



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 4/2016, de 2 d'agost,
sobre la Resolució de 18 de maig de 2016, de la Secretaria d'Estat de
Serveis Socials i Igualtat, per la qual es convoquen subvencions
estatals destinades a la realització de programes d'interès general
amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les
persones físiques**

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 la Resolució de 18 de maig de 2016, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, per la qual es convoquen subvencions estatals destinades a la realització de programes d'interès general amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques (publicat l'extracte en el BOE núm. 125, de 24 de maig de 2016, i el text complet en la Base de Dades Nacional de Subvencions, el 3 de juny de 2016).

ANTECEDENTS

1. El dia 21 de juliol de 2016 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del conseller d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, del dia 19 de juliol (Reg. núm. 5442), 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 19 de juliol de 2016, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de la Resolució de 18 de maig de 2016, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, per la qual es convoquen subvencions estatals destinades a la realització de programes d'interès general amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques.

El Govern de la Generalitat, el mateix dia 19 de juliol de 2016, va formular el requeriment previ d'incompetència al Govern de l'Estat amb relació a la Resolució 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 21 de juliol de 2016, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre'n el dictamen

corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Francesc de Paula Caminal Badia.

3. En la mateixa sessió, de conformitat 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 26 de juliol de 2016, es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 5446) un escrit tramès pel conseller titular del Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, de data 25 de juliol de 2016, que adjuntava, com a documentació complementària, una nota de la mateixa data sobre les subvencions estatals en matèria de serveis socials elaborada pel Departament de Treball, Afers Socials i Famílies de la Generalitat de Catalunya, juntament amb una còpia de la Sentència del Tribunal Constitucional 70/2013, de 14 de març.

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 2 d'agost de 2016.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

El Govern de la Generalitat ha sol·licitat dictamen al Consell, prèviament a l'eventual plantejament d'un conflicte de competència davant el Tribunal Constitucional (art. 76.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i art. 16.2.b, 31.2 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de

Garanties Estatutàries), sobre la Resolució de 18 de maig de 2016, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, per la qual es convoquen subvencions estatals destinades a la realització de programes d'interès general amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques (en endavant, la Resolució o la Resolució de 18 de maig de 2016). En concret, el Govern sol·licita el parer d'aquest Consell respecte dels apartats primer, segon, quart, sisè, setè, vuitè i desè de la Resolució.

En aquest fonament jurídic exposarem, en primer lloc, de forma succinta, el contingut i la finalitat de la Resolució, així com els antecedents i el context normatiu on s'incardina. Seguidament, farem referència a l'objecte de la sol·licitud i als preceptes que qüestiona, com també als arguments que fonamenten els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat del Govern. Finalment, avançarem l'estructura del Dictamen per tal de donar una resposta adequada a les qüestions plantejades per la petició.

1. La Resolució, tal com indica el seu títol, convoca la concessió de les subvencions, en règim de concurrència competitiva, per a la realització de programes d'interès general per a l'any 2016, amb càrrec al crèdit ampliable 26.16.231F.484, consignat als pressupostos generals de l'Estat, procedent de la quantitat assignada a les activitats d'interès general considerades d'interès social en les declaracions de l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF).

Abans d'exposar breument l'estructura de la Resolució, cal fer una especial referència, en allò essencial, al context normatiu en què s'insereix la norma dictaminada. En aquest sentit, al marge de la referència que aquesta conté a la normativa d'àmbit general pel que fa a aspectes de caire procedimental, la Resolució, tal com exposa el seu preàmbul, es dicta en aplicació del Reial decret 536/2013, de 12 de juliol, pel qual s'estableixen les bases reguladores de les subvencions estatals destinades a la realització de programes d'interès

general amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques en l'àmbit de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat (en endavant, el Reial decret 536/2013), que estableix les bases reguladores de les dites ajudes públiques, desenvolupa la regulació dels fins d'interès general als quals es destina el percentatge del rendiment de l'IRPF i configura el règim de les entitats del tercer sector col·laboradores amb les administracions públiques. Aquesta norma reglamentària desenvolupa, al seu torn, el Reial decret llei 7/2013, de 28 de juny, de mesures urgents de naturalesa tributària, pressupostària i de foment de la investigació, el desenvolupament i la innovació (en endavant, el Reial decret llei 7/2013), en la part que fa referència a les qüestions esmentades (cap. II).

Segons estableix l'apartat segon, primer punt, de la Resolució, l'objecte de les subvencions és el finançament de programes d'interès general, amb càrrec a l'assignació tributària de l'IRPF, en l'àmbit de la competència pròpia de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, en què concorrin algun dels següents requisits: a) que l'execució dels programes correspongui a l'Administració general de l'Estat «bien por referirse a una materia cuya competencia de ejecución es del Estado, o bien porque concurra en el programa considerado en cada caso el requisito de la supraterritorialidad», o b) que es tracti de programes en què l'Estat tingui competència per establir les bases i s'acrediti alguna de les següents circumstàncies: «que resulten imprescindibles para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación del sector, o para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, o bien para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector». Altrament, el precitat apartat de la Resolució, en el seu segon punt, afegeix que seran subvencionables «los programas para la atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria, los programas para la atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral y los programas para el

fomento de la seguridad ciudadana y la prevención de la delincuencia, cuya definición, prioridades y requisitos específicos para su cumplimiento, figuran en el Anexo A de esta Resolución».

La realitat és, però, que la Resolució dictaminada segueix un model precedent i consolidat de finançament de programes d'interès social amb càrrec a l'assignació tributària de l'IRPF que, a l'empara de la disposició addicional cinquena de la Llei 33/1987, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 1988, s'instaurà aquell mateix any mitjançant l'aprovació del Reial decret 825/1988, de 15 de juliol, pel qual es regulen les finalitats d'interès social de l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques i, posteriorment, del Reial decret 195/1989, de 17 de febrer, pel qual s'estableixen els requisits i el procediment per sol·licitar les ajudes per a finalitats d'interès social, derivades de l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques. De fet, els precitats decrets han estat declarats expressament en vigor per la disposició derogatòria única del Reial decret llei 7/2013, en tot allò que no s'oposi a aquesta norma d'origen governamental.

D'aquesta manera, a partir de l'aprovació de la normativa anterior, les primeres convocatòries de les subvencions corresponents a l'assignació tributària de l'IRPF iniciaren una línia subvencional que, al llarg dels anys, s'ha adaptat a la realitat social de cada moment i ha ampliat progressivament les situacions de necessitat i els col·lectius que són objecte de protecció.

En efecte, ja des de principis dels anys noranta, s'ha perpetuat i reiterat un patró d'ajuts públics periòdic i sense solució de continuïtat, que promou actuacions per prevenir i pal·liar les situacions de necessitat, vulnerabilitat i/o marginació mitjançant l'articulació de programes d'interès social finançats, com hem dit, a càrrec de l'assignació tributària de l'IRPF, i que

s'han adreçat (i continuen adreçant-s'hi en la Resolució) prioritàriament a atendre les situacions de necessitat dels següents col·lectius: gent gran; persones amb discapacitat; persones amb addiccions; poble gitano; població reclusa i exreclusa; persones sense llar; dones en risc d'exclusió social; infants i família; joves; refugiats i asilats; persones migrants, i persones afectades pel VIH/sida. De la mateixa manera, les convocatòries anuals també han previst, de forma continuada, com a entitats que poden accedir a la condició de beneficiàries de les subvencions, la Creu Roja Espanyola i les entitats o organitzacions no governamentals sense ànim de lucre que tinguin com a finalitats institucionals la realització d'activitats d'interès social. Així mateix, les ordres ministerials i resolucions que, any rere any, han convocat la concessió de les subvencions de referència han atribuït constantment la tramitació, gestió i resolució de la concessió dels ajuts a òrgans estatals.

Aquesta situació de permanent i injustificada centralització de l'activitat de foment de l'Estat en l'àmbit dels serveis socials s'ha traduït, paral·lelament, en la corresponent conflictivitat en el si de la jurisdicció constitucional, la qual s'ha vist incrementada en els darrers temps, sobretot a partir de la STC 178/2011, de 8 de novembre. Així, com tindrem ocasió d'explicitar en els propers fonaments jurídics, el Govern ha impugnat en moltes ocasions les normes estatals que han desenvolupat les bases reguladores de les subvencions i/o les ha convocat i ha obtingut el corresponent pronunciament favorable per part del Tribunal Constitucional, que li ha reconegut amb caràcter general en aquest sector la competència per regular els aspectes no centrals del procediment i la gestió mateixa de les ajudes públiques (STC 78/2014, de 28 de maig; 70/2013; 52/2013, de 28 de febrer; 21/2013, de 31 de gener; 227/2012, de 29 de novembre; 243/2012, de 17 de desembre, i 177/2012, de 15 d'octubre). Ara bé, aquesta doctrina, elaborada a partir de nombroses resolucions dictades respecte de l'acció de foment del Govern de l'Estat quant a l'assistència social, però també en la major part dels àmbits de l'acció pública, ha estat ignorada per part d'aquest darrer, malgrat la

insistència del Tribunal a l'hora de recordar que ha de ser observada en totes aquelles actuacions futures que siguin substancialment coincidents.

En aquest punt convé fer una especial referència, de manera indicativa, als ajuts i les subvencions en l'àmbit dels serveis socials convocats per la Generalitat, en exercici de les seves competències, adreçats a finançar activitats d'interès social o d'utilitat pública, que són essencialment coincidents, tant pel que fa a les situacions de necessitat com als col·lectius vulnerables que busquen atendre, amb les activitats d'interès general objecte de finançament amb càrrec a l'assignació tributària de l'IRPF en virtut de la Resolució objecte d'aquest Dictamen.

En són clars exemples les subvencions a entitats per atendre famílies en situació de vulnerabilitat social (convocades per a l'any 2016 mitjançant la Resolució TSF/1539/2016, de 3 de juny), els ajuts de suport a l'autonomia en la pròpia llar (convocats per a l'any 2016 mitjançant la Resolució TSF/1487/2016, de 2 de juny), els ajuts del programa d'atenció social a les persones amb discapacitat (convocats per a l'any 2016 mitjançant la Resolució TSF/1486/2016, d'1 de juny), els ajuts per a famílies en què hagi tingut lloc un naixement, una adopció, una tutela o un acolliment (convocats per als períodes compresos entre l'1 de juliol i el 31 de desembre de 2015 i l'1 de gener i el 30 de juny de 2016 mitjançant l'Ordre BSF/289/2015, de 16 de setembre), i les subvencions del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies per a entitats (convocades per al 2016 mitjançant la Resolució TSF/964/2016, d'11 d'abril), destinades a diverses línies i accions subvencionables, entre les quals convé destacar les següents: a) programes d'atenció social i educativa adreçats a infants i a adolescents en situació de risc social; b) programes i actuacions de suport a joves tutelats i extutelats; c) programes i activitats d'integració social de persones estrangeres immigrades, sol·licitants d'asil i refugiades, i catalanes retornades i programes de no-discriminació; d) programes per realitzar projectes i

activitats en l'àmbit de la joventut; e) programes d'activitats i per a projectes de caràcter cívic, de participació ciutadana i de promoció del voluntariat i programes de suport al lleure educatiu diari; f) programes de suport a les famílies, incloent-hi serveis d'acompanyament a la família amb necessitats específiques i programes de suport a la criança; g) programes d'intervenció socioeducativa adreçats a infants i a adolescents en situació de risc, i h) programes de manteniment de serveis i establiments de serveis socials definits en l'actual cartera de serveis socials relatius a serveis especialitzats d'atenció a les persones grans amb dependència o risc social, a persones amb discapacitat, problemàtica social derivada de malaltia mental, drogodependències o altres addiccions, afectades pel virus VIH/sida o amb problemàtica social i risc d'exclusió social.

2. Quant a la seva estructura, la Resolució conté onze apartats i sis annexos (annex A, annex B i annexos I a IV). L'apartat primer convoca la concessió de subvencions estatals, en règim de concurrència competitiva, amb càrrec al crèdit ampliable 26.16.231F.484, consignat als pressupostos generals de l'Estat, procedent de la quantitat assignada a les activitats d'interès general considerades d'interès social en les declaracions de l'IRPF del període impositiu 2014, a la qual s'afegiran les dues terceres parts del valor de l'actiu hereditari procedent de les herències abintestat a favor de l'Administració de l'Estat. L'apartat segon de la Resolució, tal com hem avançat, fixa l'objecte i la finalitat de les subvencions; l'apartat tercer estableix quines són les entitats beneficiàries de les subvencions regulades en la Resolució; l'apartat quart detalla els requisits que han de complir les sol·licituds, el seu termini de presentació i la documentació que cal aportar; l'apartat cinquè prescriu els criteris per a la determinació de la quantia individualitzada de la subvenció; els apartats sisè, setè i vuitè regulen, respectivament, l'òrgan competent per a la instrucció del procediment de concessió de les subvencions, els criteris objectius de valoració de les entitats sol·licitants i dels programes presentats i la resolució del procediment i la reformulació de

sol·licituds; els apartats novè i desè determinen les despeses que poden ser subvencionades i la justificació de les despeses, respectivament, i, en darrer lloc, l'apartat onzè imposa a les entitats beneficiàries el deure d'incorporar en el material que utilitzin per a la difusió dels programes subvencionats el logotip del Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat, que s'adjunta a la Resolució mitjançant l'annex B.

Finalment, la Resolució conté una detallada descripció dels programes subvencionables així com de les prioritats i dels requisits específics que han de complir (annex A), els models que han de seguir les sol·licituds (annex I) i les memòries que han d'acompanyar-les (annexos II a IV).

3. El Govern exposa en la sol·licitud els motius en què fonamenta els seus dubtes sobre la constitucionalitat i l'estatutarietat de la Resolució. Sens perjudici que examinem els arguments específics adduïts amb ocasió de l'anàlisi de la norma, podem avançar en aquest punt que el peticionari al·lega que aquesta i, més concretament, els seus apartats primer, segon, quart, sisè, setè, vuitè i desè, envaeixen les «competències de la Generalitat de Catalunya en matèria d'assistència i serveis socials, en haver convocat i reservat a instàncies de l'Administració General de l'Estat les funcions d'execució administrativa per a la gestió, tramitació i concessió de les subvencions».

A parer seu, «resulta indiscutible que els programes subvencionables són materialment actuacions d'atenció a persones de col·lectius desfavorits o en situació de risc d'exclusió per tal de procurar la seva inserció social i, per tant, materialment es tracta d'activitats de prestació d'assistència social». Així, considera que les activitats subvencionades s'incardinen en la matèria competencial dels serveis socials respecte de la qual la Generalitat ha assumit la competència exclusiva ex article 166 EAC i afegix que l'article 114 EAC, relatiu a l'activitat de foment, disposa que correspon a la

Generalitat, en matèria de la seva competència exclusiva, l'especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions estatals territorialitzables, així com la regulació de les condicions d'atorgament i la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió.

Adicionalment, afirma que en la realització dels programes subvencionats per la Resolució no concorren les circumstàncies que exigeixen necessàriament la seva convocatòria, gestió i concessió centralitzada i manifesta que l'Estat no ha justificat la impossibilitat de «la seva gestió fraccionada o mitjançant mecanismes de cooperació» i, per aquest motiu, entén que és procedent la territorialització de la dotació pressupostària a favor de les comunitats autònomes per tal que aquestes convoquin, gestionin i concedeixin les subvencions en els seus respectius territoris. Per fonamentar aquest argument, la petició cita la doctrina del Tribunal Constitucional respecte d'aquesta matèria.

En darrer lloc, el sol·licitant considera que la manca de referència per part de la Resolució al títol competencial habilitant de l'Estat no permet entendre que la convocatòria i la gestió centralitzada de les subvencions trobi empara en les competències de l'Estat de l'article 149.1 CE, clàusules 1a i 13a, ni tampoc en les competències estatals en matèria de legislació laboral, sanitat, seguretat pública o educació (art. 149.1 CE, clàusules 7a, 16a, 29a i 30a).

4. Arribats a aquest punt, estem en condicions d'indicar quina serà l'estructura del Dictamen per tal de tractar adequadament les qüestions plantejades. Així, en el fonament jurídic segon, efectuarem l'enquadrament de la Resolució, la qual cosa farem a partir de l'anàlisi detallada del contingut material i de les prioritats dels programes d'interès general amb càrrec a l'assignació tributària de l'IRPF, llistats en el seu annex A i que són objecte de foment per part l'Estat. En el tercer, exposarem el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que, d'acord amb l'anterior

enquadrament, resulta aplicable a la regulació del règim subvencional i al procediment de gestió de les subvencions estatals convocades que ens ocupen i, en el darrer i quart fonament jurídic, aplicarem el dit paràmetre a la Resolució i, si s'escau, als preceptes que s'hi contenen.

Segon. L'anàlisi material dels programes de l'annex A de la Resolució de 18 de maig de 2016 i el seu enquadrament competencial

1. Una vegada ha estat delimitat en el fonament jurídic anterior l'objecte del Dictamen, ens correspon ara en aquest segon fonament jurídic dur a terme l'enquadrament del contingut concret i la finalitat principal dels programes objecte de les ajudes convocades, a fi de determinar quin és el títol competencial prevalent, ja que la legitimitat constitucional del règim normatiu i de la gestió d'aquelles, fixat per l'Estat, depèn en tot cas de les competències que tinguin en la matèria sobre la qual es projecten.

Abans de tot, però, és convenient recordar el context normatiu de la Resolució estatal per la qual es convoquen les subvencions que ara ens ocupen, ja esmentat en el fonament jurídic anterior. En primer lloc, el Reial decret llei 7/2013, que, entre altres qüestions, dedica el capítol II (art. 2 a 4) a regular els fins d'interès general als quals anirà destinat el percentatge del rendiment de l'IRPF, i el règim de les entitats del tercer sector col·laboradores amb les administracions públiques. Més específicament, segons la dita norma, aquestes finalitats són: l'atenció a les persones amb necessitats d'atenció integral sociosanitària, l'atenció a les persones amb necessitats educatives o d'inserció laboral, el foment a la seguretat ciutadana i la prevenció de la delinqüència, la protecció del medi ambient i la cooperació al desenvolupament (art. 2.1).

El preàmbul del mateix Reial decret llei declara que els àmbits d'actuació abans enunciats constitueixen d'ara endavant els eixos prioritaris de les

subvencions per als programes d'interès general finançats amb un percentatge de l'assignació tributària de l'IRPF. Afegeix que la distribució d'aquestes ajudes, que s'han estructurat fins ara en funció dels col·lectius protegits, manca de l'operativitat necessària. I conclou que «[l]as medidas expuestas constituyen la respuesta demandada con urgencia por la situación de los colectivos más desfavorecidos y las entidades que atienden sus necesidades y responden a un nuevo marco que se encuentra amparado en las competencias del Estado correspondientes a cada una de las materias referidas en el párrafo anterior conforme al artículo 149.1.2, .3, .5, .6, .7, .13, .15, .16, .23, .29, .30, .31 de la Constitución Española».

En vista d'aquestes declaracions, sembla que el legislador estatal vol donar una nova orientació material i competencial a les subvencions de la Resolució de 18 de maig de 2016. Ara bé, com constatarem a bastament més endavant, amb ocasió de l'anàlisi detallada del contingut dels programes del seu annex A, aquesta nova pretensió no se sustenta, ja que, com hem indicat, les dites subvencions constitueixen en realitat una continuació de la mateixa línia d'ajudes convocades en exercicis anteriors per als programes d'interès general finançats amb un percentatge de l'assignació tributària de l'IRPF.

En segon lloc, hem de remetre'ns també al Reial decret 536/2013, que desenvolupa els aspectes abans exposats del Reial decret llei 7/2013 i que, com el seu títol mateix indica, conté les normes que han de regir les convocatòries de les esmentades ajudes econòmiques. Val a dir que el Reial decret, en el seu preàmbul, afirma també que les subvencions a què fa referència constitueixen una nova activitat de foment, diferent de la que l'Estat ha dut a terme fins a l'actualitat amb la mateixa font d'ingressos. Nogensmenys, s'ha de destacar d'entrada que la norma reglamentària esmentada no invoca expressament cap títol competencial específic que habiliti l'Estat per regular les bases de les subvencions a què fa referència.

D'altra banda, esdevé il·lustratiu recordar que el mencionat Reial decret 536/2013 va ser objecte d'impugnació per part del Govern de la Generalitat davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem (STS 610/2016, de 15 de març), la qual va desestimar el recurs interposat amb l'únic argument que regula «actividades prestacionales sustantivas» emparades per títols competencials de l'Estat ex article 149.1 CE diferents del de l'assistència social (FD quart). Val a dir que aquesta conclusió respon a una mera afirmació declarativa que no està sustentada, en el text de la resolució, per cap escrutini material ni enquadrament competencial obtingut de l'examen del contingut de les accions que preveu la norma impugnada. D'acord amb això, i malgrat que per a l'emissió del present Dictamen no ens cal prendre en consideració l'esmentada Sentència del Tribunal Suprem, no és sobrer recordar que, des de la perspectiva de l'enjudiciament constitucional, el fet que una determinada funció o activitat compti amb una naturalesa total o parcial de tipus prestacional, en cap cas constitueix un criteri en si mateix idoni per identificar o predeterminar el poder titular de la potestat. Circumstància aquesta que encara esdevé més evident en matèries relacionades amb les polítiques públiques de suport a la ciutadania, com són les socials, en les quals una part molt substantiva de les funcions normatives i executives consisteixen en prestacions i respecte de les quals, per cert, l'Administració competent generalment i ordinària és l'autonòmica, segons prescriu el marc constitucional i estatutari mateix.

2. Arribats a aquest punt, i tenint en compte que les citacions competencials contingudes en el Reial decret llei 7/2013 no són determinants per emparar la regulació que s'hi conté sinó que la seva constitucionalitat resultaria, en tot cas, de l'exercici legítim de les competències estatals, analitzarem el contingut, el sentit i la finalitat dels programes d'interès social subvencionables a càrrec del percentatge de l'IRPF, que són objecte de la convocatòria publicada per la Resolució de 18 de maig de 2016, per tal

d'identificar finalment el títol competencial que, de forma preferent, resulta aplicable.

Per dur a terme aquesta tasca, addicionalment i complementària, compararem aquests programes amb els d'altres normes estatals anteriors (principalment, ordres ministerials) que, com hem dit en el fonament jurídic anterior, periòdicament i sistemàtica, han regulat i convocat, també centralitzadament, el mateix tipus de subvencions. I això resulta d'interès pel fet que el Tribunal Constitucional les ha declarades inconstitucionals, en la mesura que ha considerat que les actuacions promogudes es troben encabides en la competència exclusiva autonòmica sobre assistència i serveis socials i que, per tant, l'Estat no disposa de títol competencial suficient per detallar el procediment de tramitació de les subvencions ni, encara menys, per gestionar-les.

Aquest va ser el cas dels programes que preveu 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, que prendrem de referència (STC 70/2013), però també de les ordres SAS/1352/2009, de 26 de maig, i TAS/892/2006, de 23 de març, amb uns continguts que han plantejat, en essència, els mateixos problemes competencials (STC 52/2013 i 21/2013).

Així mateix, el Tribunal Constitucional també ha enquadrat en l'àmbit de l'assistència social altres supòsits en què, per exemple, es tracta de subvencions singularment i específica destinades al col·lectiu d'immigrants (Resolució de 16 de juliol de 2009, de la Direcció General d'Integració dels Immigrants, per la qual es convoca la concessió de subvencions a municipis, mancomunitats de municipis i comarques per al desenvolupament de programes innovadors a favor de la integració d'immigrants) establertes per

l'Estat a l'empara de l'article 149.2 CE. I això, per consistir en programes les actuacions dels quals «introduzcan nuevas formas de intervención social, que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local» (STC 78/2014, FJ 5.a).

Igualment, es pot fer esment d'una altra línia de subvencions per al desenvolupament de programes innovadors a favor de la integració d'immigrants (Ordre TAS/3441/2005, de 2 de novembre), que l'Estat també ha regulat i gestionat de forma completa a l'empara de l'article 149.1.15 CE (foment i coordinació general de la investigació científica i tècnica). En aquesta ocasió, seguint la seva doctrina mateixa, el Tribunal Constitucional, a l'hora de determinar quin és el títol competencial prevalent, ha considerat que el caràcter innovador dels projectes a finançar juntament amb la previsió de la possible transferència dels seus resultats al sistema general de serveis socials per a la integració dels immigrants són característiques que no «suponen, por sí mismas, que predomine la naturaleza investigadora». Per aquesta raó, entén que no s'aprecia en absolut «de forma inequívoca que la "naturaleza nítida y preponderante" (STC 138/2009, FJ 3) de la regulació contenida en la orden controvertida sea la investigación». I, consegüentment, conclou que les ajudes s'enquadren en la competència autonòmica sobre assistència i serveis socials i que la seva regulació (llevat dels aspectes centrals del procediment), tramitació i gestió corresponen a la comunitat autònoma (STC 227/2012, FJ 4.c).

A l'últim, dit això, una dada rellevant prèvia que és esclaridora a l'hora de subsumir la regulació de la Resolució en l'àmbit dels serveis socials és que tant aquesta norma com les ordres estatals abans indicades, referides a les convocatòries de subvencions d'exercicis anteriors a càrrec de l'assignació tributària de l'IRPF, atribueixen la tramitació, la gestió i l'atorgament de les ajudes públiques als òrgans competents de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, al mateix temps que preveuen que les entitats que en

poden resultar beneficiàries i que han de desplegar les actuacions promogudes formen part del tercer sector o són organitzacions no governamentals de tipus assistencial.

3. Per tant, abans de procedir a l'esmentada anàlisi del contingut dels programes, cal recordar la doctrina constitucional sobre l'abast del concepte d'assistència social des d'una perspectiva competencial. De forma reiterada, i fins a l'actualitat, el Tribunal l'ha delimitat a partir de les pautes ofertes pels instruments internacionals, com ara la Carta social europea, i ha reconegut que es tracta d'un mecanisme protector afí a la Seguretat Social. Malgrat tot, ha declarat que l'assistència social presenta els seus trets propis, i l'ha diferenciat de la Seguretat Social en la mesura que empra tècniques distintes i que es projecta sobre situacions de necessitats específiques, sentides per grups de població diversos que, precisament, aquesta última no cobreix. D'aquesta manera, entén que l'assistència social és una tècnica pública de protecció, que no es pot confondre amb l'originària i clàssica beneficència privada, i que es caracteritza principalment perquè, d'una banda, se sosté al marge de qualsevol obligació de contribució o col·laboració econòmica prèvia per part dels destinataris o beneficiaris i, de l'altra, la dispensen ens públics o organismes que en depenen o bé entitats privades, cas en el qual els poders públics desenvolupen només funcions de foment o de control (entre moltes d'altres, STC 18/2016, de 4 de febrer, FJ 7; 78/2014, FJ 5; 36/2012, de 15 de març, FJ 4, o 171/1998, de 23 de juliol).

Dit això, resulta d'interès recordar que, com ja vàrem explicitar en el nostre Dictamen 13/2012, de 13 de setembre, recollint doctrina consultiva anterior (DCC 279, de 29 de gener de 2007, FJ II), es detecta una tendència a l'abandonament del terme assistència social a favor del de serveis socials, per tal de defugir-ne el caràcter més beneficosocial, atès que els destinataris principalment són uns determinats grups socials desfavorits amb risc de marginació i d'exclusió social. En aquest sentit, hem afirmat que ambdues

expressions són substancialment coincidents i alhora permeten definir una mateixa activitat sobre la qual es projecta l'actuació de les diverses administracions públiques, en el marc de llurs competències (DCGE 21/2015, de 3 de desembre, FJ 2), i hem definit els serveis socials com «el conjunt d'activitats i de programes dedicats a millorar el benestar de les persones i dels grups, o també el d'aquelles activitats d'ajuda humana, tècnica i encara material, demandada per la població en situació de necessitat» (DCC núm. 279, FJ II).

En consonància amb la doctrina constitucional i consultiva abans exposada, i a títol indicatiu, el precitat concepte de serveis socials es veu reflectit i desenvolupat a Catalunya en la vigent Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (modificada, entre d'altres, per la Llei 13/2014, de 30 d'octubre, d'accessibilitat), aprovada a fi d'adequar i d'adaptar el sistema català de serveis socials a la realitat i a les necessitats de la societat.

D'aquesta manera, de conformitat amb l'esmentada Llei 12/2007, els serveis socials tenen com a finalitat assegurar el dret de les persones a viure dignament durant totes les etapes de la vida mitjançant la cobertura de llurs necessitats personals bàsiques i de les necessitats socials, en el marc de la justícia social i del benestar de les persones (art. 3.1). Els serveis socials s'ofereixen a tota la població i tenen com a destinataris les persones que necessiten informació, valoració, diagnòstic, orientació, suport, intervenció i assessorament individual, familiar o comunitari per fer front a situacions de necessitat personal bàsica, de manca de cohesió social o familiar o de desigualtat i per prevenir-les (art. 6.1). Ultra això, la citada Llei estableix com a destinataris dels serveis socials, especialment, les persones que estiguin en alguna o algunes de les següents situacions amb necessitat d'atenció especial (art. 7): discapacitat física, psíquica o sensorial; malalties mentals i malalties cròniques; necessitats socials, com les relacionades amb la manca d'habitatge o amb la desestructuració familiar; drogodependències i

altres addiccions; violència i delinqüència juvenils; exclusió i aïllament socials; vulnerabilitat, risc o dificultat social per a la gent gran, la infància i l'adolescència; violència masclista i les diverses manifestacions de violència familiar; discriminació per raó de sexe, lloc de procedència, discapacitat, malaltia, ètnia, cultura o religió o per qualsevol altra raó; problemes de convivència i de cohesió social; el fet d'haver estat víctima de delictes violents, un mateix o els familiars; sotmetiment a mesures d'execució penal, propi o dels familiars; condicions laborals precàries, desocupació i pobresa; urgències socials; emergències socials per catàstrofes, o petició d'asil.

4. Després de les consideracions efectuades, estem en condicions de dur a terme l'examen de l'annex A de la Resolució, que conté una relació detallada dels programes i les actuacions prioritàries objecte de convocatòria, estructurant-los en tres grans blocs: I, programes d'atenció a les persones amb necessitats d'atenció integral sociosanitària; II, programes d'atenció a les persones amb necessitats educatives o d'inserció laboral, i III, programes per al foment de la seguretat ciutadana i la prevenció de la delinqüència.

Per desenvolupar aquesta tasca, entre els títols competencials que hem vist que llista indiscriminadament el preàmbul del Reial decret llei 7/2013, tindrem en compte, en la mesura que puguin resultar afectats, ni que sigui incidentalment, alguns àmbits de què fan esment les actuacions promogudes, les competències previstes a l'article 149.1 CE, clàusules 2a (immigració), 7a (legislació laboral), 15a (foment i coordinació general de la investigació científica i tècnica), 16a (bases i coordinació general de la sanitat), 29a (seguretat pública) i 30a (normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 CE).

D'entrada, però, descartarem la procedència d'altres títols competencials, com ara els de l'article 149.1.1 i .13 CE, invocats per part de l'Estat en les

convocatòries equivalents dels exercicis anteriors a la que ara ens ocupa, l'aplicació dels quals ha rebutjat sistemàticament l'alt tribunal:

Pel que fa a l'article 149.1.13 CE (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica), amb l'argument 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" (STC 243/2012, de 17 de diciembre, FJ 2)» (STC 70/2013, FJ 5).

Respecte de l'article 149.1.1 CE (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), atès que «de una parte, los beneficiarios de las ayudas previstas son organizaciones no gubernamentales y entidades sociales que reúnen determinados requisitos; de otra, el objeto de las ayudas previstas es la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales de interés general, así como actuaciones integrales contra la exclusión social para la erradicación de la pobreza y demás actuaciones de solidaridad social. En suma, resulta clara la desvinculación de la orden controvertida con respecto al título competencial estatal ex artículo 149.1.1 CE» (STC 52/2013, FJ 5; 21/2013, FJ 6, i 33/2014, de 27 de febrer, FJ 4). Efectivament, ni pel seu objecte ni pel contingut, les subvencions controvertides tenen una connexió directa amb la regulació de les condicions bàsiques per garantir la igualtat en les posicions jurídiques fonamentals en l'exercici dels drets i les llibertats constitucionals i en el compliment dels deures constitucionals (per totes, STC 70/2013, FJ 4.a).

Del mateix parer ha estat també aquest Consell, quan s'ha pronunciat explícitament sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de l'Ordre

SSI/1199/2012, en el Dictamen núm. 14/2012, de 18 de setembre (FJ 2), al qual tornarem a fer referència en altres parts del nostre estudi.

A) Quant al primer grup, relatiu a la «atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria», està integrat per setze programes, que tenen un contingut, una finalitat i uns destinataris que, en la seva major part, són coincidents amb d'altres que havien estat objecte de subvenció per part de l'Estat en les ordres anteriors i que, per tant, constitueixen actuacions destinades principalment a promoure la inclusió social, prevenir situacions de risc i, en general, millorar les condicions socials dels col·lectius menys afavorits o febles, com ara les famílies en situacions de dificultat, els nens, les persones sense llar, les ètnies susceptibles de marginació, les persones grans i les persones amb discapacitats i els familiars que en tenen cura, les persones recluses, exrecluses i sotmeses a mesures alternatives, les persones amb addiccions i les persones afectades amb VIH/sida.

a) En efecte, arran d'un examen comparatiu, es pot afirmar, a simple vista, que els programes 8 (atenció integral per a la promoció de l'autonomia personal de les persones amb discapacitat), 9 (promoció i adequació de centres i unitats d'atenció a persones amb discapacitat), 10 (suport i descans per a familiars cuidadors de persones amb discapacitat), 12 (atenció sociosanitària dirigida a persones recluses i exrecluses i sotmeses a mesures alternatives), 13 (atenció sociosanitària dirigida a joves), 14 (atenció integral a les persones grans mitjançant serveis que facilitin la seva permanència en el domicili i en el seu entorn social i familiar, així com els dirigits al suport de les seves famílies i cuidadors), 15 (suport al manteniment de xarxes de serveis d'atenció sociosanitària a persones amb addiccions) i 16 (suport al manteniment de serveis d'atenció a persones amb VIH i sida) tenen finalitats i destinataris coincidents amb els dels programes 2.4, 4.1, 4.2, 5.1, 5.2, 5.3, 6.1, 6.2, 9.1 i 10.1 de l'Ordre SSI/1199/2012, abans esmentada. Per tant,

d'acord amb la mateixa doctrina constitucional, són enquadrables en l'àmbit dels serveis socials.

b) Seguint amb aquest bloc de programes, n'hi ha alguns que, aparentment, presenten diferències minses amb els de les ordres que precedeixen la Resolució, però, com s'exposarà a continuació, aquestes variacions, merament accessòries, fruit de l'evolució i l'adaptació lògica de les actuacions promocionades a les noves necessitats i els requeriments socials, no canvien de forma significativa la naturalesa del contingut ni de la finalitat d'aquests programes respecte dels convocats en exercicis anteriors. En aquest sentit, no s'ha d'oblidar que les situacions de necessitat que cobreix l'assistència social han de ser apreciades i determinades tenint en compte el context general en què es produeixen i en connexió amb les circumstàncies econòmiques, les disponibilitats del moment i els menesters dels diversos grups afectats.

Aquest seria el cas del programa 2 (intervenció per a famílies amb necessitats especials d'atenció integral socio sanitària) que, tot i que esmenta expressament la finalitat «socio sanitària», no constitueix una novetat *per se*, atès que ja es trobava inclosa clarament en les prestacions que fomentava el programa anterior equivalent (1.6) de l'Ordre SSI/1199/2012, destinat al mateix col·lectiu de famílies en la mateixa situació de risc o exclusió. A una conclusió semblant s'arriba respecte dels programes 3 de la Resolució i 1.7 de l'Ordre; 4 i 1.8; 6 i 11.2; 7 i 7.2, i 11 i 3.1, enquadrats pel Tribunal Constitucional en la matèria d'assistència social amb motiu de l'anàlisi de l'esmentada Ordre SSI/1199/2012 (STC 70/2013, FJ 2).

c) Finalment, cal fer esment de dos ulteriors programes d'aquesta categoria, pel fet que, d'entrada, no tenen un programa equivalent en les ordres precedents. El programa núm. 1, amb la denominació, «[p]rogramas de urgencia», que té com a objectiu promoure la inclusió social, atenent les

necessitats bàsiques, urgents i puntuals de les persones en situació de pobresa i vulnerabilitat per tal de garantir-ne la salut, i que no pot consistir en el lliurament de quantitats en metàl·lic (llevat de pagaments per als subministraments de l'habitatge de l'usuari, com ara llum, gas, telèfon i aigua). Resulta clar, pel seu contingut i la seva finalitat, que som davant d'unes actuacions inserides en la matèria de serveis socials que, com en els casos anteriors, tenen per objecte protegir els individus dels col·lectius més desfavorits i febles quan es trobin en situacions de risc greu per a les seves necessitats més bàsiques. I aquest tipus d'actuacions per tal de pal·liar la pobresa en les seves manifestacions més quotidianes, així com per garantir un nivell de vida adequat i una millora contínua de les condicions d'existència dels més desvalguts, és quelcom que participa plenament de la naturalesa de l'acció i els serveis socials. D'altra banda, substancialment, tampoc no es troba gaire lluny del programa 13 de l'Ordre SSI/1199/2012, destinat a pal·liar situacions d'emergència social, en casos de riscos impredecibles que generin necessitats socials d'urgent o inajornable satisfacció.

En conclusió, el programa analitzat s'insereix de forma preponderant en el sistema general dels serveis socials, ja que s'até de forma nítida a la finalitat d'assegurar les necessitats bàsiques dels col·lectius més desfavorits, així com a la prevenció i la pal·liació de les situacions de caràcter urgent que poden portar a l'exclusió social dels afectats.

El programa número 5, relatiu a la prevenció i la promoció de la salut, dirigit a la població immigrant, té com a objectiu la formació i la informació a aquest col·lectiu de diferents aspectes relacionats amb aquest àmbit (vacunació infantil, salut sexual i reproductiva, eradicació de pràctiques contràries a aquesta darrera, formació de professionals de la salut, etc.), com també la investigació o l'anàlisi sobre la prevalença de determinades malalties en l'esmentada població i sobre els determinants de la seva salut.

Com en el cas anterior, malgrat el seu caràcter inèdit, com a mínim en la forma, respecte de les convocatòries anteriors, hem d'examinar-ne el contingut i la naturalesa per determinar si pot trobar empara en la competència de sanitat ex article 149.1.16 CE.

En primer lloc, val a dir que, com hem vist, els programes adreçats a la població immigrant han format tradicionalment part de les accions en l'àmbit dels serveis socials, subvencionades a càrrec de l'IRPF, i gestionades per administracions i entitats pròpies del sector. Dit això, la novetat principal rau en el fet que, en aquesta ocasió, presenten determinades iniciatives d'orientació sociosanitària enfocades a informar sobre les malalties que més comunament afecten aquests col·lectius per raó de la seva condició de nous, segons les seves circumstàncies, bàsicament socioeconòmiques però també, algunes d'elles, de concepció cultural i, per tant, en definitiva, a prevenir-les.

Així, s'enuncien programes d'informació sobre vacunació infantil i salut sexual i reproductiva. Com es detalla en la llista de la Resolució, el contingut de les accions és eminentment informatiu (trasllat d'informació sobre recursos i serveis), educatiu (de conscienciació o modificació d'hàbits) i fins i tot d'estudi sociosanitari (prevalença de determinades malalties).

Aquesta configuració, analitzada en el seu conjunt i de manera integrada, indubtablement se situa en el camp del treball de les polítiques i dels serveis socials: per raó dels receptors —els col·lectius d'immigrants—, per l'orientació —dirigida a formar, informar i obtenir dades— i pels operadors que les monitoritzen —bàsicament també organitzacions no governamentals que treballen amb immigrants—. D'acord amb aquesta caracterització, resulta clar que, malgrat que puguin presentar connexions en la seva execució i resultats amb el sistema sanitari o de salut pública, la seva substància no forma part del contingut propi de la competència estatal del

títol ex 149.1.16 CE, referent a la sanitat exterior, les bases i la coordinació general de la sanitat.

Efectivament, una jurisprudència constitucional prolixa així ho acredita, quan en les seves nombroses resolucions situa la dita competència estatal en l'àmbit de la regulació que defineixi el sistema de salut pública, el qual té per objecte i finalitat garantir la protecció de la salut, per tal d'assegurar un mínim igualitari, de vigència i aplicació a tot l'Estat, a l'efecte del gaudi de les prestacions sanitàries, com també proporcionar uns drets comuns a tots els ciutadans en aquest àmbit (STC 98/2004, de 25 de maig, FJ 6 i 7). I això, fonamentalment, tal com vam tenir ocasió d'estudiar en el nostre DCGE 6/2012, d'1 de juny, sobre el Reial decret llei 16/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents per garantir la sostenibilitat del Sistema Nacional de Salut i millorar la qualitat i la seguretat de les seves prestacions, a partir de l'articulació d'una cartera de serveis, vinculada en bona part al sistema de la Seguretat Social, i de les corresponents prestacions sanitàries mèdiques adreçades a tota la ciutadania (FJ 3).

En conseqüència, el present programa, malgrat la seva intitulació, al·lusiva parcialment al vessant sanitari, ha de ser enquadrat també en la matèria dels serveis socials i no troba empara, per tant, en el títol estatal precitat (art. 149.1.16 CE).

B) Respecte del conjunt de programes referits a la «atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral», que es classifiquen en disset tipologies, cal assenyalar que comprenen també un conjunt d'actuacions que són substancialment equivalents a les que ha finançat l'Estat en anys anteriors a càrrec de l'assignació tributària de l'IRPF i que el Tribunal Constitucional ha declarat encabides en l'àmbit de les competències exclusives autonòmiques sobre assistència i serveis socials (per totes, STC 70/2013, FJ 2).

Ara bé, l'agrupació d'aquests programes sota la denominació de finalitats educatives i d'inserció laboral fa oportú recordar prèviament quin és l'abast de la competència estatal sobre legislació laboral (art. 149.1.7 CE), un dels títols que cita el Reial decret llei 7/2013 per justificar la regulació d'aquest tipus d'ajudes. En aquest sentit, es poden emparar en l'esmentada competència totes les normes, amb independència del seu rang, que regulen (en el seu aspecte individual i col·lectiu) la relació laboral, entesa aquesta com la que s'estableix entre el treballador assalariat i l'empresa on presta els seus serveis, l'estatut de la qual es regeix pel contracte de treball (per totes, STC 228/2012, de 29 de novembre, FJ 3). Una anàlisi exhaustiva sobre la distribució competencial entre l'Estat i la Generalitat en matèria de treball i relacions laborals (art. 170 EAC), incloent-hi l'estudi de l'evolució del contingut de l'article 149.1.7 CE segons la jurisprudència constitucional elaborada al llarg del temps, està recollida en el nostre DCGE 26/2014, de 18 de desembre (FJ 4), al qual ens remetem en nom de la brevetat.

Pels mateixos motius, també convé fer esment de l'article 149.1.30 CE que, en allò que ara interessa, atribueix a l'Estat les «normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució, a fi de garantir el compliment de les obligacions dels poders públics en aquesta matèria». Com vàrem indicar en el nostre DCGE 3/2014, de 28 de gener (FJ 1), aquest precepte constitucional inclou un complex equilibri de drets i llibertats en l'àmbit educatiu que s'articula, principalment, sobre la base, d'una banda, del dret de tots a l'educació (art. 27.1 CE), que ha de ser preservat pels poders públics mitjançant la garantia de l'obligatorietat i la gratuïtat de l'ensenyament bàsic (art. 27.4 CE), i una programació general de l'ensenyament (art. 27.5 CE), així com la inspecció i l'homologació del sistema educatiu (art. 27.8 CE). També es recull el dret dels pares, professors i alumnes a intervenir en el control i la gestió dels centres sostinguts amb fons públics (art. 27.7 CE). I, de l'altra, del reconeixement de l'anomenada llibertat d'ensenyament, que es manifesta en la llibertat de

creació de centres docents, dins el respecte dels principis constitucionals (art. 27.6 CE), i en el dret dels pares que els fills rebin la formació religiosa i moral que vagi d'acord amb les seves conviccions (art. 27.3 CE).

Segons la doctrina constitucional i consultiva, a l'empara d'aital competència, correspon a l'Estat la funció de definir els principis normatius, generals i uniformes de les matèries contingudes en aquest dret fonamental, amb la finalitat de garantir una «formación común» dels estudiants o un «nivel mínimo de homogeneidad en la formación de los escolares», cosa que es concreta, entre d'altres, en la fixació dels anomenats ensenyaments mínims, els continguts, els objectius i els horaris setmanals (STC 87 i 88/1983, de 27 d'octubre, FJ 4 i 3, respectivament; DCGE 7/2012, de 8 de juny, FJ 2).

a) Dit això, si analitzem les prioritats que persegueixen els programes d'aquest segon bloc, més enllà de la denominació formal que puguin tenir assignada, els núm. 21 (inserció laboral de joves en situació de dificultat social, que hagin estat sota una mesura de protecció); 22 (facilitar la conciliació entre la vida laboral, familiar i personal); 23 (inserció laboral per a famílies que es trobin en situació d'especial dificultat); 24 (accés a l'ocupació per a persones en situació o en risc d'exclusió); 25 (inserció sociolaboral i educativa dirigits a la població gitana); 26 (promoure la inserció sociolaboral dels joves i les persones desocupades de llarga duració); 27 (foment de la cultura d'emprenedoria, la creació d'empreses i l'autoocupació); 29 (inserció laboral de les dones); 30 (inserció sociolaboral de les persones amb discapacitat); 31 (inserció sociolaboral de persones recluses, exrecluses i sotmeses a mesures alternatives); 32 (inserció sociolaboral de les persones migrants), i 33 (inserció sociolaboral de les persones amb infecció VIH/sida), per bé que els col·lectius destinataris s'amplien o es redueixen, segons els casos i les exigències del moment, són tots ells coincidents, en allò essencial, amb els programes 1.1, 1.6, 2.1, 3.1, 3.2, 5.1, 7.1, 7.2, 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 9.1, 9.2, 10.2, 10.3, 10.4, 10.5, 11.1 i 11.4 de l'Ordre SSI/1199/2012, els

quals el Tribunal Constitucional ha considerat també enquadrats, atesos la seva naturalesa, el seu contingut i la seva finalitat, en la matèria competencial relativa a l'assistència i els serveis socials.

D'altra part, hem d'assenyalar que la integració laboral de les persones desfavorides esdevé no només una font d'ingressos sinó que coadjuva a la creació de tota una xarxa de relacions socials que afavoreix la inclusió social d'aquests col·lectius, cosa que és pròpia i preferent de l'assistència i els serveis socials. El fet d'afegir formalment i nominal l'adjectiu «laboral» en els títols d'aquests programes no canvia la seva naturalesa ni els reconduïx a l'àmbit de les competències que sobre legislació laboral corresponen a l'Estat a l'empara de l'article 149.1.7 CE, ja que no estem davant, per exemple, de la regulació del règim jurídic de les empreses d'inserció ni, en definitiva, d'una regulació que, de forma preponderant i inequívoca, s'insereixi en l'àmbit de les relacions del treballador per compte aliè.

Això anterior queda, d'altra banda, palesat en les ordres ministerials que precedeixen la Resolució objecte de dictamen que, com hem vist, contenen diversos i semblants programes d'inserció laboral per al mateix tipus de col·lectius i que el Tribunal Constitucional va considerar tots ells enquadrats en la competència autonòmica exclusiva sobre serveis socials.

Altrament, tampoc no resultaria aplicable al cas que ens ocupa la jurisprudència elaborada en les STC 178/2015, de 7 de setembre, i 111/2012, de 24 de maig, que van considerar inserides en l'àmbit de la legislació laboral ex article 149.1.7 CE un seguit de subvencions per afavorir programes establerts i gestionats pel Servei Públic d'Ocupació Estatal (SEPE) per a la formació de persones amb necessitats formatives especials o amb dificultats per a la seva inserció o qualificació professional. I això perquè es tractava de l'àmbit pertanyent a la formació professional per a l'ocupació, en el qual s'integren els subsistemes de formació professional contínua dels

treballadors assalariats o en actiu i de formació professional ocupacional (FJ 3 i 7, respectivament).

Així mateix, com hem vist, eren accions formatives subvencionades per l'esmentat òrgan del Ministeri d'Ocupació i de Seguretat Social, a les quals tenien accés en general les fundacions i les associacions privades, mentre que en el cas que ara s'examina són ajudes que provenen d'un òrgan del Ministeri de Serveis Socials i Igualtat, i estan destinades específicament a les entitats del tercer sector col·laboradores amb l'Administració (apt. segon de la Resolució i art. 4.1 RDL 7/2013). En aquest sentit, cal assenyalar que la Llei estatal 43/2015, de 9 d'octubre, del tercer sector d'acció social, defineix aquest darrer com «la part de la nostra societat que sempre ha estat present en les accions que han tractat de fer front a les situacions de desigualtat i d'exclusió social» (preàmbul). I que les entitats abans esmentades són 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, així com dels drets econòmics, socials o culturals de les persones i dels grups que pateixen condicions de vulnerabilitat o que estan en risc d'exclusió social (art. 2). Per tant, tenen com a finalitat actuar com a coadjuvants de la gestió pública en les accions contra l'exclusió social, de manera que duen a terme una crucial tasca integradora, cohesionadora i de participació en la lluita contra la marginació i l'exclusió de determinats grups socials (DCGE 21/2015, FJ 1 i 2).

Ultra això, tornant a l'esmentada STC 178/2015 (FJ 7 a 10) i pel que ara interessa, s'ha de significar que l'alt tribunal, tot i reconeixent que l'Estat està habilitat per regular els aspectes normatius de les dites subvencions, pel fet que les ha considerat encabides en l'àmbit laboral (cosa que ja hem dit que no és el cas objecte de dictamen), ha rebutjat igualment la centralització

de la seva gestió, la qual, en tot cas, ha de correspondre a les comunitats autònomes en virtut de les seves competències executives; en aquest supòsit, en matèria de treball (art. 170 i 114.4 EAC).

b) Semblants consideracions hauríem de fer amb relació als programes 17 (promoció de l'educació, sanitat i qualitat de vida infantil i protecció dels drets de la infància), 18 (atenció integral educativa i sociosanitària en serveis residencials per a la infància en situació de dificultat social), 19 (atenció a menors amb necessitats educatives i sociosanitàries, promocionant la seva necessitat d'integració en un medi familiar, mitjançant l'adopció i l'acolliment) i 20 (prevenció i atenció educativa i sociosanitària davant la violència cap a la infància), que, si bé afegeixen expressament al seu títol la finalitat de desenvolupament educatiu i sociosanitari, són plenament coincidents amb els continguts i els objectius perseguits pels programes 1.2, 1.3, 1.4, i 1.5 de l'Ordre SSI/1199/2012 i, per tant, les actuacions subvencionades, inseribles de forma prevalent en la matèria competencial de serveis socials.

Això és, en el cas dels programes 17 i 1.2, de la Resolució i l'Ordre, respectivament, es tracta de la promoció d'activitats educatives, culturals i de temps lliure que coadjuvin a la sensibilització sobre els drets de la infància i facilitin l'intercanvi d'informació institucional que possibiliti la relació dels infants amb les famílies. En el dels 18 i 1.3, tots dos dirigits als menors en situació de dificultat social que estan allotjats en serveis residencials, l'objecte és potenciar factors de desenvolupament personal i habilitats socials per a la seva integració i/o reinserció social. En el dels programes 19 i 1.4, estem davant, en ambdós supòsits, de mesures adreçades a la integració dels menors en un medi familiar adequat, a través dels mecanismes d'adopció i acollida. I, en el dels programes 20 i 1.5, la prioritat és fomentar accions que permetin la prevenció, la detecció i la intervenció, si escau, del maltractament i de l'explotació infantil. El fet que la Resolució afegeixi que

aquesta intervenció serà per atendre necessitats educatives i sociosanitàries, com és lògic i no pot ser d'una altra manera, atès que es tracta de dos dels aspectes fonamentals de l'objectiu final dirigit a la protecció del menor en situació de risc de maltractament, no altera la naturalesa prevalent d'assistència social del programa actualment subvencionat que, a més, és clarament hereu del que l'ha precedit.

A l'últim, el programa 28 (transmissió de valors solidaris entre els joves) és equiparable al programa 2.2 de l'Ordre quant al seu enquadrament en l'àmbit dels serveis socials, ja que en els dos casos les accions fomentades tenen com a finalitat principal promoure la solidaritat social i, en definitiva, la convivència ciutadana, aspectes tots ells propis dels serveis socials. Així, consisteixen en la transmissió de valors solidaris de convivència, tolerància i igualtat de les persones, a través de l'educació, formal i no formal, i en el desenvolupament d'accions preventives contra qualsevol tipus de discriminació.

C) Pel que fa al tercer i darrer grup de programes, «para el fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia», també hem d'assenyalar que el seu contingut és en gran part coincident amb els ja previstos (1.3 i 3.3), en el seu moment, a l'Ordre SSI/1199/2012, concretament pel que fa als numerats com a 34 i 35, adreçats a executar mesures en l'àmbit dels menors en situació de conflicte social i sotmesos al règim obert, i de les dones susceptibles de ser objecte de violència de gènere. Respecte del programa 36, aquest constituïria l'única novetat significativa en relació amb convocatòries anteriors, tot i que, de fet, allò que preveu no és sinó una ampliació de les línies d'ajuts subvencionals a un altre col·lectiu de potencials víctimes, en el present cas per raó de discriminació, odi o intolerància.

En conseqüència, com en els supòsits anteriors, del contingut material de les accions, dels col·lectius susceptibles de ser-ne beneficiaris i dels agents i de les organitzacions que els han de gestionar, no hi ha dubte que el seu enquadrament també ha de situar-se en la competència dels serveis socials, sense que pugui trobar empara en el títol estatal de la seguretat pública ex article 149.1.29 CE. I això és d'aquesta manera perquè, com hem exposat anteriorment, les polítiques públiques de suport i integració adreçades a col·lectius febles o en situació de risc, per raó de la seva vulnerabilitat, inclosa la circumstància d'esdevenir víctimes en un sentit ampli, com seria el cas, fins i tot, dels menors conflictius o infractors, formen part, segons una reiterada jurisprudència constitucional de què ja hem fet esment abans, de l'àmbit dels serveis socials, conegut també com a benestar social o, més actualment, acció social.

Per contra, tal com també ha repetit el Tribunal Constitucional, la competència de la seguretat pública, i en concret el vessant de la seguretat ciutadana, ha de ser interpretada de manera acotada, per tal que no esdevingui un títol transversal que, per raó de la seva àmplia finalitat de protecció de les persones i els béns, envaeixi altres competències sectorials que, tot i connexes, són materialment diferents. D'aquesta forma, la invocació del títol estatal ha de limitar-se a aquells supòsits en els quals les mesures preventives i reactives presenten una íntima connexió amb l'objectiu d'«evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública» (STC 148/2000, d'1 de juny, FJ 10), les quals sovint són identificables com a tals perquè compten amb la intervenció, directa o indirecta, de les forces i els cossos policials i de les corresponents autoritats governatives. Així, malgrat que el ventall d'accions pot arribar a esdevenir molt ampli, aquest ha de ser convenientment precisat pel legislador (STC 86/2014, de 29 de maig, FJ 4) per evitar un desbordament il·legítim.

D'acord amb aquesta configuració, resulta evident que els programes mencionats de l'Ordre (34, 35 i 36) compten amb una naturalesa «nítida y preponderante» (STC 177/2012, FJ 4), característica de les accions de contingut social eminentment preventives, formatives i reparadores, adreçades a col·lectius vulnerables, en aquest cas víctimes efectives o potencials (menors, dones i altres col·lectius sensibles), que requereixen del paraigua protector de la política pública, proveït a partir d'entitats civils sense afany de lucre.

Conseqüentment, la possible cobertura del títol estatal de la seguretat ciutadana (art. 149.1.29 CE), pel mer fet formal o retòric consistent en la circumstància que els precitats programes són agrupats sota la intitolació d'una terminologia pròpia de l'àmbit de la seguretat pública, «fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia», ha de ser del tot descartada com a resultat de la conclusió que aporta l'anàlisi del seu veritable contingut material. Així, no es pot confondre l'autèntica naturalesa de la matèria amb la possible incidència beneficosa, ni que sigui a petita escala, segons el volum de recursos disponible, de l'assoliment dels objectius dels programes en clau comunitària i cívica, i llur connexió amb la finalitat àmplia de la seguretat pública, que no és altra que la convivència pacífica.

Per tant, i en definitiva, hem de concloure que els programes d'aquest tercer bloc de la Resolució formen part de l'esquema tradicional d'accions gestionades per organismes i entitats de l'àmbit públic i social dedicades a intervenir en suport de col·lectius vulnerables i en situació de risc d'exclusió o discriminació i que, generalment, consisteixen en la provisió de recursos i serveis que coadjuven a la garantia de la seva autonomia personal i de la seva protecció com a persones i com a integrants de determinats grups.

Tercer. El marc constitucional i estatutari en matèria de serveis socials i l'activitat de foment

Després de les consideracions efectuades, resulta suficientment demostrat que el contingut i la finalitat dels programes objecte de les subvencions que convoca la Resolució, malgrat les declaracions formals de l'Estat que conté aquesta darrera norma i les invocacions competencials de les que la precedeixen, s'enquadren clarament i material en l'àmbit relatiu a l'assistència social i, per tant, la seva regulació i gestió s'han de regir per les regles competencials que són pròpies d'aquest sector.

1. D'acord amb això, quant a l'abast del concepte assistència i serveis socials, ens remetem al que hem dit en el punt 3 del fonament jurídic anterior, si bé recordem que es tracta d'una matèria que figura a l'article 148.1.20 CE com una d'aquelles en les quals totes les comunitats autònomes poden assumir competències, de forma que l'Estat no resulta habilitat expressament a l'article 149.1 CE per actuar en aquest àmbit i, en conseqüència, qualsevol acte o disposició estatal que, a Catalunya, hi incideixi, s'ha d'emparar, en tot cas, en un altre títol constitucionalment vàlid.

Pel que fa a la Generalitat, té assumida la competència exclusiva sobre «serveis socials» mitjançant l'article 166 EAC (abans 9.25 EAC de 1979, amb la denominació «assistència social»), el qual, com ja hem dit en ocasions anteriors, inclou tot un ventall de potestats i actuacions, com ara, entre d'altres, la regulació i l'ordenació de l'activitat de serveis socials (art. 166.1.a); la regulació i l'ordenació de les entitats, els serveis i els establiments públics i privats que presten serveis socials a Catalunya (art. 166.1.b); la regulació i l'aprovació dels plans i programes específics dirigits a persones i col·lectius en situació de pobresa o de necessitat social (art. 166.1.c); la intervenció i el control dels sistemes de protecció social

complementària privats (art. 166.1.d); la definició de l'activitat, la regulació i la promoció de les actuacions destinades a la solidaritat i l'acció voluntària executada tant individualment com per mitjà d'institucions públiques o privades (art. 166.2); la protecció dels menors desamparats, la dels que es troben en situació de risc i la dels menors infractors (art. 166.3), i la regulació i execució de les mesures de protecció social de les famílies i de la infància (art. 166.4).

A aquest panorama competencial hem d'afegir, d'una banda, un conjunt de mandats constitucionals amb autèntiques proposicions vinculants, dirigides a tots els poders públics a l'efecte de possibilitar la integració i la protecció social de tots els col·lectius i, en especial, dels més necessitats (art. 39, 48, 49 i 50 CE). Ara bé, atès que aquests principis rectors són neutres des de la perspectiva de la distribució de competències, la mesura o actuació de protecció social enunciada i implicada en els diferents segments de protecció social a què fan referència es reconduïx a la distribució constitucional i estatutària de competències que s'hagi d'aplicar (per totes, STC 239/2002, d'11 de desembre, FJ 4; 206/1997, de 27 de novembre, FJ 5). En aquest sentit, la doctrina constitucional ha precisat que, malgrat la qualificació de les competències autonòmiques com a exclusives, l'Estat pot intervenir en l'àmbit de l'assistència social, si escau, quan altres títols competencials hi estiguin implicats, com seria el cas de l'article 149.1.6, .7 i .17 CE (per totes, STC 21/2013, FJ 5).

I, de l'altra, tot un ventall de mandats estatutaris destinats a orientar les polítiques dels poders públics de Catalunya (art. 39 a 54 EAC), que hauran d'adoptar les actuacions necessàries per garantir-ne l'eficàcia plena, com és el cas de la plena integració social, econòmica i laboral de les persones i els col·lectius més necessitats de protecció, especialment dels que es troben en situació de pobresa i de risc d'exclusió social i la necessitat de vetllar per la

dignitat, la seguretat i la protecció integral de les persones, especialment de les més vulnerables (art. 42.2 i .3 EAC).

2. En relació amb la potestat subvencional de l'Estat, cal assenyalar que, des de la STC 13/1992, de 6 de febrer, fins a l'actualitat, hi ha una abundosa i consolidada doctrina constitucional que s'articula al voltant d'una classificació de supòsits subvencionals en funció de les competències afectades (STC 178/2011; 173/2012, de 15 d'octubre; 177/2012; 227/2012; 243/2012; 26/2013, de 31 de gener; 78/2014, etc.), si bé només exposarem els aspectes medul·lars de la que ha estat elaborada arran de normes de contingut equivalent a la que ara ens ocupa.

Així, ja hem avançat que la Resolució de 18 de maig de 2016 se situa en una línia de foment que l'Estat ha mantingut pràcticament invariable, malgrat haver estat objecte de pronunciaments contraris, reiterats i successius per part del Tribunal Constitucional, concretament, en les STC 21/2013; 40/2013, de 14 de febrer; 52/2013, i 70/2013. De fet, a l'hora d'enjudiciar la regulació i/o la convocatòria dels ajuts econòmics a càrrec de l'assignació tributària de l'IRPF, tot i haver esgotat la norma els seus efectes, l'alt tribunal ha insistit que no ha desaparegut l'objecte del conflicte perquè «las bases reguladoras de las subvenciones para programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas, suponen su sustitución por otra normativa que reproduce, con una redacción diferente, las mismas cuestiones objeto de controversia» (STC 52/2013, FJ 2).

Igualment, i després de l'anàlisi que hem efectuat dels programes de la Resolució dictaminada, hom pot dir que estem davant de la mateixa convocatòria d'ajudes prevista a l'Ordre SSI/1199/2012, de 4 de juny, objecte de la STC 70/2013. Aquesta asseveració es confirma amb l'estudi d'altres aspectes de les normes implicades, ja que, en totes dues, l'objecte

de les subvencions i l'origen del finançament són els mateixos, com també ho són els seus destinataris, el procediment de tramitació i l'atorgament i els òrgans competents per a la seva gestió. En efecte, la dita Ordre reunia en el seu articulat les bases reguladores i la convocatòria d'unes subvencions que ara es regeixen pel Reial decret 536/2013, pel que fa als aspectes normatius, i per la Resolució de 18 de maig de 2016, quant als aspectes més propers a la gestió i l'execució. Per aquest motiu, la doctrina constitucional dictada amb ocasió de la impugnació de l'Ordre SSI/1199/2012 és plenament traslladable al cas que ens ocupa, com també ho és la doctrina del DCGE 14/2012 i, per similitud, la del 13/2012, als quals ens remetem (sens perjudici d'altres dictàmens sobre la potestat subvencional estatal en altres àmbits, com és el cas dels DCGE 16/2012, de 30 de novembre; 3/2013, de 26 de febrer, o 21/2015, per citar-ne alguns).

Resulta, però, adient, recordar algunes qüestions principals. En primer lloc, que «no existe una "competència subvencional" "diferenciada"» i que l'exercici del poder de despesa per part de l'Estat s'ha d'ajustar a l'ordre constitucional i estatutari de competències, tenint en compte el caràcter dels títols de què aquest disposa en l'àmbit material preferentment afectat.

D'acord amb això, segons la jurisprudència elaborada des de la STC 13/1992 (FJ 4), que constitueix el *leading case*, hi ha quatre coneguts supòsits subvencionals, amb un abast i uns efectes diferents, que també ha recollit substancialment l'article 114 EAC. D'entre tots, el que resulta ara aplicable és el supòsit primer de la dita Sentència (FJ 8.a), en la mesura que la Generalitat té competència exclusiva sobre l'assistència i els serveis socials i l'Estat no disposa de cap títol competencial, ni genèric ni específic. Així, l'Estat pot decidir assignar part dels seus fons pressupostaris a aquest sector, però la determinació de la destinació de les partides només la pot fer de manera genèrica i global, per sectors sencers d'activitat. D'altra part, aquest fons s'ha d'integrar com un recurs de la hisenda autonòmica i, per tant,

l'Estat els ha de consignar als pressupostos com a transferències corrents o de capital a les comunitats autònomes, de manera que la seva assignació quedi territorialitzada, preferentment, en els mateixos pressupostos generals de l'Estat.

En conseqüència, s'aplica també l'apartat 2 de l'article 114 EAC segons el qual correspon a la Generalitat, en les matèries de competència exclusiva, l'especificació dels objectius als quals es destinen 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.

Certament, aquest Consell ha posat de manifest que la citada doctrina constitucional no és del tot congruent sinó més aviat confusa, ja que, sense un grau d'argumentació i motivació suficient, quan es tracta del sector d'assistència i serveis socials, s'aparta del referent central del supòsit subvencional primer i no l'aplica en els termes ni amb els efectes que li corresponen (DCGE 13 i 14/2012, FJ 3 i 2, respectivament). En efecte, en aquests casos, el Tribunal Constitucional admet que l'Estat reguli els aspectes centrals del règim subvencional, cosa que comprèn la determinació de l'objecte i la finalitat de les subvencions, la seva modalitat tècnica, els subjectes o les entitats beneficiaris i els requisits essencials d'accés. I, seguidament, situa la competència autonòmica en allò pertanyent a la seva gestió, a saber, la tramitació, la resolució i el pagament de les ajudes, com també la regulació del procediment corresponent a aquestes qüestions, pel fet que les normes procedimentals *ratione materiae* han de ser dictades per les comunitats autònomes competents en el sector material concret, respectant les regles del procediment administratiu comú (STC 70/2013, FJ 6, recollint doctrina anterior).

Altrament, cal recordar que la mateixa jurisprudència ha configurat un quart supòsit subvencional, segons el qual, tot i tenir la comunitat autònoma

competències exclusives sobre la matèria objecte de foment, l'Estat pot gestionar centralitzadament i excepcional les subvencions si hi concorren determinades circumstàncies que ho justifiquen, com ara que resulti imprescindible per assegurar la plena efectivitat de les mesures dins de l'ordenació bàsica del sector i per garantir les mateixes possibilitats d'obtenció i gaudi per part dels seus potencials destinataris en tot el territori estatal, evitant que sobrepassi la quantia global dels fons estatals destinats a l'àmbit afectat (STC 13/1992, FJ 8.d). Però això només és possible si l'Estat té algun títol competencial genèric o específic, cosa que el Tribunal Constitucional li ha negat en els diversos pronunciaments en els quals es tracta de subvencions encabides en el sector de l'assistència i els serveis socials. De fet, com hem vist, així ho ha afirmat expressament en les resolucions dictades arran de la impugnació de les ordres estatals que precedeixen la convocatòria subvencional que ara ens ocupa, tantes vegades citades (per totes, STC 70/2013, FJ 6 i, en el mateix sentit, DCGE 13 i 14/2012, FJ 2).

Nogensmenys, com ja hem apuntat, l'Estat ha incomplert sistemàticament la doctrina sobre l'activitat de foment, de forma que el Tribunal Constitucional ha hagut de reconduir històricament i de forma constant a l'àmbit material de l'assistència social un ampli ventall de normes reguladores i de convocatòries subvencionals que l'Estat ha centralitzat al·legant que afecten altres sectors de l'acció pública.

Quart. L'examen de la Resolució de 18 de maig de 2016 d'acord amb el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable

Una vegada hem enquadrat la Resolució en la competència de serveis socials, segons hem conclòs de l'examen del contingut dels programes que constitueixen l'objecte de la convocatòria, ens correspon examinar la seva

regulació, d'acord amb el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que acabem d'exposar.

Tal com hem indicat en el fonament jurídic primer, el Govern considera que la Resolució vulnera la distribució competencial establerta per la Constitució i per l'Estatut i envaeix les competències de la Generalitat en matèria de serveis socials dels articles 114 i 166 EAC perquè «convoca la concessió de subvencions estatals en règim de concurrència competitiva per al finançament de programes d'interès general, amb càrrec a l'assignació tributària de l'IRPF» (apt. primer) i reserva a òrgans de l'Administració general de l'Estat tot un seguit de funcions, com ara la recepció de les sol·licituds, la instrucció del procediment, la valoració i la reformulació de les sol·licituds, la proposta de resolució, la concessió de les subvencions i la resolució dels recursos en via administrativa. Així, centra l'explicitació concreta dels seus retrets en els apartats primer, segon, quart, sisè, setè, vuitè i desè.

Dit això, d'entrada hem d'indicar que el nostre pronunciament estarà referit a la integritat de la Resolució, atès que la convocatòria d'unes ajudes públiques concretes per a un determinat període de temps —com és el cas que ens ocupa— ha de ser considerada, indiscutiblement, com un acte executiu, dotat d'una regulació que respon a una lògica unitària i el qual, de manera global i integrada, podria vulnerar l'ordre constitucional i estatutari, d'acord amb els arguments que segueixen a continuació.

En aquesta mateixa línia s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional, quan ha reconegut que, si bé una convocatòria pot anar més enllà de la fixació del procediment per a l'estudi i la resolució de les sol·licituds d'ajudes, de manera que inclogui també els aspectes estructurals de la dita convocatòria (objecte i finalitat, durada, característiques dels destinataris dels ajuts, contingut i prioritats dels programes i de les actuacions promogudes, i

beneficiaris d'aquests), el seu articulat està mancat de les característiques de vocació i de generalitat exigibles per poder dotar-lo de caràcter normatiu. I, per tant, afegeix que és des de la seva consideració com a activitat d'execució que ha d'examinar-se si l'Estat és competent per aprovar-lo, com també per assumir la gestió centralitzada dels fons corresponents o si, per contra, envaeix les competències autonòmiques en la matèria afectada (STC 185/2015, de 21 de setembre, FJ 3; 220/2009, de 21 de desembre, i 75/1989, de 21 d'abril).

Així, retornant a la Resolució, en primer lloc, hem de subratllar, tal com s'ha dit, que el seu objecte és la convocatòria d'ajuts per un valor de 231.288.014,71 euros, adreçats a la «financiación de programas de interés general, con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el ámbito de la competencia propia de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad» (apt. segon, sobre l'objecte i la finalitat). Segons el mateix apartat, la competència de l'esmentat òrgan estatal, inclosa la determinació dels aspectes centrals del règim subvencional i el procediment de gestió corresponent per fer efectives les ajudes, rau en la concurrència d'algun dels següents requisits:

- «a) Que se trate de programas cuya ejecución corresponda a la Administración General del Estado, bien por referirse a una materia cuya competencia de ejecución es del Estado, o bien porque concurra en el programa considerado en cada caso el requisito de la supraterritorialidad.
- b) Que se trate de programas en los que el Estado ostente competencia para establecer las bases y se acredite alguna de las siguientes circunstancias: que resulten imprescindibles para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación del sector, o para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, o bien para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector.

2. Serán subvencionables en esta convocatoria, los programas para la atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria, los programas para la atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral y los programas para el fomento de la seguridad ciudadana y la prevención de la delincuencia, cuya definición, prioridades y requisitos específicos para su cumplimiento, figuran en el Anexo A de esta Resolución.»

Doncs bé, és aquesta configuració dels denominats «objecte i finalitat» de la Resolució la que contamina el conjunt de la convocatòria i la converteix en contrària a l'ordre constitucional i estatutari de competències. I això és així perquè, mitjançant un ús incorrecte de la doctrina sobre l'acció subvencional elaborada a la STC 13/1992 (FJ 8), articula una clàusula d'atribució general a l'Estat de les funcions normatives, més enllà dels elements essencials del règim subvencional, com també de les potestats executives relatives al procediment de gestió i d'atorgament, que vulnera les competències autonòmiques i infringeix els límits fixats per la jurisprudència constitucional.

A continuació, detallem el raonament que ens duu a l'esmentada conclusió. Com resulta evident, l'objecte de la convocatòria el constitueix materialment i substantiva el conjunt dels programes i les accions de contingut social recollides en l'annex A de la Resolució. Tal com hem examinat en el fonament jurídic segon, la totalitat dels programes s'enquadren per raó del seu contingut en la competència de serveis socials, la qual, segons l'ordre de repartiment constitucional (art. 148.1.20 CE), és de competència autonòmica per assumpció estatutària que, en el cas de la Generalitat, és de caràcter exclusiu ex article 166 EAC.

En vista de l'anterior, i sobre la base del paràmetre aplicable que hem exposat en el fonament jurídic tercer, l'activitat de foment en aquest àmbit material s'ha de regir per la jurisprudència constitucional fixada a partir de l'abans esmentada STC 13/1992 (FJ 4 a 8) i la doctrina posterior que la

desplega, concretament d'acord amb les condicions i els límits del primer supòsit subvencional (FJ 8.a) que, a la vegada, és coincident amb el de l'article 114.2 EAC, quant a l'activitat de foment de la Generalitat en les matèries en què compta amb un títol exclusiu.

Com hem indicat anteriorment, aquest supòsit és aquell en el qual l'Estat no és titular de cap títol competencial genèric ni específic, com és el cas dels serveis socials. Tanmateix, respecte de l'activitat de foment en aquest sector, també hem recordat dos elements que cal tenir en compte, d'acord amb la línia jurisprudencial desplegada al llarg dels darrers anys: d'una banda, que l'Estat pot intervenir legítimament en aquesta matèria, però sempre respectant el sistema del supòsit primer de la precitada Sentència, i, de l'altra, que, a l'empara d'una doctrina més recent, que hem criticat en el fonament jurídic anterior per les contradiccions que presenta, l'Estat, tot i que en l'indicat àmbit substantiu manca de títol, pot regular «los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso—» (STC 178/2011, FJ 7).

D'acord amb aquesta configuració, només ens queda afegir que, sobre la base de l'exposada doctrina subvencional, l'excepció prevista al quart supòsit establert a la STC 13/1992 de constant referència, per la qual l'Estat pot centralitzar excepcionalment l'execució de les ajudes per raons taxades i justificades (quan sigui imprescindible per assegurar la plena efectivitat de les accions o per raó del principi d'igualtat en l'accés o el gaudi dels destinataris), és únicament aplicable per als casos en els quals l'Administració central disposi d'algun títol competencial suficient, segons ha recordat recentment el Tribunal Constitucional (STC 70/2013, FJ 6).

En aquest sentit, en la norma que estem examinant, la Resolució de 18 de maig de 2016, cap d'aquestes exigències s'acompleix. Ans al contrari, la

convocatòria en qüestió adopta un model del tot incompatible amb el marc i la jurisprudència constitucionals. Així, i de manera principal, no respecta la condició que, en tractar-se d'un seguit de programes que s'enquadren en la matèria de serveis socials, l'Estat de cap manera pot atribuir-se la integritat de les competències normatives, desbordant els elements estructurals del règim subvencional i, encara menys, les executives de gestió pròpies de l'activitat de foment, ni que sigui excepcionalment.

Segons l'anàlisi detallada que hem realitzat, programa per programa, en el fonament jurídic segon, el conjunt d'actuacions previstes són, en essència, de naturalesa pertanyent a l'acció social i, per tant, ha de correspondre a la Generalitat la seva regulació, en els aspectes que completen els elements centrals, com també el conjunt de les funcions executives de gestió dels ajuts, en el marc general de les bases reguladores, ja establert mitjançant el Reial decret 536/2013.

Aquesta mateixa afirmació vam fer en el nostre Dictamen 14/2012, ja citat, referit a l'Ordre SSI/1199/2012, 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, per bé que, en aquell cas, l'esmentada norma, com el seu nom indicava, reunia en el seu text les bases reguladores i la convocatòria pròpiament dita. En el present exercici de 2016, en canvi, les bases reguladores ja es troben contingudes en el mencionat Reial decret 536/2013, de manera que la Resolució objecte de dictamen és encara més emfàticament un acte de caràcter executiu.

Nogensmenys, la present Resolució ignora aquestes premisses, de fet les contradia, i atribueix a la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat el conjunt de les facultats normatives i executives, emparant-se en una enumeració merament retòrica i nominalista de les circumstàncies en les

quals la doctrina del Tribunal Constitucional ha admès excepcionalment la intervenció executiva estatal, la qual, per cert, i això cal subratllar-ho, tampoc té cabuda en el supòsit primer de la STC 13/1992 (quan l'Estat no deté títols i sí, per contra, la Generalitat, amb caràcter exclusiu) sinó que, eventualment, si així es justificués degudament, únicament seria vàlida en els supòsits segon, tercer i quart del fonament jurídic 8 de l'esmentada Sentència.

En concret, i tornant a la Resolució, el regulador estatal, de manera il·legítima i, podríem dir, fins i tot deslleial —tenint en compte els precedents de la jurisprudència constitucional que en situacions molt similars ja s'ha pronunciat en el mateix sentit—, no ha territorialitzat els fons, i ha desposseït les autonomies d'exercir les competències de regulació i d'execució que li corresponen (en aquest sentit, STC 95/2016, de 12 de maig, FJ 8; 38/2012, de 26 de març, FJ 9; 25/2005, de 14 de febrer, FJ 7, o 78/2014, FJ 8. I, també, DCGE 13/2012, FJ 3).

A més, en el cas que ens ocupa, l'Estat tampoc no podria emparar-se en l'aixopluc d'altres títols competencials com, per exemple, els de l'article 149.1 CE, subapartats 7 o 29, citats en el preàmbul del Reial decret llei 7/2013, perquè, com ja hem analitzat i pel que fa a la present convocatòria, han quedat descartats per raó de la naturalesa del seu contingut. Però, àdhuc en el cas que s'arribés a considerar que alguna categoria de les accions enumerades i promogudes s'insereix en una matèria en la qual l'Administració de l'Estat disposa d'una capacitat d'intervenció més àmplia —competència exclusiva, compartida o concurrent—, la retenció o la centralització de les funcions executives en aplicació del supòsit subvencional quart de la STC 13/1992 hauria d'estar justificada convenientment i de forma casuística.

Per tant, i en coherència amb el que acabem de raonar, no és necessari que entrem a considerar de manera individualitzada l'adequació a la Constitució i a l'Estatut dels apartats concrets que integren la norma. Si bé és cert, com ja hem dit, que ho vam fer en el nostre DCGE 14/2012, aquest constituïa un supòsit diferent perquè l'Ordre SSI/1199/2012 comprenia dues parts de naturalesa diferenciada, les quals mereixien un tractament competencial també divers: d'una banda, la normativa sobre les bases reguladores de les subvencions i, de l'altra, el contingut propi de la convocatòria d'aquestes (art. 23 Llei estatal 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions). El mateix criteri va ser adoptat pel grup de sentències de l'any 2013 relatives a l'esmentada Ordre i a d'altres que la precedien, amb una naturalesa i un contingut substancialment equivalents.

Concretament, en els esmentats supòsits es tractava de delimitar els aspectes centrals del règim subvencional que pot establir l'Estat quan realitza una activitat de foment en el sector material dels serveis socials, tot i no comptar amb un títol habilitant específic, respecte dels que corresponen a les comunitats autònomes amb competències exclusives, principalment la gestió de les ajudes, que inclou la seva tramitació i resolució, com també el seu pagament, junt amb la regulació del procediment corresponent a aquestes qüestions. En aquest sentit, vàrem declarar que vulneraven les competències de la Generalitat (art. 114.2 i 166 EAC) el darrer grup de preceptes i, més concretament, l'«article 1, llevat del primer incís del seu apartat 1; els articles 2, 4 i 6 a 21, així com els annexos I, II, III, IV, A i C» de l'Ordre.

Ara bé, en el cas que ara ens ocupa, com també ja hem indicat, la Resolució és en si mateixa un acte essencialment executiu de convocatòria d'uns determinats ajuts, que es remet a allò que disposa normativament el Reial decret 536/2013 quant a les bases reguladores de les subvencions. Per tant, com ha declarat recentment el Tribunal Constitucional en un supòsit semblant relatiu a una convocatòria centralitzada de subvencions per part de

l'Estat, en matèria d'assistència social, la Resolució «es inconstitucional en su totalidad, en cuanto viciada de incompetencia, por corresponder a la Comunidad Autónoma la gestión de tales subvenciones, en la que se inscribe su convocatoria» (STC 78/2014, FJ 8).

A igual conclusió ha arribat fins i tot en àmbits en els quals la Generalitat té atribuïdes només competències de naturalesa executiva, amb el mateix argument i sobre la base que la norma enjudiciada es tracta d'un «acto ejecutivo que se limita a convocar la concesión de determinadas subvenciones», de manera que «hay que entender que conculca en su integridad las competencias de la Comunidad Autónoma [...], pues, con arreglo a la doctrina más arriba recogida, la gestión de las expresadas subvenciones debe ser de competencia autonómica, careciendo el Estado de atribuciones que le permitan dictar un acto de convocatoria de las mismas» (STC 178/2015, FJ 10).

En conseqüència, i ja per cloure el present Dictamen, atès que l'apartat segon de la Resolució, pel qual s'estableix l'objecte i la finalitat de les subvencions per al finançament dels programes llistats a l'annex A, és contrari als articles 114.2 i 166 EAC i no troba empara en cap títol estatal, ni genèric ni específic i, així mateix, també vulnera la reiterada jurisprudència constitucional en matèria d'acció de foment o potestat subvencional, la Resolució de 18 de maig de 2016, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, per la qual es convoquen subvencions estatals destinades a la realització de programes d'interès general amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques, en la seva integritat és invàlida perquè és contrària a l'ordre de repartiment competencial constitucional i estatutari.

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

CONCLUSIÓ

Única. La Resolució de 18 de maig de 2016, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, per la qual es convoquen subvencions estatals destinades a la realització de programes d'interès general amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 166 EAC, en relació amb l'article 114.2 EAC, i no troba empara en cap títol competencial estatal.

Adoptada per unanimitat.

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