



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el Dictamen 1/2021, de 30 de març, sobre el Reial decret llei 3/2021, de 2 de febrer, pel qual s'adopten mesures per a la reducció de la bretxa de gènere i altres matèries en els àmbits de la Seguretat Social i econòmic**

**Conclusions del Dictamen**

*Primera.* L'apartat nou de l'article 3 del Reial decret llei 3/2021, de 2 de febrer, pel qual s'adopten mesures per a la reducció de la bretxa de gènere i altres matèries en els àmbits de la Seguretat Social i econòmic, que afegeix un article 19 bis al Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, pel qual s'estableix l'ingrés mínim vital, vulnera les competències de la Generalitat ex article 165.1, lletres a i c, i .2 EAC i no troba empara en l'article 149.1.17 CE.

*Adoptada per unanimitat.*

El Reial decret llei 3/2021, de 2 de febrer, pel qual s'adopten mesures per a la reducció de la bretxa de gènere i altres matèries en els àmbits de la Seguretat Social i econòmic, entre altres aspectes, modifica el Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, pel qual s'estableix l'ingrés mínim vital. Aquesta darrera norma va ser objecte de pronunciament en el DCGE 8/2020, de 28 d'agost.

L'ingrés mínim vital (IMV) és una prestació econòmica de caire social que no participa de la naturalesa de les pensions més tradicionals i lligades a la concepció inicial de la caixa única. Se sosté al marge de qualsevol obligació contributiva o de la col·laboració prèvia de les persones destinatàries o beneficiàries i es costreja, en la seva totalitat, amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat. Tenint en compte el límit reconegut expressament per l'article 165.1.a EAC, de respecte als «principis d'unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera de la seguretat social», correspon a la Generalitat en matèria de seguretat social «la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat» (art. 111 EAC). Així, sens perjudici que pugui correspondre al legislador estatal establir una regulació que garanteixi l'aplicació uniforme de l'IMV per a totes les persones que en siguin potencials destinatàries, pertocuen a la Generalitat, amb caràcter general i dins del seu territori, com a mínim i en tot cas, les competències executives en la matèria. D'aquesta manera, a l'empara de l'article 165.1.a i .2 EAC, té la potestat per decidir l'organització administrativa i funcional de tots els serveis que presta l'Administració catalana en matèria de seguretat social, així com també per emetre els reglaments interns i les instruccions que siguin necessàries per garantir el seu funcionament i l'adequada atenció als ciutadans, inclosa la informació i l'assessorament.

Les contínues referències d'aquest precepte estatutari al vessant social de la Seguretat Social, que posen de manifest l'evident connexió que hi ha entre aquesta competència (art. 165 EAC) i la dels serveis socials (art. 166 EAC), no alteren la conclusió que el títol competencial aplicable amb caràcter prelevant, per ser el més específic en el cas objecte de dictamen, és el de seguretat social. I això amb el benentès que la Generalitat pot decidir instrumentar la gestió de l'IMV, en tot o en part, a través de la xarxa de serveis socials ja establerta en l'àmbit territorial de Catalunya (art. 166 EAC), com, d'altra banda, seria lògic i eficient per tal d'evitar duplicitats administratives.

El model configurat pel legislador estatal en relació amb la prestació social no contributiva de l'IMV mitjançant el Reial decret llei 20/2020 i les subsegüents modificacions que experimenta és en el seu conjunt contrari a la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat en matèria de seguretat social. D'una banda, s'ha concebut totalment al marge de les comunitats autònomes que disposen de competències de desenvolupament normatiu i de caràcter executiu en aquesta matèria ex article 165 EAC, com també d'una xarxa social territorial, creada i articulada en base a la competència exclusiva de l'article 166 EAC. I, de l'altra, s'ha articulat com si es tractés encara de les clàssiques pensions contributives inserides en el règim de caixa única de la Seguretat Social que necessitarien ser traspassades a les comunitats

PALAU CENTELLES

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

Tel. + 34 933 176 268 Fax + 34 933 181 720

consell@cge.cat

autònomes, tot obviant que l'IMV és en realitat una prestació econòmica —una ajuda— molt més propera al poder de despesa de l'Estat en l'àmbit dels serveis socials. Finalment, s'ha previst el traspàs de la titularitat de les competències executives atribuïdes a l'INSS només per a dues comunitats autònomes (País Basc i Navarra), sense cap raó que justifiqui aquesta opció més enllà de l'al·lusió a «l'especificitat que suposa l'existència d'hisendes forals» (disp. add. cinquena RDL 20/2020).

No s'albira, per tant, cap motiu per articular la seva gestió totalment al marge de les competències en matèria de seguretat social que tenen atribuïdes les comunitats autònomes pel bloc de la constitucionalitat. Amb més motiu si es tracta de potestats executives de caràcter instrumental que, en cas de ser exercides per les comunitats autònomes, no afectarien directament les activitats econòmiques del règim de la Seguretat Social ni alterarien la seva caixa única en els termes concebuts per la doctrina constitucional. El DCGE 8/2020, que és antecedent del DCGE 1/2021, va concloure que correspon a l'Administració catalana tant la facultat decisòria de resolució de l'expedient corresponent i el subsegüent atorgament de la prestació (IMV) com la instrucció mateixa d'aquest procediment en totes les seves fases i els seus tràmits, incloent-hi la supervisió i el control (iniciació, impuls, verificació de la documentació requerida, comprovació del compliment dels requisits exigits legalment, pràctica de la prova —si escau—, etc.).

L'apartat nou de l'article 3 RDL 3/2021 incorpora un article 19 bis al RDL 20/2020, que estableix que els serveis socials han de comunicar a l'entitat gestora, amb caràcter anual, el manteniment o la modificació dels informes previstos en els paràgrafs *d* i *e* de l'article 19.9, així com l'informe d'exclusió social establert a l'article 19.10. Aquests informes tenen per objecte l'acreditació de la inexistència de vincles de parentiu (art. 6.1 RDL 20/2020), quan, en un mateix domicili, a banda dels sol·licitants de la prestació units per aquests vincles familiars, s'hi trobin empadronades altres persones amb les quals s'al·legui no tenir llaços de parentiu, consanguinitat o afinitat, ni haver constituït parella de fet (art. 19.9.*d*); o entre tots o part dels convivents quan un d'ells sol·liciti la prestació perquè es troba en risc d'exclusió social (art. 19.9.*e*), i en aquest supòsit, els serveis socials, a més, han d'emetre en tot cas un informe, que també tindrà caràcter anual, sobre el risc d'exclusió social (art. 19.10).

El nou article 19 bis conté un mandat adreçat als serveis socials de les administracions públiques, que consisteix en l'obligació de remissió directa a l'INSS, amb caràcter anual, de la informació relativa a si es mantenen o s'han modificat les situacions acreditades en els informes (certificats) emesos a sol·licitud del titular de l'IMV perquè l'entitat gestora estatal mantingui la prestació o, si escau, la revisi. Aquesta obligació d'actualització i de comunicació periòdica de les esmentades dades, que s'imposa als serveis socials, constitueix la manifestació d'una actuació essencialment executiva, que es troba directament connectada amb la funció de supervisió i comprovació del compliment dels requisits que permeten el manteniment del dret a percebre l'IMV o de la seva quantia. En aquest sentit, en el DCGE 8/2020 sobre el RDL 20/2020 (FJ 3) ja es va concloure que l'assignació a l'INSS de la funció de reconeixement i control de la prestació com també de la de supervisió dels requisits per obtenir-la i/o mantenir-la, recollides als articles 22.1 i 26 RDL 20/2020, vulnerava les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 165 EAC.

Per tant, en aquest context, cal interpretar que no es tracta d'un mecanisme de col·laboració i intercanvi d'informació recíproc entre administracions públiques que tenen interessos confluents sobre una mateixa matèria i que respecta les competències de cadascuna. Al contrari, l'obligació dels serveis socials de comunicació periòdica que conté l'article 19 bis RDL 20/2020, tenint en compte que tot el sistema de gestió d'aquesta prestació està centralitzat i que la potestat de supervisió també correspon a l'INSS, sembla més aviat resultat d'una relació de jerarquia que no pas de col·laboració. A més, del seu incompliment en deriva una conseqüència no menor, com és la suspensió cautelar de la percepció de la prestació (art. 14.1.*d* RDL 20/2020).

Consegüentment, l'apartat nou de l'article 3 RDL 3/2021, que afegeix l'article 19 bis al RDL 20/2020, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 165.1, lletres a i c, i .2 EAC i tampoc no troba empara en l'article 149.1.17 CE.

**Segona.** *L'apartat deu de l'article 3 del Reial decret llei 3/2021, de 2 de febrer, que afegeix un darrer paràgraf a l'article 25.3 del Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, vulnera les competències de la Generalitat ex article 165.1, lletres a i c, i .2 EAC i no troba empara en l'article 149.1.17 CE.*

*Adoptada per unanimitat.*

L'apartat deu de l'article 3 RDL 3/2021 afegeix un nou i darrer paràgraf a l'apartat 3 de l'article 25 RDL 20/2020, modificant la redacció d'aquest mateix apartat donada pel Reial decret llei 28/2020, de 22 de setembre. Amb la incorporació del dit paràgraf s'exceptua la regla general conforme a la qual l'INSS notifica les resolucions de reconeixement de la prestació a l'interessat sol·licitant. Així, s'especifica que quan es tracti de persones sense domicili (però empadronades segons instruccions tècniques als ajuntaments sobre la gestió del padró municipal, aprovades per la Resolució de 17 de febrer de 2020, de la Presidència de l'Institut Nacional d'Estadística i de la Direcció General de Cooperació Autònoma i Local), l'esmentada notificació s'efectuarà als serveis socials municipals o a la seu o el centre de l'entitat on aquestes figurin empadronades.

L'article 25 RDL 20/2020 ha experimentat diverses reformes, de manera que els actuals paràgrafs primer i segon del seu apartat 3 es corresponen substancialment amb l'apartat 2 originari, que declarava que l'INSS havia de procedir a la resolució i a la notificació del procediment (i el termini per fer-ho), i que el DCGE 8/2020 (FJ 3) va considerar inconstitucional, perquè centralitzava aquestes actuacions executives sense cap justificació.

El darrer paràgraf de l'article 25.3 RDL 20/2020, que fixa el lloc en el qual l'INSS ha de notificar les resolucions de reconeixement de la prestació als sol·licitants que no tenen domicili però que estan empadronats en les condicions abans indicades, preveu una altra competència executiva en el si d'aquest procediment de gestió centralitzada de la prestació que, en aquest cas, s'atribueix als serveis socials del municipi o a les entitats en què els potencials beneficiaris estiguin empadronats. Però la qüestió que ara es dirimeix no és si l'esmentada atribució podria correspondre o no als municipis o a les entitats socials per la proximitat que tenen amb els veïns i les condicions d'aquest empadronament especial. Tampoc no és una regulació del padró municipal de les persones sense llar. Es refereix a una actuació que s'insereix clarament en l'àmbit dels serveis socials del sistema de la seguretat social, com és la determinació del lloc de notificació de la resolució de reconeixement de la prestació social de l'IMV.

Consegüentment, en la mesura que s'ha conclòs que la potestat de reconeixement de l'IMV és competència de la Generalitat (art. 149.1.17 CE i 165, apts. 1.a i .c, i .2 EAC), aquesta hauria de poder establir, dins el territori de Catalunya, l'organització administrativa i funcional dels serveis que presta l'Administració catalana en matèria dels serveis socials de la seguretat social i, per tant, amb més motiu, li hauria de correspondre la decisió sobre l'articulació dels mitjans i el lloc on s'ha de dur a terme l'esmentada notificació. En canvi, amb la modificació del Reial decret llei 20/2020, és el legislador estatal d'origen governamental qui atribueix als serveis socials municipals una nova obligació dins del procediment centralitzat d'atorgament i gestió de l'IMV que queda en mans exclusivament de l'INSS sense que tampoc existeixin raons que avalin aquesta centralització.

Ultra això, l'article 25.3, darrer paràgraf, ignora també que els serveis socials municipals formen part de la xarxa de la Generalitat de Catalunya per exercir la competència que li encomana amb caràcter exclusiu l'article 166 EAC. I que la Generalitat ha de poder decidir com gestionar el servei per a la prestació de l'IMV amb el suport de les entitats, els serveis i els establiments públics i privats que presten serveis socials al seu àmbit territorial (incloent-hi els municipals), ni que sigui per un tema de racionalització dels recursos administratius.

En conclusió, l'apartat deu de l'article 3 RDL 3/2021, en el darrer paràgraf que afegeix a l'article 25.3 RDL 20/2020, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 165.1, lletres a i c, i .2 EAC i no troba empara en l'article 149.1.17 CE.

***Tercera.*** *L'apartat catorze de l'article 3 del Reial decret llei 3/2021, de 2 de febrer, que afegeix una disposició transitòria vuitena al Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, vulnera les competències de la Generalitat ex article 165.1, lletres a, c, i d, i .2 EAC i no troba empara en l'article 149.1.17 CE, com també les vulnera, per connexió, la disposició final segona de l'esmentat Reial decret llei 3/2021, en l'habilitació que fa al Ministeri d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions per al desenvolupament, per ordre ministerial, del Registre de mediadors socials de l'ingrés mínim vital.*  
*Adoptada per unanimitat.*

L'apartat catorze de l'article 3 Reial decret llei 3/2021 estableix la disposició transitòria vuitena RDL 20/2020 com a norma de naturalesa transitòria amb una vigència provisional de cinc anys (fins al 4 de febrer de 2026), període temporal en el qual les entitats del tercer sector d'acció social d'àmbit estatal poden emetre els certificats que acreditin tots aquells requisits dels apartats 9 i 10 de l'article 19 RDL 20/2020, alhora que estan obligades a comunicar a l'INSS la informació actualitzada respecte als vincles dels convivents en un mateix domicili (par. d i e de l'article 19.9) i, en tot cas, la situació d'exclusió social (art. 19.10). L'esmentada facultat certificadora de les entitats del tercer sector resta, però, supeditada a la inscripció prèvia en un registre que, a aquests efectes, crea expressament la mateixa disposició, a partir de la qual adquireixen la condició de «mediadors socials de l'ingrés mínim vital».

D'acord amb el seu contingut i la seva finalitat, el títol competencial directament aplicable és el de seguretat social, tot i que a les submatèries competencials de l'article 165.1, lletres a i c, i .2 EAC cal afegir també la lletra d relativa a «[l]ordenació i l'exercici de les potestats administratives sobre les institucions, les empreses i les fundacions que col·laboren amb el sistema de la seguretat social, en les matèries a què fa referència la lletra c».

La creació d'aquesta figura dels mediadors socials amb atribució d'un conjunt de funcions executives per intervenir en el procediment de gestió centralitzada de la prestació de l'IMV vulnera les competències de la Generalitat sobre desenvolupament i execució de la legislació bàsica de la seguretat social ex article 165.1.a EAC. El fet que es tracti d'una figura que, en principi, té una duració temporal determinada (5 anys) no altera en res l'anterior afirmació. La vulneració competencial rau principalment en el fet que és a la Generalitat a qui correspon organitzar i administrar dins el seu territori tots els serveis socials incardinats amb el sistema de la seguretat social a Catalunya i, en conseqüència, en cas de considerar-ho oportú, decidir les formes de col·laboració amb les entitats de voluntariat social en la prestació del servei públic de gestió de l'IMV. Tot això agreujat perquè aquesta xarxa paral·lela per coadjuvar amb l'INSS en la gestió de la prestació expulsa i exclou les entitats del tercer sector que tinguin una implantació territorial de caràcter autòmic, vulnerant també la competència estatutària específica per ordenar i exercir les potestats administratives sobre les institucions, les empreses i les fundacions que col·laboren amb els dits serveis socials de la seguretat social (art. 165.1.d EAC).

En la mesura que l'Estat no és competent per establir la figura temporal dels mediadors socials, no caldria estendre's en la configuració que fa la mateixa disposició transitòria del Registre de mediadors socials de l'ingrés mínim vital. Nogensmenys, resulta oportú ressaltar que la manera en què l'Estat ha concebut i regulat aquest Registre té un impacte especialment greu i lesiu envers les competències de les comunitats autònomes. I és que, a diferència d'altres supòsits en què és constitucionalment factible, sobretot quan afecta competències compartides, que el legislador estatal fixi i reguli un registre central a efectes d'informació i de publicitat, però nodrit de les propostes d'autorització, inscripció, cancel·lació i revocació per part de les comunitats autònomes, en aquest cas això no és ni tan sols possible. I no ho és perquè només assoleixen la categoria de mediador social les organitzacions de caràcter estatal, segons llurs estatuts, excloent i deixant-ne al marge aquelles entitats que, malgrat la seva eficàcia provada en termes

d'acompanyament social als més desfavorits, tenen una implantació local, comarcal o autonòmica.

En conseqüència, l'apartat catorze de l'article 3 RDL 3/2021, que afegeix la disposició transitòria vuitena al Reial decret llei 20/2020, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 165.1, lletres a, c i d, i .2 EAC i no troba empara en l'article 149.1.17 CE.

La disposició final segona RDL 3/2021 conté una habilitació reglamentària al ministre d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions perquè desplegui, per ordre ministerial, el Registre de mediadors socials de l'ingrés mínim vital. Aquesta habilitació, per connexió amb la disposició transitòria vuitena RDL 20/2020, és també inconstitucional perquè la regulació sobre la qual es projecta vulnera les competències de la Generalitat ex article 165 EAC.

**Quarta.** *La disposició final primera del Reial decret llei 3/2021, de 2 de febrer, per connexió amb les conclusions anteriors, no troba empara en els articles 149.1.1, .13, .14, .17 i .18 CE i vulnera les competències de la Generalitat ex article 165 EAC.*  
*Adoptada per unanimitat.*

**Cinquena.** *L'apartat vuit de l'article 3 del Reial decret llei 3/2021, de 2 de febrer, que afegeix els apartats 9 i 10 a l'article 19 del Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, com també la disposició final segona, en l'habilitació que fa al Govern de l'Estat per al desenvolupament i l'execució del Reial decret llei 3/2021, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.*  
*Adoptada per unanimitat.*

L'article 19 RDL 20/2020 estableix els documents, els mecanismes o les vies mitjançant els quals s'ha d'acreditar el compliment dels requisits per accedir a la prestació. En concordança amb l'ampliació del potencial cercle de beneficiaris de l'IMV i de la inclusió de situacions que havien quedat al marge de la redacció inicial del Reial decret llei 20/2020, l'apartat 9 d'aquest article disposa que les persones que vulguin sol·licitar la prestació han de justificar els nous requisits o situacions mitjançant un certificat expedit pels serveis socials competents. Per la seva part, l'apartat 10 de l'article 19 RDL 20/2020 preveu que «[e]n tot cas, s'ha de requerir un certificat expedit pels serveis socials competents per acreditar el risc d'exclusió social en els supòsits de l'article 6 quater».

L'article 19.9 i .10 RDL 20/2020 forma part de la regulació estatal sobre les normes generals de les condicions per a l'atorgament de la prestació de l'IMV; més específicament, està connectat amb els requisits per obtenir-la i amb com s'han de justificar en uns determinats supòsits. Conté una obligació legal adreçada a les persones potencialment beneficiàries de l'IMV, que hauran d'adjuntar a llur petició davant l'entitat gestora un certificat emès pels serveis socials competents amb la informació corresponent. No estableix un mandat dirigit als serveis socials de les administracions públiques perquè realitzin una concreta i determinada actuació, sinó que imposa una càrrega administrativa a la persona interessada en accedir a aquest benefici econòmic. Des d'una perspectiva estrictament competencial, l'expressió «serveis socials competents» tampoc no predetermina a quina Administració pública correspondria aquesta funció de certificació, de manera que s'ha d'entendre que serà la que disposi de les dades pertinents que cal consignar, la qual pot ser autonòmica o local, segons la naturalesa d'aquesta informació.

En conclusió, l'apartat vuit de l'article 3 RDL 3/2021, en els apartats 9 i 10 que afegeix a l'article 19 RDL 20/2020, no afecta les competències de les comunitats autònomes ni de les corporacions locals, en la mesura que no els imposa noves funcions distintes ni al marge de les que els corresponen en virtut del bloc de la constitucionalitat, raó per la qual no vulnera l'article 165.1, lletres a i c, i .2 EAC.

La disposició final segona RDL 3/2021 conté una habilitació adreçada al Govern de l'Estat, de caràcter general, per al desenvolupament i l'execució d'aquesta norma. Caldrà esperar al contingut del futur desenvolupament reglamentari per determinar si es tracta d'una norma reglamentària que envaeix les competències de la Generalitat en matèria de seguretat social.