisprudència constitucional, atenint-nos al contingut i la finalitat de la norma i, si escau, als preceptes concrets que es qüestionen (per totes, STC 33/2005, de 17 de febrer, FJ 5).

A) L'Ordre HAP/196/2015, com hem avançat, té per objecte establir «las bases reguladoras para la concesión, seguimiento y control de subvenciones por daños en infraestructuras municipales y red viaria de las diputaciones,

cabildos y consejos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales consecuencia de catástrofes naturales así declaradas por norma con rango de ley» (art. 1, par. primer). En un sentit més ampli, en el seu preàmbul, referint-se al títol competencial sobre seguretat pública, afegeix que aquesta constitueix un «concepto vinculado al de Protección Civil, objeto de regulación a través de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil» (tercer par.). I, que dins de l'esmentada Llei s'inclouen les «actuaciones tendentes a la protección y socorro de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas», com també la «protección de los bienes» i el «deber de conservación de los titulares de los mismos de mantenerlos en las condiciones para servir de soporte a su uso, y en todo caso en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles». D'acord amb això, explicita que resulta necessari establir les bases reguladores de les ajudes econòmiques destinades a col·laborar en el finançament de les despeses d'inversió que les entitats locals es vegin abocades a realitzar «a consecuencia de circunstancias catastróficas».

Per tant, d'entrada, i conformement amb el que hem exposat en el fonament jurídic primer en tractar el context normatiu en el qual s'insereix l'Ordre, sembla deduir-se que l'objecte d'aquesta és la regulació, amb vocació de permanència, d'un procediment administratiu específic, de naturalesa subvencional, que integra els diferents tràmits que hauran de seguir els potencials beneficiaris (diputacions, cabildos i consells insulars i comunitats autònomes uniprovincials) per tal de percebre les subvencions que, en cada cas, acordi l'Administració general de l'Estat. I això anterior amb la finalitat de coadjuvar en el finançament de les obres concretes de reparació o restitució d'infraestructures, equipaments i instal·lacions i serveis de titularitat municipal i de les mancomunitats, i de la xarxa viària d'àmbit local, que hagin estat malmeses com a conseqüència de situacions que, d'acord amb la legislació sectorial, puguin qualificar-se com a «catàstrofes naturals».

Dit això, un primer element que confirmaria el que s'ha exposat el determina la necessària existència d'un element causal i concret, que consisteix en un episodi d'emergència o d'una situació catastròfica, que comporta que, amb posterioritat més o menys immediata, s'iniciï, s'instrueixi i es resolgui el procediment específic regulat per la norma, així com el compliment dels respectius tràmits de verificació i control de la subvenció. Dit en altres paraules: el procediment previst només pot aplicar-se i serà efectiu si, prèviament, s'ha produït una situació de catàstrofe natural que, segons l'Ordre mateixa, ha de ser declarada expressament i en cada cas per una norma amb rang de llei, tal com hem vist que preveu l'article 1, paràgraf primer de l'Ordre HAP/196/2015.

Un segon element que cal tenir present és el fet que la norma mateixa només considera com a subvencionables les obres de «reparació o restitució» descrites en l'article 4, paràgraf primer (obres d'infraestructures, equipaments i instal·lacions i serveis de titularitat municipal o de les mancomunitats, i a la xarxa viària de les diputacions provincials, cabildos i consells insulars i comunitats autònomes uniprovincials), que siguin una conseqüència directa de la catàstrofe esdevinguda, de manera que exclou la realització de noves obres conseqüència de les inversions que, en condicions d'absoluta normalitat, és a dir, sense que s'hagi produït una situació de calamitat, poden tenir previstes les respectives entitats locals per a la realització de polítiques pròpies d'inversió pública. Ens referirem més àmpliament a aquesta qüestió en l'apartat següent d'aquest fonament jurídic.

En aquest sentit, cal recordar que la «reparació o restitució» de serveis i infraestructures té encaix en l'àmbit de totes les actuacions de rehabilitació que troben empara en la secció cinquena de la Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya i, més concretament, en els seus articles 30.1 («Els poders públics, dins llurs competències, han de restablir els serveis essencials per a la comunitat afectats per una catàstrofe o una calamitat»);

30.2 («el Govern i les administracions supramunicipals han de prestar assistència als municipis per a elaborar i executar els plans de recuperació establerts per l'article 31»), i 34, que es refereix específicament a la «Restauració d'infraestructures, de serveis i de subministraments». A més, a títol il·lustratiu podem fer esment al fet que el Projecte de Llei del sistema nacional de protecció civil, actualment en tramitació al Congrés dels Diputats (BOCG núm. 125-1, de 19 de desembre de 2014), en la regulació que conté sobre la fase de recuperació, preveu, com a mesures aplicables, les «Subvenciones por daños en infraestructuras municipales, red viaria provincial e insular» (art. 24.1.e).

Finalment, hem de posar en relleu que, com hem indicat en el fonament jurídic anterior, l'Ordre objecte de dictamen s'insereix en un conjunt de disposicions de naturalesa, rang jeràrquic i contingut anàlegs, que han estat dictades com a conseqüència de circumstàncies extraordinàries de naturalesa catastròfica o d'emergència, expressament declarades per normes amb rang legal, el darrer exemple de les quals és l'Ordre HAP/1950/2013, de 15 d'octubre, per la qual s'estableix el procediment de concessió de subvencions per danys en infraestructures municipals i xarxa viària de les diputacions provincials i cabildos previstes a la Llei 14/2012, de 26 de desembre, que desenvolupa les mesures previstes a l'article 4 d'aquesta darrera Llei.

Sembla, doncs, evident que ens trobem davant d'una norma que té per objecte i finalitat principals la regulació del procediment d'assignació de subvencions als ens locals vinculats a l'execució d'obres de restitució o de reparació d'infraestructures, equipaments i serveis, sempre que siguin conseqüència directa d'una catàstrofe natural. I és en aquest àmbit, el de les emergències i la protecció civil, en el qual entenem que cal abordar l'anàlisi de l'enquadrament competencial.

B) D'altra banda, el Govern invoca també com a títol competencial estatal per elaborar l'Ordre HAP/196/2015, l'article 149.1.18 CE, referit a «[l]es bases del règim jurídic de les administracions públiques», en aquest cas, locals, i l'article 160.2 EAC, sobre «[r]ègim local», que atribueix a la Generalitat la competència compartida «aplicada en aquest cas a la cooperació econòmica de l'Estat subvencionant les inversions que han de realitzar les entitats locals com a conseqüència de catàstrofes naturals».

Així, la petició de dictamen considera que l'Ordre no té en compte aital competència, ja que estableix una regulació centralitzada que impedeix la participació de les comunitats autònomes en la gestió d'aquests ajuts atorgats als ens locals del seu territori.

En primer terme, tenint en compte els principals arguments que hem adduït amb anterioritat, els quals, a parer nostre, són determinants per inserir la disposició que dictaminem en l'àmbit material de la protecció civil, haurem de descartar com a títol competencial l'article 160 EAC. En aquest sentit, cal insistir, novament, que les subvencions previstes per l'Ordre requereixen una situació d'emergència o de catàstrofe, prèviament declarada, de manera que formen part de les mesures contingudes en la norma de rang legal que declara l'esmentada situació, entre moltes altres de diversa naturalesa i diversos efectes.

En segon terme, s'ha d'indicar que en aquest supòsit no ens trobem davant de la regulació d'un procediment per a l'atorgament de subvencions que, de forma ordinària i amb més o menys periodicitat, s'inclogui entre els instruments previstos per la normativa estatal i autonòmica sobre cooperació econòmica local, com és el cas dels plans provincials o insulars o municipals d'obres i serveis. Aquests instruments de cooperació, dins els quals l'activitat de foment ocupa una posició destacada, es preveuen de forma estable en la legislació sobre règim local i, concretament, pel que ara interessa, en el Reial

decret 835/2003, de 27 de juny, pel qual es regula la cooperació econòmica de l'Estat a les inversions de les entitats locals. Es tracta, doncs, de subvencions que tenen un cert grau de periodicitat i que són de caràcter ordinari, al contrari que les que preveu l'Ordre, la qual, tot i que estableix un procediment amb vocació de permanència, s'aplica només en els casos extraordinaris en què ha ocorregut prèviament una catàstrofe natural.

En tercer terme, cal dir que, ja en el DCGE 16/2010, de 13 de juliol (FJ 3), vam sostenir que, tot i que la norma allà analitzada (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) es referia a obres, subministraments i activitats de competència municipal, no afectava en res el règim jurídic de les entitats locals, que és la competència que l'article 160 EAC atribueix a la Generalitat. En aquest sentit, s'afirmava que:

«la matèria "règim local" cal identificar-la amb el "régimen jurídico de las Administraciones Locales" (STC 214/1989, de 21 de desembre, 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, comprèn bàsicament la delimitació de les funcions i potestats públiques que els corresponen.»

En la mateixa línia s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional, a la STC 150/2012, de 5 de juliol.

En conseqüència, aquests arguments són també traslladables al nostre cas. La norma objecte de dictamen preveu una regulació de procediment per assignar subvencions als ens locals per restituir o recuperar infraestructures, equipaments i instal·lacions, sempre que s'hagi produït una situació d'emergència o catàstrofe natural que hagi destruït o deteriorat els dits béns, i aquest aspecte no forma part del règim local en el sentit que hem exposat.

2. Així, enquadrada la norma que es dictamina en l'àmbit material de la protecció civil, és procedent analitzar el repartiment constitucional de competències en aquesta matèria per tal de delimitar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable.

La distribució de competències en matèria de protecció civil ha estat objecte d'examen en diversos dels nostres dictàmens, concretament en els DCGE 5/2011, de 28 d'abril (FJ 3); 10/2011, de 22 de novembre (FJ 2); 15/2012, de 20 de novembre (FJ 2) i, en darrer terme, el 3/2015, de 26 de febrer (FJ 3.2.F), als quals, en termes generals ens remetem.

La doctrina jurisprudencial ha interpretat, des de la primerenca STC 123/1984, de 18 de desembre, que, malgrat l'absència literal de la matèria protecció civil en la llista de competències dels articles 148 i 149 CE, i tot i no haver estat assumida inicialment pels estatuts d'autonomia, no es pot considerar com una competència exclusiva de l'Estat en virtut de l'article 149.3 CE, i l'ha reconduït a la competència prevista en l'article 149.1.29 CE, com a submatèria de la seguretat pública, i, consegüentment, ha reconegut la competència de les comunitats autònomes en aquest àmbit. Aquesta línia interpretativa la consolida, posteriorment, la STC 133/1990, de 19 de juliol, quan declara que «resulta así que, sin mengua de las competencias inalienables y en este sentido exclusivas del Estado, en materia específica de la protección civil se producen competencias concurrentes de las Comunidades Autónomas cuya distribución es necesario diseñar» (FJ 5.c).

Per la seva part, l'article 132 EAC, apartat primer, atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en protecció civil, la qual inclou, en tot cas, «la regulació, la planificació i l'execució de mesures relatives a les emergències i la seguretat civil, i també la direcció i la coordinació dels serveis de protecció civil», sens perjudici de les facultats dels governs locals i del que estableixi



l'Estat en exercici de les seves competències en matèria de seguretat pública.

Així mateix, l'apartat 2 del mateix precepte estatutari preveu que «[l]a Generalitat, en els casos relatius a emergències i protecció civil d'abast superior a Catalunya, ha de promoure mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes i amb l'Estat». Quant a l'expressió «emergències i protecció civil d'abast superior a Catalunya», seguint el DCGE 5/2011, hem d'interpretar que comprèn tant les emergències d'àmbit territorial superior, com també les d'interès nacional (FJ 3).

D'acord amb això, tal com vàrem dir en el DCGE 10/2011, seguint la doctrina constitucional, les competències autonòmiques es troben limitades per la competència estatal: «quan entren en joc les previsions excepcionals dels estats d'alarma, excepció i setge; quan el caràcter supraterritorial de l'emergència exigeixi una coordinació de recursos personals i materials, i quan l'emergència sigui "de tal envergadura que requiera una direcció de carácter nacional" (STC 123/1984, esmentada, FJ 4). D'aquesta manera, "la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar". Per tant, aquesta competència autonòmica té el seu límit "en la política de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su artículo 149.1.29, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional por la importancia de la emergencia o por la necesidad de coordinación" (STC 133/1990, de 19 de juliol, FJ 6), cosa que no obvia les tasques ordinàries que desplegarà la policia autonòmica en matèria de seguretat i, en particular, en l'àmbit de la protecció civil (art. 164 EAC)» (FJ 2).

En aquest context, d'acord amb l'esquema de distribució competencial exposat, mereix un breu comentari l'abast de l'expressió «interès nacional» al qual es refereix la mateixa jurisprudència del Tribunal Constitucional.

Entén l'alt tribunal que «en los supuestos en que pueda entrar en juego el interés nacional, la norma estatal deberá delimitar la competencia autonómica, según lo impongan las lógicas exigencias de una coordinación y, en su caso, una dirección unitaria de las distintas Administraciones», i afegeix a continuació que «[q]uiere con ello decirse que la concurrencia de un interés supracomunitario justificará la previsión de unas potestades estatales en un marco legislativo común; sin que ello excluya, claro está, la participación de las Administraciones Autonómicas que sean competentes, incluso en tales situaciones» (STC 133/1990, FJ 8).

En conseqüència, en els supòsits en què l'Estat té competències, és a dir, en cas que hi hagi interès nacional o afectació supraautonòmica, la respectiva comunitat autònoma manté el seu grau o nivell de participació en les decisions estatals segons determini aquest, però això en cap cas implica que l'Estat pugui excloure d'aquestes decisions els òrgans de la comunitat autònoma, ni impedir l'exercici de les funcions merament executives que puguin assumir (STC 155/2013, de 10 de setembre, FJ 4, tercer paràgraf).

De la doctrina exposada, cal destacar, així mateix, l'especial rellevància que té la funció de coordinació en l'àmbit de les competències que corresponen a l'Estat en matèria de protecció civil, qüestió aquesta també examinada en el DCGE 15/2012, en el qual afirmàvem que, en concret, «[l]a matèria de protecció civil és particularment escaient per fer efectiu el principi constitucional de col·laboració» i, amb caràcter general, que:

«La coordinació, en general, permet a l'Estat configurar una instància o un procediment de participació o bé establir uns criteris de decisió que vinculen les comunitats autònomes, a fi d'assolir una orientació coherent en l'exercici de les competències respectives, però no pot substituir la decisió que correspon a cada una de les parts. El Tribunal Constitucional ha rebutjat sistemàticament que l'Estat pugui adoptar les decisions de caràcter substancial, i ha vinculat la coordinació a la fixació de mitjans i sistemes de

relació que facin possible la informació recíproca, una certa homogeneïtat tècnica i l'acció conjunta de les autoritats.» (FJ 2)

En definitiva, dèiem que aquest concepte de coordinació és plenament aplicable a la competència de protecció civil «perquè, com ja s'ha dit, les potestats estatals no poden envair la competència de les comunitats autònomes (STC 133/1990, FJ 8)». Dit en altres termes, en matèria de protecció civil, la funció de coordinació adquireix una especial significació, ja que porta implícita la concurrència de diverses administracions públiques i la integració de plans i actuacions de protecció civil. L'Estat pot, doncs, assumir potestats normatives per articular i instrumentar tècniques de coordinació, exercint tasques de direcció, però, això, amb el benentès que aquesta facultat coordinadora de les administracions afectades, que pot requerir l'aportació i la mobilització de recursos a escala supraautonòmica, en cap cas pot substituir les competències de cada administració pública.

3. Finalment, ens pertoca examinar la projecció de l'activitat de foment, en tant que instrument de la potestat de despesa de l'Estat en l'àmbit de la protecció civil, i veure si es preserva el que estableix l'article 114 EAC sobre l'activitat subvencional de la Generalitat.

Respecte al vessant competencial d'aquesta activitat, la doctrina jurisprudencial, sobretot a partir de la coneguda STC 13/1992, de 6 de febrer, ha insistit en el fet que la potestat subvencional de l'Estat no constitueix un títol competencial independent o un poder lliure desvinculat del sistema de distribució de competències que es deriva de la Constitució i dels estatuts d'autonomia, de manera que les diverses instàncies territorials exerciran sobre les subvencions les competències que tinguin atribuïdes. Conseqüentment, és necessari «incardinar las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate según la

distribución constitucional de competencias existente en la materia (STC 129/2010, de 29 de noviembre, FJ 3, con cita de la STC 65/2010, de 18 de octubre, FJ 5)» (STC 150/2012, de 5 de juliol, FJ 4, i 179/2013, de 21 d'octubre, FJ 3).

En la mateixa línia interpretativa, considera que la potestat de despesa estatal o autonòmica només pot aplicar-se a activitats en relació amb les quals, per raó de la matèria, es tingui competència, ja que les subvencions «no son más que simples actos de ejecución de competencias» (STC 95/2001, de 5 d'abril, FJ 3).

Igualment, aquest Consell ha tingut ocasió de pronunciar-se àmpliament i de forma reiterada en diversos dictàmens sobre l'activitat de foment en diferents àmbits materials, com ara, el medi ambient (DCGE 13/2012, de 13 de setembre, FJ 2, i 18/2013, de 21 de novembre, FJ 2.4), l'ordenació de l'economia (DCGE 16/2010, de 13 de juliol, FJ 2.1) o la cultura (DCGE 16/2012, de 30 de novembre, FJ 2).

Com ja hem dit, la competència estatal sobre protecció civil no és exclusiva, sinó que és concurrent amb la de les comunitats autònomes que la tinguin atribuïda. En aquest àmbit, les actuacions estatals solen tenir un caràcter preventiu (plans) o d'intervenció immediata i urgent per fer front a determinades situacions d'emergència d'interès nacional o supraautonòmic. I, per tant, l'exercici de la competència de l'Estat dependrà, en cada cas, de la naturalesa, l'àbast i les dimensions de la situació d'emergència i els recursos i els serveis que s'hagin de mobilitzar, en la mesura que requereixin una coordinació de totes les administracions afectades i una aportació de recursos a nivell supraautonòmic (STC 133/1990, FJ 5 i 6). Hem d'examinar, doncs, en funció de la situació de concurrència competencial que hem vist que es produeix i el caràcter eminentment coordinador de la competència

estatal, quin és l'abast de la potestat subvencional de l'Administració autonòmica sobre protecció civil.

En aquest context, la jurisprudència constitucional ha sintetitzat els diferents nivells o supòsits en què es pot articular l'activitat subvencional en funció del sistema de distribució competencial. En el cas que ara ens ocupa, d'acord amb el que hem exposat, quan existeix una concurrència no exclouent de competències estatals i autonòmiques, en la qual l'Estat exerceix a més una funció eminentment coordinadora, aquest pot consignar subvencions de foment en els pressupostos generals, com també especificar-ne el destí i regular les condicions essencials per al seu atorgament. Per la seva part, correspon a les comunitats autònomes precisar normativament aquests objectius i completar la regulació de les condicions d'atorgament i tota la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió (STC 13/1992, FJ 8; 150/2012, FJ 6, i 179/2013, FJ 4 i 5).

Exposada aquesta doctrina, i partint del fet que és palesa la concurrència de competències estatals i autonòmiques en matèria de protecció civil en situacions d'emergència d'interès nacional o supraautonòmic, cal determinar quan podria estar justificada la centralització de la gestió de les subvencions, amb el benentès que la dita centralització, com ha dit de forma continuada i reiterada el Tribunal Constitucional, en cap cas pot ser generalitzable. En aquest sentit, per totes, la STC 13/1992, exigeix que: «resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate» (FJ 8.d i, més recentment, STC 179/2013, FJ 4).

En el mateix sentit, són també nombrosos els pronunciaments d'aquest Consell sobre la qüestió examinada, entre d'altres els dels DCGE 16/2010 (FJ 2.1); 13/2012 (FJ 2); 16/2012 (FJ 2); 18/2013 (FJ 2.4), i 26/2014, de 18 de desembre (FJ 4), als quals, en termes generals, ens remetem. Recordem, però, que hem reiterat que la centralització de funcions executives en l'àmbit de les subvencions per part dels òrgans de l'Estat és excepcional, i que només pot produir-se si aquesta decisió està suficientment motivada i és imprescindible per assegurar l'efectivitat de les mesures impulsades i per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi dels seus potencials destinataris (DCGE 5/2012, FJ 2, i 18/2013, FJ 2).

Als efectes d'aquest Dictamen, cal assenyalar que, fins i tot en el supòsit que hi hagi un possible «interès nacional o supraautonòmic» que pogués veure's afectat per la situació de catàstrofe natural, no estaria tampoc justificada una gestió centralitzada de les subvencions per part de l'Estat, ja que el Tribunal Constitucional considera que:

«la incidencia supraautonómica de las ayudas no constituye en sí misma un criterio que justifique la centralización de su tramitación y gestión. Y no solo porque la supraterritorialidad no es un título competencial (STC 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 5), sino porque existen otros modelos distintos al de la actuación directa del Estado para diseñar una política de ayudas que, aun partiendo de elementos territoriales concretos, proyecte sus efectos a la generalidad del territorio.» (STC 179/2013, de 21 d'octubre, FJ 5)

I afegeix, en el mateix fonament i Sentència, que:

«La adopción de una solución basada en la decisión unitaria, con la consiguiente exclusión de la competencia autonómica, por el mero hecho de que los efectos del sistema de ayudas previsto puedan tener efectos supraautonómicos no es compatible con la Constitución (SSTC 329/1993, de

12 de noviembre, FJ 4; 126/2002, de 20 de mayo, FJ 9; y 38/2012, de 26 de marzo, FJ 5).»

En aquest context, cal portar a col·lació l'article 114.3 EAC, que estableix que «[c]orrespon 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». Ja hem dit anteriorment que, en aquest cas, ens trobem davant d'un supòsit de competències concurrents i, consegüentment, la regla general és que els fons destinats a subvencionar les obres de reparació i restitució s'han de territorialitzar obligatòriament, de manera que només en circumstàncies excepcionals es pot justificar la no-territorialització i la previsió d'una gestió centralitzada en els òrgans estatals.

Segons l'anterior, correspon, doncs, a l'Estat especificar la destinació de les subvencions i regular-ne les condicions essencials d'atorgament fins on li permeti la seva competència de coordinació i direcció, però deixant marge a la comunitat autònoma per concretar amb més detall l'afectació o destinació o, com a mínim, per desenvolupar i completar la regulació de les condicions d'atorgament i la seva tramitació. En qualsevol cas, la gestió correspon a les comunitats autònomes i no la pot monopolitzar l'Estat.

***Tercer. L'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia dels preceptes de l'Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener, objecte de dictamen***

En aquest fonament jurídic aplicarem el marc constitucional i estatutari que hem exposat en el fonament jurídic anterior als articles de l'Ordre

HAP/196/2015, objecte de dictamen, per tal de concloure si s'ajusten o no al marc de distribució de competències.

1. Els articles 3, 5, 6 i 8, com veurem més endavant, que formen part de la regulació d'un procediment administratiu de naturalesa subvencional, constitueixen la manifestació de funcions típicament executives encaminades a fer possible que les potencials entitats públiques que es determinen com a beneficiàries obtinguin dels òrgans de l'Administració estatal una resolució en virtut de la qual se'ls assigni la subvenció màxima a percebre per a cadascuna de les obres, i per a totes aquelles sol·licituds que, complint els requisits establerts per la norma i la corresponent convocatòria, es trobin incloses en l'àmbit d'aplicació territorial que determini la normativa del Ministeri de l'Interior, cosa que comporta el compromís de despesa corresponent (art. 9.1). Val a dir que aquesta normativa, de caràcter estrictament procedimental i subvencional, es completa amb un conjunt de previsions que regulen els aspectes relatius a l'adjudicació de les obres subvencionables (art. 12), la justificació de l'execució de l'obra (art. 14), l'acord d'ampliació de terminis (art. 15) i, finalment, el reintegrament de l'ajuda en cas d'incompliment (art. 16).

Pel que ara interessa, l'Ordre HAP/196/2015 només atribueix aquesta funció executiva a diferents òrgans de l'Administració general de l'Estat, com són la Direcció General de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals (en alguns supòsits per expressa delegació del secretari d'Estat d'Administracions Públiques); les delegacions i subdelegacions del Govern, i la Comissió d'Assistència al subdelegat o delegat del Govern, òrgans tots ells dependents o vinculats al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, sense fer cap menció ni reconèixer expressament la participació ni, per tant, les competències de les comunitats autònomes en aquest àmbit.



Igualment, preveu que els ens públics beneficiaris dels ajuts són les diputacions provincials; els cabildos insulars de les Illes Canàries; els consells insulars de les Illes Balears, i les comunitats autònomes uniprovincials, dins de l'àmbit territorial dels quals radiquin els municipis i nuclis de població determinats en les respectives ordres del Ministeri de l'Interior (art. 3, primer par.).

Des de la perspectiva de la regulació del procediment de concessió de la subvenció, aquest se substancia en tres fases: inici, instrucció i resolució.

L'inici s'efectua mitjançant resolució de la Direcció General de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals, òrgan al qual correspon l'ordenació i l'impuls del procediment. L'assignació de la subvenció es realitza en règim de concessió directa a les diputacions, cabildos, consells insulars i comunitats autònomes uniprovincials, per a tots els projectes d'obres incloses en l'àmbit territorial establert per la normativa del Ministeri de l'Interior. Les sol·licituds s'han d'adreçar a les subdelegacions del Govern de la província o, en el cas de comunitats autònomes uniprovincials, a les delegacions del Govern corresponents. Per participar s'han de presentar en forma electrònica pel sistema establert a la convocatòria i, excepcionalment i per als casos en què existeixin en la seu electrònica errors de transmissió o de recepció dels documents, pels mitjans previstos a l'article 38.4 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC). Les respectives sol·licituds s'han d'ajustar als formats establerts per la mateixa Ordre i la convocatòria respectiva, i s'hi ha d'adjuntar la documentació que expressament descriu l'article 6.4 de l'Ordre.

La instrucció correspon a les subdelegacions i delegacions del Govern, que han de dur a terme aquelles actuacions que considerin necessàries per a la determinació, coneixement i comprovació de les sol·licituds presentades, i de

la documentació annexada a aquestes. Un cop verificat el compliment dels requisits establerts per les bases, la Comissió d'Assistència al subdelegat o delegat del Govern ha de remetre a la Direcció General de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals, en el termini de dos mesos i per via telemàtica, la relació quantificada dels projectes valorats que siguin susceptibles de percebre la subvenció (art. 8).

I la resolució al director general, que assigna la subvenció màxima que han de percebre les entitats beneficiàries, amb detall de cadascuna de les obres, i per a totes aquelles sol·licituds que, complint els requisits de les bases i la respectiva convocatòria, es trobin incloses en l'àmbit territorial determinat per normativa ministerial (art. 9).

Així mateix, l'article 12 preveu que les entitats beneficiàries remetin el certificat d'adjudicació dels projectes d'obra als quals se'ls ha assignat subvenció, especificant els aspectes que s'hi enumeren. A partir d'aquest certificat, el director general reconeix i proposa el pagament de les obligacions econòmiques (85% en proporció a l'import adjudicat), així com també, una vegada executada i justificada l'obra, reconeix i proposa el pagament de les obligacions econòmiques corresponents a l'import de subvenció pendent de percebre.

Finalment, l'article 15 li atribueix també la facultat d'acordar l'ampliació dels terminis establerts en l'Ordre, referents a l'adjudicació i execució de les obres, mentre que l'article 16 regula l'obligació de reintegrament de la subvenció en els supòsits de no-aplicació de l'ajut a la finalitat dins el termini d'execució previst, i per incompliment dels supòsits generals establerts per la Llei general de subvencions.

2. Un cop descrit el procediment previst per l'Ordre HAP/196/2015, cal fer algunes consideracions generals sobre si la centralització de tot el

procediment de tramitació i gestió de les subvencions, descrita abans, s'adequa al paràmetre constitucional i estatutari.

Abans, sobre aquesta qüestió, cal recordar, molt breument, que ens trobem davant d'una activitat de foment en l'àmbit material de la protecció civil, en el qual l'Estat exerceix competències concurrents amb les comunitats autònomes, sempre que es tracti de situacions d'emergència nacional o de caràcter supraautonòmic, declarades prèviament per l'Estat mitjançant la corresponent norma estatal amb rang legal.

Arran d'aquesta asseveració, cal fer, però, una observació crítica a les actuacions estatals que, fins ara, han tingut lloc en matèria de foment en l'àmbit de la protecció civil. Efectivament, segons el context en què s'insereix l'Ordre HAP/196/2015, que hem exposat en el fonament jurídic primer, la pràctica operada per l'Estat en dictar les corresponents normes amb rang de llei per declarar les situacions d'emergència que precedeixen a l'atorgament de les corresponents subvencions provoca un efecte certament expansiu del poder de despesa estatal, que va més enllà de l'abast que hem vist que té la seva competència material sobre la protecció civil. Conseqüentment, depenent de l'ús que se'n faci (tant perquè s'apliqui a les catàstrofes naturals en sentit ampli, com perquè s'utilitzi per sufragar obres que no tinguin una relació causal directa amb el fet catastròfic), la línia subvencional que ara es dictamina pot esdevenir una forma de finançament ordinària de les administracions locals en aquest tipus d'obres, equipaments i infraestructures que no tinguin el suport constitucional i estatutari degut. I l'anterior, pel fet d'anar més enllà de les situacions d'emergència que siguin realment d'interès nacional o d'abast supracomunitari que són, com hem reiterat, les úniques que, d'acord amb el paràmetre exposat en el fonament jurídic anterior, formen part de l'àmbit competencial de l'Estat.

Dit això, en primer terme, hem de recordar que el caràcter eminentment coordinador de la competència estatal sobre el qual es projecta l'Ordre dictaminada ens situa en l'àmbit del segon supòsit subvencional descrit en la STC 13/1992 i recollit per l'article 114.3 EAC. En aquest sentit, i d'acord amb aquesta lògica i el sistema de distribució competencial, pertoca a l'Administració estatal articular els instruments adients per tal de permetre en qualsevol cas la participació dels òrgans respectius de l'Administració autonòmica en la gestió de les subvencions establertes per la norma, reservant-se la regulació dels aspectes substancials d'aquesta, però sense impedir que els òrgans autonòmics puguin concretar amb un cert detall l'afectació dels fons estatals o, com a mínim, desenvolupar i completar la regulació de les condicions d'atorgament i la seva gestió (tramitació i concessió). En conseqüència, les subvencions que regula l'Ordre HAP/196/2015 s'haurien de territorialitzar i s'hauria de permetre el desenvolupament del procediment i la seva gestió per part de les comunitats autònomes.

En segon terme, com hem vist, tal com ha destacat profusament la doctrina constitucional i la nostra doctrina consultiva, la no-territorialització i la gestió centralitzada a què fa esment el supòsit quart de la STC 13/1992 només són admissibles en circumstàncies excepcionalíssimes, que han d'estar oportunitat i suficientment justificades. I resulta del tot evident que la disposició objecte de dictamen no aporta cap fonamentació sobre el fet que la gestió centralitzada sigui imprescindible per assegurar la seva plena efectivitat dins de les funcions de coordinació que es reserva l'Estat en matèria de protecció civil o bé per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi de l'ajut econòmic previst per als potencials destinataris en tot el territori de l'Estat.

En efecte, el preàmbul de l'Ordre HAP/196/2015 només parla de «garantizar una mayor agilidad en el otorgamiento de las ayudas en el momento de la

convocatoria y, en consecuencia, para la obtención de mayores garantías jurídicas» i del fet que l'establiment d'aquest procediment regulador genèric de les subvencions permet «a las potenciales entidades beneficiarias tener conocimiento de las posibles fuentes de financiación».

Com és fàcilment constatable, es tracta d'arguments que en cap cas expliquen una situació excepcional que justifiqui la centralització de la gestió de les subvencions. Addicionalment, altres possibles raons que analitzarem tot seguit tampoc no farien imprescindible la intervenció de l'Estat en aquesta gestió.

En aquest sentit, el fet que l'emergència pugui tenir caràcter supraautonòmic no comporta inexcusablement la impossibilitat del fraccionament de la tramitació dels ajuts, ja que és clar que l'exercici de la competència de desenvolupament i de gestió d'aquests per part de la comunitat autònoma és factible sempre que el programa o el projecte subvencionable s'executi en el territori d'aquella (STC 38/2012, FJ 5). En el cas que ara ens ocupa, l'objecte de les subvencions té una referència territorial explícita de caràcter intraautonòmic, pel fet que es refereix a municipis o nuclis de població concrets i està destinat a finançar projectes d'obra, determinats i individualitzats, en aquests àmbits territorials. Així, no és rellevant, als efectes d'aquesta anàlisi, que les entitats beneficiàries de les subvencions siguin les diputacions, els cabildos i consells insulars i les comunitats autònomes uniprovincials, ja que allò que es considera determinant per atorgar el corresponent ajut és un projecte concret d'un municipi o un nucli de població determinat, inclòs en l'àmbit territorial d'una d'aquelles administracions.

Per altra part, estem davant d'un aspecte de la intervenció de l'Estat en situacions de catàstrofe natural que no es caracteritza per la necessitat d'immediatesa que està implícita en altres actuacions relatives a la protecció

civil. I això perquè, si bé aquesta darrera pot incloure també la reparació dels béns i les estructures malmesos i el restabliment de la normalitat, l'activitat de foment a què fa referència l'Ordre, tot i que s'ha d'agilitar, no participa de la urgència que requereixen els ajuts destinats a finançar les actuacions que s'han dut a terme en el moment mateix d'esdevenir els fets catastròfics o immediatament després. Aquest seria el cas, per exemple, del procediment establert al Reial decret 307/2005, de 18 de març, pel qual es regulen les subvencions en atenció a determinades necessitats derivades de situacions d'emergència o de naturalesa catastròfica, i s'estableix el procediment per a la seva concessió que, en el seu preàmbul mateix, distingeix expressament entre ambdues línies subvencionals.

Per tant, malgrat que la dilació en el temps respecte de la causa que origina els ajuts no seria necessàriament un argument per negar la competència de l'Estat en la matèria, sí que ho és per confirmar que no és imprescindible la centralització de la seva tramitació i gestió. D'altra banda, cal recordar que el Tribunal Constitucional mateix, fins i tot admetent la urgència en l'adopció d'una resposta, ha dit que aquesta no és una raó justificativa per a la centralització i la gestió dels ajuts, si aquests són fàcilment territorialitzables, com és el cas que s'analitza (STC 150/2012, FJ 7).

Als raonaments anteriors hem d'afegir el fet que l'Ordre HAP/196/2015 estableix uns criteris de concessió de les subvencions perfectament delimitats i detallats (com ara l'art. 6), que redueixen la discrecionalitat i intensifiquen la connexió amb la finalitat perseguida, de manera que encara és més inexcusable que no s'atribueixi la seva gestió a les comunitats autònomes (STC 190/2000, de 13 de juliol, FJ 10, i 159/2011, FJ 7).

En conseqüència, s'ha de rebutjar que l'Ordre HAP/196/2015 es pugui enquadrar en el quart supòsit previst a la STC 13/1992 perquè no justifica, ni

expressament ni implícitament, el motiu pel qual aquestes subvencions s'han de gestionar de forma centralitzada.

3. Arribats a aquest punt, descriurem breument el contingut dels preceptes de l'Ordre HAP/196/2015 qüestionats i indicarem els principals arguments adduïts pel Govern, per aplicar-los seguidament el paràmetre competencial constitucional i estatutari que hem anat exposant.

A) L'article 3 determina que els ens beneficiaris de les subvencions són, com ja s'ha dit, les diputacions provincials, els cabildos insulars canaris, els consells insulars de les Illes Balears i les comunitats autònomes uniprovincials (par. primer). A més, preveu que no en podran ser beneficiàries les entitats en les quals es doni alguna de les circumstàncies previstes en l'article 13 de la Llei general de subvencions (par. segon).

La petició de dictamen entén que la designació dels beneficiaris és incorrecta perquè, de conformitat amb l'article 11.1 de la Llei general de subvencions, «la condició de beneficiari correspon a qui realitza l'activitat que fonamenta l'atorgament de la subvenció o que legitima la seva concessió» i, en conseqüència, les entitats beneficiàries dels ajuts a què es refereix l'Ordre haurien de ser les entitats locals, municipals o provincials, titulars dels equipaments, instal·lacions, serveis o xarxes viàries deteriorades o destruïdes per una catàstrofe natural, cosa que permetria al seu torn «considerar les comunitats autònomes com a entitats col·laboradores en la gestió dels ajuts» en virtut del corresponent conveni de col·laboració.

Certament, l'article 3, paràgraf primer, de l'Ordre, quan defineix les entitats públiques beneficiàries de les subvencions, no inclou els ens locals o els nuclis de població que, en definitiva, són els titulars dels equipaments, les instal·lacions i les infraestructures subvencionables i que, en aquest sentit, són els destinataris últims dels fons estatals. Es pot dir, per tant, que no

s'adequa en aquest aspecte a la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, que defineix els beneficiaris com els que han de realitzar l'activitat que va fonamentar l'atorgament de la subvenció o que estiguin en la situació que en legitima la concessió (art. 11).

En efecte, els subjectes que enumera el primer paràgraf de l'article 3 de l'Ordre actuen en realitat com a entitats intermediàries i col·laboradores entre l'Administració de l'Estat i els ens locals i nuclis de població del seu territori que el Ministeri de l'Interior hagi determinat en les ordres respectives i que són els que duren a terme els projectes d'obra subvencionats.

Així, tot i que són els òrgans de l'Administració estatal els que impulsen i ordenen el procediment de concessió de les ajudes, les entitats beneficiàries tenen atribuïdes funcions tan cabdals com la percepció de les subvencions reconegudes a les entitats executores d'obres dins del seu territori (art. 9.1) o l'emissió del certificat d'adjudicació d'aquestes obres (en atenció a la documentació aportada per les citades entitats executores) i la seva remissió als òrgans estatals competents (art. 12). I això anterior sens perjudici que, en alguns casos, quan es tracti d'un projecte referit a una xarxa viària, la diputació provincial titular d'aquesta i executora de les obres reuniria, segons la terminologia de l'Ordre, la doble condició d'entitat beneficiària i destinatària final de l'ajuda estatal.

Per tant, és clar que aquest precepte vulnera les competències de la Generalitat, ja que obvia tots els criteris competencials que hem exposat anteriorment sobre l'atribució a les comunitats autònomes de les facultats de desenvolupament, aplicació, gestió i tramitació d'aquests fons estatals. De fet, pel que ara interessa, el primer paràgraf de l'article 3 atribueix a les diputacions provincials un paper d'entitats col·laboradores que, en qualsevol cas, hauria de correspondre a les comunitats autònomes, les quals, segons el



bloc de la constitucionalitat, tenen atribuïda la competència sectorial específica (protecció civil) sobre la qual es projecta l'activitat de foment de l'Estat.

D'altra banda, la funció d'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis que la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (art. 36.1.b) assigna a les diputacions provincials, en cap cas pot emparar la substitució de l'exercici d'una competència estatutària, com ara la prevista a l'article 132 EAC amb relació a l'article 114.3 EAC. Altra cosa és que la diputació provincial, en el supòsit concret d'un municipi que no disposi dels mitjans suficients, pugui assistir-lo puntualment perquè rebi la subvenció i executi les obres pertinents, però sense que això comporti assumir les tasques de gestió del procediment que li atribueix l'Ordre objecte de dictamen.

Ara bé, a fi d'ajustar-se al marc competencial constitucional i estatutari, l'Ordre hauria d'anar més enllà de la simple atribució de la condició d'«entidades beneficiarias» a les comunitats autònomes, ja que hauria de preveure la territorialització de les ajudes i la seva gestió integral per part d'aquestes, en virtut de les competències que tenen reconegudes. I això anterior, sens perjudici que s'hagin de respectar els criteris essencials del procediment establerts en la norma estatal que garanteixin l'assoliment de l'objectiu i la finalitat per als quals s'ha creat aquesta línia subvencional (tal com, per altra part, està previst a l'article 86 de la mateixa Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària).

En conclusió, el primer paràgraf de l'article 3 de l'Ordre HAP/196/2015 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC.

B) L'article 5 declara que les subvencions s'atorgaran en règim de concessió directa a les entitats beneficiàries (diputacions provincials, cabildos insulars de les Illes Canàries, consells insulars de les Illes Balears i comunitats autònomes uniprovincials) i, tot seguit, atribueix les funcions d'ordenació i d'impuls del procediment de concessió de les subvencions a la Direcció General de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals.

La petició de dictamen, a més de reproduir el mateix argument adduït en l'article 3, considera que aquesta atribució competencial no és conforme amb l'ordre de distribució de competències, perquè es tracta de funcions que corresponen a les instàncies autonòmiques.

D'una banda, aquest precepte estableix que les ajudes a què es refereix l'Ordre s'atorgaran, en règim de concessió directa, a les entitats beneficiàries citades a l'article 3 que, com sabem, tenen atribuït un seguit de funcions executives al llarg del procediment subvencional.

I, de l'altra, conté l'atribució general de tota la gestió i subsegüents qüestions adjectives de tramitació del procediment administratiu subvencional a un òrgan de l'Administració de l'Estat (la Direcció General de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals).

D'acord amb el paràmetre exposat, les previsions esmentades són contràries al bloc de la constitucionalitat, ja que, com ha estat reiterat per la doctrina constitucional, «las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas de procedimiento administrativo común» (STC 36/2012, de 15 de març, FJ 8; 89/2012, de 7 de maig, FJ 9, i 179/2013, FJ 8).

En altres paraules, en la regulació del sistema d'aquestes bases reguladores de les ajudes no s'ha tingut en compte en cap sentit la participació de les comunitats autònomes, malgrat que aquesta participació deriva de la mateixa concepció de l'Estat que resulta del model autonòmic constitucionalment establert, que exigeix una implicació de les comunitats autònomes en tot allò que, sens dubte, forma part de la gestió dels seus interessos (art. 137 CE). I això es constata no només pel que fa al desenvolupament normatiu del procediment sinó també, com hem indicat en l'anàlisi del primer paràgraf de l'article 3, respecte de l'aplicació d'aquest procediment mitjançant les corresponents actuacions executives de tramitació i gestió de les ajudes.

Per tant, l'article 5, pel que fa a l'atribució de tasques procedimentals i executives a les entitats beneficiàries de l'article 3 i a la «Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales», vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC.

C) L'article 6, en el seu apartat 1, preveu que les sol·licituds s'empenin i es presentin de forma electrònica mitjançant el sistema que estableixi la convocatòria i, excepcionalment, en format paper pels mitjans previstos en l'article 38.4 LRJPAC, per als casos en què constin en la seu electrònica d'aquesta Administració errors de transmissió o de recepció del document electrònic. L'apartat 2 estableix que les sol·licituds han d'anar signades pel representant legal, o personal autoritzat per ell, de les entitats incloses en l'àmbit d'aplicació de la convocatòria i, també, pels ens públics beneficiaris segons l'article 3, a instància dels òrgans de govern de les entitats incloses en l'àmbit d'aplicació de la convocatòria corresponent. L'apartat 3 preveu que les sol·licituds, una per cada obra, es presentin ajustant-se als formats establerts en les presents bases i en la convocatòria i, a continuació, es

relacionin les dades requerides en formalitzar la sol·licitud, com ara la denominació de l'obra, una breu descripció d'aquesta, la localització geogràfica i la direcció, la circumstància adversa que va originar el dany i la data concreta, i el correu electrònic i les dades de comunicació amb l'entitat sol·licitant. L'apartat 4 regula la documentació que cal annexar a les sol·licituds i, finalment, l'apartat 5 estableix que les sol·licituds s'adrecin a les subdelegacions del Govern de la província o, en el cas de comunitats autònomes uniprovincials, a la Delegació del Govern corresponent.

En aquest cas, la petició de dictamen no qüestiona la validesa de les dades relatives a la documentació exigida per l'Ordre, sinó el fet que s'hagi de presentar en la seu electrònica de l'Administració de l'Estat, ja que «en tractar-se d'aspectes de gestió hauria de poder-se fer en el lloc i forma que indiqui l'Administració autonòmica competent, sense perjudici d'establir els mecanismes per a la millor i més eficient relació interadministrativa en l'oportú conveni». Considera, alhora, que l'atribució competencial que es fa a les delegacions i subdelegacions del Govern estatal per tal que aquestes les remetin al Ministeri, en tractar-se de la gestió dels ajuts, s'hauria de vehicular a través de les comunitats autònomes.

Pel que fa, doncs, al lloc de presentació de les sol·licituds, tant en seu electrònica com, si s'escau, físicament en paper, i a la designació de la Subdelegació del Govern de la província o de la Delegació del Govern corresponent de les comunitats autònomes uniprovincials com a òrgans als quals es dirigeixen aitals sol·licituds (art. 6.1 i .5), es tracta una vegada més de previsions de caràcter essencialment procedimental que, com hem dit, vulneren les competències de la Generalitat respecte del desenvolupament i la gestió de les ajudes regulades per l'Ordre HAP/196/2015.

Cal advertir, per connexió amb el que prescriuen els apartats 1 i 5 de l'article 6, que l'apartat 3, quan fa esment al fet que les sol·licituds s'han d'ajustar

als formats establerts en la convocatòria, s'està referint als models estatals, de manera que es tracta també d'una norma inconstitucional i antiestatutària. Així, de forma reiterada, la doctrina constitucional ha insistit que el model o formulari és una qüestió purament procedimental i instrumental que correspon decidir a les comunitats autònomes d'acord amb el que considerin més adequat per a les sol·licituds i les resolucions (entre d'altres, STC 179/2013, FJ 8; 89/2012, FJ 9.a; 36/2012, FJ 10; 70/1997, de 10 d'abril, FJ 4, i 242/1999, de 21 de desembre, FJ 11).

D'altra banda, el segon paràgraf de l'apartat 2, d'aquest mateix article 6, en la mesura que atribueix a les entitats beneficiàries previstes en l'abans analitzat article 3 (par. primer) la facultat de presentar les sol·licituds de finançament, per les raons allà exposades, omet la participació de les comunitats autònomes i vulnera també les seves competències estatutàriament atorgades.

En conclusió, l'apartat 2, segon paràgraf; l'apartat 3, primer paràgraf, i l'apartat 5 de l'article 6 de l'Ordre HAP/196/2015 vulneren les competències de la Generalitat ex article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC, com també les vulnera l'apartat 1, per connexió amb l'apartat 5 del mateix article 6.

D) L'article 8, apartats 1 i 3, atribueix a les delegacions i les subdelegacions del Govern la funció d'òrgan d'instrucció del procediment, i a la Comissió d'Assistència del delegat o subdelegat del Govern la d'òrgan tramitador, en aquest cas, encarregat d'elaborar la relació quantificada dels projectes valorats que siguin susceptibles de rebre subvenció.

La sol·licitud de dictamen considera que aquestes funcions executives s'haurien d'atribuir als òrgans autonòmics.

En aquest cas, la centralització tant de la instrucció com de la valoració de les sol·licituds, quan ambdues consisteixen en funcions clarament executives del procediment d'atorgament de les subvencions, suposa, pels mateixos motius que els al·legats en els preceptes anteriorment examinats, una evident conculcació de les competències autonòmiques en la matèria.

De la mateixa manera, i per connexió amb els preceptes anteriors, també infringeix les competències autonòmiques l'article 9, apartat 1, quan disposa que l'assignació de les subvencions es dugui a terme de forma centralitzada, per òrgans de l'Administració general de l'Estat.

En conclusió, els apartats 1 i 3 de l'article 8 i, per connexió, l'apartat 1 de l'article 9 i l'annex I de l'Ordre HAP/196/2015 vulneren les competències de la Generalitat ex article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC.

E) L'article 12 regula àmpliament l'adjudicació de les obres. En aquest sentit, preveu que, en el termini de tres mesos següents a la publicació d'assignació de les subvencions en el *Butlletí Oficial de l'Estat*, les entitats beneficiàries remetin, en la forma i sobre la base del model previst en l'annex II de l'Ordre, un certificat d'adjudicació de cadascun dels projectes d'obra als quals se'ls ha assignat l'ajut, especificant els aspectes que s'enumeren, com ara, l'entitat contractant, el NIF i el nom de l'adjudicatari o la data prevista de finalització (apt. 1). D'acord amb aquest certificat, el director general de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals, per delegació del secretari d'Estat d'Administracions Públiques, reconeix i proposa el pagament de les obligacions econòmiques corresponents al 85% de la subvenció assignada i en proporció a l'import de l'obra adjudicada (apt. 2). El lliurament s'efectuarà a les entitats beneficiàries, que hauran d'aportar la corresponent carta de pagament en el termini dels deu dies següents a la seva realització (apt. 3). La falta de remissió del certificat d'adjudicació en el termini i la forma previstos en

l'apartat 1 d'aquest mateix article donarà lloc a la pèrdua del dret sobre la subvenció assignada al projecte (apt. 4).

Doncs bé, en el cas de l'article 12 i també dels articles 14, 15 i 16, la petició de dictamen argumenta que totes aquestes funcions formen part de la gestió administrativa de les subvencions, de manera que podrien realitzar-les els òrgans autonòmics, sens perjudici de l'aplicació dels criteris generals fixats per l'Ordre i dels oportuns mecanismes de col·laboració interadministrativa que s'estableixin en el conveni.

Pel que fa a l'article 12, tot i que conté un seguit de criteris de coordinació que s'emparen en les competències estatals (documentació que han d'aportar les entitats que executen les obres; quantia i límit de les obligacions econòmiques reconegudes; carta de pagament per al lliurament i termini de presentació, i pèrdua del dret a la subvenció assignada), vulnera les competències de les comunitats autònomes en tot allò que sigui l'atribució de funcions executives d'intermediació a les entitats beneficiàries (apts. 1 i 3, remissió del certificat d'adjudicació dels projectes d'obra als quals ha estat assignada la subvenció i lliurament de les quanties dels ajuts) i de reconeixement i proposta de pagament de les obligacions econòmiques al director general de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals (apt. 2), quan es tracti d'obres de reparació o restitució d'equipaments, instal·lacions, infraestructures i serveis de titularitat municipal o de xarxes viàries de les diputacions provincials que es realitzin en àmbit territorial autonòmic.

Així mateix, la referència al model de l'annex II de les bases, continguda a l'apartat 1 del mateix article 12, conculca les competències autonòmiques.

En conseqüència, els apartats 1, 2 i 3 de l'article 12 de l'Ordre HAP/196/2015, en l'atribució que efectuen de funcions executives a les

entitats beneficiàries i al director general de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals, com també en la prescripció que contenen de models concrets de documents administratius, vulneren les competències de la Generalitat ex article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC. Així mateix, les vulnera, per connexió, l'annex II d'aquesta Ordre.

F) L'article 14 conté la regulació de la justificació de les obres i estableix, en el seu apartat 1, un termini de tres mesos per efectuar-la, a comptar des del dia de la finalització del termini d'execució o, si s'escau, de la pròrroga. L'apartat 2, per la seva part, estableix l'obligació que les entitats beneficiàries remetin una certificació acreditativa de les obres executades, segons el model de l'annex III, on ha de constar, entre d'altres aspectes, el número i la denominació del projecte, l'entitat contractant, la data de finalització, la data de l'acta de recepció, l'import certificat o la data de realització del darrer pagament. A l'últim, l'apartat 3, atribueix al director general la funció de reconeixement i proposta de pagament de les obligacions econòmiques corresponents a l'import pendent de la subvenció.

Quant a l'activitat de control de les subvencions, cal indicar que la doctrina constitucional entén que el fet de sotmetre el control de la gestió de les subvencions als òrgans de l'Estat «excede[n] del núcleo regulador que puede asumir el Estado, pues obvian los órganos de control propios de que dispone la Comunidad Autónoma» (STC 150/2012, FJ 11). Com en els preceptes anteriors, els tràmits previstos en aquest article tenen com a referència que l'Estat és el gestor del procediment de tramitació i atorgament de les subvencions, de manera que aquesta referència, com és evident, una vegada més, no té cap virtualitat, acceptada la premissa que els fons i el seu control s'han de transferir a les comunitats autònomes. Per tant, llevat dels criteris generals que amb caràcter coordinador estableix l'article 14 (termini de justificació, contingut de la certificació acreditativa de les obres o



percentatge màxim de finançament), les atribucions competencials a les entitats beneficiàries (apt. 2) i a l'abans esmentat director general (apt. 3) vulneren les competències autonòmiques respecte de la tramitació i gestió dels ajuts objecte de l'Ordre HAP/196/2015, quan es tracti d'obres la realització de les quals correspon als municipis o diputacions provincials del seu territori.

Conseqüentment, els apartats 2 i 3 de l'article 14 i, per connexió, l'annex III, de l'Ordre HAP/196/2015, en l'atribució que efectuen de funcions executives a les entitats beneficiàries i al director general de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals, com també en la prescripció que contenen de models concrets de documents administratius, vulneren les competències de la Generalitat ex article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC.

G) L'article 15 atribueix al ja citat director general la potestat d'acordar l'ampliació dels terminis previstos en els articles 12, 13 i 14, i a l'entitat beneficiària (art. 3) la facultat de sol·licitar aquesta ampliació.

Aquestes previsions, per les mateixes raons exposades en els preceptes abans citats, en la mesura que assignen les esmentades competències a un òrgan de l'Administració estatal i a les entitats de l'article 3, vulneren les competències de la Generalitat ex article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC.

H) Finalment, l'article 16 regula el reintegrament de la subvenció. En el seu apartat 1 prescriu l'obligació de reintegrament de la subvenció en els supòsits de no-aplicació de l'ajut a la finalitat dins el termini d'execució previst en l'article 13, o si s'escau, del termini prorrogat, com també per incompliment dels supòsits generals establerts per la Llei general de subvencions (art. 37.1 LGS). Caldrà abonar, igualment, l'interès de demora

corresponent des del moment del seu pagament. L'apartat 2 determina que en cas d'incompliment del termini d'execució, el reintegrament es limitarà al percentatge de la inversió no executada en termini, sempre que l'entitat local acreditada en l'execució de la inversió subvencionada una actitud diligent i inequívocament tendent a la satisfacció dels compromisos assumits. L'apartat 3 preveu que és procedent el reintegrament de la subvenció per l'import de les factures o certificacions d'obra que no hagin estat efectivament abonades dins del termini de justificació establert per l'article 14.1 de l'Ordre. I, finalment, l'apartat 4 permet la devolució voluntària de la subvenció a favor del tresor públic, juntament amb els interessos de demora.

Amb relació a l'anterior, hem de recordar que «el reintegro y, en particular, el procedimiento para la exigencia del mismo, incide en aspectos relacionados con el control de las ayudas, que se incardinan en el ámbito de las competencias autonómicas» (STC 150/2012, FJ 11).

Dit això, cal constatar que una interpretació sistemàtica de l'article 16 amb la resta de la norma subvencional, principalment l'article 5, permet deduir que el procediment de reintegrament se substanciarà de forma centralitzada, incloent-hi el càlcul dels interessos de demora a què fa referència l'apartat 4 del mateix article. Ara bé, en la mesura que el precepte no conté atribucions competencials expressives ni concretes a un òrgan de l'Administració estatal (l'apartat 4 només diu «Administración»), sinó que regula criteris generals sobre diferents aspectes del reintegrament que, entre d'altres, inclouen remissions a la Llei general de subvencions i a altres terminis establerts a l'Ordre mateixa, es pot considerar que estableix un seguit de condicions essencials del procediment subvencional.

D'altra banda, respecte del mateix apartat 4, una interpretació sistemàtica del seu contingut ens permet entendre que, quan fa esment al «beneficiario» i li atribueix la facultat de retornar la subvenció, s'està referint, en aquest

cas, a les entitats locals executores de les obres, destinatàries últimes de la subvenció. Per tant, pel que ara interessa, als municipis (infraestructures) i a les diputacions provincials (xarxes viàries).

En conclusió, l'article 16 de l'Ordre HAP/196/2015 no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

I) La disposició final primera invoca la competència exclusiva en matèria de seguretat pública, ex article 149.1.29 CE, com a títol competencial que habilita l'Estat per elaborar l'Ordre HAP/196/2015. Els sol·licitants entenen que, juntament amb aquest títol, hauria de figurar, també, el de l'article 149.1.18 CE, relatiu a la matèria de règim local.

Segons el que hem raonat en aquest mateix fonament jurídic i en l'anterior i segon fonament, entenem que el títol competencial aplicable respecte del que regula l'esmentada Ordre, segons la seva finalitat i el seu contingut, és el de l'article 149.1.29 CE, tot i que amb l'abast i en els termes que hem delimitat, raó per la qual hem conclòs que l'Estat s'ha excedit en l'exercici de les seves competències a l'hora de dictar tot un seguit de preceptes de la norma subvencional.

Com ja hem assenyalat en els DCGE 17/2012, de 20 de desembre (FJ 3), i 3/2014, de 28 de gener (FJ 3), la jurisprudència constitucional considera que les impugnacions de les disposicions sobre els títols competencials tenen el caràcter de «sistemàtiques» i, per tant, s'han de resoldre en el mateix sentit que les impugnacions referides als preceptes substantius per a l'elaboració dels quals habiliten l'Estat.

D'acord amb això, en relació amb els preceptes qüestionats, hem de concloure que la disposició final primera de l'Ordre HAP/196/2015 no habilita l'Estat, ex article 149.1.29 CE, per dictar els preceptes que hem considerat

que vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC.

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

## CONCLUSIONS

**Primera.** L'article 3, paràgraf primer; l'article 5, en l'incís «a las diputaciones provinciales, cabildos insulares de las Islas Canarias, consejos insulares de las Illes Balears y comunidades autónomas uniprovinciales», i en l'incís «se ordenará e impulsará por la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales»; l'article 6, apartat 2, segon paràgraf, apartat 3, primer incís, i apartat 5, com també, per connexió amb aquest darrer, apartat 1; l'article 8, apartats 1 i 3, i per connexió, l'article 9, apartat 1 i l'annex I; l'article 12, apartat 1, llevat de la relació de les dades que ha de contenir el certificat d'adjudicació de les obres (lletres *a* a *f*), apartat 2, en l'incís, «el Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por delegación del Secretario de Estado de Administraciones Públicas», i apartat 3, en l'incís, «a las entidades beneficiarias», com també, per connexió, l'annex II; l'article 14, apartat 2, en els incisos «Las entidades beneficiarias», «y en la forma que se establezca en la convocatoria» «de conformidad con el modelo que figura en el anexo III», i apartat 3, en els incisos «el Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, por delegación del Secretario de Estado de Administraciones Públicas», com també, per connexió, l'annex III; l'article 15, en l'incís «la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las

Entidades Locales» i en l'incís «por la entidad beneficiaria», i la disposició final primera, pel que fa a l'habilitació competencial de les previsions abans indicades, de l'Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 132 EAC en relació amb l'article 114.3 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

**Segona.** La resta de preceptes de l'Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener, sol·licitats no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

*Adoptada per unanimitat.*

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