



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 1/2014, de 3 de gener, sobre el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2014

Conclusions del Dictamen:

Primera. *L'article 8, pel que fa a la regulació dels crèdits ampliables, del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2014, no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut*

Adoptada per unanimitat.

L'article 8 del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2014 (en endavant, PLPGC), al llarg dels dos primers apartats i respectives lletres, enumera els diferents crèdits que, amb caràcter general i específic, són susceptibles de ser ampliat, i identifica les seccions a les quals corresponen, i també incorpora les normes que regeixen aquesta possible modificació. D'aquesta manera, segons els precitats apartats, la quantitat incrementada ha de ser igual a les obligacions que és preceptiu reconèixer, ha de complir les «normes legals pertinents» i se n'ha de donar compte al Parlament. A més d'aquestes exigències, els apartats 3 i 4 contenen dues altres regles, també de caràcter limitatiu.

La Generalitat, per a la realització de la seva autonomia política, elabora els seus pressupostos en el marc de les previsions del capítol II del títol VI de l'Estatut (art. 211 a 214), i ho fa d'acord amb els principis constitucionals d'unitat i d'universalitat propis de la funció constitucional de les lleis de pressupostos, que són l'instrument bàsic de la direcció i de l'orientació de la política econòmica del Govern (STC 3/2003, de 16 de gener, FJ 4). D'ençà de la reforma de l'article 135 CE, i la posterior aprovació de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, el bloc de la constitucionalitat en l'àmbit de les finances públiques ha estat sensiblement ampliat, i s'hi ha afegit, de manera destacada i expressa, el principi constitucional d'estabilitat pressupostària, el qual constitueix un límit a l'autonomia financera de les comunitats autònomes (STC 134/2011, de 20 de juliol, i, per totes, STC 196/2011, de 13 de desembre).

Els crèdits ampliables són un element típic i habitual del dret pressupostari i, com a tals, formen part del contingut mínim de la Llei de pressupostos, el qual consisteix en la previsió d'ingressos i l'autorització de despeses per a un exercici econòmic concret, juntament amb les normes de naturalesa financera que desenvolupen i esclareixen els estats xifrats (per totes, STC 238/2007, de 21 de novembre, FJ 4, i 9/2013, de 28 de gener, FJ 3). Aquest tipus de crèdits, també denominats «estimatius» en contraposició amb els «limitatius», són els que, atès el caràcter imprevisible en l'evolució de la recaptació o del reconeixement d'obligacions específiques de l'exercici pressupostari en qüestió, són susceptibles de ser modificats en la seva quantia prevista inicialment.

El Tribunal Constitucional s'ha manifestat molt recentment en la STC 206/2013, de 5 de desembre (FJ 5 i 6), sobre la possibilitat de modificar puntualment la despesa autoritzada en el pressupost mitjançant els instruments de modificacions de crèdit que preveu la legislació pressupostària (art. 51 a 58 LGP), entre els quals s'inclouen els crèdits ampliables (art. 54 LGP), considerant-los ajustats al marc constitucional, en la mesura que permeten compatibilitzar l'exigència dels principis d'unitat i d'universalitat amb la necessària ductilitat pressupostària (art. 134.2 i 135.3 CE, amb relació a l'Estat, i art. 212 EAC per a la Generalitat).

D'altra banda, atès que s'insereixen en els articulats de les diverses modalitats de lleis pressupostàries dels diferents nivells de poders públics de l'Estat, resulta evident que també

PALAU CENTELLES

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

Tel. + 34 93 317 62 68 Fax + 34 93 318 17 20

consell@cge.cat

estan limitats per les exigències prescriptives de la legislació i els acords executius que desenvolupen any rere any el principi constitucional d'estabilitat pressupostària, tal com ja ha prescrit en diverses ocasions el Tribunal Constitucional (entre d'altres, STC 195/2011, de 13 de desembre, i 203/2011, de 14 de desembre).

D'acord amb el paràmetre exposat, resulta clar que l'article 8 PLPGC compleix les exigències constitucionals i estatutàries necessàries per ser considerat com a vàlid. I això és així perquè la normació que incorpora, amb la corresponent llista taxada dels crèdits ampliables per a l'exercici pressupostari 2014, afectats a les corresponents i específiques despeses, juntament amb els límits que expressament preveuen els apartats 1 a 4 d'aquest mateix article per a la seva tramitació i modificació, configura una regulació compatible amb els principis constitucionals i estatutaris que ordenen el dret pressupostari, així com amb la legislació que deriva de l'article 135 CE i desenvolupa el principi d'estabilitat pressupostària. I, així mateix, el conjunt del pressupost i la seva implementació executiva també estan emmarcats en els corresponents requeriments normatius i executius que són d'obligada observança per al conjunt de les administracions públiques. Precisament, és en aquest sentit de remissió inclusiva que ha de ser interpretada i dotada de contingut la precitada clàusula genèrica a les «normes legals pertinents», que estableix l'esmentat article 8.

Finalment, quant a la doctrina al·legada pels sol·licitants en matèria de seguretat jurídica (STC 206/2013, de 5 de desembre), no és aplicable al cas objecte del Dictamen. Malgrat que la precitada resolució examina un supòsit de legislació pressupostària, el motiu de la taxa d'inconstitucionalitat es refereix als límits materials del contingut de les lleis de pressupostos, com a conseqüència de la seva funció (art. 66.2 i 134.2 CE) i el necessari control parlamentari en la seva aprovació.

Per tant, no s'aprecia cap element que pugui comportar inseguretat jurídica respecte de l'eficàcia i les conseqüències jurídiques de l'article 8 del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2014, el qual s'adequa a la Constitució i a l'Estatut.

Segona. *Les partides pressupostàries núm. 543.0009 i 610.0001, pel que fa a l'estimació d'ingressos que contenen, del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat per al 2014, no són contràries a la Constitució ni a l'Estatut. Adoptada per unanimitat.*

A diferència de les partides pressupostàries que incorporen autoritzacions de despesa, que es troben sotmeses a una regulació i a una tècnica pressupostària més precises i delimitades, els ingressos tenen un caràcter estimatori. Això significa que els ingressos del pressupost tenen la consideració de mera previsió (DCGE 2/2012, de 16 de gener, FJ 2), resultant del càlcul de nombroses variables econòmiques i de política pública. D'acord amb això, el sistema de determinació del volum de drets que preveuen que seran reconeguts en favor de la hisenda pública durant l'exercici pressupostari, més enllà de la seva necessària i expressa inclusió formal en la llei de pressupostos, de manera que es corresponguin amb el volum de despesa autoritzada, és responsabilitat del Govern que els elabora i del Parlament que els aprova. Els esmentats poders públics, tant l'executiu com el legislatiu, sobre la base del principi i el marge d'oportunitat amb què compten, poden dur a terme les estimacions i concretar les previsions d'ingressos que considerin més idònies i probables, sempre que siguin mínimament raonables.

L'estimació d'ingressos recollida a les partides núm. 543.0009 i 610.0001 que realitza el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat per al 2014 constitueix una valoració més aviat pròpia del debat polític i parlamentari, tot i l'indubtable contingut econòmic que també hi és present. En la mesura que l'esmentada consignació no és manifestament irracional ni està mancada d'una mínima base tècnica, d'acord amb la documentació de què disposem, compleix els requisits exigits per la doctrina, tant pel que fa a la funció constitucional de la llei de

pressupostos com al principi d'estabilitat pressupostària. D'altra banda, al llarg del període d'execució pressupostària hi ha diversos mecanismes de control i, eventualment, de correcció respecte de les possibles desviacions que es puguin produir sobre les previsions inicials. Per tant, s'adequa a la Constitució i a l'Estatut.

Tercera. *L'article 8.2.b.segon i la partida pressupostària GO 01 D/227.0004/132, «processos electorals i consultes populars», del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat per al 2014, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut. Adoptada per majoria.*

La petició de dictamen qüestiona, en sentit estricte, la regulació que estableix el caràcter ampliable del crèdit (art. 8.2.b.segon), i no la partida xifrada concreta detallada en l'estat de despeses del Projecte de Llei de pressupostos: programa 132, aplicació 227.0004, «Processos electorals i consultes» (Secció: Governació i Relacions Institucionals. Servei: G. Vicepresidència i SG Governació i RI). No obstant això, s'examina el conjunt de la partida pressupostària afectada al concepte amb relació al qual s'autoritza l'ampliació de la despesa, és a dir, «processos electorals i consultes populars».

Amb relació a l'enjudiciament sobre el caràcter ampliable del crèdit, s'aplica l'argumentació jurídica exposada amb motiu de l'anàlisi del conjunt de l'article 8 PLPGC, que conclou que es tracta d'un mecanisme de modificació de la despesa pressupostada que s'adequa a l'ordre constitucional i estatutari.

Quant a la dotació d'un crèdit, el Tribunal Constitucional, de forma reiterada, ha indicat que, malgrat «predeterminar el concepte» al qual es destinarà la despesa, no prefigura cap acció o activitat d'execució precisa d'aquesta, ni tampoc pot ser entesa com a títol habilitant que determina l'abast de la competència sobre la matèria (STC 146/1986, de 25 de novembre). I a aquesta afirmació s'arriba perquè la font de les obligacions s'ha de buscar fora de les consignacions pressupostàries, «ya sea en la Ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que, según Derecho, las generen» (STC 63/1986, de 21 de maig, FJ 6). En la mateixa línia, i en uns termes prou contundents, ha recordat que no es poden atribuir lesions de l'ordre constitucional i estatutari de competències a les autoritzacions de crèdits per a despeses consignades en les lleis de pressupostos, sinó a les concretes normes i actes administratius que les apliquen (STC 13/2007, de 18 de gener, citant la STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 5).

De la mateixa manera que resulta evident que la Generalitat és competent per a l'execució d'actuacions vinculades a comeses electorals, com és el cas paradigmàtic de les convocatòries per elegir els membres del Parlament, no és menys cert que d'ençà de la reforma de l'Estatut, l'Administració catalana és titular també de competències en matèria de consultes populars, tal com s'estableix a l'article 122 EAC. De fet, en l'actualitat, l'ordenament jurídic català compta amb legislació sectorial vigent, com és el cas de la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum (després de l'aixecament de la seva suspensió inicial per part del Tribunal Constitucional, mitjançant la ITC 87/2011, de 9 de juny).

D'acord amb això, el concepte que intitula la partida pressupostària qüestionada no manifesta motius de retret competencial per raó de la matèria, i la seva inclusió en el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat per al 2014 tampoc no prefigura cap actuació en un sentit lesiu com vaticina la petició de dictamen, ja que un crèdit ampliable afectat a un concepte genèric no predetermina que l'actuació de l'Administració responsable de la seva despesa es concreti en una execució determinada, ni molt menys que aquesta sigui substanciada de manera contrària a l'ordenament constitucional i estatutari.

Els dubtes expressats per la sol·licitud han de ser valorats com a merament preventius o cautelars i circumscrits al debat polític i parlamentari, i, per contra, mancats de transcendència

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

juridicoconstitucional. En conseqüència, l'article 8.2.b.segon PLPGC i la partida pressupostària GO 01 D/227.0004/132, per a despeses de processos electorals i consultes populars, del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat per al 2014, s'adeqüen a la Constitució i a l'Estatut.

Amb relació a aquesta conclusió tercera, es formula un vot particular que considera que el fet que es pugui destinar el crèdit consignat en l'article 8.2.b.segon del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat per al 2014 a la celebració d'una consulta popular que, a priori i en l'actual context polític i social, suscita una gran controvèrsia, i que alhora ha obert un debat de profund calat polític i jurídic a Catalunya i a la resta de l'Estat sobre la seva viabilitat en termes constitucionals, i dubtes seriosos sobre el marc normatiu aplicable, genera dubtes més que raonables en el sentit que l'esmentat crèdit s'ajusti a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia, atès que està clarament predeterminat, tant pel que fa al concepte com pel que fa a la seva execució precisa.

Barcelona, 9 de gener de 2014