



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen 8/2020, de 28 d'agost, sobre el Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, pel qual s'estableix l'ingrés mínim vital

Conclusions del Dictamen

Primera. *L'article 17, apartat 1, paràgrafs primer i segon; l'article 22, apartats 1 i 2; l'article 24, apartat 1; l'article 25, apartats 1 i 2; l'article 26, apartats 1 i 2; la disposició addicional primera, amb l'excepció del segon punt del segon paràgraf, que s'inicia amb «[l]a condició» fins al final; la disposició addicional quarta, i la disposició transitòria primera, apartats 1, 5, 8, 9 i 10, com també, per connexió, la disposició final novena, del Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, pel qual s'estableix l'ingrés mínim vital vulneren les competències de la Generalitat establertes a l'article 165.1.a i .2 EAC i no troben empara en l'article 149.1.17 CE.*
Adoptada per unanimitat

Primerament, el Dictamen, en el seu fonament jurídic segon, justifica que els títols competencials de l'article 149.1.1, .13, .14 i .18 CE continguts en la disposició final novena del Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, pel qual s'estableix l'ingrés mínim vital (RDL o Reial decret llei) no són rellevants per resoldre la controvèrsia competencial suscitada pel Govern de la Generalitat, ja que no emparen l'Estat per dictar els preceptes dictaminats. Així, la norma constitucional que avala de forma prevalent el Reial decret llei és la prevista a l'article 149.1.17 CE (legislació bàsica i règim econòmic de la seguretat social, sens perjudici que les comunitats autònomes n'executin els serveis), que comporta la competència compartida bases estatals i desenvolupament i execució per part de la Generalitat sobre la mateixa matèria, reconeguda a l'article 165 EAC (a excepció del règim econòmic). Això és així perquè l'ingrés mínim vital (IMV) ha estat configurat com un dret subjectiu a una prestació econòmica que, a l'empara del que disposa l'article 41 CE, forma part de l'acció protectora del sistema de la Seguretat Social en la seva modalitat no contributiva. Una prestació que té per objecte garantir un nivell de renda a les persones que es troben en situació de vulnerabilitat per manca de recursos econòmics suficients per satisfer les seves necessitats bàsiques.

Seguidament, en el fonament jurídic tercer, s'aplica el paràmetre competencial als preceptes del RDL qüestionats pel Govern.

L'examen s'inicia amb l'article 22 RDL, que conté la norma més rellevant als efectes del Dictamen, ja que altres dels preceptes discutits hi estan directament relacionats. El precepte té dues parts clarament diferenciades: l'apartat 1 determina de forma acabada i exclusiva l'assumpció per l'INSS de la funció de reconeixement i control de la prestació econòmica de l'IMV, com també la funció de tramitació de l'expedient corresponent, tal com deriva de la regulació general del capítol IV. En canvi, l'apartat 2 preveu una excepció a aquesta regla general, en la mesura que estableix la possibilitat d'intervenció de les comunitats autònomes i les entitats locals en el procediment, però sempre condicionada a la subscripció d'un conveni habilitant i limitada a l'inici de l'expedient i a la seva tramitació i gestió, excloent en tot cas l'adopció de la resolució de reconeixement de la prestació, que es reserva a l'INSS.

L'al·legació per part del peticionari de la possible vulneració de la competència reconeguda a l'article 165.1.e EAC (el reconeixement i la gestió de pensions no contributives) no es considera la més adequada, ja que aquesta regla específica només afecta una submatèria concreta: les prestacions per pensions no contributives. No obstant això, no té rellevància pràctica perquè la regla general de l'article 165.1.a EAC (competència de la Generalitat per al desenvolupament i execució de la legislació estatal en matèria de Seguretat Social, llevat del règim econòmic) és més que suficient per donar cobertura a la vulneració al·legada. En efecte, un simple examen del contingut de la norma dictaminada demostra sense cap dubte que es tracta d'una potestat

executiva de gestió de caràcter reglat que, de manera semblant a les autoritzacions administratives, es limita a l'examen de les condicions i els requisits establerts per la normativa i al consegüent reconeixement de la prestació i, per tant, encaixa amb precisió en l'atribució competencial del precepte estatutari esmentat, en la seva referència a «l'execució de la legislació estatal». Aquest supòsit s'ha d'interpretar conjuntament amb el que disposa l'apartat 2 del mateix precepte estatutari i, per tant, porta aparellada la capacitat per decidir dins del seu territori l'organització administrativa i funcional dels serveis que presta l'Administració catalana en matèria de seguretat social, així com també per emetre els reglaments interns i les instruccions que siguin necessaris per garantir el seu funcionament i l'adequada atenció als ciutadans, inclosa la informació i l'assessorament. Consegüentment, la competència per al reconeixement i el control de la prestació econòmica de l'IMV, que l'apartat 1 de l'article 22 RDL atribueix a l'INSS, és una funció executiva que hauria de pertànyer a la Generalitat.

Quant a l'apartat 2 del mateix precepte, que efectua un reconeixement parcial i condicionat d'aquesta competència a les comunitats autònomes, no és rellevant per enervar l'afirmació esmentada, i la seva redacció també vulnera les competències executives de la Generalitat, per dues raons: primerament, perquè en cap cas preveu la possibilitat de descentralitzar la competència específica de reconeixement de la prestació. De fet, la seva aplicació comporta una intervenció de l'Administració autonòmica en el procediment de naturalesa purament instructora (iniciació, impuls, verificació de la documentació requerida, comprovació del compliment dels requisits exigits legalment, pràctica de prova si escau, etc.) mentre que l'INSS conserva sempre la funció decisòria de resolució de l'expedient corresponent i subsegüent atorgament de la prestació, per tant, la més rellevant a tots els efectes. A més, aquesta fórmula de gestió compartida podria traduir-se en l'establiment d'una relació de jerarquia entre l'Administració de l'Estat i l'Administració autonòmica, que no és acceptable en la configuració de l'Estat autonòmic, encara menys en el cas de comunitats autònomes que disposen de la competència de desplegament legislatiu i d'execució en la matèria afectada. Segonament, perquè les competències són indisponibles i irrenunciables, tant si pertanyen al legislador estatal com a l'autonòmic, de manera que operen *ope Constitutionis* i independentment que un o l'altre en facin invocació explícita. En altres paraules, el seu exercici no pot ser condicionat ni limitat per l'articulació d'instruments de cooperació. Aquestes tècniques de col·laboració són consubstancials a l'estructura composta de l'Estat, però «tenen com a límit el respecte degut a les àrees de competència dels ens públics afectats» (DCGE 25/2015, de 17 de desembre, FJ 2.2; DCGE 6/2014, de 14 de febrer, FJ 3.2, reiterant doctrina constitucional consolidada [STC 194/2004, de 4 de novembre, FJ 9]).

Pel que fa a la centralització excepcional de funcions executives quan operen sobre una matèria en la que a priori l'Estat únicament disposa de la competència per dictar la legislació bàsica, des d'un primer moment, la jurisprudència constitucional va acceptar la possibilitat que es puguin considerar bàsiques regulacions contingudes en normes reglamentàries i, fins i tot, actes d'execució i potestats administratives. Ara bé, l'assumpció per l'Administració de l'Estat de facultats de gestió s'ha de considerar com una «dispensa excepcional», i només és admissible quan sigui un «complement necessari per garantir la consecució de la finalitat objectiva» que es pretén amb l'exercici de «la competència estatal sobre les bases» (DCGE 4/2011, de 14 d'abril, FJ 2). D'acord amb l'anterior, cal indagar si es pot acceptar el caràcter bàsic de l'atribució a l'INSS de la competència executiva reconeguda a l'article 22, abans exposat. El resultat d'aquesta indagació serà aplicable, en termes generals, a la resta dels preceptes sol·licitats pel Govern del mateix capítol IV, com són els articles 24.1, 25.1 i 26.1 i 26.2, però també a l'article 17.1, del capítol III, i a la disposició transitòria primera, atès que tots ells es refereixen a funcions administratives relacionades amb el procediment de gestió de l'IMV i les seves diferents fases. Així mateix, per connexió directa amb l'apartat 2 de l'article 22, també ho serà a la disposició addicional quarta.

Dit això, quant a les raons que podrien aconsellar la centralització de la gestió de l'IMV, cal assenyalar que l'exposició de motius del RDL únicament conté una referència neutra a aquesta qüestió, sense incorporar cap argumentació que la justifiqui. En efecte, en el seu apartat V es limita a reproduir de manera resumida el contingut de l'article 22, i afegeix a títol explicatiu: «[a] fi de facilitar la presentació de la sol·licitud, s'habiliten diferents canals a disposició dels

ciutadans. Així mateix, es poden subscriure convenis amb les comunitats autònomes i entitats locals per a la presentació de les sol·licituds i la iniciació i tramitació de l'expedient, per la seva proximitat i pel coneixement de la realitat social del seu territori» (par. divuitè).

No es troba en el RDL la més mínima raó per avalar el caràcter bàsic d'aquests actes executius i la seva consegüent centralització. Principalment, perquè, atesa la seva naturalesa, ni de bon tros podrien ser equiparats amb les «situacions taxades en les quals es doni una exigència inevitable de centralització per a l'assoliment de la finalitat mateixa de la norma o de la política pública», tal com exigeix la doctrina constitucional. Tampoc concorren les circumstàncies excepcionals segons les quals «únicament quan existeixi un risc d'estat de necessitat o d'impossibilitat tècnica de garantir determinats principis constitucionals essencials en la prestació del servei o la realització de l'acció, com seria el d'igualtat en determinats casos, l'Estat pot reservar-se les funcions executives» (DCGE 26/2014, de 18 de desembre, FJ 4).

A més, aquest risc difícilment es pot apreciar quan el reconeixement de la prestació econòmica està subjecte a una regulació detallada i estricta, continguda als capítols III i IV del RDL. Aquests capítols determinen de forma precisa les persones beneficiàries de l'IMV, els titulars i el que s'ha d'entendre per unitat de convivència; estableixen els requisits d'accés i les regles per apreciar la situació de vulnerabilitat econòmica, per computar els ingressos i el patrimoni i per calcular la quantia de la prestació; inclús es poden trobar referències al règim de cessió de dades i a la forma d'acreditació dels requisits. En suma, aquest acte de reconeixement presenta les característiques típiques dels actes «administratius merament aplicatius, que es realitzen un cop s'ha verificat que es compleixen els requisits legalment previstos en la normativa bàsica i que, per tant, haurien de correspondre a les comunitats autònomes» (DCGE 2/2011, FJ 4.2). És cert que fins i tot en aquests supòsits es podrien imaginar situacions en què el fraccionament de l'activitat executiva condueix a un tractament desigual dels ciutadans. Però això només justifica la centralització estatal de la funció quan «dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado» (STC 194/2004, FJ 7, fent cita de la STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 8). Consegüentment, sempre s'han de preferir a la centralització, en la mesura que siguin possibles, els mecanismes alternatius de cooperació o de coordinació que siguin respectuosos amb l'ordre de competències ordinari.

Això sí, seria necessari que el legislador establís un punt de connexió adequat per a l'exercici autonòmic de la funció de reconeixement de la prestació. I, quant a les hipotètiques disfuncions que poguessin sorgir en aquesta actuació descentralitzada, sempre poden ser resoltes mitjançant el recurs a mecanismes de comunicació, cooperació o coordinació.

En definitiva, no hi ha cap raó que justifiqui l'assumpció per part de l'INSS de la competència per al reconeixement i el control de la prestació econòmica de l'ingrés mínim vital. El fet que una part de la seva gestió pugui correspondre a les comunitats autònomes mitjançant la signatura d'un conveni amb l'Estat tampoc no esmena la inconstitucionalitat d'aquesta centralització de funcions executives. Consegüentment, els apartats 1 i 2 de l'article 22 RDL vulneren les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 165.1.a i .2 EAC, i no troben empara en l'article 149.1.17 CE. Aquesta conclusió és aplicable també a la disposició addicional quarta RDL, que encomana al Govern de l'Estat l'estudi, a partir del 2021, de la formalització de convenis amb comunitats autònomes que prevegin fórmules de gestió de la prestació de l'IMV perquè es tracta del mateix tipus de convenis a què fa referència l'article 22.2, que, com s'ha dit anteriorment, condicionen indegudament l'exercici de les competències executives de la Generalitat en matèria de seguretat social, amb més raó perquè no exclou del seu àmbit d'aplicació les comunitats autònomes que, com la catalana, han assumit expressament les dites competències mitjançant les seves normes estatutàries. Per tant, la disposició addicional quarta vulnera les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 165.1.a i .2 EAC i no troba empara en l'article 149.1.17 CE.

L'article 24.1 RDL regula la presentació de la sol·licitud en un model normalitzat, preferentment a la seu electrònica de la Seguretat Social o a través d'altres canals de comunicació telemàtica

de l'INSS, sens perjudici del que es pugui establir en el marc dels convenis als quals es refereix l'article 29. Cal indicar que els convenis dels quals fa esment aquest darrer article no han estat impugnats pel Govern perquè són de naturalesa i contingut diferents als de l'article 22.2, ja que estan previstos com a mers instruments de col·laboració per intensificar les relacions de cooperació, millorar l'eficiència de la gestió de la prestació i facilitar la utilització conjunta de mitjans i serveis públics. L'obligatorietat de la presentació de la sol·licitud davant l'INSS deriva de la previsió continguda a l'article 22.1, que li atribueix la competència exclusiva per al reconeixement de la prestació. Per tant, és inconstitucional i s'hauria de substituir per l'establiment d'un punt de connexió adequat a la competència de la Generalitat.

L'article 25.1 RDL disposa que l'INSS ha de verificar, en la instrucció de l'expedient, l'existència de la documentació necessària per al reconeixement de la prestació i efectuar la comprovació del compliment dels requisits previstos per la norma. A continuació, l'apartat 2 declara que aquesta mateixa entitat estatal ha de procedir a la resolució i notificació del procediment a la persona sol·licitant en el termini màxim de tres mesos des de l'entrada en el seu registre, transcorregut el qual sense resolució expressa, la sol·licitud s'entén denegada per silenci administratiu. Una vegada més es tracta d'actuacions merament aplicatives de caràcter procedimental, i la seva atribució a l'INSS no té cap justificació. La verificació de l'existència de la documentació requerida per la llei, que està regulada de forma detallada a l'article 19, com també les comprovacions pertinents dels requisits d'accés a la prestació, són actes purament instrumentals respecte al que disposa normativament l'article 7.

Finalment, l'article 26.1 RDL atribueix a l'INSS la funció de supervisió del compliment dels requisits i les obligacions de la persona titular i les altres que integren la unitat familiar, mitjançant la verificació de la seva acreditació i el control periòdic per tal de comprovar que es compleixen els requisits i les obligacions que permeten el manteniment del dret o de la seva quantia, i, en l'apartat 2, faculta aquest organisme perquè, en exercici d'aquesta supervisió, porti a terme totes les comprovacions, inspeccions, revisions i verificacions que siguin necessàries, requerint la col·laboració de les persones titulars del dret i de les administracions públiques, dels organismes i les entitats públiques i de persones jurídicoprivades. Tot sembla indicar que la potestat de supervisió reconeguda a l'INSS opera com una forma de control jeràrquic sobre l'actuació de les entitats gestores i els seus serveis territorials, tant en el procediment de reconeixement de la prestació com en la inspecció posterior, com es desprèn de les expressions «controls periòdics» i «manteniment del dret o de la seva quantia». Aquesta supervisió té sentit partint de la regla general establerta per l'article 22, que atribueix a l'INSS de forma exclusiva el reconeixement de la prestació. Però, una vegada declarada la inconstitucionalitat d'aquest precepte capçalera, idèntica conclusió s'ha d'aplicar als dos apartats de l'article 26, per una raó molt simple: la facultat de control dels propis actes forma part de la funció executiva i, per tant, només és la mateixa Generalitat qui pot revisar o supervisar l'actuació i el funcionament adequats dels seus serveis. El contrari significaria acceptar una relació jeràrquica entre l'Administració de l'Estat i l'Administració autonòmica, inadmissible d'acord amb la naturalesa de l'Estat autonòmic. En aquest sentit, una acció de correcció per part de l'Administració estatal respecte dels actes que corresponen a les administracions autonòmiques constituiria un control prohibit per la Constitució, ja que l'Estat disposa de mitjans per assegurar el compliment per part de les comunitats autònomes de les seves obligacions, tot respectant la posició institucional d'aquestes, com ara els instruments jurisdiccionals en via contenciosa administrativa, particularment en els casos en què l'esmentat incompliment és deduïble d'actes administratius (DCGE 21/2014, de 30 de setembre, FJ 3, i 19/2015, de 26 de novembre, FJ 2). Conseqüentment, els articles 24.1, 25.1 i 2, i 26.1 i 2 RDL vulneren les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 165.1.a i 2 EAC, i no troben empara en l'article 149.1.17 CE.

El primer incís del primer paràgraf de l'article 17.1 RDL atribueix a l'INSS la competència per revisar d'ofici, en perjudici dels beneficiaris, els actes relatius a la prestació de l'IMV, en determinats supòsits. Amb aquesta decisió, el legislador estatal introdueix un canvi important en la revisió d'ofici dels actes declaratius de drets en l'àmbit de la Seguretat Social, tal com està configurada de forma específica a l'article 146 de la Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social (aprovada a l'empara de l'article 149.1.6 CE), ja que afegeix

una nova excepció a la competència del jutjat social per efectuar la dita revisió. El legislador pot introduir aquesta modificació a l'empara de la competència esmentada i també de l'article 149.1.18 CE, qüestió aquesta sobre la qual el Govern no planteja dubtes, ja que la seva queixa es limita a l'atribució a l'INSS de l'esmentada actuació.

La revisió d'ofici dels actes administratius en perjudici de l'administrat (o, utilitzant els termes emprats per la citada Llei 36/2011, «actes declaratius de drets en perjudici dels beneficiaris»), quan la realitza directament l'Administració, sense intervenció judicial, com és el cas que ens ocupa, és una potestat excepcional, clara manifestació de la facultat d'autotutela administrativa. Per tant, en el supòsit que examinem estem davant d'un acte administratiu d'execució que s'inscriu amb naturalitat en la competència de la Generalitat reconeguda a l'article 165.1.a EAC. Consegüentment, una vegada considerat que l'acte de reconeixement de la prestació ha de ser acordat per l'Administració catalana (art. 22 RDL), es constata que també li correspon posar en marxa el mecanisme legalment previst per a la seva revisió, quan sigui procedent. Una conclusió en contra significaria atribuir aquesta revisió a una Administració que no és l'autora de l'acte susceptible de corregir-se, la qual cosa vulnera l'article 165.1.a EAC, i, a més, trenca la lògica del procediment administratiu i introdueix una relació de dependència jeràrquica entre l'Estat i la Generalitat que suposaria un control no acceptable en l'Estat autonòmic. Per la mateixa raó, també és inconstitucional l'atribució a l'INSS de la funció de declarar i exigir, igualment d'ofici, la devolució de les prestacions indegudament percebudes. Encara que aquesta actuació podria estar relacionada amb el règim econòmic de la Seguretat Social, no justifica ni avala la seva atribució a l'INSS. D'una banda, perquè la matèria del règim econòmic té un caràcter compartit i no pertany exclusivament a l'Estat i per això l'article 165.1.b EAC reconeix expressament a la Generalitat la gestió d'aquest règim econòmic. I de l'altra, perquè l'actuació referida té un caràcter merament instrumental, i atès que són els serveis de la Generalitat que han efectuat la revisió d'ofici en exercici de la seva competència d'execució de la legislació bàsica, no tindria cap sentit que la consegüent exigència de devolució s'atribuís a un altra Administració pública.

D'acord amb la doctrina constitucional, l'Administració catalana pot exercir potestats executives en l'àmbit del règim econòmic de la Seguretat Social sempre que aquestes no recaiguin sobre activitats estrictament econòmiques de la seva caixa única (STC 211/2012, FJ 5), es realitzin dins de les normes bàsiques i uniformes que l'Estat estableixi en la matèria i, si escau, es comuniquin a aquest darrer per als possibles efectes que puguin produir dins del sistema de la Seguretat Social (STC 124/1989, de 7 de juliol, FJ 4). L'actuació examinada s'ajusta a aquestes previsions i hauria de correspondre a la Generalitat, ja que té un caràcter instrumental, aplica les normes establertes pel legislador bàsic i no intervé en la caixa única de la Seguretat Social, a la qual serien trameses les prestacions indegudament percebudes, una vegada s'hagin retornat. A més, no comporta disponibilitat dels fons ni previsió ni ordenació de pagaments (STC 33/2014, citada, FJ 5.A).

Idèntiques consideracions mereix el segon paràgraf de l'article 17.1, que encomana a l'entitat gestora la correcció dels errors materials, de fet i aritmètics; les revisions motivades per omissions o inexactituds, i la reclamació de les quantitats indegudament percebudes per aquest motiu. D'acord amb els arguments exposats, aquestes funcions haurien de correspondre a la Generalitat, i la seva atribució a les entitats gestores de la Seguretat Social vulnera les seves competències.

Per tant, l'atribució a l'INSS de la facultat de revisió d'ofici dels actes relatius a la prestació de l'IMV, en els supòsits indicats per la norma mateixa, i de rectificació d'errors, així com de la potestat per declarar i exigir la devolució de les prestacions indegudament percebudes, previstes als paràgrafs primer i segon de l'apartat 1 de l'article 17, vulnera les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 165.1.a i .b EAC, i no troba empara en l'article 149.1.17 CE.

Segons la disposició addicional primera, «[s]ha de regular reglamentàriament el Segell d'Inclusió Social, amb el qual es distingeixen les empreses i entitats que contribueixen al trànsit dels beneficiaris de l'ingrés mínim vital des d'una situació de risc de pobresa i exclusió a la

participació activa en la societat» i molt especialment les que contractin com a treballadors els beneficiaris de l'IMV. Es considera que aquesta regulació s'inscriu més en l'àmbit propi de les polítiques d'inclusió social dels beneficiaris de l'IMV (és a dir, Seguretat Social, ex art. 165 EAC) que no pas en el relatiu als serveis socials o a l'execució de la legislació laboral, invocats a l'escrit de sol·licitud. En aquest àmbit competencial, l'Estat és competent per impulsar i promoure polítiques dirigides a la inclusió social dels beneficiaris de l'IMV, i la previsió d'instruments per distingir les empreses i entitats que col·laboren en aquesta tasca, com el Segell d'Inclusió Social, pot ser una d'elles. A condició que ho faci en col·laboració amb les comunitats autònomes i que respecti la doble naturalesa material i formal de tota norma bàsica.

Doncs bé, la disposició addicional examinada no sembla tenir en compte aquestes exigències. En primer lloc, en allò referit al pla material, l'Estat ocupa normativament la totalitat de la matèria, sense deixar marge pel desplegament legislatiu per part de la Generalitat. I, en segon lloc, quant al caràcter formal de llei que ha de tenir tota norma bàsica, no es pot acceptar la remissió reglamentària que conté, tant al paràgraf primer com al segon («en els termes que s'hi estableixin reglamentàriament») per diverses raons: és una remissió en blanc que no condiciona en res el contingut del seu desplegament; no és necessària per l'assoliment de la finalitat d'inclusió social que es pretén, que pot ser aconseguida per la Generalitat en la seva funció de desplegament legislatiu, i, finalment, no afecta a regulacions de caràcter tècnic ni tampoc a qüestions conjunturals o sotmeses a canvis continuats, úniques circumstàncies que, d'acord amb la jurisprudència i la doctrina consultiva, podrien justificar excepcionalment els reglaments de caràcter bàsic (entre altres, DCGE 20/2015, FJ 2, i 3/2016, de 5 de maig, FJ 2.4).

Quant al segon punt del segon paràgraf del precepte, relatiu a la contractació de beneficiaris de l'IMV com a criteri per la determinació del còmput del percentatge als efectes de l'adjudicació de contractes del sector públic (art. 147.2.a de la Llei 9/2017, de 8 de novembre), es considera, d'acord amb l'escrit de petició, que no és qüestionat pel Govern. En tot cas, no té relació directa amb el Segell d'Inclusió Social, i l'Estat pot incloure aquest nou criteri per l'adjudicació de contractes del sector públic a l'empara de la seva competència sobre legislació bàsica de contractes i concessions administratives (art. 149.1.18 CE).

Per tant, la disposició addicional primera, amb l'excepció del segon punt del segon paràgraf, vulnera la competència de la Generalitat ex article 165.1.a EAC i no troba empara en l'article 149.1.17 CE.

La disposició transitòria primera del RDL regula la prestació transitòria de l'IMV per als que a l'entrada en vigor d'aquesta norma siguin beneficiaris de l'assignació econòmica per fill o menor a càrrec sense discapacitat o amb una discapacitat inferior al 33 per cent del sistema de la Seguretat Social (apt. 2, lletra a), i ho fa per al període temporal comprès entre l'1 de juny i el 31 de desembre de 2020.

Els raonaments anteriorment emprats en l'anàlisi de l'article 22.1 RDL i dels altres preceptes examinats del capítol IV, relatius al procediment, que han portat a concloure la seva inconstitucionalitat i antiestatutarietat, són igualment aplicables als apartats de la disposició transitòria primera RDL expressament citats a l'escrit de petició (això és, els apts. 1, 5, 8 i 9). Aquests apartats regulen, sense excepció, funcions administratives de simple execució, de caràcter procedimental i pràcticament reglat, que han de correspondre ordinàriament a les comunitats autònomes, en aquest cas, a la Generalitat de Catalunya.

A més, la seva gestió centralitzada, que hauria d'obeir a una dispensa «excepcional», tampoc no està justificada pel legislador estatal que res no diu al respecte, ni ens trobem davant d'una situació taxada en la qual s'apreciï que es dona una exigència inevitable per a l'assoliment de la finalitat mateixa de la norma o de la política pública. Tampoc no existeix un risc d'estat de necessitat o d'impossibilitat tècnica de garantir determinats principis constitucionals essencials en la realització del servei o de l'acció.

L'apartat 10 de la disposició transitòria preveu que les administracions autonòmiques comuniquin a l'INSS les persones que consideren que podrien acreditar els requisits per accedir a la prestació, així com que han obtingut la seva conformitat per a la tramesa de les seves dades a l'Institut estatal. I, encara més enllà, a fi de coordinar les actuacions d'ambdues administracions, també preveu un intercanvi d'informació entre elles, tot prescrivint que, a través dels protocols telemàtics d'informació habilitats a aquest efecte, les comunitats autònomes facilitin a l'INSS les dades necessàries per a la identificació de les persones beneficiàries potencials i per a la verificació dels requisits d'accés a la prestació. En definitiva, una solució normativa respectuosa amb el marc constitucional i estatutari de competències en matèria de gestió de l'IMV hagués estat que la disposició transitòria primera atribuís a les administracions autonòmiques la funció executiva de reconèixer la prestació transitòria de l'IMV i les altres actuacions del subsegüent procediment administratiu, tot preveient l'articulació dels mecanismes de coordinació i col·laboració adients per a l'intercanvi de la informació necessària entre l'Administració estatal i l'autonòmica.

Per tant, els apartats 1, 5, 8, 9 i 10 de la disposició transitòria primera RDL vulneren les competències de la Generalitat reconegudes a l'article 165.1.a i .2 EAC i no troben empara en l'article 149.1.17 CE.

A l'últim, la disposició final novena del RDL («Títol competencial»), atesa la connexió que el seu contingut habilitant presenta amb els articles i les disposicions del RDL dictaminats en el sentit que vulneren la competència de la Generalitat ex article 165.1.a i .2 EAC i no troben empara en l'article 149.1.17 CE, així com també que la resta de títols competencials de l'Estat citats no resulten d'aplicació d'acord amb allò exposat en el fonament jurídic segon del Dictamen, es conclou que també vulnera la referida competència de la Generalitat en matèria de seguretat social.

Segona. *L'article 17, apartat 1, paràgraf tercer; l'article 28, apartats 1 i 3; l'article 30, apartat 3.h; l'article 31, apartat 3.d, i l'article 33, apartat 2.g, del Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, no vulneren la competència de la Generalitat establerta a l'article 165.1.a EAC i troben empara en l'article 149.1.17 CE.*

Adoptada per unanimitat.

L'últim paràgraf de l'apartat 1 de l'article 17 manté la competència del jutjat social per realitzar la revisió d'ofici en els supòsits diferents als indicats en els dos paràgrafs anteriors del dit apartat 1. No es tracta d'una atribució a l'Administració estatal d'un acte d'execució, sinó d'una norma que es remet a la regulació de la legislació processal de l'àmbit social per determinar que en aquests casos la revisió d'ofici correspondrà a un òrgan judicial, que exerceix les seves funcions a l'empara del que preveu l'article 117 CE. Per tant, no vulnera la competència de la Generalitat, encara que s'haurà d'entendre sistemàticament que la presentació de la demanda judicial per sol·licitar la revisió d'ofici, en aplicació de l'article 146 de la Llei 36/2011, correspon als òrgans competents de l'Administració catalana. Per tant, el tercer paràgraf de l'article 17.1 RDL, entès en aquests termes, no vulnera les competències estatutàries de l'article 165.1.a i .b EAC.

L'article 28.1 sobre cooperació per la inclusió social de les persones beneficiàries, disposa la promoció d'estratègies d'inclusió de les persones beneficiàries de l'IMV en col·laboració amb les comunitats autònomes, ens locals i agents socials, amb la finalitat de remoure «els obstacles socials o laborals que dificulten el ple exercici dels drets i soscaven la cohesió social». Aquest precepte conté un mandat obert dirigit als poders públics de l'Estat perquè, en col·laboració amb les comunitats autònomes i els agents socials, impulsin i promoguin actuacions dirigides a la consecució de l'objectiu d'inclusió de les persones beneficiàries de l'IMV, actuacions que, una vegada disposin d'assignació pressupostària, podran esdevenir mesures concretes de naturalesa normativa o executiva, però no les conté ni en determina el contingut. El títol competencial prevalent en aquest cas és el mateix emprat per resoldre els dubtes competencials plantejats anteriorment. És a dir, el de la seguretat social (art. 165 EAC, en el marc d'allò que disposa l'art. 149.1.17 CE). I això perquè la inclusió social dels beneficiaris de l'IMV no és una qüestió colateral o complementària de la regulació examinada,

sinó un element central del disseny de l'IMV, i no pot ser tractada de forma separada des d'una perspectiva competencial. I es conclou que l'article 28.1 RDL, i també la resta de preceptes invocats pel Govern per la seva connexió i que tot seguit s'esmenten, s'inscriuen en la noció de legislació bàsica, ja que solament incorporen directrius de caràcter general. Així mateix, aquests preceptes no solament no inclouen actes executius ni remissions reglamentàries, sinó que ni tan sols contenen mesures normatives, llevat del mandat per promoure les esmentades estratègies d'inclusió en cooperació i col·laboració amb les comunitats autònomes, i en l'àmbit de les competències de l'Estat, com es determina de manera expressa.

L'article 28.3 preveu la realització d'avaluacions sobre els resultats de l'IMV i les esmentades estratègies d'inclusió per part de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF). Atès que són actes de caràcter informatiu sense vinculació ni efectes decisoris, no són susceptibles de vulnerar cap competència de la Generalitat. I res impedeix al Govern encomanar o realitzar directament les avaluacions que consideri convenients sobre l'aplicació de l'IMV a Catalunya.

Similars conclusions es poden extreure respecte de les al·legacions relatives als articles 30.3.h, 31.3.d i 33.2.g. El primer, relatiu a la Comissió de Seguiment de l'IMV (en la qual participen els titulars de les conselleries de les comunitats autònomes competents per raó de la matèria), només preveu una funció de «cooperació en la promoció de la incorporació dels indicadors [...] en el disseny i l'avaluació de les polítiques i mesures d'inclusió», mentre que el segon es refereix a l'assessorament i cooperació en la implantació de les estratègies d'inclusió per part del Consell Consultiu de l'IMV. Finalment, l'article 33.2.g determina l'obligació de les persones que integren la unitat de convivència de participar en les estratègies d'inclusió. Aquesta norma no es refereix a l'elaboració i determinació de les esmentades estratègies, sinó a l'obligació dels beneficiaris de l'IMV d'acceptar les propostes d'inclusió que en resultin, ja siguin laborals, formatives o de qualsevol altra naturalesa, motiu pel qual són regulades en un capítol diferent, el VII, sobre «règim d'obligacions». Que els beneficiaris de l'IMV estiguin obligats a acceptar aquestes propostes d'inclusió, «en els termes que s'hi estableixin», és un aspecte substancial de la pròpia prestació, ja que no tindria sentit que poguessin mantenir-se indefinidament en la seva percepció refusant les possibilitats d'inclusió que se'ls ofereixen.

Per tant, els articles 28.1 i .3, 30.3.h, 31.3.d i 33.2.g no vulneren la competència de la Generalitat ex article 165.1.a EAC i troben empara en l'article 149.1.17 CE.