



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 2/2015, de 24 de febrer, sobre el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015

Conclusions del Dictamen:

Primera. L'apartat 2 de l'article 53 i la disposició addicional vuitena del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

En primer lloc i, com a qüestió prèvia relativa a la tècnica legislativa del conjunt de l'article 53 del Projecte de Llei, caldria indicar que la denominació precisa que adopta l'Estatut (a l'art. 2.2 i a la rúbrica del capítol V del títol II) per englobar el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de Garanties Estatutàries és la d'institucions de la Generalitat. D'acord amb això, quan l'article 53 es refereix a aquestes com a *organismes* o *entitats*, tot i tractar-se, entenem, d'una fórmula genèrica, des del punt de vista de l'ús de llenguatge jurídic esdevindria més acurat que adoptés la terminologia estatutària.

L'Estatut reconeix autonomia organitzativa, funcional i pressupostària al Parlament (art. 58), al Consell de Garanties Estatutàries (art. 77), al Síndic de Greuges (art. 79) i a la Sindicatura de Comptes (art. 80). No és aquest el cas de l'Oficina Antifrau, que no està regulada per l'Estatut sinó per la seva pròpia llei, i per això no es planteja cap dubte de constitucionalitat o d'estatutarietat en relació amb aquesta entitat.

L'autonomia pressupostària és una excepció a la regla general que estableix que l'elaboració i l'execució del pressupost correspon al Govern (art. 212 EAC) i, per tant, solament l'Estatut, com a norma superior a les lleis, pot establir-la. Ara bé, el Reglament del Parlament i les lleis de les tres institucions (Consell de Garanties Estatutàries, Síndic de Greuges i Sindicatura de Comptes), que són lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut que necessiten majoria absoluta en una votació final sobre el conjunt del text legal per ser reformades (art. 62.2 EAC), concreten aquest règim d'autonomia, de manera que la regulació que estableixen no pot ser alterada si no és per una altra llei de la mateixa naturalesa. Ara bé, l'autonomia pressupostària del Parlament i d'aquestes tres institucions no és il·limitada. Els seus pressupostos s'integren en el si del general, com a seccions independents dintre del pressupost de l'Administració de la Generalitat, i només elaboren l'estat de despeses perquè es financen amb la transferència de recursos realitzada amb càrrec als pressupostos de la Generalitat. A més, tots ells tenen sistemes de control intern i extern, i han de respectar els objectius d'estabilitat pressupostària.

L'article 53.2 del Projecte de Llei diu que els romanents de crèdit del pressupost per al 2014 del Síndic de Greuges, del Consell de Garanties Estatutàries, de la Sindicatura de Comptes i de l'Oficina Antifrau «s'incorporen en els mateixos capítols del pressupost per al 2015».

Un dels principis generals del pressupost és l'annualitat (art. 212 EAC, d'igual manera que l'art. 134.2 CE per als pressupostos generals de l'Estat). Així, en la mesura que la incorporació dels romanents constitueix una excepció al caràcter anual que caracteritza la figura dels pressupostos, és raonable que la norma qüestionada estableixi que es realitzi amb la limitació de respectar la seva inserció en els mateixos capítols en què van ser aprovats originàriament en el pressupost del qual provenen. De fet, es tracta d'una condició que facilita una connexió coherent amb la finalitat originària per a la qual van ser consignats els crèdits, al mateix temps que és respectuosa amb l'autonomia de les institucions implicades. A més, la normativa

PALAU CENTELLES

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

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

consell@cge.cat

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

pressupostària preveu diferents mecanismes que, en cas de necessitat organitzativa o funcional, permeten la transferència de crèdits entre partides o, fins i tot, entre capítols del mateix pressupost.

Per les raons explicades, l'apartat segon de l'article 53 del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

La disposició addicional vuitena del Projecte de Llei estableix que el Parlament, el Consell de Garanties, la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges i l'Oficina Antifrau, dins l'àmbit de llur respectiva autonomia, han d'aplicar mesures en matèria de despeses de personal amb un impacte econòmic equivalent a les fixades per al personal de l'Administració de la Generalitat.

L'autonomia organitzativa de les institucions estatutàries comprèn l'àmbit material relatiu al personal al seu servei, del qual formen part el règim d'accés, l'ordenació de l'exercici de les funcions i les condicions de treball, incloses les retribucions. Òbviament, aquesta potestat instrumental ve sotmesa a la normativa de la funció pública aplicable, com també a la de tipus pressupostari i financer connexes.

La disposició addicional estudiada, que té la finalitat de contenir la despesa, és formulada de manera que permet a les distintes institucions afectades disposar del marge organitzatiu i pressupostari suficient per assolir l'objectiu derivat del principi d'estabilitat pressupostària. I això és així perquè l'expressió «equivalent» no és sinònim d'identitat respecte de les mesures previstes per al personal de l'Administració de la Generalitat, sinó que únicament exigeix una equiparació en el resultat econòmic final. En la mateixa línia interpretativa coadjuva la inclusió en la disposició de l'expressió «dins l'àmbit de llur respectiva autonomia», la qual reforça formalment la seva capacitat d'adaptació singular o específica.

En conclusió, la disposició addicional vuitena del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Segona. *L'apartat 5 de l'article 53 del Projecte de Llei, en l'esment que conté al Consell de Garanties Estatutàries, al Síndic de Greuges i a la Sindicatura de Comptes, és contrari als articles 62.2, 77.4, 79.3 i 80.2 de l'Estatut.*

Adoptada per unanimitat.

L'article 53.5 del Projecte de Llei estableix que el Síndic de Greuges, el Consell de Garanties Estatutàries, la Sindicatura de Comptes i l'Oficina Antifrau estan obligats «a presentar al departament competent en matèria de pressupostos la informació economicofinancera establerta per l'article 71 del Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, del 24 de desembre» (TRLFPC).

El contingut i la finalitat de l'article 71 TRLFPC consisteixen en l'articulació d'un sistema de control, mitjançant l'establiment d'una sèrie d'obligacions de retiment de comptes i de lliurament d'informació periòdica, per part d'un seguit d'entitats i ens del sector públic, envers la Intervenció General de la Generalitat de Catalunya.

Aquesta part del sector públic compta amb una naturalesa ben distinta a la de les institucions de la Generalitat que preveu el capítol V del títol II de l'Estatut, la principal funció de les quals és, amb caràcter general i cadascuna des del seu respectiu àmbit de competència, exercir una funció de garantia i de control respecte del conjunt del sistema institucional que compon la Generalitat com a manifestació de l'autogovern de Catalunya.

Les esmentades institucions, d'acord també amb les seves lleis corresponents i els reglaments que les desenvolupen, són fiscalitzades, en tots els seus actes amb contingut econòmic,

inclosos els procediments administratius en matèria de personal i contractació, per l'Oïdoria de Comptes del Parlament. I, periòdicament, d'acord amb el pla de treball corresponent, la Sindicatura de Comptes les controla mitjançant els corresponents informes de fiscalització del seu estat financer i comptable.

El problema de la remissió que realitza l'article 53.5 del Projecte de llei a l'article 71 TRLFPC no està en el tipus d'informació afectada ni en les obligacions que, segons la normativa aplicable, també han de complir escrupolosament el Síndic de Greuges, el Consell de Garanties i la Sindicatura de Comptes, sinó en el sistema de control que prefigura. En efecte, l'article 71 TRLFPC fixa un determinat esquema de fiscalització concebut per assegurar una supervisió estreta dels operadors participats o pertanyents al sector públic que depenen financerament de l'Administració de la Generalitat, que, pel contingut, la forma, la periodicitat i l'ampli marge de discrecionalitat que atorga a la Intervenció General de l'Administració de la Generalitat a l'hora de formular els seus requeriments, si és traslladat a l'àmbit de les institucions esmentades, resulta contradictori amb el mandat estatutari de reconeixement i respecte de l'autonomia orgànica, funcional i pressupostària necessària per a un funcionament independent en les tasques que tenen encomanades de garantia i control del sistema institucional i administratiu de la Generalitat.

En conseqüència, d'acord amb els raonaments exposats, considerem que l'apartat cinquè de l'article 53 del Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 és contrari als articles 62.2 (reserva de llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut), 77.4 (autonomia pressupostària del Consell de Garanties Estatutàries), 79.3 (autonomia pressupostària del Síndic de Greuges) i 80.2 (autonomia pressupostària de la Sindicatura de Comptes) de l'Estatut.

Tercera. *Les partides pressupostàries d'ingressos números 113.0001, 402.0074 i 702.0033 del Projecte de llei no són contràries a la Constitució ni a l'Estatut. Adoptada per majoria.*

L'estat d'ingressos del pressupost constitueix una «mera previsió» (DCGE 2/2012, de 16 de gener, FJ 2.6, STC 3/2003, de 16 de gener, FJ 3). Com vam dir en el DCGE 1/2014, de 3 de gener, la seva estimació és responsabilitat del Govern que elabora el projecte de llei de pressupostos i del Parlament que l'aprova, els quals, «sobre la base del principi i el marge d'oportunitat amb què compten, poden realitzar les estimacions i concretar les previsions d'ingressos que considerin més idònies i probables, sempre que siguin mínimament raonables» (FJ 2.2). I és que «[e]l seu càlcul inicial en l'elaboració dels pressupostos generalment té en compte diversos i complexos elements, vinculats a conceptes tan diferents i variables com els escenaris macroeconòmics, l'evolució de les tendències i conjuntures de l'economia, així com, fins i tot, la possible modificació legislativa de normes tributàries i fiscals o l'assoliment d'acords de finançament entre els diferents poders públics» (ibídem). En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha considerat que es vulnera el principi constitucional d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics (art. 9.3 CE) «si la norma impugnada "carece de toda explicación racional"» (STC 206/2013, de 5 de desembre, FJ 8).

Paral·lelament, cal tenir en compte també que, d'acord amb l'article 135 CE, la legislació estatal i catalana d'estabilitat pressupostària imposa el respecte dels criteris d'estabilitat pressupostària en l'elaboració dels pressupostos de la Generalitat, i que diverses normes de l'Estat i de la Unió Europea estableixen mecanismes perquè les autoritats estatals i comunitàries estiguin informades en relació amb els projectes de pressupostos autonòmics i en relació amb els pressupostos definitivament aprovats per les comunitats autònomes.

Com que la Generalitat de Catalunya ha de respectar uns objectius d'estabilitat pressupostària (dèficit) i de sostenibilitat financera (deute públic), cal considerar que la previsió pressupostària d'ingressos no consistents en l'emissió de deute públic que estigui basada en criteris raonables

és, en principi, respectuosa amb els esmentats objectius. Ara bé, atès que la previsió d'aquests ingressos, òbviament, no assegura el compliment dels objectius de dèficit en la fase de liquidació del pressupost, per tal que efectivament sigui així caldrà que aquests ingressos es materialitzin a la pràctica o que s'utilitzin altres vies d'increment dels ingressos o de contenció de la despesa. A aquests efectes, cal advertir que l'equilibri al qual es refereix l'article 3.2 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, fa referència a l'absència de dèficit en la liquidació del pressupost, és a dir, a la suficiència dels ingressos no financers obtinguts per atendre les despeses no financeres realitzades.

La partida 113.0001 —«Impost sobre dipòsits en entitats de crèdit»— conté una previsió d'ingressos de 635,1 milions d'euros.

En primer lloc, convé fer algunes precisions sobre quin és el concepte concret al qual s'imputa aquesta previsió d'ingressos. Si ens atenim a l'«Explicació de la classificació econòmica d'ingressos» publicada oficialment en el lloc web del Departament d'Economia i Coneixement i, especialment, a la «Memòria explicativa del Projecte de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015» (apt. 7.1.2), a la qual hem de donar prevalença, perquè constitueix documentació annexa que preceptivament ha d'acompanyar el Projecte de Llei de pressupostos, resulta que, quan precisa l'import que es consigna, es refereix clarament a les previsions d'ingressos corresponents a l'impost sobre els dipòsits en entitats bancàries que va ser aprovat per la Llei 4/2014, de 4 d'abril.

L'aplicació de la Llei 4/2014 ha estat suspesa per la Provisió del Tribunal Constitucional de 20 de gener d'enguany, però no és infundat pensar que, en un futur immediat (en aquest mateix exercici) es pugui produir l'aixecament de la suspensió. Conseqüentment, d'aquesta decisió d'aixecament, se'n derivaria l'obligació dels subjectes passius de l'impost de procedir a la liquidació i subsegüent ingrés de les quantitats degudes en les arques de la Generalitat. En aquest sentit, n'hi haurà prou de recordar que uns efectes com els que acabem de referir ja es van produir com a conseqüència de la Interlocutòria 123/2013, de 21 de maig, que, cautelarment, va aixecar la suspensió del Decret Llei 5/2012, sobre la base que el nombre reduït d'afectats pel tribut autonòmic permetria, en cas d'una futura declaració d'inconstitucionalitat de la norma, una devolució fàcil d'allò que s'hagués recaptat.

Evidentment, l'anterior no significa, en cap cas, que estigui garantit o que hi hagi la completa certesa que la realització d'aquesta estimació d'ingressos serà efectiva, però cal tenir en compte que si aquesta previsió d'ingressos per l'impost sobre dipòsits en entitats de crèdit no arriba a fer-se efectiva, la legislació sobre estabilitat pressupostària conté diverses mesures preventives, correctives i coercitives per evitar l'incompliment de l'objectiu de dèficit fixat, i l'article 11 del Projecte de Llei que estem dictaminant preveu que el Govern, segons l'execució de l'estat d'ingressos o de despeses, acordi la retenció de determinats saldos pressupostaris, i també qualsevol altra mesura que consideri adequada per al compliment del principi d'estabilitat pressupostària.

En conseqüència, la previsió d'ingressos que fa la partida 113.0001 del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

La partida 402.0074 —«Fons de competitivitat (bestreta)»— incorpora la previsió d'uns ingressos de 789 milions d'euros. La Memòria explicativa del Projecte especifica que aquesta bestreta pertany a l'annualitat 2015 i justifica la seva inclusió en els pressupostos sobre la base que ha estat «sol·licitada al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques en compliment de l'Acord de Govern del 9 de setembre de 2014, ja que durant els anys 2009 i 2010 s'havia rebut bestreta per aquest concepte segons l'establert a la disposició transitòria segona de la Llei 22/2009».

La Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia, quan regula el Fons de competitivitat, no preveu —llevat el que estableix la disposició transitòria segona per als anys 2009, 2010 i 2011— el pagament mitjançant bestretes, sinó que només disposa que la participació de les comunitats autònomes en aquest Fons es pagui en el moment en què es conegui el seu import definitiu.

Per tant, la bestreta prevista de l'anualitat 2015 del Fons de competitivitat no es pot fonamentar en la disposició transitòria segona de la Llei 22/2009. Tanmateix, és plausible considerar que, atesos, precisament, els antecedents dels primers anys i les expectatives de millora de l'economia, la negociació de l'acord amb l'Estat relatiu a la bestreta sol·licitada pugui fructificar, assolint la pertinent transferència de capital a compte de la liquidació, de manera que la inclusió de la partida que ens ocupa no resulta irracional ni arbitrària en els termes que ha fixat la doctrina constitucional.

Cal tenir en compte que els pressupostos generals de l'Estat són susceptibles de ser modificats després de la seva aprovació per diferents instruments (en aquest cas en què ja existeix una partida específica per a aquesta despesa, a través d'un suplement de crèdit o una transferència de crèdit, o fins i tot mitjançant ampliacions de crèdit, que estan permeses en aquesta partida).

A banda de l'anterior, hem de recordar la possibilitat d'aplicació de les mesures de correcció dels desequilibris establertes en la legislació sobre estabilitat pressupostària i en el mateix Projecte de Llei que estem dictaminant.

En conseqüència, l'estimació d'ingressos que realitza el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015, en la partida 402.0074, no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

La partida 702.0033 —«Conveni per actuacions inversores en infraestructures. DA 3a EAC»— preveu l'ingrés de 759 milions d'euros. Segons la Memòria reiteradament citada, «aquest import correspon a la liquidació pendent de la DA3^a de l'any 2008 el qual la Generalitat ha reclamat al Govern de l'Estat mitjançant un requeriment al Ministeri d'Hisenda i el posterior recurs al tribunal contenciós administratiu».

La Comissió Bilateral Generalitat-Estat, en la reunió celebrada el dia 19 de juliol de 2011, acordà «cifrar las inversiones estatales establecidas en la disposición adicional tercera del Estatuto pendientes de 2008 en 759 millones de euros», que es compensarien, segons la metodologia aprovada en la reunió de 16 d'octubre de 2007, mitjançant una transferència de capital a la Generalitat. En els pressupostos generals de l'Estat per al 2011 es van consignar 950 milions d'euros en compliment dels preceptes sobre inversions de diversos estatuts d'autonomia, però finalment aquesta transferència no es va fer efectiva.

Per tant, la partida d'ingressos que, en aquest concepte, incorpora el Projecte de Llei, està fonamentada en un dret de crèdit existent. És cert que la STC 31/2010, de 28 de juny, va considerar que aquesta disposició estatutària era constitucional sempre que s'interpretés que no té força vinculant per a les Corts Generals en l'exercici de les seves funcions d'examen, esmena i aprovació dels pressupostos generals de l'Estat. Però es tracta d'una norma que reflecteix un clar compromís de naturalesa política que s'adreça al Govern de l'Estat, per la qual cosa la confiança en la possibilitat d'un acord està justificada, i més encara quan per al present exercici es preveu una taxa de creixement significativament més elevada que la dels darrers anys.

Si s'arribés a aquest pacte, l'Estat podria cobrir la inexistència d'una partida específica (com succeeix en aquest supòsit) mitjançant un crèdit extraordinari o una transferència de crèdit, amb la dotació corresponent. En cas contrari, si la partida d'ingressos pressupostada no es pogués fer efectiva, entrarien preceptivament en joc les mesures previstes en la legislació

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

sobre estabilitat pressupostària i en el Projecte de Llei dictaminat mateix que hem esmentat anteriorment.

Per tot l'anterior, concloem que l'estimació d'ingressos que realitza el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015, en la partida 702.0033, no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Barcelona, 27 de febrer de 2015