



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 4/2012, de 6 de març,  
sobre el Projecte de Llei de mesures fiscals i financeres i de creació  
de l'impost sobre les estades en establiments turístics**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

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

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost sobre el Projecte de Llei de mesures fiscals i financeres i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics (BOPC núm. 249, de 10 de febrer de 2012).

## ANTECEDENTS

1. El dia 14 de febrer de 2012 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya (Reg. 2072) en què es comunicava al Consell l'acord de 14 de febrer de 2012 pel qual la Presidència del Parlament, en virtut de la delegació de funcions de la Mesa a la presidenta del Parlament per concedir pròrrogues i per qualificar i admetre a tràmit documents en supòsits d'urgència, publicada en el BOPC núm. 2, de 24 de desembre de 2010, va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el mateix 14 de febrer de 2012, a instància de més d'una desena part dels diputats del Parlament del Grup parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa i dels Subgrups parlamentaris de Solidaritat Catalana per la Independència i de Ciutadans, en relació amb el Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost, sobre el Projecte de Llei de mesures fiscals i financeres i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics, d'acord amb allò que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 16 de febrer de 2012, un cop examinada la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent. A continuació, el Consell va designar ponent el president Eliseo Aja.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartats 4 i 5, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris, com també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data 20 de febrer de 2012, va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de 16 de febrer (Reg. 2092), del secretari del Govern, amb una nota en relació amb la taxa per a la prestació de serveis personals i materials en l'àmbit de l'Administració de justícia, elaborada pel cap de l'Assessoria Jurídica del Departament de Justícia, de data 15 de febrer de 2012. En aquest escrit es considera que una taxa per la prestació de serveis personals i materials en l'àmbit de l'Administració de justícia «és plenament respectuosa amb l'article 6.2 LOFCA, alhora que és conforme amb l'ordre de distribució de competències que estableix el bloc de la constitucionalitat».

En data 22 de febrer de 2012, va tenir entrada en el Registre del Consell un escrit de 21 de febrer (Reg. 2096), tramès pel Grup parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Unida i Alternativa, amb documentació elaborada per l'Ajuntament de Salou sobre la disposició addicional vint-i-dosena del Projecte de Llei, que no és objecte de la sol·licitud de dictamen.

En data 23 de febrer de 2012, va tenir entrada en el Registre del Consell un escrit de 22 de febrer (Reg. 2097), del secretari del Govern, amb una memòria complementària al Projecte de Llei objecte de dictamen, en relació amb l'addició d'un nou títol III *bis* al Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2008, de 25 de juny, pel qual es crea una taxa per la prestació de serveis personals i materials en l'àmbit de l'Administració de justícia, elaborada pel director general de Modernització de l'Administració de Justícia, del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, de data 14 de febrer de 2012.

En data 24 de febrer de 2012, va tenir entrada en el Registre del Consell un escrit de 22 de febrer (Reg. 2104), de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat, amb un «Índex de documents corresponents a l'expedient a

trametre al Parlament relatiu al Projecte de Llei de mesures fiscals i financeres per al 2012», elaborat pel Departament d'Economia i Coneixement, de data 20 de desembre de 2011.

I, en data 6 de març de 2012, ha tingut entrada en el Registre del Consell un escrit de la mateixa data (Reg. 2129), de la secretària general del Parlament de Catalunya, informant que la disposició adicional vint-i-cinquena del Projecte de Llei objecte de dictamen queda sense contingut, arran de la rectificació d'una errada.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, s'ha procedit a la votació i aprovació del Dictamen el dia 6 de març de 2012.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

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

L'escrit de petició dels diputats sol·licitants planteja dubtes d'antiestatutarietat i d'inconstitucionalitat sobre més de cinquanta preceptes i disposicions del Projecte de Llei de mesures fiscals i financeres i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics (en endavant, Projecte de Llei). Com més endavant s'exposarà, la sol·licitud conté en alguns casos una escassa fonamentació d'aquests dubtes.

1. Abans, però, d'aproximar-nos a l'anàlisi del seu contingut i a fi de determinar amb més precisió l'objecte del present Dictamen, és convenient exposar, tot i que de manera breu, el marc legal en el qual s'inscriu i que necessàriament el contextualitza.

L'esmentat Projecte de llei, com indica el seu preàmbul, es presenta juntament amb la Llei de pressupostos de la Generalitat per al 2012 i s'emmarca en el context de crisi econòmica i financera internacional en el qual es troba Catalunya. Precisament, i seguint la literalitat del preàmbul, «els problemes estructurals de l'economia catalana que han conduït a aquesta crisi i les seves repercussions il·lustren la necessitat urgent d'algunes de les mesures adoptades», algunes de les quals «es dirigeixen a incrementar els ingressos –entre aquestes, les mesures tributàries recollides en els títols I i III– i altres tracten de reduir la despesa pública, fonamentalment les que recull el títol II, que pretenen una estratègia de racionalització dels recursos humans al servei de l'Administració catalana». D'aquí, doncs, l'estructuració del Projecte de llei en tres títols que es rubriquen «Mesures fiscals» (títol I), «Mesures relatives al règim jurídic de les finances públiques» (títol II) i «Impost sobre les estades en establiments turístics» (títol III).

Els noranta-sis articles, les vint-i-sis disposicions addicionals, les onze transitòries, les sis derogatòries i les sis disposicions finals en què s'estructura la part dispositiva del Projecte de llei es dediquen a la consecució dels objectius esmentats mitjançant la modificació normativa de nombroses lleis.

El títol I, dedicat a les mesures fiscals, es divideix en dos capítols. El capítol I conté disposicions relacionades amb els tributs propis (específicament els cànon en matèria de residus i aigües, i les taxes, d'índole molt variada). El capítol II es dedica als diferents tributs cedits, els quals estructura en sengles seccions (impost sobre la renda de les persones físiques, impost sobre el patrimoni, impost sobre successions i donacions, impost sobre transmissions i actes jurídics documentats, tributs sobre el joc i impost sobre vendes minoristes de determinats hidrocarburs).

El títol II comprèn la regulació d'un ampli ventall d'àmbits materials sota el paraigua del règim jurídic de les finances públiques i de les modificacions en matèria de funció pública. Entre les primeres, el Projecte de Llei dedica el capítol I a les mesures de gestió financera i control, amb la modificació de la Llei de finances públiques; el capítol II es dedica a les funcions i al funcionament de la Sindicatura de Comptes i inclou la modificació en matèria pressupostària de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i el Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya; per la seva banda, el capítol III modifica les lleis reguladores d'una sèrie d'entitats de dret públic de la Generalitat (secció primera), la renda mínima d'inserció (secció segona) i una munió de normes administratives, entre les quals hi ha les lleis en matèria d'universitats, de prestacions socials de caràcter econòmic, d'equipaments comercials, de residus, etc. (secció tercera). Pel que fa a les mesures adoptades en matèria de funció pública que es contenen en el capítol IV, el Projecte de Llei posa en relleu que «responen a la necessitat de les administracions de continuar posant en pràctica processos de generació d'estalvis pressupostaris [...] davant la situació econòmica actual» i que «comporten un estalvi molt important per a continuar millorant l'eficàcia i la racionalització de les despeses de personal i la seva reducció mentre persisteixin les circumstàncies econòmiques extraordinàries actuals» (paràgraf 19 del preàmbul). Aquestes es concreten, entre d'altres, en les previsions de modificació de la legislació en matèria de funció pública en els àmbits de la jubilació, dels dies d'assumptes personals i de la reducció de jornada amb reducció de retribucions.

El títol III del Projecte de Llei crea i regula l'impost sobre les estades en establiments turístics, que es configura com un tribut propi que s'afecta a un fons de turisme amb finalitats de promoció, impuls, preservació, foment i desenvolupament d'infraestructures turístiques, la creació i les característiques del qual s'estableixen als articles 95 i 96 del Projecte de Llei.

Finalment, les vint-i-sis disposicions addicionals abasten una temàtica molt àmplia, de la qual es poden destacar les mesures que afecten el personal al servei de l'Administració de la Generalitat, de l'Institut Català de la Salut i de les universitats. També les previsions en matèria de personal al servei de l'Administració de la Generalitat conformen el gruix de les onze disposicions transitòries. Per la seva banda, les sis disposicions derogatòries contenen una sèrie de derogacions expresses de normes i una de caràcter general per contradicció, oposició o incompatibilitat (disposició derogatòria cinquena). De les sis disposicions finals, la sisena estableix l'entrada en vigor de la llei l'endemà de la seva publicació en el DOGC, tot i que algunes de les anteriors preveuen prescripcions particulars per a l'entrada en vigor diferida d'algunes de les previsions del Projecte de llei.

2. Una vegada fixat el context i determinat el contingut del Projecte de llei en el qual s'insereixen els preceptes sol·licitats i atès que, per raons d'extensió, no s'efectuarà la seva transcripció literal, procedirem ara a sistematitzar-los en diversos grups. Aquesta metodologia segueix l'agrupació dels preceptes que efectua la sol·licitud mateixa en els seus quatre fonaments jurídics, en funció, principalment, de l'argumentació que, al seu parer, motiva els dubtes constitucionals i estatutaris que plantegen i els preceptes de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia que es consideren vulnerats:

- El fonament jurídic primer de la sol·licitud fa referència a un seguit de preceptes i disposicions (trenta-dos) que, principalment, afecten, d'una banda, la composició i el funcionament de diverses entitats de dret públic de la Generalitat i, de l'altra, inclouen un ventall de normes administratives que incideixen en diferents sectors materials de l'ordenament jurídic:

- Article 64. Modificació de la Llei 6/2007, de 17 de juliol, del centre d'estudis d'opinió;

## CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

- Article 65. Modificació de la Llei 15/1993, de 28 de desembre, per la qual es crea el Centre de Telecomunicacions de la Generalitat de Catalunya;
- Article 66. Modificació del Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre, del text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances;
- Article 67. Modificació de la Llei 4/1980, de 16 de desembre, de creació de l'Institut Català del Sòl;
- Article 68. Modificació de la Llei 13/2009, de 22 de juliol, de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya;
- Article 70. Modificació de la Llei 7/2011, de mesures fiscals i financeres;
- Article 71. Modificació de la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya;
- Article 72 bis. Modificació del Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials;
- Article 73. Modificació del Decret legislatiu 1/2009, de 21 de juliol, text refós de la Llei reguladora dels residus;
- Article 74. Modificació de la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats;
- Article 74 bis. Modificació de la Llei 17/1990, de 2 de novembre, de museus;
- Article 74 ter. Modificació de la Llei 17/2008, de modificació de la Llei 6/2008, de 13 de maig, del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts;
- Article 74 quater. Modificació de la Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica;
- Article 74 quinquies. Modificació de la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català;
- Article 74 sexies. Modificació de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials;
- Article 74 octies. Modificació del Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials;
- Article 74 novies. Modificació de la Llei 13/2007, de 31 d'octubre, del Memorial Democràtic;
- Article 74 decies. Modificació de la Llei 14/2007, de 5 de desembre, de l'Institut Català Internacional per la Pau;
- Article 74 undecies. Modificació de la Llei 12/1981, de 24 de desembre, per la qual s'estableixen normes addicionals de protecció dels espais d'especial



interès natural afectats per activitats extractives, en la redacció donada per l'article 25 de la Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa;

- Article 74 duodecies de modificació de la Llei 9/2011, de promoció de l'activitat econòmica;
- Article 74 terdecies. Modificació de la Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa;
- Article 75. De modificació de la Llei 7/2007, de 17 de juliol, de l'Agència Tributària de Catalunya;
- Disposició addicional primera. Règim d'autonomia econòmica del Laboratori Agroalimentari;
- Disposició addicional quarta. Cessió de domini al Servei Català de la Salut;
- Disposició addicional cinquena. Patrimoni de l'Institut Català del Sòl;
- Disposició addicional quinzena. Mesures en l'àmbit del transport públic;
- Disposició addicional dissetena. Mesures en matèria de recerca i universitats;
- Disposició addicional vintena. Mesures de suport a l'estabilitat pressupostària de les universitats públiques;
- Disposició addicional vint-i-quatrena. Mesures de coordinació de les universitats;
- Disposició addicional vint-i-cinquena;
- Disposició addicional vint-i-sisena;
- Disposició derogatòria sisena, per la que es deroga la disposició final sisena de la Llei 10/2011, del 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa.

- El segon fonament jurídic de l'escrit inclou un grup de preceptes que modifica diverses lleis sectorials que, essencialment, incideixen en el desenvolupament dels drets econòmics i socials dels ciutadans i dels drets laborals dels empleats públics de Catalunya. Aquest conjunt de preceptes es pot subdividir en tres blocs:

Un primer, que conté un conjunt d'articles que pot presentar un lligam més directe amb els drets i els principis rectors de l'àmbit social, que són:

- Article 69. Modificació de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció;
- Article 72. Modificació de la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic;
- Disposició addicional tercera. Renda mínima d'inserció;
- Disposició addicional sisena. Suspensió de les millores directes de la prestació econòmica d'incapacitat temporal i dels sistemes de premis per vinculació o antiguitat;
- Article 74 septies. Modificació de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

El següent bloc, que aglutinaria els preceptes i les disposicions del Projecte de Llei que contenen normes en matèria de funció pública, del personal laboral al servei de l'Administració i dels drets sindicals en aquest àmbit, que són:

- Article 76. Modificació del text refós de la legislació en matèria de funció pública, aprovat pel Decret legislatiu 1/1997, del 31 d'octubre;
- Article 77. Modificació de la Llei 8/2006, de 5 de juliol, de mesures de conciliació de la vida personal, familiar i laboral del personal al servei de les administracions públiques de Catalunya;
- Disposició addicional setena. Mesures relatives a drets sindicals;
- Disposició addicional vuitena. Deducció de retribucions;
- Disposició addicional desena. Personal estatutari que percep els havers en la modalitat de contingent i zona;
- Disposició addicional onzena. Efectes econòmics dels nous nivells de carrera professional assignats al personal estatutari de l'Institut Català de la Salut;
- Disposició addicional dotzena. Personal de les universitats públiques de Catalunya;

- Disposició addicional tretzena. Jubilació forçosa del personal de l'Institut Català de la Salut;
- Disposició addicional catorzena. Suspensió d'acords i pactes i inaplicació de convenis col·lectius;
- Disposició addicional vint-i-tresena. Règim d'aplicació de les mesures a les entitats del sector públic de salut;
- Disposició transitòria cinquena. Reducció de la jornada dels llocs de treball ocupats per personal interí de l'àmbit de la Mesa sectorial de negociació del personal d'administració i tècnic;
- Disposició transitòria sisena. Excedència voluntària amb reserva de lloc de treball;
- Disposició transitòria setena. Personal docent no universitari dependent de la Generalitat;
- Disposició transitòria vuitena. Reduccions de jornada atorgades abans de l'entrada en vigor d'aquesta llei;
- Disposició transitòria novena. Perllongaments al personal funcionari de l'Administració de la Generalitat;
- Disposició transitòria onzena. Modificació de contractes del sector públic;
- Disposició derogatòria quarta. Altres derogacions de disposicions que afecten a la situació laboral i condicions de treball de personal funcionari de la Generalitat de Catalunya de diversos cossos.

I, a l'últim, la disposició addicional vint-i-unena, relacionada amb els drets fonamentals a la intimitat i a la protecció de dades.

- El tercer i quart fonaments jurídics de la sol·licitud es refereixen als tributs propis de la Generalitat. En aquest sentit, el Projecte de Llei modifica una pluralitat de taxes que ja estaven al Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2008, de 25 de juny (en endavant, Text refós), al mateix temps que n'afegeix de noves, la majoria de les quals no es qüestionen. En concret, la petició de dictamen només planteja dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat respecte dels articles 15 i 37 i de la disposició final quarta.

L'article 15 del Projecte de Llei addiciona un nou títol III *bis* al Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, denominat «Administració de justícia» que, al seu torn, conté dos capítols, un per a cadascuna de les noves taxes que crea. La primera, la «[t]axa per la prestació de serveis personals i materials en l'àmbit de l'Administració de justícia», que incorpora al Text refós els articles *3bis.1-1* a *3bis.1-8*. I la segona, la «[t]axa per la utilització o l'aprofitament dels béns i drets afectes al servei de l'Administració de justícia», prevista als nous articles *3bis.2-1* a *3bis.2-8*.

En ambdós casos els diferents articles esmentats regulen els elements que han de configurar les taxes, seguint la mateixa estructura: el fet imposable (art. *3bis.1-1* i *3bis.2-1*), el subjecte passiu (art. *3bis.1-2* i *3bis.2-2*), les exempcions i, en el seu cas, les bonificacions (art. *3bis.1-3* i *3bis.2-3*), l'acreditament i, en el seu cas, el període impositiu (art. *3bis.1-4* i *3bis.2-4*), la quota (art. *3bis.1-5* i *3bis.2-5*), l'autoliquidació i pagament (art. *3bis.1-6* i *3bis.2-6*), la gestió (art. *3bis.1-7* i *3bis.2-7*), i l'afectació dels ingressos derivats de la taxa (art. *3bis.1-8* i *3bis.2-8*).

De forma complementària, la disposició final quarta del Projecte de Llei determina l'entrada en vigor d'aquestes dues taxes (el primer dia del mes següent a aquell en què entra en vigor la Llei) i conté algunes previsions per tal de poder fer-les efectives.

Pel que fa a la taxa per la prestació de serveis personals i materials en l'àmbit de l'Administració de justícia, i per tal de delimitar correctament el contingut del precepte objecte de dictamen, cal assenyalar que el text de l'article 15 del Projecte de Llei dictaminat presenta una incoherència formal. Així, en el Projecte de Llei originari, l'article *3bis.1-1* (Fet imposable), que l'article 15 esmentat addiciona al Text refós, constava de tres apartats, dels

quals, en el Projecte de Llei que dictaminem, només en subsisteix el primer. Malgrat això, els articles *3bis.1-2*, *3bis.1-4* i *3bis.1-5* fan referència explícita i literal a l'apartat 2 de l'esmentat article *3bis.1-1*. També, implícitament, l'article *3bis.1-6* es refereix a l'apartat 2. Per tant, cal tenir en compte aquesta circumstància per al cas en què la desaparició d'aquests apartats 2 i 3 de l'article *3bis.1-1* no hagi estat volguda sinó fruit d'una errada tècnica en incorporar les esmenes.

L'article 37 del Projecte de Llei, que introdueix un nou capítol XXII al títol XXI del Text refós de la Llei de taxes i preus públics, crea una tercera taxa en l'àmbit sanitari, que regula als articles 21.22-1 a 21.22-7 del Text refós, «sobre els actes preparatoris i els serveis accessoris de millora de la informació inherents al procés per a la prescripció i dispensació de medicaments i productes sanitaris mitjançant l'emissió de receptes mèdiques i ordres de dispensació» que s'han de dispensar en les oficines de farmàcia. Com en el cas anterior, els set articles d'aquest capítol estableixen tots els elements de la taxa: el fet imposable (art. 21.22-1), el subjecte passiu (art. 21.22-2), l'acreditament (art. 21.22-3), la quota (art. 21.22-4), les exempcions (art. 21.22-5), la gestió del cobrament (art. 21.22-6) i la compatibilitat de la mesura amb la normativa bàsica estatal (art. 21.22-7).

3. Els motius en els quals es fonamenta la petició de dictamen s'agrupen pels sol·licitants seguint la sistematització dels quatre fonaments jurídics de la sol·licitud, que s'han exposat anteriorment:

A) Respecte del primer, i atesa la finalitat dels preceptes que comprèn i la seva forma de tramitació, considera que el fet d'incloure'ls en el Projecte de Llei dictaminat, que qualifica com a Llei d'acompanyament a la Llei de pressupostos de la Generalitat per a l'exercici 2012, vulnera els preceptes estatutaris següents: articles 29.4, 39, 55.2, 62.2 i 212 EAC. I aquests preceptes, interpretats i aplicats en relació amb els articles 37, 39, 62.1 i

203.6 EAC «i concordants, i en especial del dret dels parlamentaris electes a exercir de forma plena la tasca legislativa i la representació política, prenent en consideració en el seu desenvolupament i concreció contingut en l'article 101 del Reglament del Parlament de Catalunya».

Així mateix, s'indica que es vulneren també els articles 9.3 i 134 CE, que estimen «d'aplicació analògica al cas del Govern i del Parlament de Catalunya».

A aquesta extensa citació de preceptes, s'afegeixen tres arguments:

Primerament, es fa esment a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre aquest tipus de lleis, en el sentit de si «aquestes són lleis habilitades per introduir desenes de modificacions normatives de lleis que res tenen a veure en matèria pressupostària».

Seguidament, es qüestiona la introducció durant el procediment parlamentari de modificacions substantives a normes legals i de noves taxes i modificacions d'aquestes mitjançant esmenes que no estan acompanyades de la memòria econòmica corresponent, si bé no es fa esment de quines són.

A l'últim, es demana «si el procediment abreujat i peremptori de la tramitació d'aquest projecte sense ajustar-se als procediments legislatius ordinaris i sense fer possible la realització de compareixences d'entitats i persones davant el Parlament» suposa una vulneració dels articles 23 CE i 29.4 i 43 EAC.

Cal indicar que la sol·licitud de dictamen estén la possible vulneració d'aquestes disposicions constitucionals i estatutàries, no només als preceptes llistats en el primer apartat de l'escrit sobre els quals es projecta

singularment, sinó també a tota la resta de preceptes i de disposicions que s'hi qüestionen.

B) Quant a la fonamentació dels dubtes que plantegen els preceptes del segon fonament jurídic, la sol·licitud remet als «articles i disposicions de la Constitució espanyola i de l'Estatut d'Autonomia que s'han relacionat en els darrers paràgrafs de l'apartat PRIMER». A part d'aquestes indicacions, no conté cap altre argument material respecte del contingut dels preceptes relacionats i no va més enllà de la cita d'altres preceptes de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia que es consideren igualment vulnerats. Així, pel que fa als articles del primer grup que susciten dubtes, als quals hem fet referència abans, els sol·licitants entenen que vulneren un seguit de preceptes constitucionals referits als principis rectors de política social i econòmica, en relació amb la reserva de llei orgànica prevista a l'article 81.1 CE, com són els articles 39, 40.1, 41, 42, 49, 50 i 53 CE. Així mateix, també consideren vulnerats els articles 30, 37.2 EAC -en relació amb l'article 62.2-, 40.2 i 40.5 EAC i concordants.

Quant a l'article 74 septies del Projecte de Llei, relatiu al dret a l'habitatge, la petició entén que vulnera els principis constitucionals següents: articles 39, 40.1, 50 i 51 CE. I, addicionalment, els articles 26, 30, 37.2 -en relació amb l'article 62.2 EAC-, i els principis rectors dels articles 40.2, 40.5 i 47 EAC i concordants.

Respecte del següent grup de previsions, referides a l'àmbit de la funció pública, s'estimen també vulnerats, en relació amb el que preveu l'article 81.1 CE, els preceptes constitucionals que segueixen: articles 7, 28.1, 35, 37.1, 40.1, 50, 103.3, 149.1.7 i 149.1.18 CE. I, a més, els drets i els principis rectors estatutaris continguts als articles 25, 30 i 45 EAC i concordants.

A l'últim, pel que fa a la disposició addicional vint-i-unena del Projecte de llei, «a més dels motius indicats en l'apartat PRIMER» es considerarien específicament vulnerats, en relació amb la reserva de llei orgànica prevista a l'article 81.1 CE, els drets continguts en els següents preceptes constitucionals: articles 18.1 i .4, 20.4 i 105.b CE; així com també els drets estatutaris dels articles 23.3 i 31 EAC.

C) En els fonaments jurídics tercer i quart, la sol·licitud remet novament a la vulneració dels articles constitucionals i estatutaris que es relacionen en els darrers paràgrafs de l'apartat primer, i afegeix un reguitzell de preceptes que considera vulnerats per les taxes de l'àmbit de l'Administració de justícia i per la «taxa per l'expedició i dispensació de receptes mèdiques i ordres de dispensació».

Pel que fa a les taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia, es consideren vulnerats els preceptes constitucionals següents: articles 24, 53.1 i .2 CE en relació amb l'article 81.1; 87.1; 117.3, .4 i .5; 118; 119; 122.1; 133; 138; 139 i 149.1.5 CE, en relació amb l'article 6.2 LOFCA, quan prohibeix la doble imposició, com també els articles 203.6 i 30 EAC.

Quant a les taxes en l'àmbit del procés per a la prescripció i dispensació de medicaments i productes sanitaris, l'esquema de fonamentació és el mateix, si bé varien alguns dels preceptes constitucionals que es consideren vulnerats, en la mesura que se citen els que, suposadament, tenen un lligam més directe amb l'àmbit sanitari. Així, els articles 39, 40, 41, 43, 149.1.16 i 149.1.17 CE.

Cal assenyalar que, en l'escrit de sol·licitud, s'esmenten preceptes constitucionals que tenen relació escassa amb els preceptes qüestionats; és el cas dels articles 23 i 149.1.5 CE.



4. A la vista del que s'ha exposat, és clar que la sol·licitud fonamenta el dubte de constitucionalitat i d'estatutarietat de caràcter formal a què es refereix el fonament jurídic primer de l'escrit, relacionat amb la naturalesa, el contingut, la finalitat i el procediment parlamentari de tramitació del Projecte de Llei dictaminat com a llei de mesures fiscals i financeres. Com hem vist, aquest dubte es fa extensiu a la resta dels preceptes del Projecte de Llei que són qüestionats.

Quant als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que, addicionalment i en concret, susciten la resta dels preceptes sol·licitats, l'argumentació d'aquests dubtes és escassa en els fonaments jurídic tercer i quart de la sol·licitud, i pràcticament inexistent en el segon. D'altra banda, no només no consten de forma suficient els motius que sustenten aquests dubtes, sinó que en tots els fonaments de l'escrit se citen de forma extensa un enfilall d'articles de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia que es consideren vulnerats i que, algunes vegades, com ja es pot observar, a primera vista, no tenen relació directa amb el contingut dels preceptes qüestionats. Així, l'omissió de la fonamentació dels motius que justifiquen la consulta i la confusa cita de previsions constitucionals i estatutàries de contingut excessivament heterogeni no ens permet conèixer en tots els casos les raons per les quals s'entén vulnerat el marc constitucional i estatutari ni configurar el corresponent paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat per a una adequada anàlisi dels preceptes qüestionats.

En aquest sentit, cal recordar que l'article 24.2 LCGE diu que la sol·licitud d'un dictamen del Consell de Garanties Estatutàries ha d'indicar els preceptes, els vots particulars i les esmenes que susciten dubtes d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat, els preceptes de la Constitució o de l'Estatut d'autonomia que s'estimen vulnerats i els motius en què es fonamenta la sol·licitud.

En relació amb aquesta mateixa qüestió, el Consell, en el DCGE 3/2010, d'1 de març (FJ 1), ha declarat que la nostra Llei constitutiva comporta un canvi en alguns aspectes del seu funcionament, de forma que:

«D'acord amb les normes que regien el Consell Consultiu i la pràctica establerta, l'escrit de petició que se li dirigia tenia generalment un contingut genèric, que condicionava l'abast del dictamen que emetia aquesta institució. Però, el canvi del Consell Consultiu al Consell de Garanties Estatutàries implica una modificació de la sol·licitud perquè l'article 24.2 LCGE inclou unes exigències explícites.»

Així, no correspon a aquest Consell assumir la tasca de reconstruir els motius que fonamenten els dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat d'una norma. D'aquesta manera, l'exposició d'aquests motius per la sol·licitud no és un simple requisit formal sinó que adquireix sentit per a la configuració mateixa de l'objecte dels dictàmens del Consell i contribueix a reforçar el principi de constitucionalitat i d'estatutarietat de les normes aprovades pel Parlament (DCGE 3/2010, FJ 1).

Per tant, la sol·licitud de la nostra opinió, segons es desprèn de l'article citat de la Llei del Consell, hauria de contenir necessàriament tres elements: la identificació dels preceptes de la disposició que susciten dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat, i l'explicitació de les normes constitucionals i estatutàries que es consideren directament vulnerades per aquests preceptes. I un tercer, bàsic, com és l'element de contrast entre el contingut material del precepte que suscita els dubtes i la previsió constitucional i/o estatutària que es considera vulnerada; en altres paraules, una mínima motivació dels dubtes d'inconstitucionalitat i/o d'estatutarietat dels preceptes sol·licitats, la qual cosa, en definitiva, ens ha de permetre delimitar adequadament l'objecte mateix del dictamen.

Per aquesta raó, el Consell tractarà els preceptes que es relacionen en els diversos fonaments de la petició de dictamen, tenint en compte el grau de motivació de la inconstitucionalitat i de l'antiestatutarietat que recull la sol·licitud i els termes en els quals està formulada, així com també prenent únicament en consideració, com a paràmetre d'enjudiciament, els preceptes de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia que, al nostre parer, poden tenir una relació directa amb els articles i les disposicions qüestionades.

5. A l'últim, els diputats sol·licitants, d'acord amb el que preveu l'article 24.2 LCGE, fan constar que el Dictamen «pot tenir caràcter vinculant en totes aquelles parts en que estimi vulnerats els drets i principis rectors continguts en els capítols primer, segon i tercer del títol I de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i del capítol segon del títol I de la Constitució espanyola».

L'article 38.1 EAC, entre altres garanties expressament previstes a l'Estatut d'autonomia, atribueix al Consell una especial funció de tutela dels drets estatutaris que reconeixen els capítols I, II i III del títol I de l'Estatut d'autonomia, així com també dels continguts a la Carta de drets i deures dels ciutadans de Catalunya, en els supòsits de dictamen sobre projectes i proposicions de llei, decrets llei i projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern (art. 76.2.b i c EAC). Malgrat aquesta funció segueix plenament vigent, cal assenyalar que els dictàmens emesos pel Consell, respecte d'aquesta activitat legislativa del Parlament que desenvolupi o afecti drets reconeguts per l'Estatut d'autonomia, no tenen caràcter vinculant, atès el pronunciament de la STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 32), que va declarar la inconstitucionalitat i la nul·litat de l'article 76.4 EAC.

6. D'acord amb les consideracions efectuades i per tal de donar resposta a la sol·licitud, en el fonament jurídic segon estudiarem l'adequació al bloc de la constitucionalitat dels preceptes qüestionats del Projecte de Llei de mesures fiscals i financeres, des de la perspectiva de la seva inclusió en una llei

d'aquest tipus, equivalent a les lleis anomenades «d'acompanyament», i del procediment legislatiu seguit per a la seva tramitació; en el fonament jurídic tercer, examinarem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat en relació amb la creació de les taxes en l'àmbit de la justícia i en l'àmbit sanitari (art. 15 i 37, i disposició final quarta del Projecte de Llei), en especial des de la perspectiva de la prohibició de la doble imposició sobre un mateix fet imposable en matèria de tributs; i en el fonament jurídic quart, atesa la manca de fonamentació de la sol·licitud sobre els problemes que poden plantejar, examinarem els preceptes del Projecte de Llei que la petició relaciona amb els principis rectors i els drets constitucionals i estatutaris dels àmbits social i laboral, tant pel que fa als ciutadans en general com, en especial, als empleats públics, tenint en compte principalment quin és el marge de disponibilitat del legislador per a la seva regulació.

### ***Segon. El caràcter de la llei de mesures fiscals i financeres***

1. El Projecte de Llei de mesures fiscals i financeres i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics, objecte d'aquest Dictamen, respon a les característiques que la doctrina i la jurisprudència atribueixen a les anomenades «lleis d'acompanyament», perquè es tramiten al Parlament de manera paral·lela al projecte de Llei de pressupostos i, més genèricament, a les conegudes com a «lleis òmnibus», perquè contenen reformes parcials de múltiples lleis diferents. En tot cas, quan parlem, en endavant, de la llei d'acompanyament, s'ha d'entendre que ens referim al present Projecte de Llei de mesures fiscals i financeres.

El fonament jurídic primer de l'escrit de sol·licitud de dictamen comença amb l'enumeració d'una llarga llista de preceptes del Projecte de Llei que podrien resultar contraris a diversos articles de l'Estatut d'autonomia (art. 29.4, 39, 55.2, etc.) i a l'article 101 del Reglament del Parlament, així com als articles

9.3 i 134 CE, i a «la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional sobre l'abast, continguts i limitacions de les anomenades lleis d'acompanyament als pressupostos». Sembla clar, doncs, que, al marge d'altres qüestions de procediment que també s'inclouen en la petició, i que seran examinades més endavant, la petició ens enfronta directament amb la naturalesa i els límits de la llei coneguda com a «lleï d'acompanyament».

Aquest tipus de llei ha estat objecte d'un llarg debat, tal com es va tractar en el Dictamen núm. 210, de 28 de desembre de 1998, del Consell Consultiu, l'explicació del qual seguirem. L'origen d'aquestes lleis es troba en la doctrina creada per la STC 76/1992, de 14 de maig, que considera contrari a la Constitució incloure en les disposicions addicionals de la llei de pressupostos matèries alienes al pressupost.

La prohibició d'incloure a la llei de pressupostos normes que no estiguin relacionades amb aquests, imposada per la STC 76/1992 esmentada, va comportar que el Govern optés per l'elaboració d'un projecte de llei diferent però de tramitació paral·lela al de pressupostos. El primer d'aquests va esdevenir la Llei 22/1993, de 29 de desembre, de mesures fiscals, de reforma del règim jurídic de la funció pública i de la protecció per a l'atur, i cada any el Govern de l'Estat va presentar lleis semblants fins a la Llei 62/2003, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, que va ser l'última. Moltes comunitats autònomes van seguir la mateixa pràctica i mentre algunes la van interrompre també quan ho va fer l'Estat, d'altres han continuat aprovant aquest tipus de llei.

Algunes lleis d'acompanyament havien estat recorregudes davant el Tribunal Constitucional que, recentment, s'hi ha pronunciat en les STC 136/2011, de 13 de setembre i 176/2011, de 8 de novembre. El Tribunal Constitucional admet la constitucionalitat de la llei d'acompanyament però, al mateix temps, critica la seva tècnica jurídica, que arriba a qualificar de «deficient

tècnica legislativa». A la vista dels problemes de la multiplicitat de lleis, sobre matèries molt diverses, reformades per la llei d'acompanyament, l'alt Tribunal manifesta: «no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado» (STC 136/2011, FJ 3).

L'escrit de petició del dictamen al·ludeix als mateixos motius d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat que han estat recollits a la doctrina del Tribunal Constitucional i els trasllada a la tramitació del Projecte de llei en el Parlament de Catalunya. Cal avançar, però, que, en referència a aquesta doctrina, el Tribunal afegeix que, tot i que la llei d'acompanyament pot ésser expressió d'una tècnica legislativa deficient, no per aquesta raó es desprèn, necessàriament, que comporti una infracció de la Constitució. Així mateix, l'Estatut d'autonomia tampoc no incorpora de manera expressa cap limitació en aquest sentit. En conseqüència, d'acord amb aquesta doctrina constitucional, la forma adoptada pel Projecte de llei, com a llei de mesures fiscals i financeres, no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

2. La possible vulneració constitucional de la seguretat jurídica i del procediment legislatiu, des del punt de vista del principi democràtic i del pluralisme, són els dos motius que es mencionen en l'escrit i que també es tracten en les sentències constitucionals.

La jurisprudència constitucional s'ha pronunciat reiteradament sobre el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), tot i que l'ha utilitzat amb precaució com a paràmetre d'inconstitucionalitat de la norma, i en la mateixa STC 136/2011 (FJ 9) s'examinen alguns dels seus sentits com la «certesa sobre l'ordenament jurídic conegut», l'«expectativa raonable del ciutadà sobre quina serà l'actuació del poder públic en l'aplicació del Dret», la

«claredat del legislador» i la «no confusió normativa», de manera que podem utilitzar aquestes referències.

Des d'aquest punt de vista, la llei d'acompanyament és, com la qualifica el Tribunal Constitucional mateix, una disposició legislativa dotada d'una gran heterogeneïtat (STC 136/2011, FJ 3). Certament, és una llei ordinària que permet llibertat de configuració al legislador, però introdueix tanta complexitat i heterogeneïtat que, des d'alguna de les perspectives esmentades, pot arribar a qüestionar la seguretat jurídica. Per tant, el recurs a una llei d'acompanyament és legítim sempre i quan la tècnica legislativa utilitzada no derivi en vulneració d'aquest principi constitucional.

La jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre la vulneració de la seguretat jurídica pren molt en compte la causa que pot provocar la inseguretat. Així, tot i referint-se a dues qüestions de fons diferents, a la STC 332/2005, de 15 de desembre, considera que la confusió jurídica (reforma de l'ITV continguda en el Reial decret llei 7/2000, de 23 de juny, de mesures urgents en el sector de les telecomunicacions) no arriba a aquest punt i, en canvi, a la STC 3/2003, de 16 de gener (aprovació parcial del pressupost basc) determina clarament la seva inconstitucionalitat.

En el supòsit de la llei d'acompanyament, els inconvenients provenen de l'heterogeneïtat de les matèries que s'hi regulen, tant per la major dificultat en la seva cerca, especialment pels ciutadans, que no poden identificar el contingut de la llei pel seu títol, com per la manca d'especialització en l'elaboració parlamentària.

En aquest sentit, l'article 101.1 RPC diu que «[e]ls projectes i les proposicions de llei han de tenir un objecte material determinat i homogeni». Podem plantejar-nos, per tant, la possible contradicció d'aquesta previsió amb el contingut del Projecte de llei que dictaminem. Cal tenir, però, en

compte que l'Estatut d'autonomia, norma superior de l'ordenament jurídic de Catalunya, no conté cap mena de prescripció respecte d'aquest tipus de llei. A més a més, la interpretació efectuada pel Tribunal Constitucional admet la figura de la llei d'acompanyament. Així, malgrat que el Projecte de llei dictaminat presenta un contingut heterogeni i multisectorial que contradiu l'article 101.1 RPC, aquest fet no comporta una vulneració del principi constitucional de seguretat jurídica establert a l'article 9.3 CE. I això és així en la mesura que el bloc de la constitucionalitat no prohibeix l'aprovació de lleis transversals ni preveu que el legislador només pugui aprovar normes homogènies que es refereixin a una matèria concreta ni que cada matèria hagi de ser objecte d'un projecte de llei independent (STC 136/2011, FJ 3). Finalment, cal recordar que la inconstitucionalitat i l'antiestatutarietat no provenen de qualsevol vici de procediment sinó d'aquells que impliquen una alteració substancial de la voluntat parlamentària, com veurem més endavant.

3. L'escrit de petició sol·licita que dictaminem sobre l'ajustament de la introducció d'esmenes del grup parlamentari que dona suport al Govern, afegint –diu l'escrit– tot un seguit de taxes noves i modificacions de taxes que no estaven en el Projecte de llei presentat al Parlament i que no anaven acompanyades de les memòries econòmiques corresponents. També, se'ns demana que ens pronunciem «sobre el procediment abreujat i peremptori de la tramitació d'aquest projecte de llei».

Efectivament, la llei d'acompanyament rep les crítiques de la doctrina i de la mateixa jurisprudència constitucional des del punt de vista del procediment legislatiu, tenint en compte que aquest resulta fonamental perquè expressa el principi democràtic i el pluralisme polític i esdevé essencial en la definició mateixa de la llei, entesa com a norma aprovada pel Parlament d'acord amb el seu procediment.



La STC 76/1992, de 14 de maig, ja citada, va excloure de la llei de pressupostos les matèries no relacionades amb aquest perquè l'article 134 CE atorga avantatges al Govern respecte al procediment legislatiu ordinari (iniciativa exclusiva, pròrroga si no s'aprova l'1 de gener, límit a les esmenes si augmenten les despeses), però aquests no es poden estendre a les matèries no pressupostàries. De manera paral·lela, l'Estatut d'autonomia limita la iniciativa al Govern (art. 212 EAC) i, després, el Reglament parlamentari preveu la preferència en la tramitació, limita les esmenes que augmenten les despeses, etc. És a dir, hi ha un tractament equivalent entre la Constitució i l'Estatut d'autonomia, suficient per impedir que la llei de pressupostos contingui matèries alienes. Aquesta és, justament, la raó per la qual apareix també a Catalunya la llei d'acompanyament.

En les sentències constitucionals citades sobre la llei d'acompanyament, i especialment en la STC 119/2011, de 5 de juliol (FJ 6), que unifica formalment la doctrina sobre les esmenes, es considera una exigència constitucional la relació de connexió de les esmenes amb el projecte. El mateix criteri s'hauria d'aplicar a la tramitació de les esmenes que es presentin al Parlament de Catalunya, tenint en compte la funció de la Mesa en la direcció del procediment legislatiu.

Els dubtes expressats en la petició són genèrics i no especifiquen a quines taxes es refereixen. Tampoc no s'ha rebut ampliació de la informació en el termini facilitat per presentar documentació addicional. Per tant, la manca de dades suficients no ens permet valorar l'eventual grau d'infracció del Reglament parlamentari.

De fet, les taxes sobre les quals els sol·licitants plantegen dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat (justícia i sanitat), que veurem amb detall més endavant, figuraven en el Projecte de llei i no han estat creades per cap esmena, però sí modificades puntualment. Ara bé, modificar

les normes és justament un dels objectius habituals de les esmenes i, a diferència del projecte, les esmenes no cal que presentin memòria.

4. En darrer lloc, hem de fer referència al dubte expressat amb relació a la tramitació del Projecte de Llei dictaminat mitjançant un «procediment abreujat i peremptori». Es diu a l'escrit de sol·licitud de dictamen que no es van acceptar compareixences d'entitats ni de persones, però aquesta decisió depèn de la voluntat de la Comissió (art. 48 RPC) i no representa cap vulneració de la Constitució ni de l'Estatut d'autonomia. D'altra banda, el procediment es qualifica com «abreujat i peremptori» quan es tracta del procediment d'urgència, previst a l'article 96 RPC. Així mateix, en aquest cas tampoc no es pot apreciar una vulneració del dret previst a l'article 29.4 EAC, de participació dels ciutadans en el procés de l'elaboració de les lleis del Parlament, l'exercici del qual, com el mateix precepte indica, s'ha de dur a terme d'acord amb el procediment que fixi el Reglament del Parlament, les previsions del qual s'han seguit en la tramitació del Projecte de Llei quant als preceptes que són objecte de dictamen.

Després de les consideracions efectuades sobre aquests aspectes del procediment de tramitació del Projecte de Llei, cal recordar que la doctrina constitucional sobre els vicis del procediment legislatiu exigeix, per apreciar la inconstitucionalitat de la norma, que els defectes formals de tramitació alterin de manera substancial el procés de formació de la voluntat en el si de les cambres (STC 97/2002, de 25 d'abril, FJ 2; 204/2011, de 15 de desembre, FJ 6). En aquest sentit, entenem que cap dels vicis formals al·legats a la petició, als quals hem fet referència, constitueixen vicis que hagin alterat substancialment la voluntat de la Cambra catalana.

En conclusió, el Projecte de Llei de mesures fiscals i financeres és una llei ordinària admesa per la Constitució i l'Estatut d'autonomia que no vulnera el

principi de seguretat jurídica ni altera el procediment legislatiu des del punt de vista democràtic.

***Tercer. La creació de taxes en els àmbits de l'Administració de justícia i de la sanitat.***

1. L'escrit de sol·licitud ens demana dictamen sobre els articles del Projecte de Llei que creen tres taxes, dues en l'àmbit de l'Administració de justícia i una en el de la sanitat, que s'especifiquen després amb més detall.

En relació amb les primeres, una taxa recau sobre la prestació de serveis personals i materials a l'Administració de justícia, i l'altra, sobre la utilització de béns i drets d'aquesta (art. 15 i disposició final quarta del Projecte de Llei). Com també s'ha explicat, a la sol·licitud manca una argumentació que relacioni aquests articles del Projecte de Llei i les normes constitucionals i estatutàries, salvada la referència a la prohibició de doble imposició que es fa en citar l'article 6 LOFCA, i, per tant, resulta difícil conèixer la raó de la inconstitucionalitat o antiestatutarietat pretesa. En aquest sentit, respecte a les taxes sobre l'Administració de justícia, destaquen l'al·lusió repetida a l'article 81.1 CE, perquè sembla que hauria d'estar relacionada amb les matèries reservades a la Llei orgànica, el principi de gratuïtat de la justícia (art. 119 CE), la tutela judicial (art. 24 CE) i el principi d'equitat i d'altres que han de regir l'accés als serveis públics (art. 203.6, en relació amb l'art. 30 EAC), així com també l'article 149.1.5 CE per a la distribució competencial. Aquests seran els preceptes que prendrem en consideració per a la nostra anàlisi.

Quant a la taxa sobre els actes preparatoris i els serveis accessoris de millora de la informació inherent al procés per a la prescripció i la dispensació de medicaments i productes sanitaris mitjançant l'emissió de receptes mèdiques

i ordres de dispensació que s'han de dispensar en les oficines de farmàcia (art. 37 del Projecte de llei), la petició tampoc no conté una fonamentació que relacioni el bloc de constitucionalitat amb el precepte indicat, fins al punt que és ardu entendre la cita d'alguns articles constitucionals, com els articles 23 o 40 CE. Però, si seguim el mateix enfocament de seleccionar les normes del bloc de constitucionalitat que resultin més adients a l'objecte sol·licitat, sembla més clara la relació amb els articles 43 CE (dret a la salut), 6.2 LOFCA (per la doble imposició) i 149.1.16 CE (competència de l'Estat en sanitat), així com també amb els articles 203.6 i 30 EAC (principi d'equitat en relació amb l'accés a serveis públics), que també s'han citat per a la creació de les taxes anteriors.

Respecte de les al·legacions de la sol·licitud, començarem per examinar la distribució de competències en l'establiment de les taxes i, posteriorment, la possible afectació de l'article 81.1 CE i de l'article 203.6 EAC, en relació amb el 30 EAC.

El punt de partida del nostre raonament és l'existència d'un concepte constitucional i estatutari de les categories tributàries i dels seus elements més importants. Dintre d'aquesta teoria constitucional, el factor més rellevant és la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en relació amb el principi d'autonomia financera de la Generalitat, previst genèricament als articles 137 i 156.1 CE, així com a l'article 201 EAC. Un dels vessants d'aquest principi és la suficiència dels ingressos, entre els quals l'article 202.3.a EAC inclou els derivats de les taxes. En coherència amb això anterior, l'article 203.5 EAC atribueix a la Generalitat la competència per establir els seus tributs propis, mitjançant una llei del Parlament.

La distribució de competències té una altra funció, que és la de donar legitimitat a la creació de la taxa, de manera que només pot ser realitzada

pel titular de la competència de la matèria en què recau. De fet, la taxa necessita sempre de l'existència d'un servei públic que depengui de l'ens territorial que la crea (Estat, comunitat autònoma o ens local). El Tribunal Constitucional ho subratlla:

«[...] hemos afirmado en nuestra jurisprudencia el principio de que la competencia para crear tasas por servicios deriva necesariamente de la que se ostenta para crear las instituciones y organizar los servicios públicos correspondientes (SSTC 3/1981, de 16 de noviembre, FJ 4; 149/1991, de 4 de julio, FJ 5).

La aplicación de este principio nos obliga, a su vez, a examinar la materia en la que de modo preferente debe encuadrarse la actuación administrativa que sirve de base para la creación de la controvertida tasa». (STC 204/2002, de 31 d'octubre, FJ 3)

Des d'un punt de vista competencial, doncs, el problema de la legitimitat d'una taxa es reduirà a comprovar que la competència correspon a qui ha fixat la taxa.

Aquest criteri bàsic, segons el qual la creació de la taxa correspon a l'Administració que té la competència per prestar el servei o realitzar l'activitat administrativa, està recollit als articles 7.1 i 17 LOFCA i resulta decisiu per resoldre la consulta respecte d'un dels motius invocats per a les tres taxes, la doble imposició, perquè difícilment es pot produir –a diferència dels impostos- ja que la taxa recau en una activitat o en un servei, que és competència d'una sola Administració.

Al efectes d'aquest dictamen, aquesta prohibició que un mateix fet indicatiu de capacitat econòmica no es pugui gravar dues vegades, per molt que aquest gravamen s'imposi per dos ens territorials diferents, està recollida expressament, per al cas dels tributs de l'Estat i de les comunitats

autònomes, a l'apartat 2 de l'esmentat article 6 LOFCA, que examinarem quan analitzem les taxes concretes sol·licitades.

L'escrit de sol·licitud inclou també un altre retret comú a les diferents taxes: la possible vulneració de l'article 81 CE i dels articles 30 i 203.6 EAC.

L'article 81.1 CE és citat sense explicar el motiu del dubte, però, atès que el precepte solament tracta de les matèries reservades a llei orgànica, es pot deduir que el qüestionament es refereix a l'exigència de llei orgànica (per tant, competència de l'Estat) per a la regulació de les taxes que recauen sobre objectes relacionats amb drets constitucionals.

Pel que fa als àmbits de sanitat o justícia, cal recordar que la reserva de llei orgànica es limita a la regulació dels drets fonamentals. Per tant, podria haver-hi dubte respecte al dret a la tutela judicial, previst a l'article 24 CE, però no quant al dret a la salut, contingut a l'article 43 CE, que no és un dret fonamental de la secció 1a del capítol II del títol I CE. Però tampoc no es pot aplicar a la tutela judicial, perquè la reserva de llei orgànica sobre els drets fonamentals ha de ser entesa com a règim jurídic o regulació principal del dret, sense que l'establiment d'una taxa pugui entrar en aquesta consideració. A més, l'abast de la matèria dels drets fonamentals que cal regular per llei orgànica s'ha d'interpretar restrictivament, com repeteixen les sentències constitucionals (entre d'altres, STC 160/1987, de 27 d'octubre, FJ 2). Si la referència es fa directament a les taxes, com a instrument de l'autonomia financera, en el sentit més ampli de prestacions patrimonials públiques, la seva ubicació seria a l'article 31.3 CE, que també es troba fora de la secció dels drets fonamentals. En cap cas, per tant, no es pot considerar vulnerat l'article 81.1 CE.

La petició al·ludeix també a l'article 203.6 EAC en relació amb l'article 30 EAC. El primer precepte, intitulat «Competències financeres» diu:

«L'exercici de la capacitat normativa en l'àmbit tributari, per part de la Generalitat, es basa en els principis d'equitat i d'eficiència. En la seva actuació tributària, la Generalitat promou la cohesió i el benestar social, el progrés econòmic i la sostenibilitat mediambiental.»

El segon, l'article 30 EAC, amb el títol «Drets d'accés als serveis públics i a una bona administració», promou, entre altres aspectes, la igualtat dels ciutadans en l'accés als serveis públics i els principis d'imparcialitat, d'objectivitat i de proporcionalitat que han de regir el tracte de les administracions als ciutadans.

Els principis d'equitat i d'eficiència establerts per l'article 203.6 EAC, referits a la capacitat normativa de la Generalitat de Catalunya, han de ser entesos en el marc dels principis constitucionals d'igualtat i progressivitat de l'article 31.1 CE, de manera que el seu destinatari, el legislador, els ha de tenir en compte a l'hora de configurar el tribut, si bé en aquesta tasca disposa d'un marge de decisió per a la seva concreció. És, doncs, el Parlament de Catalunya qui ha de modular i flexibilitzar les normes perquè responguin als principis d'equitat i d'eficiència, així com a la resta dels objectius esmentats. Aquesta conclusió queda reforçada per l'article 30 EAC, que concreta el seu contingut en la legislació, tal com diu el seu apartat 3, quan remet a les lleis la funció de regular les condicions d'exercici i les garanties dels drets d'aquell article.

En tot cas, els dos preceptes estatutaris al·legats requereixen lleis que els concretin i, per tant, per valorar si han estat vulnerats, s'haurà d'examinar la regulació concreta de cada taxa, la qual cosa efectuarem a continuació.

2. Ja hem explicat que, ateses les característiques de l'escrit de sol·licitud, tractarem els dubtes que destaquen per la seva congruència amb els articles

qüestionats sobre les taxes en l'àmbit de l'Administració de justícia, i que són: la distribució competencial en aquest àmbit (art. 149.1.5 CE), el fet imposable en relació amb la prohibició de doble imposició de l'article 6.2 LOFCA, així com la gratuïtat de la justícia (art. 119 CE) i la tutela judicial (art. 24 CE).

Un cop ja explicitada la capacitat de la Generalitat de Catalunya per establir tributs i, per tant, taxes pròpies (art. 202.3.a i 203.5 EAC), procedirem a examinar la distribució competencial en matèria d'Administració de justícia per determinar si pot correspondre a la Generalitat l'establiment de les taxes objecte de dictamen. Ens referirem de forma breu a la distribució competencial en aquesta matèria perquè és ben coneguda. La indefinició de l'article 149.1.5 CE, matisat per l'article 152 CE i les clàusules subrogatòries dels estatuts d'autonomia (art. 18.1 EAC de 1979), va donar pas a la previsió de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial, que habilitava les comunitats autònomes per assumir competències en tots els àmbits que no fossin «Administració de justícia» en sentit estricte o equivalent a la funció jurisdiccional pròpiament dita. Per tant, la competència autonòmica que la doctrina constitucional va anomenar com l'«administració de l'Administració de justícia», és a dir, l'organització dels mitjans personals i materials que donen suport a aquesta funció. Així, correspon a l'Estat la funció de jutjar i fer executar allò jutjat i l'organització del cos de jutges i magistrats, i a la Generalitat la competència sobre l'organització i la direcció dels mitjans personals i materials (per totes, STC 105/2000, de 13 d'abril, FJ 2).

L'Estatut d'autonomia actualment vigent dedica el capítol III del títol III a les competències de la Generalitat sobre l'Administració de justícia i, pel que interessa a aquest Dictamen, els articles 103 i 104 EAC recullen les referides als mitjans personals i als materials, i l'article 105 EAC, les potestats de creació, organització, dotació i gestió de l'oficina judicial i dels altres òrgans i serveis de suport als òrgans jurisdiccionals. D'entre aquestes previsions, s'ha



de destacar la de l'article 104.f EAC, que atribueix a la Generalitat la competència específica per a «[l]a gestió, la liquidació i la recaptació de les taxes judicials que estableixi la Generalitat en l'àmbit de les seves competències sobre l'Administració de justícia».

Per tant, a l'empara de les competències descrites, resulta clar que la Generalitat pot establir les taxes que es derivin de les seves activitats i serveis en matèria d'Administració de justícia, en el sentit que s'ha dit i, en concret, les dues taxes objecte de dictamen, que ara s'examinen.

La primera, com ja hem vist, regulada a l'article 15 del Projecte de Llei, que afegeix els articles 3bis.1-1 a 3bis.1-8 al Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, grava «la prestació de serveis personals i materials en l'àmbit de l'administració de l'Administració de justícia de competència de la Generalitat, a instància de part, en els ordres jurisdiccionals civil i contenciós administratiu, en òrgans judicials amb seu a Catalunya» (art. 3bis.1-1). A continuació, el precepte disposa que la producció d'aquest fet imposable es manifesta mitjançant la realització d'un seguit d'actes processals, que s'enumeren detalladament i que són diferents en funció de la naturalesa i les quanties dels assumptes, segons es tracti de la jurisdicció civil o de la jurisdicció contenciosa administrativa. Així mateix, en cas que s'hagi de mantenir l'apartat 2 d'aquest article 3bis.1-1, a l'omissió del qual hem fet referència en el fonament jurídic primer, també constitueix fet imposable l'emissió de segona certificació i testimoniatge de sentències i altres documents que consten als expedients judicials.

De la configuració legal d'aquest tribut prevista a l'article 15 del Projecte de Llei es desprèn que el fet imposable de la taxa és el conjunt de serveis personals i materials que donen suport i que coadjuven a l'exercici de la potestat jurisdiccional, per part dels jutges i tribunals, en les jurisdiccions civil i contenciosa administrativa. Dit d'una altra manera, la taxa recau sobre

les funcions accessòries o d'auxili que possibiliten el compliment de la funció de jutjar i executar allò jutjat, des del seu inici, que es manifesta amb la realització d'un seguit d'actes processals identificats per la norma. En el cas que ara es dictamina, els mateixos preceptes estatutaris relatius a les competències de la Generalitat en l'àmbit de l'Administració de justícia, abans esmentats, constitueixen una referència clara sobre l'abast que poden tenir aquests mitjans i funcions materials i personals.

La segona taxa, regulada també a l'article 15 del Projecte de Llei, que addiciona els articles *3bis.2-1* a *3bis.2-8* al Text refós, grava «la utilització privativa o l'aprofitament especial, per qualsevol títol, constituïts sobre béns o drets afectes al servei públic de la justícia, en l'àmbit de la competència de la Generalitat».

Es tracta d'una taxa en la qual concorren circumstàncies diferents de l'anterior, perquè el fet imposable correspon a un altre supòsit, la «utilització del domini públic» (art. 1.2-1 del Text refós) o la «utilització privativa o aprofitament especial del domini públic» (art. 6 Llei 8/1989, de 13 d'abril, de taxes i preus públics de l'Estat), en aquest cas, dels béns i drets afectes al servei públic de la justícia, en l'àmbit de la competència de la Generalitat. Per tant, requereix que la Generalitat sigui la titular d'aquests béns o drets afectes al servei públic de justícia, que tenen la consideració de béns de domini públic (art. 1 del Decret legislatiu 1/2002, de 24 de desembre, del Text refós sobre la Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya). I que el subjecte passiu de la taxa (persona física o jurídica), de forma privativa, els aprofiti, els ocupi temporalment o els utilitzi per qualsevol títol. Aquesta utilització o aprofitament especial ha de comportar una utilitat econòmica per al subjecte passiu, de manera que l'absència d'aquesta constitueix un supòsit exprés de no subjecció (apt. 2 de l'art. *3bis.2-1* del Text refós). El càlcul de l'import de la taxa en funció de la superfície de l'espai públic ocupat, fins i tot

en el cas de l'explotació de màquines fotocopiadores, és molt il·lustratiu a aquest efecte (art. 3bis.2-5 del Text refós).

Després de delimitar l'àmbit de cada taxa, convé aprofundir en el fet imposable, que l'article 20.1 LGT considera com a «pressupòsit fixat per la llei» per configurar el tribut, tenint en compte que la seva delimitació es desprèn de la regulació completa del tribut en qüestió. Per tant, el fet gravat, que és sempre un pressupòsit normatiu, els requisits, l'abast i els efectes del qual estableix la norma que l'ha tipificat, és clarament diferenciable de l'objecte material o de la realitat preexistent sobre els quals recau, que és la matèria imposable.

La doctrina constitucional insisteix que el fet imposable és un concepte estrictament juridicotributari que la llei fixa en cada cas per tal de configurar un tribut, i que no es pot confondre amb la matèria imposable, molt més àmplia, que equival a «toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición» (STC 168/2004, de 6 d'octubre, FJ 6).

La distinció, per tant, entre els fets impossibles de les dues taxes de la Generalitat sobre l'àmbit de l'Administració de justícia, resta clara, i ara examinarem aquesta qüestió respecte d'una taxa creada per l'Estat sobre la mateixa activitat jurisdiccional.

L'article 35 de la Llei 53/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, va crear una taxa judicial que té com a fet imposable la realització d'una sèrie d'actes processals, que es classifiquen en funció de si pertanyen a la jurisdicció civil o a la contenciosa administrativa.

Es tracta d'una taxa de caràcter estatal, que s'exigeix en tot el territori de l'Estat i que s'aplica únicament i exclusiva a les dues jurisdiccions

esmentades. Són subjectes passius d'aquesta taxa els qui «promoguin l'exercici de la potestat jurisdiccional» mitjançant la interposició de la corresponent demanda o recurs i, més concretament, d'acord amb el que preveuen les exempcions subjectives de la Llei esmentada, només les persones jurídiques o els ens sense personalitat que tinguin ànim de lucre i un volum net de xifra de negocis que superi els 5 milions d'euros (art. 35.tres.2 de Llei 53/2002). A l'escrit processal s'ha d'acompanyar el justificant de la satisfacció de la taxa (autoliquidació), sense el qual el secretari judicial no li donarà curs, llevat que l'omissió s'esmeni en un termini de deu dies (art. 35.set.2 de Llei 53/2002).

Quant a la taxa sobre serveis personals i materials de l'Administració de justícia de l'article 15 del Projecte de Llei que ara es dictamina, a banda del fet imposable, presenta importants diferències respecte de l'estatal. Entre d'altres, inclou com a subjectes passius les persones físiques (art. 3bis.1-2 del Text refós), i no priva de l'accés a la justícia perquè només es preveu que la no presentació de l'autoliquidació juntament amb l'escrit processal s'ha de posar en coneixement del departament competent en matèria de justícia (art. 3bis.1-7.2.b del Text refós).

D'altra banda, la taxa autonòmica presenta també similituds amb l'estatal en diversos aspectes. Així, en la gestió d'ambdues, que s'assigna als departaments competents (el d'hisenda per a la taxa estatal i el de justícia per a la taxa dictaminada), intervenen principalment els secretaris judicials, amb diverses actuacions de comprovació de l'autoliquidació, d'identificació de l'òrgan judicial i d'altres elements que configuren la taxa, i de remissió de tota aquesta documentació a l'òrgan corresponent. Per a la taxa estatal, aquestes actuacions estan recollides a les instruccions que conté la Resolució de 8 de novembre de 2003, de la Secretaria d'Estat de Justícia. I, en el cas de la taxa que ara es dictamina, l'article 15 del Projecte de Llei (art. 3bis.1-7 del Text refós) les estableix, no només en el marc del deure de col·laboració

dels secretaris judicials amb les comunitats autònomes amb competències en matèria de mitjans personals i materials previst a l'article 452.3 LOPJ, sinó també, més específicament, d'acord amb el deure de col·laboració amb l'Administració tributària que té el personal d'aquest cos en la gestió dels tributs que els sigui encomanada en la normativa específica (art. 460 LOPJ).

Però, als efectes d'aquest Dictamen, la coincidència principal que interessa destacar rau en la previsió dels mateixos actes processals, la realització dels quals determina l'acreditació de les dues taxes (art. 3bis.1-4 del Text refós, introduït per l'art. 15 del Projecte de llei).

En aquest sentit, per a l'anàlisi de la doble imposició prohibida per l'article 6.2 LOFCA, cal partir de la premissa que els tributs de les comunitats autònomes no poden recaure sobre fets imposables gravats per l'Estat. Respecte d'aquesta qüestió, el Tribunal Constitucional ha dit que:

«parece incuestionable, según resulta incluso de los propios términos literales del precepto, que el art. 6.2 de la LOFCA no tiene por objeto impedir a las Comunidades Autónomas que establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por el Estado, porque, habida cuenta de que la realidad económica en sus diferentes manifestaciones está toda ella virtualmente cubierta por tributos estatales, ello conduciría [...] a negar en la práctica la posibilidad de que se creen, al menos, por el momento, nuevos impuestos autonómicos. Lo que el art. 6.2 prohíbe, en sus propios términos, es la duplicidad de hechos imposables, estrictamente.» (STC 37/1987, de 26 de març, FJ 14; 186/1993, de 7 de juny, FJ 4)

Malgrat aquesta coincidència dels actes processals de les dues jurisdiccions civil i contenciosa administrativa, el que s'ha de destacar és que el fet imposable de la taxa creada pel Projecte de llei és diferent del que grava la taxa estatal, perquè el fet imposable de la taxa autonòmica, com hem indicat abans, són les activitats i els serveis públics administratius que pertanyen a

l'Administració que actua de suport material i personal de l'exercici de la potestat jurisdiccional, i el de la taxa estatal és la mateixa potestat jurisdiccional, en el sentit més estricte del terme, equivalent a la funció dels jutges i magistrats, de jutjar i fer executar allò jutjat.

L'acreditació del tribut és el moment en què s'entén que es realitza el fet imposable i, per tant, quan neix l'obligació tributària. No obstant això, en els casos en què el fet imposable no sigui de naturalesa instantània, la llei de creació del tribut pot fixar el moment temporal que consideri més oportú per entendre realitzat aquest fet imposable i exigir la corresponent meritació (art. 21 LGT).

Concretament, l'article 15 del Projecte de llei (art. 3bis.1-4 del Text refós) estableix que l'acreditació de la taxa judicial i, per tant, el moment en què neix l'obligació tributària, es manifesta amb la realització de cadascun dels actes processals que s'han indicat. En aquest cas, però, aquests actes, com a manifestació de la realització de l'activitat jurisdiccional en el sentit competencial i estricte de la matèria Administració de justícia, no constitueixen el fet imposable de la taxa sinó que aquest, com s'ha dit, comprèn el conjunt de les actuacions administratives per part dels mitjans personals i materials al servei d'aquesta Administració, que es duran a terme per al suport de l'exercici de la potestat jurisdiccional.

Segons el raonament exposat, podem concloure que no hi ha doble imposició, prohibida per l'article 6.2 LOFCA, entre la taxa estatal sobre la potestat jurisdiccional en els ordres civil i contenciós administratiu que preveu l'article 35 de la Llei 53/2002 i la taxa sobre l'administració de l'Administració de justícia, objecte de dictamen, creada per l'article 15 del Projecte de llei.

Igualment, la configuració del fet imposable de la segona taxa prevista a l'article 15 del Projecte de Llei, que grava la utilització o l'aprofitament dels béns i drets afectes al servei públic de la justícia, l'allunya de la taxa estatal sobre l'exercici de la potestat jurisdiccional i no vulnera tampoc la prohibició de doble imposició prevista a l'article 6.2 LOFCA.

Establerta la concreció de les taxes en l'àmbit de la justícia, resta únicament examinar si el principi de gratuïtat d'aquesta (art. 119 CE) o el dret fonamental a la tutela judicial (art. 24.1 CE) poden resultar vulnerats per la creació de la taxa sobre els serveis personals i materials en l'àmbit de l'Administració de justícia, deixant de banda l'altra taxa que, per la seva naturalesa, no té relació amb l'accés a la justícia.

L'article 119 CE estableix la gratuïtat de la justícia «quan la Llei ho disposi, i, en qualsevol cas, per a aquells que acreditin insuficiència de recursos per a litigar».

D'acord amb aquesta previsió constitucional, aquest dret, els titulars del qual són les persones físiques, té un contingut indisponible per al legislador, en el sentit que la justícia gratuïta s'ha de garantir en tot cas als subjectes que no disposin de mitjans econòmics suficients per litigar, mentre que, per a la resta, només ho serà si així ho disposa el legislador (STC 117/1998, de 2 de juny, FJ 5; 16/1994, de 20 de gener, FJ 4). La concreció dels fets i dels subjectes que estan exempts del pagament de les taxes judicials i que fan plausible aquest dret està sotmesa al principi de reserva de Llei tributària ex articles 133.1 CE i 8.d LGT.

A la vista del que s'ha raonat, i de forma respectuosa amb el dret a la justícia gratuïta, l'article 15 del Projecte de Llei estableix les corresponents exempcions, objectives i subjectives, al pagament de la taxa en l'àmbit de l'administració de l'Administració de justícia (art. 3bis.1-3).

D'altra banda, més enllà del nucli indisponible esmentat, la llibertat de configuració del legislador a l'hora d'establir limitacions econòmiques per accedir a la justícia té una relació instrumental amb el dret fonamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). Sobre aquesta qüestió, resulta d'interès esmentar la doctrina del Tribunal Europeu de Drets Humans sobre l'establiment d'aquestes limitacions en relació amb el dret a accedir a la justícia, previst a l'article 6 CEDH. A tall de resum, es pot recordar que el TEDH accepta que la justícia pot tenir un cost econòmic però no de qualsevol tipus. Així, en aplicació de la seva doctrina general sobre les restriccions legítimes als drets del Conveni, entén que les limitacions econòmiques per litigar han de perseguir una finalitat legítima i han de mantenir una raonable relació de proporcionalitat amb la finalitat que es tracta d'assolir. I, en el cas concret de la justícia, les quanties exigides per accedir a la justícia seran o no excessives segons quina sigui la capacitat econòmica de les parts en el litigi (per totes, STEDH *Kreuz c. Polònia*, de 19 de juny de 2001).

En el cas de la taxa objecte de dictamen, la finalitat que persegueix és legítima (finançament dels costos de les activitats i dels serveis administratius que genera l'activitat jurisdiccional en els òrgans judicials amb seu a Catalunya) i el seu impagament no priva de l'accés a la jurisdicció. Així mateix, preveu l'exempció subjectiva, entre d'altres, per a les persones que tenen reconegut el dret a l'assistència jurídica gratuïta.

La vulneració de la tutela judicial (24 CE) es podria produir si la regulació de la taxa pel Projecte de Llei impedis la presentació de la demanda o del recurs al subjecte que no acrediti el seu pagament. Aquesta és, de fet, la situació que es pot derivar de la taxa judicial estatal (art. 35.set.2 Llei 53/2002) que, en aquest aspecte, ha estat objecte del plantejament de diverses qüestions d'inconstitucionalitat i de recursos d'empara davant del Tribunal Constitucional que, recentment, han provocat el trasllat al ple de la qüestió



d'inconstitucionalitat sobre aquesta norma (ITC 197/2010, de 21 de desembre).

Però l'article 15 del Projecte de Llei (art. 3bis.1-7 del Text refós), quan regula la gestió de la taxa, només preveu que, si no ha estat abonada, el secretari judicial posi aquesta circumstància en coneixement del departament competent i no impedeix que es pugui donar tràmit al corresponent escrit processal.

Per tant, pels motius exposats, la taxa per la prestació de serveis personals i materials en l'àmbit de l'Administració de justícia, creada per l'article 15 del Projecte de Llei, no vulnera l'article 24 CE ni l'article 119 CE.

Des d'una altra perspectiva, cal concloure també que, un cop examinada la configuració global de les taxes previstes a l'article 15 del Projecte de Llei, la seva regulació no vulnera els principis estatutaris continguts als articles 30.2 i 203.6 EAC.

Finalment, pel que fa a la disposició final quarta del Projecte de Llei, estableix el moment en què les dues taxes seran exigibles i remet a ulteriors disposicions reglamentàries «que es considerin necessàries per a aquestes taxes». En aquest sentit, cal assenyalar que aquesta darrera previsió respecta el principi de reserva de llei tributària exigida per la doctrina constitucional per a les taxes (per totes, STC 73/2011, de 19 de maig, FJ 3), en la regulació de les quals pot col·laborar el reglament. I això anterior, perquè l'article 15 del Projecte de Llei dictaminat concreta els elements essencials de les taxes que preveu i, per tant, en aquest aspecte, la disposició esmentada tampoc no ofereix dubtes d'adequació a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia (art. 31.1 CE i 203.5 EAC).

3. A l'últim, examinarem la taxa sobre els actes preparatoris i els serveis accessoris de millora de la informació inherents al procés per a la prescripció i dispensació de medicaments i productes sanitaris mitjançant l'emissió de receptes mèdiques i ordres de dispensació.

En la sol·licitud de dictamen es qüestiona específicament la «taxa per l'expedició i dispensació de receptes mèdiques i ordres de dispensació», utilitzant la dicció originària del Projecte de Llei que, en el Dictamen de la Comissió, ha quedat modificada arran de l'adopció d'una esmena per recomanació de la Ponència.

D'acord amb l'article 21.22-1 del Text refós, introduït per l'article 37 del Projecte de Llei, la taxa té com a fet imposable «els actes preparatoris i els serveis accessoris de millora de la informació inherents al procés per a la prescripció i dispensació de medicaments i productes sanitaris mitjançant l'emissió de receptes mèdiques i ordres de dispensació que s'han de dispensar en les oficines de farmàcia».

La petició es refereix a l'article 43 CE com a possible objecte de vulneració per l'establiment de la taxa. En aquest sentit, n'hi ha prou amb dir que el dret a la protecció de la salut de l'article 43 CE es troba configurat com un principi rector de la política social i econòmica del capítol III del títol I de la Constitució: a partir de l'article 53.3 CE, s'estructura la doctrina ben coneguda del marge de disposició del legislador, que està limitat pels criteris generals, el principal dels quals és evitar la discriminació (art. 14) i l'arbitrarietat (9.3 CE). Malgrat no ser al·legat, convé introduir també l'article 23 EAC, rubricat «Drets en l'àmbit de la salut», ja que conté una formulació que podria semblar més garantista que la previsió constitucional, però acaba remetent igualment al legislador i, per tant, li són aplicables les consideracions que acabem d'efectuar.

Una vegada descartada la vulneració de l'article 43 CE, a continuació centrarem la nostra atenció en situar competencialment la taxa objecte de dictamen, la qual cosa ens permetrà pronunciar-nos sobre la possible vulneració dels articles 149.1.16 i 149.1.17 CE que s'esmenten en la sol·licitud. D'entrada, cal descartar que ens trobem en l'àmbit de la competència en matèria de legislació sobre productes farmacèutics prevista als articles 149.1.16 CE i 162 EAC. Tot i que el procés al qual es refereix la taxa té com a última baula la dispensació efectiva de la recepta, i per tant del medicament o producte sanitari, aquest últim no es troba tractat des del punt de vista de la «substància», aspecte que determinaria la inclusió en el títol competencial sobre productes farmacèutics (STC 98/2004, de 25 de maig, FJ 5), sinó des de la perspectiva del seu vessant de prestació sanitària, fet que es posa en relleu no només en la configuració del tribut mateix i sobretot del seu fet imposable, que veurem seguidament, sinó també en la memòria justificativa del precepte que s'inclou en l'expedient de tramitació del Projecte de Llei on s'estableix que els actes i serveis que constitueixen el fet imposable tenen la finalitat de «garantir i potenciar la seguretat, efectivitat i eficiència en l'ús dels medicaments per tal d'assolir els resultats en salut esperats».

Així doncs, el contingut i la finalitat de la taxa ens porten a considerar que el títol competencial on es pot incardinar amb facilitat la seva regulació és el de «bases i coordinació general de la sanitat» de l'article 149.1.16 CE, que troba la seva correlació en les competències en matèria de sanitat i salut pública de l'article 162 EAC.

En efecte, el procés per a la prescripció i dispensació de medicaments i productes sanitaris, en el qual s'integra el tribut, forma part de les prestacions sanitàries de caràcter públic ja que s'inicia amb la diagnosi i prescripció d'un tractament per part del facultatiu autoritzat (en el marc de la prestació d'atenció primària, especialitzada o d'urgència) i continua amb les

tasques pròpies de la prestació farmacèutica. Aquesta comprèn el conjunt d'actuacions encaminades a fer que els pacients rebin els medicaments i els productes sanitaris de forma adequada a les seves necessitats clíniques, en les dosis necessàries segons els seus requeriments individuals, durant el període de temps adequat i al menor cost possible per a ells i la comunitat (art. 16 de la Llei 16/2003, de 28 de maig, de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut).

Sobre la distribució de competències en matèria de sanitat, cal dir que està consolidada la interpretació del bloc de constitucionalitat en el sentit que, en aquesta matèria, la fixació de les bases correspon a l'Estat i el desenvolupament i l'execució pertocuen a la Generalitat. De l'article 162 EAC esmentat, es desprèn clarament la competència de la Generalitat en l'organització dels serveis sanitaris (art. 162.1) i en la regulació i l'execució de les prestacions i els serveis sanitaris de caràcter públic, en tots els nivells i per a tots els ciutadans (art. 162.3.a).

Establert el títol competencial material en què se subsumeix la taxa objecte de dictamen cal descartar també, en conseqüència, la intervenció de la competència de l'Estat en matèria de legislació bàsica i règim de Seguretat Social de l'article 149.1.17 CE, esmentat pels sol·licitants.

Dit això, i tenint en compte, com hem dit, que la Generalitat té la competència en matèria d'establiment de tributs propis ex article 203.5 EAC, i en matèria de sanitat i salut pública ex article 162 EAC, hem de concloure que és competent per establir i exigir la taxa objecte d'estudi.

Arribats a aquest punt, ens manca només analitzar si, amb la regulació que s'efectua de la taxa, i d'acord amb els criteris generals que hem exposat abans sobre aquesta qüestió, pot existir un supòsit de doble imposició

prohibit per l'article 6.2 LOFCA, tal com posen en relleu els sol·licitants del dictamen.

Com hem vist, el fet imposable de la taxa regulada en l'article 37 del Projecte de Llei és la prestació de serveis (actes preparatoris i serveis accessoris), de millora de la informació, inherents al procés per a la prescripció i dispensació de medicaments i productes sanitaris mitjançant l'emissió de receptes mèdiques i ordres de dispensació. Les actuacions i serveis constitutius del fet imposable s'incardinen en un procés que discorre seqüencialment i comença amb la prescripció d'un tractament amb medicaments o productes sanitaris pel facultatiu autoritzat per fer-ho (art. 77.1 de la Llei 29/2006, de 26 de juliol) i finalitza amb la dispensació efectiva del medicament o producte sanitari en l'oficina de farmàcia.

Al nostre parer, aquest procés adquireix plena virtualitat amb la implantació progressiva d'un sistema telemàtic per a la prescripció i la dispensació de medicaments mitjançant recepta electrònica. La recepta electrònica, prevista primerencament a l'article 33 de la Llei 16/2003, de 28 de maig, de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut, i desenvolupada en el Reial decret 1718/2010, de 17 de desembre, sobre recepta mèdica i ordres de dispensació, s'ha regulat a Catalunya en el Decret 159/2007, de 24 de juliol, pel qual es regula la recepta electrònica i la tramitació telemàtica de la prestació farmacèutica a càrrec del Servei Català de Salut, i en l'Ordre STL/72/2008, de 12 de febrer, que el desplega. Sobre això, cal només destacar que el model implantat a Catalunya es fonamenta en el sistema d'informació SIRE (sistema integrat de recepta electrònica) del Servei Català de la Salut, amb el qual es relacionen els sistemes d'informació de les entitats proveïdores dels serveis sanitaris i els col·legis farmacèutics.

La nova taxa s'afegeix a les ja previstes en matèria de salut en el títol XXI del Text refós de la Llei de taxes i preus públics. Cal entendre, doncs, que se

circumscriu al sistema sanitari públic en l'àmbit territorial de Catalunya (art. 1.2.1 del Text refós) i que, per tant, el tractament prescrit i els productes dispensats són els que es troben a càrrec del Servei Català de la Salut.

El fet imposable que es grava amb aquesta taxa es diferencia notòriament dels de les taxes previstes en l'àmbit estatal i regulades en el títol X de la Llei 29/2006, de 26 de juliol, de garanties i ús racional dels medicaments i productes sanitaris, que es refereixen a la prestació o realització, pels òrgans competents de l'Administració General de l'Estat, dels serveis o activitats que es troben desglossats en el mateix article 111 i que es refereixen als medicaments legalment reconeguts, productes sanitaris, productes cosmètics i productes d'higiene personal, laboratoris farmacèutics i magatzems majoristes, i ús racional dels medicaments i productes sanitaris, dictat a l'empara de l'article 149.1.14 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria d'hisenda general (disposició final primera de la Llei 29/2006).

Finalment, cal que analitzem si es podria produir un supòsit de doble imposició respecte de l'Impost sobre el Valor Afegit (IVA) aplicat als medicaments per a l'ús humà expressament compresos dins l'àmbit d'aplicació de la Llei 37/1992, de 28 de desembre, de l'impost sobre el valor afegit, amb un tipus impositiu del 4% (art. 91.2). L'IVA és un tribut de naturalesa indirecta que recau sobre el consum i té com a fet imposable, als efectes que interessa al nostre dictamen, «las entregas de bienes [...] realizadas en el ámbito espacial del impuesto por empresarios o profesionales a título oneroso, con carácter habitual u ocasional, en el desarrollo de su actividad empresarial o profesional» (art. 4.uno de la Llei 37/1992). Aquesta constatació ja ens indica que no ens trobem davant d'un supòsit de doble imposició prohibit per l'article 6.2 LOFCA entre la taxa autonòmica i el tribut estatal. Com hem dit, el fet imposable de la taxa que ens ocupa és la prestació per part de l'Administració de la Generalitat d'una

sèrie d'actuacions per a la millora de la informació en la prescripció mèdica i la dispensació de medicaments. És notori que, malgrat que al final d'aquest procés es produeix la dispensació efectiva del medicament, el que es grava amb la taxa no és el lliurament del producte sinó les actuacions en l'àmbit de la prestació sanitària per coadjuvar al fet que el medicament que es dispensa sigui el més segur, efectiu i eficient en l'àmbit del tractament mèdic prescrit.

D'acord amb els raonaments anteriors, l'anàlisi dels fets imposables de la taxa que ens ocupa i dels tributs estatals explicitats que podrien tenir-hi una llunyana relació per raó de la matèria (en la mesura que intervenen sobre els medicaments i productes sanitaris), ens porta a concloure que no existeix doble imposició prohibida per l'article 6.2 LOFCA, perquè graven fets imposables diferents.

En darrer terme, des d'un altre punt de vista, cal concloure també que, un cop examinada la configuració global de la taxa prevista a l'article 37 del Projecte de Llei, la seva regulació no vulnera els principis estatutaris continguts als articles 30.2 i 203.6 EAC.

***Quart. Els articles qüestionats del Projecte de Llei respecte dels drets i dels principis rectors de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia***

D'acord amb el que s'ha descrit al fonament jurídic primer, l'escrit de sol·licitud enumera una llista de preceptes del Projecte de Llei que, pel seu contingut, es poden classificar en tres grups: el primer, conté un seguit de preceptes relacionats amb drets socials i principis rectors; el segon, inclou els preceptes que afecten lleis que regulen drets dels empleats públics i, el darrer, amb una única disposició addicional, tracta qüestions de protecció de dades. Ja s'ha dit que, davant la minsa motivació dels dubtes expressats en

l'escrit de sol·licitud, ens limitarem a un examen succint de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels preceptes qüestionats.

1. En el primer grup se situen els articles 69 i 72, les disposicions addicionals tercera i sisena i, amb un objecte material diferent, l'article 74 septies del Projecte de Llei.

L'article 69 i la disposició addicional tercera del Projecte de Llei modifiquen diversos aspectes de la normativa sectorial sobre la renda mínima d'inserció, de manera que, pel seu contingut, tenen un lligam molt directe amb els principis rectors que preveuen els articles 39.1 i 40.1 CE, i amb els drets (24.3 EAC) i els principis rectors estatutaris (40.1 i .2 EAC).

La Constitució estableix en l'article 1.1 el principi de l'Estat social que, juntament amb el principi democràtic i de l'Estat de dret, configuren la forma de l'Estat. La mateixa Constitució desplega aquest principi en el mandat als poders públics per avançar en la igualtat social (art. 9.2 CE), i el concreta també en un conjunt de principis i drets socials. A la vegada, l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en l'article 4.2, desenvolupa el principi social en un mandat d'igualtat equivalent al de l'article 9.2 CE, i en nombrosos articles del títol I, referits als drets i deures en l'àmbit civil i social (capítol I) i als principis rectors corresponents (capítol V).

La major part dels drets socials i econòmics figuren a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia com a principis rectors, amb els efectes que els proporcionen els articles 53.3 CE i 39.1 EAC. La naturalesa d'aquests drets i l'abast d'aquests principis han estat destacats per la jurisprudència constitucional (per exemple, STC 14/1992, de 10 de febrer).

Els principis rectors reconeguts en aquests preceptes constitucionals no són, però, normes sense contingut jurídic, ja que, com puntualitza el Tribunal



Constitucional mateix, es dirigeixen principalment al legislador i als intèrprets de la norma:

«[...] el principio del Estado social y democrático de derecho del art. 1.1 [...] informa una serie de disposiciones como el mandato del art. 9.2, que prescribe a los poderes públicos "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas" y "remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud", y el conjunto de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I, cuyo "reconocimiento, respeto y protección" informarán "la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos", según dice el art. 53.3 de la Constitución, que impide considerar a tales principios como normas sin contenido y que obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes.» (STC 19/1982, de 5 de maig, FJ 6)

La jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, que hem de considerar amb el màxim valor interpretatiu, d'acord amb l'article 10.2 CE, demana una proporcionalitat entre la restricció del dret o de la prestació social fixada i la càrrega individual que han de suportar els interessats (STEDH de 13 de febrer de 2007, *cas Evaldsson i altres c. Suècia*). Així, tot i que aquest Tribunal entén que el «gran marge d'apreciació que té l'Estat en matèria de legislació social» possibilitaria una restricció raonable i proporcionada dels drets sobre la base dels interessos legítims de la col·lectivitat, en cap cas aquesta limitació no pot esdevenir una privació total d'aquests drets (STEDH de 12 d'octubre de 2004, *cas Kjartan Ásmundsson c. Islàndia*).

D'acord amb aquest principi de l'Estat social, el legislador ha de ser especialment curós en l'exercici de la seva potestat legislativa, en el sentit que les lleis que aprova seran aplicades per part de l'Administració amb l'orientació permanent i constant de garantia i preservació del seu contingut

social, fins i tot en èpoques d'importants restriccions pressupostàries. Així, s'imposa una àmplia llibertat de configuració legal en la regulació d'aquest tipus de principis rectors, però sense ignorar el principi social.

La renda mínima d'inserció es concep com a «suport adequat a totes les persones a qui els calgui per a atendre les necessitats bàsiques per a viure en la societat, amb els recursos convenients per a mantenir-se i per a afavorir-ne la inserció o la reinserció socials i laborals» (art. 2.1 de la Llei 10/1997). Així, la regulació d'aquesta matèria desenvolupa l'article 24.3 EAC, que reconeix el dret de les persones o famílies que es troben en una situació de pobresa a accedir «a una renda garantida de ciutadania que els assegurui els mínims d'una vida digna, d'acord amb les condicions que legalment s'estableixen».

L'article 69 i la disposició addicional tercera del Projecte de Llei, que estem examinant, afecten la normativa sobre la renda mínima d'inserció. Aquesta va ser regulada per primera vegada, a nivell legislatiu, per la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la mateixa denominació, per fer front a la pobresa i a la marginació social actuals, i opera com un instrument de caràcter subsidiari i complementari respecte dels altres sistemes de protecció públics.

L'article 69 esmentat modifica l'article 1 de la Llei 10/1997 afegint nous requisits per a la percepció d'aquesta prestació (alguns dels quals ja estaven previstos exclusivament amb rang reglamentari en el Decret 384/2011, de 30 d'agost, de desplegament de la Llei 10/1997). Així mateix, restringeix la possibilitat de percebre la prestació (art. 69.3 i .5) o la descarta per la concurrència de la percepció d'ingressos de qualsevol mena (art. 69.4). D'aquest precepte, ens centrarem específicament en l'apartat 7, que afegeix un nou apartat 4 a l'article 11 de la Llei 10/1997, incorporant així textualment la previsió relativa als recursos disponibles, que havia establert *ex novo* l'article 9.5 del Decret 384/2011.

El nou article 11.4, incorporat per l'article 69.7 del Projecte de Llei, preveu que:

«Quan la disponibilitat pressupostària no sigui suficient per a aprovar tots els expedients, la Comissió Interdepartamental ha d'elevat una proposta al Govern per determinar els criteris objectius i no discrecionals de prelatió dels expedients.»

Per tant, això permetria entendre que, quan la disponibilitat pressupostària no sigui suficient, algunes persones en condicions de pobresa i marginació poden no rebre la prestació sol·licitada, tot i complir les condicions i els requisits fixats per la llei per rebre-la. En aquest cas, no tindrien dret a rebre una prestació que els assegurés els mínims d'una vida digna, d'acord amb les condicions legals establertes i que la garanteixen, tal com preveu l'article 24.3 EAC. Entenem que la determinació dels criteris objectius i no discrecionals de prelatió dels expedients són conformes a l'Estatut d'autonomia sempre que no exclouin les persones que compleixen les condicions exigides per la llei per rebre la prestació.

En conseqüència, l'apartat 7 d'aquest article 69 del Projecte de Llei no és contrari a l'article 24.3 EAC únicament si s'interpreta en el sentit que no pot comportar l'exclusió de les persones a rebre la prestació si reuneixen els requisits fixats a la llei per obtenir-la.

La disposició addicional tercera del Projecte de Llei planteja dubtes sobre el seu abast i contingut, que intentarem escatir. En aquest sentit, aquesta disposició es refereix expressament a l'article 4.2 del Decret 384/2011, de 30 d'agost, de desplegament de la Llei 10/1997, que estableix les persones que no tenen accés a la prestació econòmica de la renda mínima d'inserció. L'exclusió d'aquest accés està determinat, entre altres causes, per la

percepció d'altres ingressos que superin l'import mensual del salari mínim interprofessional. L'esmentada previsió no estava inclosa en les modificacions recentment efectuades per la Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres. Per tant, considerem que també en aquest punt el Decret contenia un límit quantitatiu que no establí la normativa de rang legal aplicable a la matèria.

Presumiblement, per aquesta raó, l'article 69.4 del Projecte de Llei, que modifica l'article 6.2.a de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, relatiu a les persones que no tenen accés a la prestació econòmica de la renda mínima d'inserció per la percepció d'altres ingressos, quan remet a la «disposició reglamentària» per al seu càlcul, entenem que es refereix a l'article 4.2 del Decret 384/2011 i al topall màxim que hem dit que estableix (salari mínim interprofessional).

Interpretem que allò que diu la disposició addicional tercera és que la previsió efectuada pel Decret 384/2011, al marge de la regulació legal llavors vigent, s'ha adaptat i incorporat a l'article 6.2.a de la Llei 10/1997 per l'article 69.4 del Projecte de Llei dictaminat, sense que aquesta presenti problemes d'antiestatutarietat.

L'article 72 del Projecte de Llei modifica la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic. Aquestes prestacions, que són alienes a la Seguretat Social, es poden agrupar en tres classes: de dret subjectiu, de concurrència i d'urgència social. La primera s'atorga si els sol·licitants compleixen determinats requisits, la segona se sotmet a la disponibilitat pressupostària i la tercera atén situacions puntuals. L'apartat 1 d'aquest precepte que ara es dictamina modifica l'article 16 de la citada Llei i canvia la data en què la prestació produeix efectes econòmics respecte dels supòsits regulats pels articles 20 (manteniment de la llar pel cònjuge supervivent), 21 (prestació complementària per a pensionistes no

contributius) i 23 (menors d'edat tutelats per la Generalitat), la qual cosa comportarà una reducció de la despesa per a l'Administració en aquest àmbit. També introdueix la possibilitat d'ajornar i fraccionar el pagament de les prestacions.

L'article 72.5 del Projecte de Llei modifica l'article 23 de la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, que, entre altres coses, delimita els membres de la família per a la prestació per necessitats bàsiques. Així, defineix la unitat familiar o convivencial incloent-hi els familiars fins al segon grau de consanguinitat o afinitat que convisquin en el mateix domicili (art. 23.1.b). Posteriorment, s'estableix com a causa d'extinció de la prestació que la persona beneficiària o la unitat familiar o convivencial superi els ingressos definits prèviament (art. 23.3.a).

Les modificacions efectuades pels articles 69, apartats 1 a 6 i 8; i 72 del Projecte de Llei, en el sentit restrictiu expressat anteriorment, s'han d'entendre emparades per la llibertat de configuració del legislador en aquests àmbits.

L'article 74 septies del Projecte de Llei modifica l'article 72 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, per canviar les condicions de la pròrroga de la prestació pel pagament del lloguer, que abans era automàtica si el beneficiari mantenia les mateixes condicions d'elegibilitat. Amb la reforma, l'atorgament de pròrroga, que es farà per anualitats, es condiciona no només al compliment de les condicions esmentades sinó també a l'existència de dotació pressupostària.

De les normes que l'escrit de sol·licitud considera vulnerades, entenem que només tenen una relació directa amb la normativa exposada els articles 47 CE (dret a un habitatge digne i adequat) i 26 EAC (drets en l'àmbit de l'habitatge). A partir de la llibertat de configuració del legislador que hem

exposat anteriorment, entenem que aquesta modificació normativa introduïda per l'article 74 septies del Projecte de Llei no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

En relació amb allò que preveu la disposició addicional sisena del Projecte de Llei sobre la suspensió de les millores directes de la prestació econòmica d'incapacitat temporal i dels sistemes de premis per vinculació o antiguitat, ens remetem a allò que es dirà en el punt següent d'aquest fonament jurídic sobre la suspensió dels acords i pactes sindicals.

2. Com hem avançat, després del conjunt de preceptes que regulen prestacions socials, l'escrit de sol·licitud planteja l'examen d'un altre grup més nombrós d'articles i disposicions a què hem fet esment en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen, que contenen normes en matèria de funció pública, del personal laboral al servei de l'Administració i dels drets sindicals. La pràctica totalitat dels preceptes que se sol·liciten té també un contingut sociolaboral, però circumscrit als empleats públics. En concret, aquests preceptes i disposicions del Projecte de Llei són: els articles 76 i 77; les disposicions addicionals setena, vuitena, desena, onzena, dotzena, tretzena, catorzena i vint-i-tresena; les disposicions transitòries cinquena, sisena, setena, vuitena i novena; i la disposició derogatòria quarta.

Abans d'entrar en l'examen dels preceptes enunciats, cal fer una breu exposició del paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que, en conjunt, aplicarem per resoldre els dubtes que aquests preceptes puguin plantejar.

Primerament, respecte dels que afecten de forma restrictiva els drets dels empleats públics adquirits per atribució legal, cal recordar una consolidada jurisprudència constitucional que s'ha pronunciat sobre diverses situacions d'aquest tipus. A tall de resum, el Tribunal Constitucional considera que no

es tracta de drets consolidats, sinó d'expectatives derivades d'avantatges o beneficis assolits per atribució del legislador. D'acord amb això, el legislador pot alterar el seu règim si actua en l'àmbit de la seva potestat constitucionalment permissible, sense que aquesta actuació impliqui una «ablació» de drets individuals (STC 178/1989, de 2 de novembre, FJ 9). Així mateix, la STC 108/1986, de 29 de juliol, afirma que la Constitució no acull una teoria sobre drets adquirits legalment i que el legislador disposa d'un camp d'actuació i d'unes possibilitats de reforma de l'ordenament propis d'un Estat social i democràtic de dret (FJ 19).

En segon lloc, pel que fa a les millores del personal al servei de l'Administració pública, assolides mitjançant la negociació col·lectiva, cal assenyalar que la reforma o derogació dels acords sindicals i dels convenis laborals per la llei està recollida a l'article 38.10 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP). Aquest precepte estatal, de naturalesa bàsica, permet expressament la suspensió unilateral, per part dels òrgans de govern de les administracions públiques, dels pactes i els acords signats que resultin de la negociació col·lectiva, en supòsits de «causa greu de l'interès públic derivada d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques». Com a garantia, exigeix que la suspensió tingui l'abast «estrictament necessari per salvaguardar l'interès públic».

En aquest sentit, cal que ens remeten al que diu aquest Consell en el DCGE 1/2012, de 10 de gener: «[...] la legislació bàsica que regula la negociació col·lectiva del personal al servei de les administracions públiques [...] permet al Govern de la Generalitat suspendre els pactes i acords en supòsits d'excepcional gravetat econòmica i necessitat per a l'interès públic mitjançant un instrument jurídic, amb una exigència menor, des del vessant de la jerarquia de les fonts, a la norma amb rang de llei.» (FJ 4).

En l'àmbit laboral, el Tribunal Constitucional ha afirmat que els acords i els convenis no resulten intangibles per la llei, quan diu:

«del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida (STC 210/1990, de 20 de diciembre, FFJJ 2 y 3), insistiendo [...] en que, en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no sólo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario (ibídem; en el mismo sentido, SSTC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4; 171/1989, de 19 de octubre, FJ 2; 92/1994, de 21 de marzo, FJ 2; y 62/2001, de 1 de marzo, FJ 3; ATC 34/2005, de 31 de enero, FJ 5).» (ITC 85/2011, de 7 de juny, FJ 8)

Finalment, farem esment, molt breument, al principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) com a paràmetre de constitucionalitat de la norma, remetent-nos al que ja hem dit en el Dictamen anteriorment indicat: «Les lleis aprovades en el marc de les institucions i el procediment legislatiu democràtics compten amb la presumpció de validesa pel que fa a la seva interpretació. D'acord amb això, únicament es vulnera el principi de seguretat jurídica quan el contingut o les omissions d'un text normatiu produeixen confusió o dubtes que generen en els seus destinataris una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes (STC 150/1990, de 4 d'octubre, FJ 8, i 248/2007, de 13 de desembre, FJ 5).» (DCGE 1/2012, FJ 4)

Tenint en compte això anterior, a continuació examinarem alguns dels preceptes i les disposicions sol·licitades que poden presentar dubtes d'inconstitucionalitat i d'antiestaturietat.

L'article 76 del Projecte de llei reforma l'article 38.1 i .3 de la refosa en un text únic de la legislació en matèria de funció pública, aprovada pel Decret



legislatiu 1/1997, del 31 d'octubre (en endavant, Decret legislatiu 1/1997). Concretament, afecta el perllongament de la permanència en el servei actiu després de l'edat de jubilació, si ho accepta l'òrgan competent per declarar-la, de manera expressa i motivada, i d'acord amb els criteris que la norma dictaminada incorpora. En aquest context, marca els criteris per adoptar la decisió i, al nostre parer, alguns, com «la conducta professional», resulten massa generals. No obstant això, es respecta la possibilitat de perllongar la permanència, sempre que sigui necessari per completar el temps mínim de serveis per causar el dret a la pensió de jubilació i, en conseqüència, l'article examinat del Projecte de Llei segueix el mandat previst als articles 41 i 50 CE, i 18 i 40.6 EAC.

En relació amb això, la disposició addicional tretzena del Projecte de Llei conté igualment uns termes restrictius per a la jubilació forçosa del personal de l'Institut Català de la Salut. També és el cas de la disposició transitòria novena, sobre la limitació temporal dels perllongaments al personal funcionari de l'Administració de la Generalitat els tres primers anys d'aplicació d'aquesta Llei, que planteja unes qüestions semblants.

L'article 77 del Projecte de Llei modifica l'article 24 de la Llei 8/2006, de 5 de juliol, de mesures de conciliació de la vida personal, familiar i laboral del personal al servei de les administracions públiques, i introdueix el canvi de la reducció de jornada amb la totalitat de retribució a la reducció de jornada amb reducció proporcional de retribucions.

Quant a la disposició addicional vuitena del Projecte de Llei, que preveu la deducció proporcional de retribucions dels empleats públics en cas de diferència en còmput mensual entre la jornada reglamentària de treball i l'efectivament realitzada sempre que no resulti justificada, desenvolupa la previsió de l'article 30 de l'EBEP, concretant la fórmula de càlcul d'aquesta deducció. Ara bé, cal assenyalar que l'aplicació d'aquesta disposició ha

d'estar garantida pels sistemes de control horari i els mecanismes de justificació de les absències, regulats pel Decret 295/2006, de 18 de juliol, sobre jornada i horaris de treball del personal funcionari al servei de l'Administració de la Generalitat, amb la finalitat de contrastar el caràcter injustificat de l'absència.

Pel que fa a la disposició transitòria sisena, que crea una nova modalitat d'excedència voluntària, cal tenir present que l'article 89 de l'EBEP estableix que, amb caràcter general, aquest tipus de situació administrativa requereix, per part de l'empleat públic, un mínim de cinc anys de serveis prestats de manera efectiva i amb caràcter immediatament anterior en qualsevol de les administracions públiques del seu àmbit d'aplicació. A continuació, però, preveu l'opció que les lleis de funció pública de desenvolupament de l'EBEP, com seria el cas de l'article 86.2.a del Decret legislatiu 1/1997, que també adopta el requisit dels cinc anys, i del present Projecte de Llei català, puguin establir requeriments de períodes de prestació diversos.

La disposició transitòria que estem examinant regula la durada màxima d'aquesta nova modalitat d'excedència voluntària, que és de tres anys, però, per contra, no explicita sinó que guarda silenci respecte del període mínim de prestació exigible per a la seva sol·licitud. En conseqüència, i tenint en compte que es configura com un dret i, al mateix temps, com una situació administrativa amb conseqüències rellevants respecte dels empleats públics que decideixin acollir-s'hi, des de l'òptica de la seguretat jurídica (art. 9.3 CE), esdevindria necessari configurar de manera més precisa els elements que integren el requisit del temps efectiu de prestació del servei exigible per a l'exercici de l'esmentat dret.

D'acord amb el que s'ha exposat i aplicant la doctrina constitucional relativa als drets adquirits per atribució legal, els articles 76 i 77 del Projecte de Llei, en els aspectes analitzats, així com també les disposicions addicionals

vuitena i tretzena, i transitòries sisena i novena, s'adeqüen al bloc de la constitucionalitat.

Les disposicions addicionals sisena i setena del Projecte de Llei suspenen un seguit d'acords i pactes sindicals. Concretament, la sisena, els referits a millores econòmiques destinades a completar la prestació per incapacitat temporal per contingències comunes del règim de previsió social aplicable, així com també els que estableixen premis en dies de vacances pels anys de serveis treballats. En ambdós supòsits la Llei ordena que no s'apliquin les condicions equivalents incloses als convenis col·lectius, i declara nuls de ple dret els acords que se subscriguin en les orientacions vetades. Al seu torn, la disposició addicional setena preveu la suspensió parcial dels pactes i acords sindicals pel que fa a l'alliberament institucional i la dispensa temporal d'assistència al treball en favor de les organitzacions sindicals i dels representants del personal. Igualment, preveu que esdevenen inaplicables les clàusules dels convenis que tinguin el mateix sentit. I, a l'últim, prescriu que qualsevol pacte futur que reguli drets sindicals requerirà informe favorable preceptiu del departament competent en matèria de funció pública.

En el mateix sentit, la disposició addicional catorzena del Projecte de Llei permet la suspensió d'acords i pactes i la inaplicació de convenis col·lectius, amb la invocació expressa de l'article 38.10 EBEP, que preveu l'incompliment per causa greu d'interès públic, derivada d'una alteració substancial de les circumstàncies econòmiques.

Dit això anterior, si apliquem el paràmetre de constitucionalitat indicat sobre la no intangibilitat dels pactes i acords sindicals, les disposicions addicionals sisena, setena i catorzena del Projecte de Llei no són contràries a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Igualment, d'acord amb els paràmetres exposats, no presenten problemes la resta de disposicions del Projecte de Llei sol·licitades, que són: la disposició addicional desena (Personal estatutari que percep els havers en la modalitat de contingent i zona); la disposició addicional onzena (Efectes econòmics dels nous nivells de carrera professional assignats al personal estatutari de l'Institut Català de la Salut); la disposició addicional dotzena (Personal de les universitats públiques de Catalunya); la disposició addicional vint-i-tresena (Règim d'aplicació de les mesures que exclou a les entitats del sector públic de salut); la disposició transitòria setena (Personal docent no universitari depenent de la Generalitat); la disposició transitòria vuitena (Reduccions de jornada atorgades abans de l'entrada en vigor d'aquesta llei), la disposició transitòria onzena (Modificació de contractes del sector públic) i la disposició derogatòria quarta (Altres derogacions).

A l'últim, d'aquest grup de preceptes, ens cal analitzar, des de la perspectiva del principi constitucional de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), la disposició transitòria cinquena del Projecte de Llei, que preveu la reducció de la jornada dels llocs de treball del personal interí de la funció pública.

Amb relació a aquesta, cal assenyalar que el legislador l'estableix amb caràcter essencialment transitori, condició que ve corroborada no únicament pel contingut del precepte, com veurem, sinó també per la intitulació i la situació que ocupa sistemàticament, en l'apartat de les disposicions de vigència temporalment limitada del Projecte de Llei. Així, l'objecte material de la regulació, en l'apartat 4, estableix que la reducció del 15 per cent de la jornada del personal interí tindrà uns efectes acotats a dos anys, a partir de l'entrada en vigor de la llei. A continuació, però, malgrat la configuració legalment exposada, el mateix apartat permet al Govern l'opció de modificar la vigència mitjançant el corresponent acord «atenent al compliment dels objectius de reducció del dèficit públic».

D'aquesta manera, tot i que la disposició és configurada formalment i legalment com una mesura provisional, a la pràctica, del tenor literal del precepte es podria arribar a concloure que, malgrat la naturalesa essencialment transitòria de la disposició, la seva vigència pot acabar esdevenint indefinida per voluntat del Govern. I això anterior, d'una banda, atès el doble significat que té el concepte «modificar», en el sentit d'escurçar però també d'ampliar, i de l'altra, pel caràcter excessivament vague del supòsit de fet que ha d'actuar com a límit temporal de la seva aplicació en cas de pròrroga.

D'acord amb això, considerem que la capacitat del Govern de modificar la vigència únicament pot ser interpretada en el sentit que és coherent i compatible amb el període explicitat dels dos anys. És a dir, l'Executiu, d'acord amb aquesta llei, és habilitat legalment amb la potestat d'escurçar la vigència de la reducció de la jornada del personal interí, però, en cap cas, per estendre-la, perquè aquesta lectura genera un resultat intrínsecament contradictori en els seus propis termes, constitutiu d'una possible «incertesa raonablement insuperable» en els subjectes susceptibles de ser objecte de la seva aplicació, que contravindria el principi constitucional de seguretat jurídica (art. 9.3 CE).

En conseqüència, l'incís de l'apartat 4 de la disposició transitòria cinquena del Projecte de llei que diu: «Aquest termini pot ésser modificat per acord del Govern atenent al compliment dels objectius de reducció del dèficit públic», ha de ser integrat en el marc general del límit legal màxim dels dos anys de vigència previst en el mateix precepte del Projecte de llei.

3. Quant al darrer grup examinat, constituït per la disposició addicional vint-i-unena del Projecte de llei, cal dir que aquesta autoritza els ajuntaments, que sancionin com a infracció administrativa la prestació de serveis de naturalesa sexual a l'espai públic, a recollir i tractar dades de caràcter

personal. La petició al·lega la possible vulneració de diversos articles de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia, principalment els articles 18.4 CE i 31 EAC (dret a la protecció de les dades personals, en els termes que estableixen les lleis).

La norma qüestionada respon a un problema concret plantejat en aplicació de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal. Alguns ajuntaments que han aprovat ordenances de convivència o de civisme, sancionant l'oferta i la demanda de serveis sexuals a l'espai públic, han creat el fitxer corresponent amb les dades dels infractors. L'activitat sancionadora dels ajuntaments sobre la sol·licitud i prestació de serveis sexuals a l'espai públic troba habilitació legal en l'article 139 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (en la redacció introduïda per la Llei 57/2003, de 16 de desembre).

D'altra banda, l'exigència d'una llei formal, que estableix l'article 7 de la Llei orgànica 15/1999, esmentada, als efectes del tractament de les dades relatives a les persones implicades en l'oferta i la demanda de serveis de naturalesa sexual en l'espai públic, queda específicament garantida per la disposició addicional vint-i-unena del Projecte de llei sotmesa al nostre dictamen, sense que aquesta previsió vulneri ni l'article 18.4 CE ni l'article 31 EAC.

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

## CONCLUSIONS

**Primera.-** L'apartat 7 de l'article 69 del Projecte de llei de mesures fiscals i financeres i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics,

en l'addició que conté d'un nou apartat 4 de l'article 11 de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció, no és contrari a l'article 24.3 EAC únicament si s'interpreta en el sentit que no pot comportar l'exclusió de les persones a rebre la prestació si reuneixen els requisits fixats a la Llei per obtenir-la.

*Adoptada per unanimitat.*

**Segona.-** L'apartat 4 de la disposició transitòria cinquena del Projecte de Llei, relativa a la reducció de la jornada dels llocs de treball del personal interí, en l'incís «Aquest termini pot ésser modificat per acord del Govern atenent al compliment dels objectius de reducció del dèficit públic», no és contrari a l'article 9.3 CE, si s'interpreta en el sentit que aquest termini no pot excedir el límit legal màxim dels dos anys de vigència de la mesura, previst a l'inici del mateix apartat del precepte.

*Adoptada per unanimitat.*

**Tercera.-** La resta dels preceptes sol·licitats del Projecte de Llei no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

*Adoptada per unanimitat.*

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada al començament.