



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 21/2015, de 3 de desembre,  
sobre la Llei 43/2015, de 9 d'octubre, del tercer sector d'acció social**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, 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 la Llei 43/2015, de 9 d'octubre, del tercer sector d'acció social (BOE núm. 243, de 10 d'octubre de 2015).

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

1. El dia 4 de novembre de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 3 de novembre (Reg. núm. 5017), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 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 3 de novembre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 6 i 7, i les disposicions addicional sisena i transitòria única de la Llei 43/2015, de 9 d'octubre, del tercer sector d'acció social.

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 interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 5 de novembre 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 els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Marc Carrillo.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, 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 16 de novembre de 2015, va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i

Relacions Institucionals, de la mateixa data (Reg. núm. 5038), que adjuntava, com a documentació complementària, una nota sobre la Llei 43/2015, de 9 d'octubre, del tercer sector d'acció social, elaborada per l'Assessoria Jurídica del Departament de Benestar Social i Família, de 20 d'octubre de 2015.

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 3 de desembre de 2015.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

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

D'acord amb el que s'ha indicat en els antecedents, se sol·licita d'aquest Consell que emeti Dictamen sobre els articles 6 i 7 i les disposicions addicional sisena i transitòria única de la Llei 43/2015, de 9 d'octubre, del tercer sector d'acció social (en endavant, la Llei 43/2015 o la Llei), sobre la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut.

Amb la finalitat de delimitar l'objecte del Dictamen, exposarem de forma breu el contingut de la Llei 43/2015 i el seu context normatiu. Tot seguit, ens referirem als dubtes que fonamenten la petició formulada pel Govern, fent una succinta menció dels preceptes expressament sol·licitats i, finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà el Dictamen, a fi de donar compliment a les qüestions sotmeses al nostre parer consultiu.

1. La Llei objecte de dictamen estableix un marc regulador per a les associacions i entitats que formen part del denominat tercer sector d'acció

social (en endavant TSAS). Aquesta Llei parteix del reconeixement de les tasques realitzades pel tercer sector, com a coadjuvant de la gestió pública en les accions contra l'exclusió social, per crear-li un marc jurídic específic d'àmbit estatal, en aquesta matèria.

D'acord amb el preàmbul, el paper del TSAS esdevé crucial per la seva tasca integradora, cohesionadora i de participació en la lluita contra la marginació i l'exclusió de determinats grups socials. Aquestes associacions i entitats disposen d'una posició privilegiada en el coneixement dels problemes socials existents i dels mètodes per afrontar-los, cosa que justifica crear-los-hi un marc jurídic propi de caràcter estatal.

Així, la Llei té per objectiu reforçar la capacitat del TSAS com a interlocutor enfront de l'Administració general de l'Estat (en endavant, l'AGE) per al seguiment, l'aplicació i el disseny de les polítiques públiques d'àmbit social. En aquest sentit, pretén enfortir la participació real i efectiva d'aquestes entitats assegurant mecanismes i àrees permanents de diàleg i de col·laboració. Per dur a terme aquest objectiu d'interlocució, segons que estableix el preàmbul, i partint del bon funcionament de la ja existent Plataforma del Tercer Sector d'Acció Social, es crea la Comissió per al Diàleg Civil, depenent del Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat, així com es preveu la regulació per via reglamentària del Consell Estatal d'Organitzacions no Governamentals d'Acció Social.

En la seva part dispositiva, la Llei conté nou articles, ordenats en cinc capítols, set disposicions addicionals, una disposició transitòria única i quatre disposicions finals. El primer capítol inclou els tres primers articles. L'article 1 estableix com a objecte reforçar la capacitat de les entitats del TSAS com a interlocutores davant l'AGE. Els articles 2 i 3 inclouen la definició de les entitats del TSAS i l'àmbit d'aplicació, que inclou totes les entitats del TSAS

d'àmbit estatal, sempre que actuïn en més d'una comunitat autònoma o a les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla.

El segon i el tercer capítols, mitjançant els articles 4 i 5 respectivament, determinen els principis rectors de les entitats del TSAS i la seva incorporació en els òrgans de participació institucional de l'AGE. En el capítol IV, relatiu a l'acció de foment, l'article 6 enuncia les mesures de foment de les entitats del TSAS i l'article 7 prescriu un mandat al Govern per crear un programa d'impuls de les entitats del TSAS.

L'articulat de la Llei finalitza amb el capítol cinquè, dedicat als òrgans de participació, on se'n creen dos: el Consell Estatal d'Organitzacions no Governamentals d'Acció Social (art. 8) i la Comissió per al Diàleg Civil amb la Plataforma del Tercer Sector (art. 9).

En relació amb les disposicions addicionals, la primera és la relativa a la garantia de les competències de les comunitats autònomes en matèria d'assistència social, i la segona es refereix a la creació d'un inventari d'entitats del TSAS i a la generació d'informació estadística. Les disposicions tercera, quarta i cinquena s'ocupen respectivament de l'avaluació dels efectes i les conseqüències de la Llei, del no-increment de la despesa pública i de la promoció d'actuacions finalistes en col·laboració amb el TSAS. Per la seva banda, la disposició addicional sisena es refereix al tractament que ha de rebre el pagament de les obligacions pendents de les comunitats autònomes i entitats locals amb el TSAS, mentre que la disposició addicional setena s'ocupa de les ajudes i subvencions públiques a les entitats del TSAS. La Llei també inclou una disposició transitòria única, que estableix subvencions de concessió directa a determinades entitats del TSAS.

A l'últim, la Llei inclou quatre disposicions finals, referides respectivament a la legislació aplicable a les entitats del TSAS, el títol competencial en què

s'empara l'Estat per dictar la norma objecte de Dictamen, el seu desenvolupament reglamentari i l'entrada en vigor.

2. Pel que fa al seu context normatiu, la matèria d'assistència social està recollida en l'article 148.1.20 CE, que estableix que és una competència que poden assumir les comunitats autònomes. Catalunya, mitjançant l'article 166.1.a EAC, referit a la matèria de serveis socials, consigna que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de serveis socials.

Aquesta competència inclou, en tot cas, la regulació i l'ordenació de l'activitat de serveis socials, les prestacions tècniques i les prestacions econòmiques amb finalitats assistencials o complementàries d'altres sistemes de previsió pública. Ens trobem, doncs, davant una competència exclusiva de la Generalitat que no obsta, però, a l'actuació de l'Estat ex article 149.1 CE. En l'àmbit normatiu estatal, i fins a l'entrada en vigor de la Llei objecte de dictamen, cal destacar la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, que estableix la definició del que s'entenia per entitat del tercer sector d'acció social. Concretament, en el seu article segon, apartat vuitè, ja definia el tercer sector com a aquelles «organitzacions de caràcter privat sorgides de la iniciativa ciutadana o social, sota diferents modalitats que responen a criteris de solidaritat, amb fins d'interès general i absència d'ànim de lucre, que impulsen el reconeixement i l'exercici dels drets socials».

En qualsevol cas, el tercer sector es reconeix sovint com el quart pilar del sistema de benestar, i per això és receptor habitual de subvencions i ajudes per part de les administracions públiques. Aquest darrer aspecte està determinat per la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, que estableix les bases mitjançant les quals les administracions públiques poden fer transferències de recursos monetaris al TSAS. La Llei estatal preveu la seva aplicació a les comunitats autònomes i altres entitats de dret

públic (art. 3.3) i defineix les subvencions en el seu article segon com a disposicions dineràries realitzades en favor de persones públiques o privades que compleixin una sèrie de requisits, com ara: que l'activitat es realitzi sense contraprestació directa dels beneficiaris, que l'entrega monetària estigui subjecta al compliment d'un projecte o una activitat i que aquest tingui per objecte el foment d'una activitat d'utilitat pública o interès social. Així doncs, les convocatòries subvencionals de l'Estat s'han de circumscriure a les previsions i al procediment que estableix aquesta Llei.

En compliment d'aquesta Llei, i com està sent pràctica subvencional habitual, l'Estat va dictar l'any 2013 el Reial decret 535/2013, de 12 de juliol, pel qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions a entitats del tercer sector d'àmbit estatal, col·laboradores amb la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat. En aquest text s'aprovaven les bases reguladores del règim d'ajudes econòmiques de suport al TSAS, d'àmbit estatal, per al manteniment de seus i infraestructures de les entitats del TSAS reconegudes com a col·laboradores de l'AGE.

El Govern català va interposar recurs davant del Tribunal Suprem a aquesta norma estatal el 9 de desembre de 2013, al·legant que no respectava el repartiment de competències en matèria de serveis socials i l'activitat de foment. Finalment, el 21 de maig de 2015, el Tribunal Suprem dictà la Sentència 2421/2015, que estimava les pretensions del Govern i declarava nul el Reial decret 535/2013.

Cal subratllar que, uns dies abans de l'emissió de la Sentència del Tribunal Suprem suara al·ludida, l'Estat, mitjançant la Resolució de 9 de març de 2015, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, per la qual es convoquen subvencions a entitats del tercer sector d'àmbit estatal col·laboradores amb la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, va obrir una convocatòria de subvencions per al manteniment de seus i

infraestructures del TSAS col·laboradores amb l'AGE. De fet, algunes de les entitats del TSAS que figuren en la disposició transitòria única de la Llei objecte de dictamen han rebut, de forma efectiva, subvencions mitjançant aquesta resolució, emparada en el Reial decret 535/2013. Posteriorment, el 23 de juliol, i un cop coneguda la dita Sentència del Tribunal Suprem, la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat aprovà la Resolució de 15 de juliol de 2015, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, per la qual, en execució de la Sentència, s'anul·la la Resolució de 9 de març de 2015.

Val a dir que el caràcter litigiós en matèria de serveis socials i gestió subvencional no és un fet ocasional. Un dels darrers exemples és la recent Sentència del Tribunal Constitucional 70/2013, de 14 de març, que estima el conflicte de competències presentat per la Generalitat en relació amb l'Ordre SSI/1199/2012, de 4 de juny, per la qual s'estableixen les bases reguladores i es convoca la concessió de subvencions per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques.

Pel que fa a la normativa catalana, cal fer esment a la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, que s'emmarca en el desplegament del ja citat article 166 EAC. Aquesta normativa, tot i centrar-se fonamentalment en configurar el dret a l'accés als serveis socials com un dret subjectiu de caràcter universal, també es refereix, en el títol VI, a la iniciativa privada en els serveis socials. Concretament, l'article 68.1 estableix que «[l]es persones físiques i jurídiques privades tenen el dret de crear centres i establiments de serveis socials i de gestionar programes i prestacions d'aquesta naturalesa».

El Govern sol·licita el nostre parer consultiu sobre dos articles de la Llei, la disposició addicional sisena i la disposició transitòria única. Concretament, es tracta de l'article 6, que detalla un ampli ventall de mesures de foment de les



entitats del TSAS d'àmbit estatal de l'Administració general de l'Estat; l'article 7, relatiu al programa d'impuls de les entitats del TSAS, en què s'anuncia que el Govern de l'Estat ha d'aprovar en el termini de 12 mesos, des de l'entrada en vigor de la Llei, l'esmentat programa que, entre altres aspectes, ha de reflectir tot un seguit de mesures concretes que s'hi especifiquen; la disposició adicional sisena, que fa referència al pagament de les obligacions pendents de les comunitats autònomes i entitats locals amb les entitats del tercer sector d'acció social, com a resultat de la signatura de convenis de col·laboració en matèria de serveis socials, establint que tindran el tractament anàleg al d'altres proveïdors, i, finalment, la disposició transitòria única, que estableix un seguit de subvencions de concessió directa en l'exercici de 2015, mentre s'estableix el procediment general, a una sèrie d'entitats del TSAS d'àmbit estatal reconegudes com a col·laboradores amb l'AGE.

Els motius en què es fonamenten els dubtes de la sol·licitud del Govern es refereixen a qüestions d'ordre competencial, discriminació normativa i ús inadequat de l'instrument normatiu de la llei singular.

Amb relació a l'article 6 de la Llei, el Govern centra la seva discrepància en aspectes d'ordre competencial. Concretament, la sol·licitud considera que resulta molt dubtós que, d'aquest precepte, se'n pugui fer una interpretació respectuosa amb les competències de la Generalitat en matèria de serveis socials (art. 166 EAC), així com amb les competències assumides respecte de l'activitat de foment (art. 114 EAC). Així mateix, respecte de l'article 7, es plantegen dubtes respecte de la capacitat de portar a terme les funcions executives de gestió, tramitació, concessió i pagament dels ajuts establerts per les mesures contingudes en aquest precepte; la sol·licitud considera que no fa cap esment a la participació de les comunitats autònomes en la gestió de les mesures de foment, ni en els convenis i concerts, excloent de tota

participació la Generalitat i les altres comunitats autònomes, que han assumit la competència exclusiva en aquesta matèria.

Pel que fa a la disposició adicional sisena, la sol·licitud del Govern planteja els seus dubtes a partir d'una interpretació sistemàtica amb l'article 3 de la mateixa Llei, que implicaria que només les entitats del TSAS d'àmbit estatal podrien gaudir del tractament que s'hi preveu. D'aquesta manera, interpreta que les úniques entitats del TSAS que es podran acollir al benefici d'aquestes mesures de liquiditat, previstes per les obligacions de pagament pendents, seran les entitats d'àmbit estatal i que actuïn en més d'una comunitat autònoma, de manera que en restarien excloses, per exemple, les que actuen només a Catalunya. Així, en resultaria un tractament discriminatori injustificat, contrari a la prohibició d'arbitrarietat (art. 9.3 CE) i a la igualtat (art. 14 CE).

Finalment, en relació amb la disposició transitòria única, la sol·licitud reconeix que la Llei general de subvencions permet la concessió directa de subvencions mitjançant llei, però també que aquesta no es pot fer amb inobservança de les respectives competències. En aquest sentit, fa avinent que la subvenció directa que estableix la Llei objecte de dictamen es produeix cinc mesos després de la STS 2421/2015, que reconeix la competència de la Generalitat en matèria de gestió de les subvencions i rebutja la reserva en favor de l'AGE de les funcions d'execució administrativa adreçades a gestionar-les i concedir-les, sense emparar-les en les competències ex article 149.1.1 i .18 CE, tal com efectuava el Reial decret 535/2013. La sol·licitud del Govern considera que es comet per llei la mateixa vulneració competencial que la STS va apreciar respecte del RD 535/2013. Així mateix, considera que, en aquest punt, la Llei objecte de dictamen es pot considerar una llei autoaplicativa i singular, que comporta un exercici anormal de la potestat legislativa. En conseqüència, segons la sol·licitud, es vulneren les competències en matèria de serveis socials de la

Generalitat i, així mateix, la disposició també és contrària al principi d'igualtat i al d'interdicció d'arbitrarietat (art. 9.3 CE) i vulnera el dret a la tutela efectiva (art. 24 CE).

A fi de donar adequada resposta a totes aquestes qüestions, i d'acord amb les consideracions exposades, estructurarem el Dictamen en un fonament segon, on analitzarem el marc constitucional i estatutari en matèria de serveis socials, i un fonament tercer, on farem l'examen de constitucionalitat i estatutarietat dels preceptes sol·licitats.

### ***Segon. El marc constitucional i estatutari relatiu als serveis socials***

Un cop establert l'objecte del Dictamen, passem seguidament a examinar el marc competencial en què se situa la Llei 43/2015, així com també la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva que caldrà tenir en compte i que ens haurà de servir per aplicar-la als preceptes que han estat objecte de la sol·licitud.

Sobre aquest particular, tal com hem avançat en el fonament jurídic anterior, dels quatre preceptes que integren els dubtes formulats pel Govern, els referits als articles 6 i 7 són de caràcter més general i estan vinculats a la controvèrsia competencial sobre la matèria de serveis socials. Els dos restants es refereixen a qüestions diferents relatives a aspectes específics sobre el compliment del principi d'igualtat (disposició addicional sisena) i als límits a l'exercici de la potestat legislativa, mitjançant la via de la llei singular, a més, també, a temes competencials sobre serveis socials (disposició transitòria única). En aquest fonament, centrarem l'atenció a delimitar el que el bloc de la constitucionalitat estableix sobre serveis socials, mentre que el marc constitucional de les qüestions més específiques el tractarem amb el detall que correspongui en el fonament jurídic següent,

amb motiu de l'examen de les disposicions addicional sisena i transitòria única, respectivament.

1. Una primera consideració que hem de fer és que, de l'anàlisi del contingut material que hem exposat de la Llei 43/2015, no hi ha dificultat a afirmar que s'identifica amb el que la Constitució estableix com a assistència social (art. 148.1.20 CE) i l'Estatut prescriu com a serveis socials (art. 166 EAC). Més enllà de la terminologia emprada, de fet, es tracta de dues denominacions que simultàniament permeten definir una mateixa activitat sobre la qual es projecta l'actuació de les diverses administracions públiques, en el marc de llurs competències.

Abans de tot, però, convé determinar el contingut d'aquesta activitat. Així, sobre l'abast de la matèria assistència social, cal ressenyar que la jurisprudència constitucional, així com també la nostra doctrina consultiva, han establert que, segons les pautes establertes per alguns instruments internacionals, com ara la Carta social europea, l'assistència social en sentit abstracte comprèn una tècnica de protecció situada a banda del sistema de la Seguretat Social. És a dir, que presenta unes característiques pròpies que la separen d'altres àmbits que li són afins o propers.

En aquest sentit, l'assistència social constitueix un mecanisme públic o privat de protecció de situacions de necessitat específiques, adreçat a grups de la població als quals no arriba el sistema de Seguretat Social i que opera amb tècniques diferents o complementàries de les que són pròpies d'aquesta última. Entre els seus caràcters típics es troben, d'una part, el seu sosteniment al marge de tota obligació contributiva o d'una col·laboració econòmica prèvia per part dels destinataris o beneficiaris i, de l'altra, la seva dispensació correspon generalment a ens públics o a organismes dependents d'ens públics, qualsevol que siguin aquests (STC 70/2013, FJ 3; en el mateix sentit, STC 36/2012, de 15 de març, FJ 4, i 21/2013, de 31 de gener, FJ 4, i

DCGE 13/2012, de 13 de setembre, FJ 2), entre els quals els de naturalesa privada cobren cada cop més un protagonisme major.

2. Un cop descrit l'objecte de l'activitat relativa a l'assistència social o als serveis socials, delimitarem, tot seguit, el marc competencial en què s'insereix aquesta matèria.

La jurisprudència constitucional, en un cas relatiu a la gestió de subvencions, que precisament afectava la Generalitat de Catalunya, ha interpretat que: «[l]a Constitución se refiere a la asistencia social [...] como una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho Cataluña en el artículo 166 de su Estatuto de Autonomía» (STC 70/2013, FJ 3, reiterant el criteri sostingut en la STC 21/2013).

En efecte, l'article 166.1 EAC estableix que la Generalitat disposa de la competència exclusiva sobre serveis socials, que es concreta en les submatèries següents:

- «a) [l]a regulació i ordenació de l'activitat de serveis socials, les prestacions tècniques i les prestacions econòmiques amb finalitat assistencial.
- b) [l]a regulació i l'ordenació de les entitats, els serveis i els establiments públics i privats que prestin serveis socials a Catalunya.
- c) [l]a regulació i l'aprovació dels plans i dels programes específics dirigits a persones i col·lectius en situació de pobresa o de necessitat social.
- d) [l]a intervenció i el control dels sistemes de protecció social complementària privats».

Ara bé, tot i el caràcter de competència exclusiva que l'article 166 EAC atribueix a la Generalitat en matèria de serveis socials, i també el que prescriu l'article 110 EAC sobre l'abast funcional d'aquesta exclusivitat, la interpretació de la jurisprudència constitucional referida a aquest àmbit

precisa que la circumstància esmentada «no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico» (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 104).

Per la seva banda, en el nostre DCGE 13/2012 (FJ 2.2), emès en relació amb l'Ordre SSI/1199/2012, per la qual s'estableixen les bases reguladores de la concessió de subvencions sotmeses al règim general de subvencions de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, vàrem interpretar que «el caràcter exclusiu d'aquesta competència estatutària [...] deriva del doble fet de no aparèixer esmentada, ni de forma col·lateral, en la llista de l'article 149.1 CE, i de la seva consideració com a competència expressament reservada a l'assumpció estatutària per l'article 148.1.20 CE». En conseqüència, la Generalitat «hi exerceix tant la potestat legislativa plena com la potestat reglamentària i la funció executiva, incloent-hi l'activitat de foment i les actuacions de naturalesa organitzativa, inspectora i sancionadora que porti aparellades».

3. Prosseguint amb la tasca de delimitació del marc competencial en què se situa la Llei 43/2015, cal fer també esment al títol competencial que ha invocat l'Estat per aprovar-la. Perquè, en efecte, la disposició final segona estableix que la pràctica integritat d'aquesta Llei es dicta a l'empara de l'article 149.1.1 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals. Solament resta exclosa d'aquesta habilitació competencial la disposició addicional segona, que es dicta a l'empara del que disposa l'article 149.1.31 CE, que atribueix a l'Estat la competència en matèria d'estadística per a fins estatals, qüestió aquesta que, en tot cas, queda al marge d'allò que és d'interès per a l'objecte específic d'aquest Dictamen.

Quant a l'abast d'aquest títol competencial de caràcter horitzontal, s'hi ha pronunciat a bastament la nostra doctrina consultiva. I ho ha fet en una línia interpretativa similar a l'adoptada per la jurisprudència constitucional sobre el sentit que cal donar a l'expressió «condicions bàsiques», en la STC 61/1997, de 20 de març (FJ 6 i 7), relativa a la regulació del dret de propietat per a la legislació urbanística, i en la STC 173/1998, de 23 de juliol (FJ 9), referida al dret d'associació. D'acord amb aquesta doctrina, el Consell ha considerat que «la regulació estatal dels drets constitucionals, en la mesura que limiti les competències reconegudes a les comunitats autònomes o que hi incideixi, es troba subjecta a dues condicions substancials: d'una banda, només pot afectar "al contenido primario del derecho", entès com a "posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos)" (STC 61/1997, FJ 8)»; i de l'altra, la imprescindible o necessària per garantir aquesta igualtat, que no pot consistir en igualtat formal absoluta (DCGE 13/2012, FJ 2.3).

A tall d'una major concreció de l'exposada doctrina, el Consell va precisar, en primer lloc, que «la regulació a la qual es refereix l'article 149.1.1 CE no pot recaure sobre qualsevol tipus de matèria, sinó únicament sobre "drets constitucionals"»; i, en segon lloc, quan el mateix precepte constitucional utilitza la paraula «regulació» ho fa «per definir la competència atribuïda a l'Estat» (ibídem, FJ 2.3, A i B).

Doncs bé, sobre la procedència de l'habilitació competencial ex article 149.1.1 CE, i en funció de la jurisprudència i la doctrina consultiva descrites, cal fer avinent que, de l'examen del contingut de la Llei 43/2015, que es limita a regular les entitats del TSAS com a interlocutores de l'AGE, es desprèn que en cap cas es pot considerar que tingui per objecte regular un dret constitucional. Raó per la qual, i sens perjudici d'un major aprofundiment en el fonament jurídic següent, en què examinarem els

preceptes sol·licitats, estem ja en condicions de descartar que l'Estat pugui emparar-se en el precitat títol competencial de caràcter horitzontal. En conseqüència, ja podem avançar que no tindrà incidència sobre l'examen d'adequació al marc constitucional que haurem de realitzar amb relació a aquests preceptes.

4. A l'últim, i atès que la Llei 43/2015 regula l'acció de foment de les entitats del TSAS (en especial, als articles 6 i 7) d'àmbit estatal, sempre que actuïn en més d'una comunitat autònoma o en les ciutats autònomes del nord d'Àfrica (art. 3), ens resta exposar la doctrina jurisprudencial i consultiva sobre la projecció de l'activitat de foment, en tant que instrument de la potestat de despesa de l'Estat, en l'àmbit de les competències de la Generalitat en matèria de serveis socials.

D'acord amb la jurisprudència constitucional, la nostra doctrina consultiva ha interpretat, sobretot a partir de la reiterada STC 13/1992, de 6 de febrer, que la potestat subvencional de l'Estat no constitueix un títol competencial independent, ni tampoc comporta un poder lliure desvinculat del sistema de distribució de competències que es deriva de la Constitució i dels estatuts d'autonomia. Per tant, «les diverses instàncies territorials exerciran sobre les subvencions les competències que tingui atribuïdes», de forma que 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 competencial 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)», entre d'altres (per tots, DCGE 6/2015, de 14 de maig, FJ 2.3).

Els serveis socials constitueixen una matèria sobre la qual, com ja hem vist, la Generalitat disposa de competència exclusiva (art. 166 i 110 EAC). La dita STC 13/1992 va interpretar que, segons l'abast i la intensitat de les



competències autonòmiques en relació amb les diverses matèries que determinen el repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes, poden donar-se quatre supòsits subvencionals. El primer de tots és aquell en què l'Estat no invoca cap títol competencial, mentre que la comunitat autònoma té la competència exclusiva sobre una determinada matèria. En aquest cas s'inclouen els serveis socials i, respecte d'aquest, «[e]l Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado» (FJ 8). Aquest és, en conseqüència, el marc competencial en què s'ha de moure el poder de despesa de l'Estat que ha fixat de temps ençà la jurisprudència constitucional i que té el seu reflex normatiu a l'article 114.2 EAC.

D'acord, doncs, amb la delimitació constitucional i estatutària que acabem d'exposar en matèria de serveis socials, estem en condicions de dur a terme l'examen específic d'adequació dels preceptes sol·licitats al bloc de la constitucionalitat.

### ***Tercer. L'examen de constitucionalitat i estatutarietat dels preceptes sol·licitats***

De conformitat amb l'estructura del Dictamen anunciada en el fonament primer, seguidament aplicarem el marc constitucional i estatutari que

acabem d'exposar als preceptes que han estat sotmesos al nostre parer consultiu.

1. Abans de res, i en el marc de la nostra funció consultiva, escau fer una primera consideració sobre l'habilitació competencial, establerta en la primera part del paràgraf que conté la disposició final segona de la Llei 43/2015, que invoca l'article 149.1.1 CE, relatiu a la competència exclusiva de l'Estat sobre la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals.

Tanmateix, sobre aquest particular, cal subratllar que entre els motius que fonamenten la sol·licitud formulada pel Govern, la invocació prevista per la Llei del precitat títol competencial de l'article 149.1.1 CE no ha estat qüestionada.

No obstant aquesta circumstància, cal determinar si la Llei objecte del nostre Dictamen regula les dites condicions bàsiques sobre drets i deures. Quant a aquesta qüestió, ens hem de remetre sumàriament a la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional i a la nostra doctrina consultiva sobre l'adequada aplicació del títol competencial de caràcter horitzontal de l'article 149.1.1 CE, a què s'ha fet esment en el fonament jurídic anterior.

En síntesi, cal assenyalar que la «regulació» a què es refereix aquest precepte competencial no pot recaure sobre qualsevol matèria, sinó únicament sobre «drets constitucionals» (DCGE 13/2012, FJ 2.2). I, en segon lloc, l'expressió «condicions bàsiques» està subjecta a dues condicions substancials: que només pot afectar «al contenido primario del derecho» (STC 61/1997, FJ 8) i que han de ser «imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad que no puede consistir en una igualdad formal absoluta» (DCGE 13/2012, FJ 2.2).

Al fonament jurídic primer hem fet una descripció general del contingut de la Llei 43/2015, amb especial esment als preceptes que han estat objecte de la sol·licitud. Doncs bé, de l'examen tant dels motius que s'exposen en el preàmbul com també del que prescriu la part dispositiva, no hi ha dificultat a descartar que la Llei 43/2015 pretengui realitzar una regulació de les condicions bàsiques ex article 149.1.1 CE. Ans al contrari, segons determina el dit preàmbul, la Llei ha estat concebuda a fi de «[p]roporcionar un marc jurídic al tercer sector d'acció social», la qual cosa deriva dels «principis, valors i manaments de la Constitució». I en la part dispositiva, essencialment, s'estableix el seu àmbit d'aplicació, limitat a les entitats del TSAS d'àmbit estatal, sempre que actuïn en més d'una comunitat autònoma, els seus principis rectors, la seva participació institucional en l'AGE a través d'uns òrgans que es creen, a més d'enumerar tot un seguit de mesures de foment, i un programa d'impuls d'aquestes entitats. Per tant, res que pugui assimilar-se, i menys identificar-se, amb la regulació del contingut primari d'un dret ni tampoc amb les condicions bàsiques per garantir la igualtat de drets i deures.

En conseqüència, interpretem que la Llei 43/2015 no troba empara en l'article 149.1.1 CE i, per tant, l'Estat no disposa d'habilitació competencial per aprovar-la.

Així doncs, des de bon principi, hem de tenir en compte aquesta primera conclusió sobre la improcedència de l'article 149.1.1 CE com a títol habilitant de la Llei 43/2015, que ens condueix, per aquesta raó, a la inconstitucionalitat global d'aquesta disposició estatal.

No obstant això, atès que la nostra funció consultiva s'ha de circumscriure fonamentalment als termes en què la sol·licitud ens ha estat formulada, tot seguit donarem resposta als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat

que ens adreça el Govern, i examinarem els quatre preceptes específicament qüestionats.

2. Comencem, en primer lloc, amb l'article 6 de la Llei, relatiu a les mesures de foment de les entitats del TSAS de l'àmbit estatal. En el seu primer apartat estableix una llista de tretze mesures de foment del TSAS, precisant que es refereix a aquelles que siguin «d'àmbit estatal de l'Administració General de l'Estat». Aquestes mesures consisteixen, entre d'altres, a donar suport i promoure els principis del TSAS que la Llei concreta en l'article 4; adequar els sistemes de finançament públic en el marc de la legislació d'estabilitat pressupostària; fomentar la diversificació de les fonts de finançament; impulsar els instruments normatius que en cada cas resultin més adequats; garantir la participació del TSAS en les diferents polítiques socials; reconèixer les entitats del TSAS; promoure la formació i la readaptació professional de les persones que desenvolupin la seva activitat en aquest sector; realitzar mesures concretes, destinades a dinamitzar la participació de les dones en el TSAS; enfortir i promoure pràctiques i criteris de bon govern i transparència en aquestes organitzacions, a més de potenciar i facilitar les iniciatives de cooperació entre les empreses i les entitats del TSAS.

En el segon apartat estableix que el Govern, a través dels ministeris amb competències sobre la matèria, ha de promoure aquestes activitats de foment i, en el tercer apartat, que l'AGE i les comunitats autònomes, així com les entitats locals, poden col·laborar en la promoció dels principis del TSAS, especialment a través de convenis de col·laboració.

En el seu escrit de sol·licitud de dictamen, el Govern considera que, «tota vegada que l'article 1 de la Llei determina que el seu objecte és definir les mesures de foment que els poders públics —sense exclusió, és a dir, tots ells— poden adoptar en benefici de les entitats del Tercer Sector d'Acció

social, resulta molt dubtós que [...] se'n pugui fer una interpretació respectuosa amb les competències de la Generalitat quan resulta que, en preveure les mesures de foment del Tercer Sector d'Acció Social d'àmbit estatal, aquest precepte es refereix a les mesures de l'Administració General de l'Estat, que promourà el Govern de l'Estat a través dels Ministeris que tinguin competència sobre la matèria». Tot seguit precisa que, no obstant les vies de col·laboració previstes entre les diverses administracions públiques, «no sembla que aquesta previsió sigui equivalent al reconeixement de, almenys, les funcions executives de gestió, tramitació, concessió i pagament dels ajuts que s'instrumentin mitjançant aquestes accions de foment de l'Estat». A l'últim, el Govern argumenta que, si bé és cert que la interpretació sistemàtica de la Llei «permetria potser entendre que la Disposició addicional primera reconeix que les Comunitats autònomes poden exercir en aquesta matèria les seves competències de foment amb els seus recursos propis, [...] difícilment permet entendre corregit el sentit propi de l'enunciat d'aquest article 6, que sembla excloure tota intervenció autonòmica en l'aplicació de les mesures de foment».

Una primera consideració a fer sobre els dubtes de constitucionalitat formulats pel Govern en el seu escrit de sol·licitud és que posa èmfasi en el fet que, si bé la interpretació sistemàtica del contingut d'aquest precepte podria resultar adequada al marc competencial, resulta molt dubtós que al capdavall ho pugui arribar a ser. La raó principal és que impedeix l'exercici de les funcions executives de la Generalitat sobre els ajuts que s'instrumentin mitjançant les accions de foment de l'Estat i, també, perquè sembla excloure tota intervenció autonòmica en l'activitat de foment.

La segona observació que hem de fer sobre això és que, en la descripció del seguit dels tretze tipus de mesures de foment del TSAS que estableix l'apartat primer de l'article 6, es refereix específicament a aquelles que són «d'àmbit estatal de l'Administració General de l'Estat». En efecte, aquesta

concreta delimitació de l'àmbit d'aplicació del precitat precepte ja està prèviament prescrita a l'article 3 de la Llei quan estableix que el seu àmbit d'aplicació són: «totes les entitats del Tercer Sector d'Acció Social d'àmbit estatal, sempre que actuïn en més d'una comunitat autònoma o en les Ciutats Autònomes de Ceuta i Melilla».

Així mateix, l'article 1 de la Llei, quan descriu el seu objecte, a més de regular les entitats del TSAS i enfortir la seva capacitat com a interlocutores «davant l'Administració General de l'Estat», afegeix en tercer lloc: «definir les mesures de foment que els poders públics podran adoptar en el seu benefici». El Govern reconeix en la seva sol·licitud que la referència als «poders públics» ho és «sense exclusió, és a dir, [a] tots ells». Per part nostra, considerem que la interpretació sistemàtica de la Llei permet incloure tots els poders públics de les comunitats autònomes i de les entitats locals, a més de les dites ciutats autònomes en general i de la Generalitat de Catalunya en particular.

A banda d'aquest argument general, és clar que el text de l'article 6 sobre els tipus de mesures de foment s'estaria referint a les entitats del TSAS que siguin de l'àmbit estatal de l'AGE sense que, per tant, resultessin afectades les que les comunitats autònomes puguin establir en el seu àmbit d'autogovern. En aquest sentit, la delimitació de l'àmbit d'aplicació no hauria d'excloure les que la Generalitat pugui establir en l'exercici de les seves competències de caràcter exclusiu sobre serveis socials ex article 166.1 EAC. En primer lloc, aquesta circumstància, derivada directament del bloc de la constitucionalitat, comporta que, pel que fa a les mesures de foment, les prescripcions de la Llei 43/2015 no la vincularien; és a dir, que la Generalitat sempre podrà preveure en la seva regulació específica les que estimi més oportunes, siguin similars o diferents de les que la Llei estatal estableix a l'article 6. Aquesta ha de ser la conseqüència de les competències exclusives previstes a l'article 166.1 EAC, i a les quals ens hem referit al fonament

anterior i que, ara, a tall de síntesi, recordem que consisteixen en: «a) [l]a regulació i l'ordenació de l'activitat de serveis socials [...]; c) [l]a regulació i l'aprovació dels plans i els programes específics dirigits a persones i col·lectius en situació de pobresa o de necessitat social». Aquest és el marc de referència normatiu per al legislador català. I, de fet, una concreció de l'exercici de la precitada competència ja és, i de forma molt detallada, a la Llei del Parlament 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials.

En segon lloc, l'àmbit d'aplicació de la Llei 43/2015 tampoc no hauria de suposar el desconeixement de les competències de les funcions executives de la Generalitat en matèria de serveis socials. Així, d'acord amb el que prescriuen el bloc de la constitucionalitat i específicament l'article 110 EAC sobre l'abast funcional de les seves competències exclusives, l'article 114 EAC sobre l'activitat de foment i el precitat article 166.1 EAC, així com la jurisprudència constitucional relativa a la incidència del poder de despesa de l'Estat sobre el sistema constitucional de distribució de competències (el *leading case* que constitueix la STC 13/1992, FJ 8, entre d'altres; la 65/2010, FJ 5, i el mateix DCGE 6/2015, FJ 2.3), la conclusió hauria de ser una altra.

Perquè, en efecte, tal com hem assenyalat en el fonament jurídic anterior, atès que els serveis socials són un àmbit en què, d'acord amb la Constitució, a l'Estat no li és atribuït cap títol competencial (art. 148.1.20 CE), mentre que, per contra, la Generalitat disposa de la competència exclusiva (art. 166.1 EAC), la conseqüència no pot ser cap altra que la que, d'un temps ençà, ha determinat la referida jurisprudència constitucional: que la determinació del destí de les partides pressupostàries, en aquest cas, destinades a serveis socials, s'ha de fer de manera genèrica o global, per sectors o subsectors sencers de l'activitat. I, segons això, el Tribunal va precisar que:

«esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.» (STC 13/1992, FJ 8)

D'acord amb aquesta regla interpretativa fixada per la jurisprudència, l'article 114.2 EAC estableix que correspon a la Generalitat, en les matèries de competència exclusiva: «l'especificació dels objectius als quals es destinin les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, i també la regulació de les condicions d'atorgament i la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió». En conseqüència, el fet que l'Estat, eventualment, i a través de l'adopció de qualsevol de les mesures de foment de les entitats del TSAS a què puguin acollir-se com a beneficiàries, dugui a terme una activitat de subvenció, no impediria que la Generalitat exercís les seves competències executives en els termes i en l'àmbit territorial que estableix l'article 115.1 EAC.

A l'últim, cal assenyalar que l'apartat 3 de l'article 6 de la Llei incorpora també una via de col·laboració entre les diverses administracions públiques en matèria de serveis socials. Concretament, estableix que «l'Administració General de l'Estat i les comunitats autònomes i entitats locals poden col·laborar en la promoció dels principis del tercer sector d'acció social». Amb aquesta finalitat, preveu que es puguin celebrar convenis de col·laboració, la qual cosa no obstaculitzaria l'exercici de les competències de la Generalitat, ex article 115.2 EAC.

Ara bé, tot i la interpretació de les competències de la Generalitat en matèria de serveis socials ex article 166.1 EAC que acabem d'exposar, en el sentit que l'article 6 de la Llei 43/2015 no vulneraria les competències de la



Generalitat en aquesta matèria, no podem defugir la constatació del vici d'origen que presenten aquest precepte i la resta de la Llei.

En efecte, com hem argumentat a l'inici del present fonament jurídic, la Llei no regula les condicions bàsiques que garanteixin l'exercici de drets i el compliment de deures. Així, el vici d'inconstitucionalitat que presenta la Llei no és cap altre que la manca d'habilitació competencial del legislador estatal per invocar l'article 149.1.1 CE per regular les mesures de foment de les entitats del TSAS.

En conseqüència, l'article 6 de la Llei 43/2015 no troba empara en l'article 149.1.1 CE i, per tant, vulnera les competències previstes a l'article 166.1 EAC.

3. El segon precepte sobre el qual el Govern expressa dubtes relatiu a la seva adequació al sistema constitucional de distribució de competències és l'article 7, que és el referit al Programa d'impuls de les entitats del TSAS. S'hi prescriu que, en el termini d'un any, des de l'entrada en vigor de la Llei 43/2015, el Govern de l'Estat ha d'aprovar un programa amb aquesta finalitat de les entitats del TSAS que, entre d'altres, s'ha de reflectir en una sèrie de mesures que consisteixen en: la promoció, la difusió i la formació del TSAS; el suport a la cultura del voluntariat; la cooperació amb els serveis públics, el finançament públic de les entitats del TSAS; l'accés al finançament, a través d'entitats de crèdit oficial; la potenciació dels mecanismes de col·laboració entre l'AGE i les entitats del TSAS i, finalment, la seva participació institucional.

El Govern de la Generalitat considera que «en la mesura que l'article 7 de la Llei no fa cap esment a la participació de les Comunitats Autònomes en la gestió de les mesures de foment, ni en els convenis i concerts, aquest precepte sembla conferir a l'Administració General de l'Estat una habilitació

per actuar en l'àmbit de l'assistència social al marge i sense cap participació de la Generalitat ni de les altres Comunitats Autònomes que han assumit la competència en aquesta matèria».

Seguint els arguments que acabem d'aportar respecte de l'article 6, i que per economia expositiva no tornarem a reproduir, el fet que l'article 7 tampoc no faci cap esment a la participació de les comunitats autònomes per dur a terme les funcions de gestió de les mesures de foment no suposa la seva negació. Ara bé, hem de reiterar aquí el mencionat vici d'origen competencial que presenta el conjunt de la Llei 43/2015 per la manca d'un títol estatal habilitant, que comporta que el legislador estatal no pugui dur a terme la regulació del Programa d'impuls de les entitats del TSAS prevista a l'article 7 de la Llei 43/2015.

En conseqüència, l'article 7 de la Llei 43/2015 no troba empara en l'article 149.1.1 CE i, per tant, vulnera les competències previstes a l'article 166.1 EAC.

4. A continuació, i tenint en compte, un cop més, les consideracions fetes sobre la manca d'habilitació competencial de la Llei 43/2015, passarem a examinar la disposició addicional sisena, relativa al pagament de les obligacions pendents de les comunitats autònomes i entitats locals. El seu contingut és el següent:

«Les obligacions pendents de pagament de les comunitats autònomes i les entitats locals amb les entitats del tercer sector d'acció social, com a resultat de convenis de col·laboració subscrits en matèria de serveis socials, tenen el tractament anàleg al d'altres proveïdors, en els termes que legalment es prevegin.»

En el seu escrit de sol·licitud, el Govern planteja que aquest precepte, si s'interpreta de forma sistemàtica en el context de la Llei amb el que disposa l'article 3, «resulta que les úniques entitats del Tercer Sector d'Acció Social que es podran acollir al benefici d'aquestes mesures de liquiditat previstes per les obligacions de pagament pendents seran només les entitats d'àmbit estatal i que actuïn en més d'una Comunitat Autònoma, de manera que en restarien excloses, per exemple, les que actuen només a Catalunya».

D'aquesta forma —continua argumentant— resultaria un tractament discriminatori injustificat, contrari a la prohibició d'arbitrarietat (art. 9.3 CE) i a la igualtat (art. 14 CE). Per justificar-ho, la petició considera que l'esmentat precepte donaria lloc a una «mesura sense cap proporcionalitat ni justificació raonable basada en les característiques de les entitats ni en la naturalesa de l'activitat de serveis socials efectivament prestada i que ha determinat que siguin creditors de la Generalitat de Catalunya o de les entitats locals de Catalunya, mentre que deixaria aquestes entitats que només actuen a Catalunya en una posició desfavorida». Segons el Govern, aquesta regulació «els causaria un retard en el cobrament dels seus crèdits i, per tant, un desavantatge en l'accés als recursos pressupostats per la Generalitat, en no poder accedir al Fons de liquiditat autonòmic».

La primera consideració que ens correspon fer sobre la disposició addicional sisena relativa al pagament de les obligacions pendents de les comunitats autònomes i les entitats locals és que a la part dispositiva de la Llei 43/2015 no s'estableix cap previsió similar sobre aquesta qüestió referida a les obligacions de l'Estat. Com hem reiterat al llarg del Dictamen, l'objecte de la Llei és un altre: la regulació de les entitats del TSAS i el reforçament de la seva capacitat com a interlocutores davant l'AGE en l'àmbit estatal (art. 1 i 3).

Per la seva banda, la dita disposició addicional sisena estableix una regulació específica per a la resta d'administracions públiques territorials, les comunitats autònomes i les entitats locals. Com a tal disposició addicional, el seu nucli principal està constituït per un precepte que regula un règim jurídic especial a manera d'addició a la part dispositiva de la Llei, però sense que aquesta darrera estableixi una nova regulació per a l'AGE.

El Govern parteix d'una interpretació sistemàtica de l'article 3, relatiu a l'àmbit d'aplicació de la Llei, per arribar a la conclusió que d'aquesta es deriva una situació arbitrària discriminatòria per a les entitats que únicament operen a Catalunya. Tanmateix, podríem considerar que el contingut de la Llei admetria una altra interpretació favorable a la presumpció de constitucionalitat de la disposició addicional sisena. Cal recordar que, sempre que sigui possible, el criteri d'interpretació conforme ha de presidir el judici de constitucionalitat sobre la llei, abans d'arribar a la solució extrema de la seva expulsió de l'ordenament jurídic (STC 19/1982, de 5 de maig; 105/1988, de 8 de juny, i 222/1992, d'11 de desembre).

En aquest sentit, cal centrar l'atenció en la rellevància que presenten dos aspectes de la Llei 43/2015. El primer és el que es deriva de la interpretació sistemàtica de la dita disposició addicional sisena en relació amb l'article 2, en què es defineix el concepte d'entitats del TSAS, enteses com: «organitzacions de caràcter privat, sorgides de la iniciativa ciutadana o social, sota diferents modalitats, que responen a criteris de solidaritat i de participació social, amb finalitats d'interès general i absència d'ànim de lucre, que impulsen el reconeixement i l'exercici dels drets civils, [...] econòmics, [...] de les persones i grups que pateixen condicions de vulnerabilitat o que estan en risc d'exclusió social». Doncs bé, de l'examen dels dos preceptes no se'n deriva cap distinció de tractament entre administracions públiques i la seva relació amb les entitats del tercer sector.

El segon és el relatiu a la manca d'un element de comparació (o *tertium comparationis*) que permeti detectar l'existència d'una discriminació normativa en la Llei, és a dir, una diferència de tractament davant la Llei, com així ho hem tingut en compte en la nostra doctrina (entre d'altres, el DCGE 12/2013, de 3 d'octubre, FJ 2, el qual es remet a la jurisprudència constitucional —STC 23/1989, de 2 de febrer, FJ 2—, en relació amb la titularitat del dret a la igualtat de les persones jurídiques privades). La disposició addicional objecte del nostre Dictamen es limita a establir que les obligacions pendents de pagament de les comunitats i les entitats locals «tenen el tractament anàleg al d'altres proveïdors, en els termes que legalment es prevegin», que s'ha d'entendre que són els previstos al Reial decret llei 17/2014, de 26 de desembre, de mesures de sostenibilitat financera de les comunitats autònomes i entitats locals i altres de caràcter econòmic, sense que en la part dispositiva de la Llei s'estableixi una regulació específica i diferenciada per a les obligacions de pagament de l'AGE que permeti disposar d'un terme de comparació per determinar de forma objectiva si la discriminació normativa s'ha produït en la Llei objecte del nostre Dictamen.

Seguint l'examen que acabem de fer sobre l'adequació al principi d'igualtat de la disposició addicional sisena, relativa al pagament de les obligacions pendents de les comunitats autònomes i entitats locals, hem de concloure que aquesta disposició no vulnera l'article 14 CE. No obstant això, hem de reiterar, com hem fet en els preceptes anteriors, que la manca d'habilitació competencial ex article 149.1.1 CE condueix a la seva inconstitucionalitat.

5. A l'últim, centrarem l'atenció en l'examen de la disposició transitòria única, referida a les subvencions de concessió directa a entitats del TSAS. En efecte, aquesta disposició prescriu en el seu primer apartat la concessió directa a més d'una trentena d'entitats del TSAS de subvencions de caràcter dinerari. El segon apartat estableix que l'objecte d'aquestes subvencions és

el sosteniment economicofinancer de les estructures centrals de les entitats, que ha d'incloure despeses corrents i les derivades del seu funcionament ordinari. I l'apartat tercer prescriu que els requisits dels beneficiaris, la seva acreditació, les despeses que siguin subvencionables, l'òrgan competent per a la concessió de les subvencions, els terminis i la forma de justificació, entre d'altres, es regulen pel que disposen la Llei 38/2003, general de subvencions, i el seu Reglament de desplegament, així com el que disposa la resolució o el conveni que, d'acord amb el que estableixen els articles 65 i 66 del precitat Reglament, ha d'instrumentar cada subvenció directa.

A) Amb relació a aquest precepte, en el seu escrit de sol·licitud, el Govern reconeix, d'una banda, que la Llei general de subvencions preveu la possible concessió directa de subvencions mitjançant llei; i, de l'altra, que en l'apartat primer de la Llei 43/2015 es fa constar que es tracta d'una mesura per a l'any 2015, mentre s'estableix el procediment general, i que està adreçada a les entitats del TSAS d'àmbit estatal que han estat reconegudes com a col·laboradores amb l'AGE.

Ara bé, tot seguit, fa avinent que les dites subvencions directes a diverses entitats s'han produït tot just cinc mesos després de la Sentència de la Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem núm. 2421/2015, dictada en el recurs interposat per l'advocat de la Generalitat. En aquesta Sentència, el Tribunal reconegué la competència del Govern de la Generalitat per concedir les subvencions amb aquest objecte a les entitats del tercer sector d'àmbit estatal, i declarà la il·legalitat i la nul·litat del Reial decret 535/2013. Sobre aquest particular, cal subratllar que aquesta disposició estatal havia establert les bases reguladores de les esmentades subvencions i, en la seva decisió, el Tribunal Suprem rebutjà que la regulació d'aquestes i la reserva a instàncies de l'AGE, així com de les funcions d'execució administrativa adreçades a gestionar-les i concedir-les,

es poguessin emparar en les competències de l'Estat ex article 149.1.1 i .18 CE.

Per donar suport en aquest punt a la motivació de la seva sol·licitud, el Govern afirma que, «en aplicació de la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, va reconèixer la competència de la Generalitat per a gestionar-les, ja que les subvencions per al sosteniment de les despeses de manteniment, funcionament i equipament de les estructures centrals de les entitats beneficiàries, si bé podien servir a la finalitat d'enfortir entitats del Tercer Sector, aquesta finalitat no té un sentit en si mateixa, sinó que necessàriament és instrumental i accessòria de la prestació dels serveis socials, que és l'objecte propi de la competència exclusiva de la Generalitat».

Com a conseqüència, en execució de la STS núm. 2421/2015, de 21 de maig, la Secretaria d'Estat de Serveis Socials va aprovar la Resolució de 15 de juliol de 2015, per la qual es deixava sense efecte la Resolució de 9 de març de 2015, sobre la convocatòria de subvencions, que havia quedat anul·lada per la susdita Sentència del Tribunal Suprem i, per tant, va anul·lar el procediment de convocatòria de les subvencions per manca de cobertura jurídica.

Per tant, segons el Govern, ni de la manca de suport legal d'aquesta convocatòria, ni de la necessitat de subvenir a aquestes entitats que actuen en l'àmbit dels serveis socials, en resulta una habilitació al legislador per transgredir l'ordre de distribució de competències establert pel bloc de la constitucionalitat. En aquest sentit, considera que l'Estat hauria pogut procedir a la territorialització de les seves dotacions pressupostàries i haver-les transferit a la Generalitat i a altres comunitats autònomes, o podria haver buscat altres fórmules de cooperació. Per contra —afirma—, el legislador estatal ha optat per perpetrar directament per llei la mateixa

vulneració competencial que la Sentència del Tribunal Suprem va apreciar respecte del Reial decret 535/2013.

Així mateix, i ja des d'una altra perspectiva, el peticionari també considera que la Llei 43/2015 és en aquest punt una llei autoaplicativa i singular, que, com ha interpretat la jurisprudència constitucional (entre d'altres, STC 50/2015, de 5 de març, FJ 3), «comporta necessàriament un exercici anormal de la potestat legislativa, i la seva conformitat amb la Constitució hauria de resultar de l'excepcionalitat del supòsit de fet que regula la Llei».

En aquest cas, l'Estat disposava d'alternatives per assolir un resultat equivalent, articulant la concessió a través de la Generalitat i les altres comunitats autònomes. En no fer-ho, la Llei és manifestament inconstitucional perquè, segons la sol·licitud, vulnera les competències de la Generalitat en matèria de serveis socials. A més, és contrària al principi d'igualtat i al d'interdicció d'arbitrarietat (art. 9.3 CE) perquè sostreu a les persones físiques i jurídiques o privades interessades la possible impugnació de la concessió d'aquests ajuts, i els causa una vulneració del dret a la tutela efectiva (art. 24 CE).

B) Passem, doncs, a examinar l'adequació a l'ordenament constitucional i estatutari de la disposició transitòria única de la Llei 43/2015, en tant que norma de dret intertemporal, a través de la qual es regulen subvencions de concessió directa a una nombrosa sèrie d'entitats del TSAS.

Per dur a terme aquest examen, hem de fer esment de manera indeclinable als antecedents jurisdiccionals que l'han precedit i que es concreten en la Sentència 2421/2015, dictada per la Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem. Com ja hem exposat anteriorment, la Sentència estimà el recurs contenciós administratiu interposat per la Generalitat de Catalunya contra el Reial decret 535/2013, pel qual



s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions a entitats del tercer sector d'àmbit estatal col·laboradores amb la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, i declarà nul·la aquesta disposició general perquè no era conforme amb l'ordenament jurídic. A l'efecte de l'emissió del nostre parer consultiu, convé ara subratllar alguns dels aspectes de la fonamentació de la precitada Sentència.

En síntesi, la decisió del suprem òrgan judicial invocà, per sostenir la seva posició, la STC 243/2012, de 17 de desembre, que resolgué un conflicte de competència entre l'Estat i el mateix Govern de la Generalitat, sobre una ordre ministerial relativa a subvencions en matèria d'assistència social, en què el jutge constitucional afirmà que: «dado que, en principio, toda medida subvencional puede tener alguna incidencia, por leve que sea, sobre el sistema económico, la utilización de la finalidad del fortalecimiento del tercer sector de acción social como criterio para atribuir la competencia al Estado llevaría a otorgar una expansión ilimitada a la competencia estatal sobre la base de la ordenación general de la economía» (FJ 2).

Doncs bé, arran d'aquesta argumentació, la Sentència del Tribunal Suprem sobre el RD 535/2013, que ara ens ocupa, afegí que aquella expansió del títol competencial estatal a què es referia: «ahora se intenta mediante la invocación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, artículo 149.1.18 de la CE, que no puede convertirse en un título competencial tan dúctil, que comprenda la regulación completa de las subvenciones cuyo destino material es la asistencia social» (FJ 9). I tot seguit, amb relació al sistema constitucional de distribució de competències afegeix que si es manté: «[e]l criterio opuesto al que expresamos nos podría llevar a desdibujar, y por qué no pulverizar, el diseño competencial que prevé la CE, en los artículos 148.1 y 149.1».

Això dit, i respecte de la incidència del poder de despesa de l'Estat sobre el sistema de competències establert pel bloc de la constitucionalitat, amb suport de la reiterada jurisprudència constitucional exposada a la STC 13/1992 (FJ 8), la Sentència del Tribunal Suprem afirma que «[n]o está de más añadir [...] que aunque el Estado no ostente un título competencial, que incida sobre este ámbito material de la actividad administrativa, como es la asistencia social, ello no impide que pueda financiar acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas». Però, afegeix tot seguit que, «en estos casos en los que la competencia exclusiva corresponde a la Comunidad Autónoma y el Estado no invoca un título competencial suficiente, resulta de aplicación el apartado a del fundamento 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero», una regla interpretativa que insta l'Estat a territorialitzar la gestió de les subvencions, qüestió aquesta que ja hem reproduït abans amb relació a l'examen de l'article 6 de la Llei, i que en nom de la brevetat no tornem a exposar de bell nou.

Doncs bé, amb aquests antecedents jurisdiccionals que desqualificaven la validesa jurídica del RD 535/2013, l'Estat va reconduir el seu contingut a través d'una operació d'elevació de rang jurídic, incorporant-lo com a subvenció directa a la disposició transitòria única a la Llei 43/2015, objecte del nostre Dictamen, i amb efectes durant l'exercici de 2015. I, a més, tot això amb una habilitació competencial basada en el títol de l'article 149.1.1 CE.

Arribats a aquest punt central de l'examen d'adequació del precepte al marc constitucional i estatutari, escau ja determinar si aquesta via emprada pel legislador estatal gaudeix del suport de l'ordenament jurídic. Per donar resposta a aquesta qüestió principal, cal recordar sumàriament que l'objecte de la disposició transitòria única de la Llei és l'establiment de subvencions de concessió directa a tot un seguit d'entitats del TSAS d'àmbit estatal, en què

s'especifiquen les quanties a rebre per raó de llur activitat. Es tracta d'institucions per a víctimes del terrorisme; per a actuacions d'acció social; per a programes d'infància i famílies, i per a programes de persones amb discapacitat (apt. 1). A més, aquestes subvencions estan destinades al sosteniment economicofinancer de les estructures centrals de les entitats (apt. 2) i, així mateix, s'estableixen els requisits dels beneficiaris, la seva acreditació, les despeses subvencionables, l'òrgan competent per a la concessió i els terminis de justificació, entre altres aspectes relatius al procediment, pel que disposen la Llei 38/2003, general de subvencions, i el seu Reglament, regulat en el Reial decret 887/2006, de 21 de juliol (apt. 3).

El contingut de la disposició transitòria única respon a les característiques que la jurisprudència constitucional ha qualificat com a llei singular, que troba un primer referent en la STC 166/1986, de 19 de desembre, i que en la nostra doctrina consultiva més recent ha estat examinada, entre d'altres, en el DCGE 13/2014, de 15 de maig (FJ 2.2), o el 24/2014, de 27 de novembre (FJ 2).

Sobre la naturalesa d'aquesta font de dret, la recent STC 50/2015 (FJ 3) ha sistematitzat el concepte de llei singular, recollint la doctrina establerta per la jurisprudència anterior. Ho ha fet arran d'un cas en què, com el que ara ens ocupa, la norma havia estat dictada amb el propòsit d'eludir el compliment d'una decisió judicial. En el resum que la Sentència fa de la doctrina jurisprudencial assenyala diversos tipus de lleis singulars, en els termes que segueixen:

«Así, aludiendo a los supuestos contemplados en las SSTC 48/2005, de 3 de marzo, y 129/2013, de 4 de junio, incluimos en esta categoría a la ley autoaplicativa, "termino éste que hace alusión a las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto". Igualmente, citando el caso de la STC 166/1986, de 19 de diciembre,

calificamos de ley singular aquella que lo es en atención a los destinatarios a los que va dirigida, indicando que tales leyes de destinatario único serían “otro de los supuestos que nuestra doctrina ha calificado como ley singular”. Finalmente, con apoyo en la doctrina de la STC 129/2013, FJ 4, hemos señalado que son leyes singulares “[a]quellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro’ (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10)”.» (FJ 3)

Pel que fa els límits que afecten l'ús de les lleis singulars, hem de reiterar, com ja ho vam fer amb ocasió del nostre Dictamen 24/2014 (FJ 2), que provenen de la circumstància que la llei singular no constitueix un exercici ordinari de la potestat legislativa i que, per tant, està sotmesa a una sèrie de condicionaments derivats de la mateixa Constitució. En aquest sentit, la STC 129/2013, de 4 de juny, que és tributària de la precitada STC 166/1986 (FJ 11), concreta aquests límits en el fet que el principi d'igualtat exigeix que la llei singular respongui a una situació excepcional igualment singular i concreta d'acord amb el criteri següent:

«la adopción de Leyes singulares debe estar circunscrita a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria transcendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios, haciéndose por ello necesario que el legislador intervenga singularmente, al objeto exclusivo de arbitrar solución adecuada, a una situación singular.» (FJ 4)

En vista de la jurisprudència i la doctrina esmentades, hem d'afirmar que, en efecte, la disposició transitòria única respon a les característiques d'una llei singular. I ho és perquè és una llei de cas únic en tant que va directament

dirigida a un destinatari únic, integrat aquest pels diversos grups d'entitats vinculades al TSAS, a fi que percebin les dites subvencions directes.

La qüestió subsegüent, que es deriva de la constatació que acabem de fer, és, òbviament, si en aquest supòsit l'exercici de la potestat legislativa a través de la figura normativa de la llei singular està justificat. La resposta ha de ser forçosament negativa, perquè en cap cas es pot considerar que respongui a un cas excepcional, que per raó del seu contingut presenti un nivell d'extraordinària transcendència i complexitat, que no permeti a l'Administració pública fer ús dels instruments normals de què disposa.

Ans al contrari: el detallat i prolífic contingut de la disposició transitòria única no té cap altre origen que suplir el Reial decret 535/2013, que fou declarat nul per la precitada Sentència del Tribunal Suprem 2421/2015. En aquest sentit, no hi ha obstacle a afirmar que l'elevació de rang jurídic a què ens referíem anteriorment, duta a terme per la Llei 43/2015, del contingut material del citat Reial decret, respon a la pretensió de superar l'efecte de la nul·litat declarada per la Sentència del Tribunal Suprem, a través d'una via que altera de forma lesiva l'ús constitucionalment admissible de l'exercici de la potestat legislativa.

La conseqüència de la incorporació a la Llei 43/2015 d'aquesta disposició transitòria sobre el sistema de distribució de competències és la vulneració de les competències de la Generalitat en matèria de serveis socials, ignorant la jurisprudència constitucional relativa als efectes de la capacitat de despesa de l'Estat sobre les competències de les comunitats autònomes. La concessió de subvencions constitueix una típica acció de foment de les administracions públiques en l'exercici de la funció executiva. Atès que, com reiteradament hem subratllat, la Generalitat, d'acord amb el que prescriu el bloc de la constitucionalitat, disposa de la competència exclusiva sobre serveis socials (art. 166.1 EAC), aquesta inclou en tot cas: «a) [...] les prestacions

econòmiques amb finalitat assistencial o complementàries d'altres sistemes de previsió pública».

Així mateix, i en el marc del que ha establert l'article 114.2 EAC i la reiterada jurisprudència constitucional (STC 13/1992, FJ 8.a) sovint evocada en aquest Dictamen, en allò que es refereix a la potestat subvencional de l'Estat, a la Generalitat li correspon «en les matèries de competència exclusiva, l'especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions [...], i també la regulació de les condicions d'atorgament i la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió». Per contra, per la regulació que es conté en la disposició transitòria única, tot aquest conjunt d'actes propis de la funció executiva són atribuïts a l'Estat.

La conclusió és, per tant, que la disposició transitòria única vulnera l'article 166.1 EAC, així com també l'article 114.2 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.1 CE.

6. Resta determinar si, com considera el Govern en la seva sol·licitud, la dita disposició de la Llei 43/2015 també lesiona el principi d'igualtat i el d'interdicció de l'arbitrarietat (art. 9.3 CE), així com també el dret a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), en la mesura que la seva condició de llei singular pugui sostroure a les persones físiques jurídiques públiques o privades interessades la possibilitat d'impugnar la concessió d'aquests ajuts.

Per determinar si això és així, no es pot obviar el que preveu l'apartat 3 de la disposició transitòria única, cosa que ens porta a negar, ja des d'ara, que el dret d'accés a la jurisdicció per obtenir la tutela judicial per part de les persones interessades pugui quedar impedit.

Això anterior es fonamenta en el fet que en l'apartat tres s'estableix un procediment basat en la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de

subvencions, i en el seu Reglament de desplegament. A través d'aquest procediment, els drets subjectius de les parts interessades en aquestes subvencions que no hagin estat atesos per l'Administració pública poden ser objecte del corresponent recurs davant la jurisdicció contenciosa administrativa. Concretament, l'apartat tres prescriu que: «[e]ls requisits dels beneficiaris, la seva acreditació, les despeses subvencionables, l'òrgan competent per a la concessió de les subvencions, els terminis, la forma de justificació, entre d'altres, es regulen» per la legislació general relativa a les subvencions a què ens hem referit. Així mateix, el seu Reglament de desplegament, aprovat pel Reial decret 887/2006, en el seu article 66, regula el procediment de concessió de les subvencions de concessió directa imposada a l'Administració per una norma de rang legal. En definitiva, un procediment administratiu reglat a través del qual instrumentar, si escau, la via jurisdiccional.

Per tant, hem de concloure afirmant que el dret a la tutela judicial no ha estat vulnerat ni, en conseqüència, tampoc els principis d'igualtat (art. 14 CE) ni d'interdicció de l'arbitrarietat (art. 9.3 CE).

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

## CONCLUSIONS

**Primera.** Els articles 6 i 7 de la Llei 43/2015, de 9 d'octubre, del tercer sector d'acció social vulneren les competències previstes a l'article 166.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.1 CE.

*Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.*

**Segona.** La disposició addicional sisena de la Llei 43/2015 no troba empara en l'article 149.1.1 CE.

*Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.*

**Tercera.** La disposició transitòria única de la Llei 43/2015 vulnera les competències previstes a l'article 166.1 EAC, així com també l'article 114.2 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.1 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

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