



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 2/2015, de 24 de febrer,  
sobre el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de  
Catalunya per al 2015**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernàndez, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, 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 pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 (BOPC núm. 485, de 28 de gener de 2015).

## ANTECEDENTS

1. El dia 3 de febrer de 2015 va tenir entrada al Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 4598) un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya en què es comunicava al Consell la Resolució de la Mesa del Parlament, del dia 3 de febrer, en la qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen presentada el mateix dia per més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, en relació amb l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 i, d'una manera especial, dels apartats 2 i 5 de l'article 53, de la disposició addicional vuitena i de tres partides d'ingressos referides al Fons de competitivitat, l'impost sobre els dipòsits bancaris i la disposició addicional tercera de l'Estatut.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 5 de febrer de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb l'article 24.2 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Eliseo Aja.

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

4. En data 11 de febrer de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4610) un escrit de documentació complementària, tramès per la vicepresidenta del Govern de la Generalitat de Catalunya, amb un «Informe en relació amb la sol·licitud de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries sobre el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat per al 2015 formulada pel grup del PPC», elaborat pel secretari general del Departament d'Economia i Coneixement en data 9 de febrer de 2015.

5. En la sessió de data 19 de febrer de 2015, d'acord amb l'article 33 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, el conseller senyor Eliseo Aja va sol·licitar el canvi de ponent per a l'elaboració del fonament jurídic tercer, com a conseqüència de la posició minoritària del text de la seva ponència, i es va acordar designar ponent el president senyor Joan Egea per a la redacció del fonament esmentat.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 24 de febrer de 2015.

## **FONAMENTS JURÍDICS**

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

1. D'acord amb el que s'ha exposat en els antecedents, aquest Dictamen s'elabora com a conseqüència d'una sol·licitud d'origen parlamentari sobre un Projecte de Llei en tramitació al Parlament de Catalunya. En aquest cas, i per primer cop des de la constitució del Consell de Garanties Estatutàries, estem davant d'una sol·licitud inicial, presentada per dinou diputats en el Registre general del Parlament el dia 3 de febrer de 2015 (Reg. núm. 103850), i una

addenda a aquesta sol·licitud, presentada el mateix dia pels mateixos diputats en el mateix Registre (Reg. 103854). Els dos escrits demanen al Consell que es pronunciï sobre el mateix Projecte de Llei, i els peticionaris consideren el segon una «addenda» amb la qual sol·liciten «ampliar la petició de dictamen» respecte d'unes partides d'ingressos que, en tant que són part integrant de la Llei de pressupostos, poden ser objecte d'un dictamen d'aquest Consell, com ja va succeir en el DCGE 1/2014, de 3 de gener, de la mateixa manera que són susceptibles d'impugnació davant del Tribunal Constitucional (STC 13/2007, de 18 de gener, FJ 1). Per això, atesa la coincidència en els sol·licitants i en l'objecte, els dos escrits han estat admesos a tràmit per la Mesa del Parlament com a una única sol·licitud de dictamen i, en conseqüència, originaran un únic Dictamen que donarà resposta a tots els interrogants plantejats.

A continuació, en la resta d'aquest fonament jurídic, efectuarem una breu descripció del contingut del Projecte de Llei que hem de dictaminar, emmarcant-lo en el context normatiu propi de les lleis de pressupostos de la Generalitat, indicarem els preceptes sol·licitats i els principals arguments de la petició presentada pels diputats i, finalment, avançarem l'estructura que adoptarà el present Dictamen per resoldre les qüestions plantejades.

2. L'objecte d'aquest Dictamen és el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 (en endavant, PLPGC), tal com ha quedat configurat en el Dictamen aprovat per la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost en data 27 de gener de 2015. Consta d'un articulat, un estat de despeses i un estat d'ingressos, a més de diverses memòries i documentació complementària. L'articulat el formen cinquanta-cinc articles estructurats en vuit títols, seixanta-nou disposicions addicionals classificades en deu blocs, tres disposicions finals i tres annexos. El títol I conté l'aprovació i la definició de l'àmbit d'aplicació dels pressupostos (cap. I, art. 1 a 3) i el règim de les modificacions pressupostàries (cap. II, art. 4 a 14). El

títol II comprèn les normes sobre gestió pressupostària i despesa pública (art. 15 a 22). El títol III, dedicat a les despeses de personal, inclou regles sobre les seves retribucions (cap. I, art. 23 a 32) i altres disposicions (cap. II, art. 33 a 35). El títol IV versa sobre les operacions financeres i les línies d'actuació del crèdit públic (art. 36 a 42). El títol V recull normes tributàries (art. 43 i 44). El títol VI tracta de la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat i de la Generalitat i estableix compensacions econòmiques a favor dels ajuntaments perquè abonin retribucions a determinats càrrecs electes locals (art. 45 a 51). El títol VII es refereix a les normes de gestió pressupostària del Parlament i d'altres institucions i organismes (art. 52 a 54) i l'últim títol, el VIII, crea el Fons extraordinari per a polítiques socials 2015 (art. 55). Els deu blocs en què s'agrupen les disposicions addicionals es refereixen a mesures econòmiques (primera a quarta), en matèria de personal (cinquena a vuitena), d'educació (novena a quinzena), d'universitats (setzena a vintena), cultural i de memòria històrica (vint-i-unena a trentena), de salut (trenta-unena a quaranta-dosena), de benestar social i cooperació (quaranta-tresena a cinquanta-cinquena), d'agricultura (cinquanta-sisena a cinquanta-novena), de justícia i interior (seixantena a seixanta-quatrena) i de territori i mobilitat (seixanta-cinquena a seixanta-novena).

3. El pressupost de la Generalitat té caràcter anual, és únic i inclou totes les despeses i tots els ingressos de la Generalitat, i també el dels organismes, les institucions i les empreses que en depenen. Està format, per tant, pels estats d'ingressos i de despeses de l'Administració de la Generalitat i de cada una de les entitats que integren el seu sector públic, els quals comprendran les estimacions dels diversos drets econòmics a reconèixer i liquidar durant l'exercici i les obligacions que, com a màxim, es poden reconèixer.

Ara bé, a part de la previsió d'ingressos i l'autorització de despeses, la llei de pressupostos pot incloure normes que mantenen una relació directa amb

aquestes previsions i autoritzacions, i amb els criteris de política econòmica en què recolzen, com hem vist en la descripció del contingut del PLPGC. És per això que en l'articulat de la Llei de pressupostos s'inclouen, entre d'altres i pel que ara ens afecta, normes referents a la gestió pressupostària i a les despeses de personal.

Aquest tipus de llei és aprovat pel Parlament de Catalunya mitjançant un procediment legislatiu especial (regulat en els art. 119 a 122 del Reglament del Parlament), que comença amb la presentació del projecte de llei per part del Govern de la Generalitat. El contingut, l'elaboració, l'execució i la liquidació dels pressupostos de la Generalitat també estan regulats en el Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (TRLFPC), els preceptes del qual, segons el seu article 1, s'executen per a cada exercici pressupostari per les normes de la llei de pressupostos. Així mateix, tots aquests elements del cicle pressupostari resulten condicionats per la normativa catalana, estatal i europea sobre estabilitat pressupostària, on cal destacar la Llei de Catalunya 6/2012, de 17 de maig, d'estabilitat pressupostària; la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEP), i el conjunt de disposicions (cinc reglaments i una directiva) de la Unió Europea que integren el *Six Pack* de 2011, que ja vam ressenyar en el DCGE 8/2012, de 2 de juliol, i a les quals s'ha afegit posteriorment el *Two Pack*, constituït per dos nous reglaments (núm. 472 i 473/2013). Igualment, la normativa darrerament aprovada sobre transparència (la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i la Llei de Catalunya 19/2014, de 29 de desembre, del mateix nom) imposa determinades obligacions d'informació en matèria pressupostària, tot i que no són exigibles encara a les institucions catalanes (disp. final novena Llei 19/2013 i disp. final quarta Llei 19/2014). Finalment, destacarem la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), i 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, per la seva repercussió en els ingressos integrants del pressupost.

4. La sol·licitud inicial d'aquest Dictamen demana al Consell que estudiï l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del PLPGC «i d'una manera especial» dels apartats 2 i 5 de l'article 53 i de la disposició addicional vuitena.

El primer d'aquests preceptes, l'article 53.2 PLPGC, 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».

Per la seva banda, l'apartat 5 del mateix article estableix que aquestes «entitats» estan obligades a presentar al Departament d'Economia i Coneixement «la informació economicofinancera establerta per l'article 71» del TRLFPC.

En últim lloc, la disposició addicional vuitena PLPGC exigeix a les institucions esmentades i al Parlament de Catalunya, dins l'àmbit de llur respectiva autonomia, l'aplicació de mesures en matèria de despeses de personal amb un impacte econòmic equivalent a les que el títol III del Projecte estableix per al personal al servei de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic.

L'addenda a la sol·licitud, en canvi, no es refereix a l'articulat del PLPGC, sinó al seu estat d'ingressos, i concretament a les aplicacions 113.0001 —Impost sobre els dipòsits en entitats de crèdit—, 402.0074 —Fons de competitivitat (bestreta)— i 702.0033 —Conveni per actuacions inversores en infraestructures. DA 3a. EAC.

5. Els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats pels sol·licitants giren entorn de l'autonomia pressupostària de les institucions estatutàries pel que fa als preceptes inclosos en la petició inicial de dictamen, i entorn dels criteris d'estabilitat pressupostària pel que fa a les partides d'ingressos a què es refereix l'addenda.

En el primer dels escrits, s'afirma que és necessari que les institucions que són regulades en l'Estatut d'autonomia «tinguin garantida l'autonomia organitzativa, però essencialment l'autonomia pressupostària» per tal de mantenir i fer efectiva la separació de poders, la qual constitueix una de les «normes bàsiques de tot Estat democràtic i de dret».

Així, quant a l'article 53.2 PLPGC, es diu que la previsió que els sobrants de l'exercici del 2014 del Consell de Garanties Estatutàries, de la Sindicatura de Comptes i del Síndic de Greuges, s'incorporin «en els mateixos capítols» del pressupost per al 2015 suposa «una limitació a la seva autonomia pressupostària, ja que determina a què s'ha de destinar una part dels recursos que provenen dels romanents de l'exercici anterior, sense que els òrgans de les institucions afectades puguin decidir amb llibertat».

En el cas de l'article 53.5 PLPGC, la sol·licitud considera que exigir al Consell de Garanties Estatutàries, la Sindicatura de Comptes i el Síndic de Greuges que presentin al Departament d'Economia i Coneixement «la mateixa informació economicofinancera» que l'article 71 TRLFPC imposa per a les entitats que formen el sector públic de la Generalitat, «a part de representar un nou atac a l'autonomia pressupostària de les institucions estatutàries, suposa sotmetre aquestes institucions al control econòmic i financer de la Intervenció General de la Generalitat sense que cap norma l'habiliti a fer-ho, en estar únicament vinculades al control i a la fiscalització de la Sindicatura de Comptes».



Per això, els diputats plantegen que els apartats 2 i 5 de l'article 53 PLPGC podrien ser contraris als articles 77.4, 79.3 i 80.2 EAC, que reconeixen, respectivament, l'autonomia pressupostària de les tres institucions esmentades.

En relació amb la disposició addicional vuitena del PLPGC, l'escrit considera que les expressions «amb un impacte econòmic equivalent» i «dins l'àmbit de llur respectiva autonomia» «no són elements suficients per a garantir l'autonomia pressupostària i organitzativa del seu personal» que l'Estatut preveu tant per al Parlament com per al Consell de Garanties Estatutàries, la Sindicatura de Comptes i el Síndic de Greuges, motiu pel qual cal estudiar si respecten els preceptes estatutaris indicats anteriorment i els dos primers apartats de l'article 58 EAC.

A l'addenda, els diputats al·leguen que les tres partides qüestionades «depenen de transferències que l'Estat en els seus pressupostos no ha inclòs», per la qual cosa la seva execució i realització és «del tot punt inversemblant», i que, atès que amb aquestes tres partides s'obté «l'equilibri entre ingressos i despeses» del pressupost, «s'evidencia que l'objectiu d'estabilitat pressupostària fixat pel Govern de l'Estat per al Govern de la Generalitat per al present exercici serà incomplert, infringint-se l'article 135 de la Constitució».

6. Per donar resposta adequada a aquests dubtes, en el fonament jurídic segon examinarem les al·legacions referides al principi d'autonomia pressupostària de les institucions estatutàries, que afecten els preceptes sol·licitats del text articulat del PLPGC, i en el fonament jurídic tercer estudiarem el marc constitucional i estatutari de l'estat d'ingressos dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya.

***Segon. El principi d'autonomia pressupostària de les institucions estatutàries i la seva aplicació a l'article 53 i a la disposició addicional vuitena del Projecte de Llei***

1. La sol·licitud fonamenta la crítica als apartats 2 i 5 de l'article 53 i a la disposició addicional vuitena del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 (PLPGC) en la vulneració del principi de «separació de poders». D'entrada, però, hem d'assenyalar que aquesta argumentació per si sola resulta excessivament àmplia o genèrica per esdevenir decisiva com a paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat. Tot i així, cal que fem, a tall de context, unes breus consideracions preliminars que ens han de conduir a la precisió del cànon aplicable i als preceptes peticionats i llur examen subsegüent.

Certament, la divisió de poders és a la base de l'autonomia parlamentària, que es concreta en les dimensions reglamentària, organitzativa i pressupostària. La primera és la més significativa perquè cada parlament aprova el reglament de la cambra, amb el mateix valor que les lleis, sense intervenció del cap de l'estat (que sí que sanciona les lleis) ni del govern.

Posteriorment, al dret comparat, l'autonomia pròpia dels parlaments s'estén a altres institucions, com els consells d'estat o els tribunals constitucionals, per dotar-les d'independència d'actuació respecte del govern i de l'administració. En aquest cas, disminueix l'autonomia normativa, perquè, a diferència de les cambres legislatives, es tracta d'institucions creades per la llei, i adquireix més importància l'autonomia organitzativa i pressupostària, per garantir la independència en el funcionament normal de les institucions superiors de l'estat, que el Tribunal Constitucional qualifica d'òrgans *de rellevància constitucional*. Una consideració semblant podria estendre's a les institucions equivalents de les comunitats autònomes, com després veurem.

L'article 72.1 CE reconeix a les cambres de les Corts Generals la facultat d'aprovar autònomament el seu pressupost, seguint el principi tradicional de l'autonomia parlamentària, com a excepció a la també tradició segons la qual el projecte de pressupost és elaborat pel Govern (recollida a l'art. 134 CE).

La Constitució solament reconeix autonomia al Congrés i al Senat, però, seguint els precedents del dret comparat, les lleis orgàniques també la preveuen per a les principals institucions de l'Estat: el Tribunal Constitucional, el Consell General del Poder Judicial, el Tribunal de Comptes i el Consell d'Estat. Així, per exemple, el Consell General del Poder Judicial gaudeix de la facultat d'«[e]laborar i executar el seu propi pressupost» (art. 560.1.17 LOPJ).

L'Estatut d'autonomia de Catalunya, com els d'altres comunitats autònomes, recull aquest principi, derivat en el seu moment de la separació de poders entre el Parlament i el Govern prevista a l'article 152 CE, i també del reconeixement de l'autonomia parlamentària a l'article 58 EAC: «1. El Parlament gaudeix d'autonomia organitzativa, financera, administrativa i disciplinària. 2. El Parlament elabora i aprova el seu reglament, el seu pressupost i fixa l'estatut del personal que en depèn».

Pel que ara interessa, l'Estatut reconeix l'autonomia pressupostària a un seguit d'institucions amb fórmules molt similars. Concretament, el Consell de Garanties Estatutàries «té autonomia orgànica, funcional i pressupostària, d'acord amb la llei» (art. 77.4 EAC); el Síndic de Greuges gaudeix d'«autonomia reglamentària, organitzativa, funcional i pressupostària d'acord amb les lleis» (art. 79.3 EAC), i la Sindicatura de Comptes exerceix les seves funcions «amb plena autonomia organitzativa, funcional i pressupostària, d'acord amb les lleis» (art. 80.2 EAC).

Una interpretació sistemàtica condueix a situar l'esmentada autonomia pressupostària en relació amb el pressupost de la Generalitat, partint de l'article 212 EAC, segons el qual «[c]orrespon al Govern d'elaborar i executar el pressupost, i al Parlament, d'examinar-lo, esmenar-lo, aprovar-lo i controlar-lo». Això implica, naturalment, que l'autonomia pressupostària del Consell de Garanties, del Síndic de Greuges i de la Sindicatura de Comptes té límits —com tota autonomia, d'altra banda— i així ho recull l'Estatut als articles esmentats, que acaben amb una remissió a les lleis corresponents.

La primera expressió d'aquests límits es tradueix en la forma en què els pressupostos d'aquestes institucions s'integren en el si del general, com a seccions independents dintre del pressupost de l'Administració de la Generalitat.

A partir dels límits que deriven de la integració del pressupost de les institucions estatutàries en el general, cal recordar que l'autonomia pressupostària es fonamenta en la seva independència i, per tant, s'ha d'examinar com es configura en les diferents fases del cicle pressupostari: l'elaboració, l'aprovació, l'execució i el control (intern i extern). Així, l'elaboració i l'execució s'assignen a cada institució i l'aprovació, al Parlament. Pel que fa al control, aquest té habitualment dues fases: el control previ de legalitat és la vigilància interna i és realitzat per un interventor nomenat per cada institució i, en canvi, l'extern correspon, a Catalunya, a la Sindicatura de Comptes.

Existeix encara un altre tipus de límits de l'autonomia pressupostària, lligats als objectius de la política d'estabilitat econòmica i, especialment en els últims anys, d'estabilitat pressupostària. Com vam examinar en el DCGE 8/2012, sobre la LOEP, tot el poder financer de l'Estat i l'autonomia financera de les comunitats autònomes resten subordinats a les directrius de la Unió Europea, de l'Estat i de la Generalitat per evitar el dèficit excessiu.

A part dels límits esmentats, el pressupost d'aquestes institucions estatutàries presenta alguns caràcters específics. Entre aquests, destaca la inexistència del pressupost d'ingressos, ja que no en tenen de propis i elaboren solament l'estat de despeses. Per això, es financen amb la transferència de recursos realitzada amb càrrec als pressupostos de la Generalitat.

D'altra part, l'Estatut únicament reconeix l'autonomia pressupostària, de manera expressa, a les institucions que regula el capítol V del títol II, exclòs el Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Tampoc té reconeguda l'autonomia pressupostària l'Oficina Antifrau, atès que és de creació legal. Cal tenir en compte que 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. D'altra banda, les lleis reguladores de les tres institucions (Consell de Garanties Estatutàries, Síndic de Greuges i Sindicatura de Comptes) són lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut i no poden ser modificades per les lleis ordinàries perquè la seva reforma requereix una majoria absoluta en una votació final sobre el conjunt del text legal (art. 62.2 EAC). Per això, la concreció de l'autonomia pressupostària en aquestes tres lleis no pot ser alterada si no és per una altra llei de la mateixa naturalesa.

Un cop exposat, a trets generals i comuns, l'abast de l'autonomia pressupostària de les institucions d'especial rellevància estatutària, passem a examinar en concret cadascun dels preceptes sol·licitats.

2. L'escrit de sol·licitud de dictamen al·lega que es vulnera l'autonomia pressupostària reconeguda a l'Estatut als articles 77.4 (Consell de Garanties Estatutàries), 79.3 (Síndic de Greuges) i 80.2 (Sindicatura de Comptes) i, en

el cas de la disposició addicional vuitena, també l'article 58.1 i .2 de l'Estatut (Parlament).

En primer lloc i, com a qüestió prèvia relativa a la tècnica legislativa de l'article 53 del Projecte de Llei en el seu conjunt, caldria indicar que la denominació precisa que adopta l'Estatut per regular el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de Garanties Estatutàries és la d'institucions de la Generalitat (a l'art. 2.2 i a la rúbrica del capítol V del títol II). D'acord amb això, quan l'article en qüestió 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, partint de la base que existeixen diferències, tant formals com substantives, entre les precitades institucions i la resta d'òrgans, organismes i altres ens administratius, que són de creació legal i no per mandat de la norma bàsica institucional de l'autogovern català o que, en el cas que estiguin recollits a l'Estatut, aquest no els atorga la mateixa rellevància.

A) L'article 53.2 estableix que els romanents de crèdit del pressupost per al 2014 de les institucions estatutàries citades s'incorporen en els mateixos capítols del pressupost per al 2015. L'escrit de sol·licitud de dictamen considera que es tracta d'una limitació a la seva autonomia pressupostària perquè la direcció dels recursos al mateix capítol és una reducció de la voluntat de la institució.

Per decidir sobre l'adequació a l'Estatut de la regulació dels romanents que realitza la norma qüestionada cal recordar que 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), que obliga al control de la despesa pública en l'exercici corresponent, amb la conseqüència de la fi de la vigència de les normes pressupostàries a l'acabament d'aquest. Quan al final de

l'exercici econòmic una partida del pressupost té un saldo positiu, la seva quantia es pot traspassar al següent amb certes condicions que depenen de la llei. Per tant, atès que el pressupost es liquida al final de l'any i el nou parteix de zero, el romanent és una excepció que permet la conservació dels recursos que no han estat gastats a 31 de desembre.

D'acord amb això, quan l'article 53.2 preveu la incorporació del romanent de crèdit del pressupost de l'any 2014 per al del 2015 està regulant un mecanisme que té per finalitat facilitar la gestió pressupostària de les institucions estatutàries afectades.

Així, la regulació del precitat mecanisme, en la mesura que constitueix una excepció al caràcter anual que caracteritza la figura dels pressupostos, és raonable que prevegi que la incorporació dels esmentats romanents 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 l'hora d'exercir el seu marge de decisió en la determinació de la destinació de la despesa del seu pressupost. Respecte d'aquest darrer aspecte, basta recordar que la normativa pressupostària preveu diferents mecanismes que, en cas de necessitat organitzativa o funcional, permeten la transferència de crèdits entre partides o, arribat el cas, entre capítols del mateix pressupost.

Per les raons explicitades, 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 l'autonomia pressupostària del Consell de Garanties Estatutàries, de la Sindicatura de Comptes i del Síndic de Greuges, configurada, respectivament, pels articles 77.4, 79.3 i 80.2 EAC.

B) L'apartat cinquè de l'article 53 estableix que «les entitats a què fa referència l'apartat 1 estan obligades 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».

D'entrada, i tal com hem indicat anteriorment, l'article no distingeix entre les institucions d'especial rellevància estatutària i la resta, és a dir, l'Oficina Antifrau en el present cas.

Dit això, cal partir de la base que la remissió que fa l'article 53.5 PLPGC és a l'article 71 TRLFPC, referint-se de manera genèrica al conjunt de la informació derivada de les obligacions prescrites en els diferents apartats de la seva regulació. Sobre aquest article 71, hem de remarcar que, des del punt de vista de la sistemàtica, es troba recollit en la secció primera del capítol VII del TRLFPC, en la qual es regulen, principalment, les funcions de la Intervenció General de l'Administració de la Generalitat. El contingut i la finalitat d'aquest precepte 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 l'Administració de la Generalitat. Els ens administratius als quals s'aplica aquest precepte són principalment organismes, empreses i entitats de molt diversa i variada índole que, malgrat formar part del sector públic, no són institucions ni administracions públiques en el sentit més propi o tradicional del terme, llevat de les universitats públiques, que en aquest cas són previstes per la norma en la mesura que reben finançament regular de la Generalitat.

D'acord amb aquesta caracterització heterogènia, amb diversos graus de connexió més o menys directa amb l'Administració de la Generalitat, i alhora canviant, segons el dimensionament que adopti en cada etapa, resulta



evident que la finalitat de l'article 71 del TRLFPC és sotmetre al control ordinari i continuat per part de la Intervenció de la Generalitat aquesta amalgama d'ens administratius. D'una tipologia i naturalesa tan variada, la majoria d'ells amb activitats de perfil econòmic, comercial, financer o de prestació de serveis, que ni tan sols poden ser precisats en l'article 71 i sobre els quals s'imposen diversos requeriments de control en el temps («mensualment [...] o amb la periodicitat que es determini»), segons la forma i el contingut que queden pendents de determinar («amb el model i amb el contingut que a aquest efecte ha d'establir») per part de «la Intervenció General de la Generalitat» (apt. 4).

D'aquesta manera, l'Administració de la Generalitat es dota dels mecanismes necessaris de control i monitorització del sector públic que depèn d'aquesta, específicament amb relació als aspectes financers bàsics, com són la fiscalització dels comptes mitjançant els instruments d'auditories, l'execució del pressupost i la situació d'endeutament, així com la justificació de les subvencions, préstecs i altres tipus d'ajuts que els ens fiscalitzats hagin rebut a càrrec dels fons públics autonòmics.

Com resulta evident, d'acord amb el que acabem de descriure sintèticament, 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.

Precisament perquè una part molt rellevant de les funcions del Síndic de Greuges, de la Sindicatura de Comptes i del Consell de Garanties es projecten en forma de control sobre l'Administració de la Generalitat i, fins i tot, sobre el Parlament mateix, en el cas d'aquest Consell, amb relació als

projectes i proposicions de llei, es troben previstes de manera expressa en l'articulat de l'Estatut, el qual atorga a aquestes institucions una posició de singular autonomia amb la finalitat de garantir que exerceixin les seves atribucions amb plena independència.

D'acord amb això, les lleis de desenvolupament bàsic que les regulen, que, com hem dit, han de ser aprovades i reformades per majoria absoluta dels diputats, els reconeixen també i desenvolupen la seva autonomia institucional, que es concreta en els principis d'autonomia funcional, organitzativa, reglamentària i pressupostària (art. 2.1 de la Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges; art. 1.2 de la Llei 18/2010, de 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes, i art. 2.3 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries).

El principi d'autonomia pressupostària, tal com també hem exposat anteriorment, comporta, pel que fa al contingut comú aplicable al conjunt d'aquestes, que cada una d'aquestes institucions estatutàries elabora i aprova el seu projecte de pressupost, el qual és remès a la Mesa Ampliada del Parlament prevista a l'article 29.4 del Reglament del Parlament de Catalunya. Aquest òrgan parlamentari en pren coneixement i formula les consideracions que consideri oportunes, abans de la seva aprovació pel Ple del Parlament, segons el procediment previst a la disposició addicional vint-i-vuitena de la Llei 5/2012, de 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives, per tal de, posteriorment, integrar-lo en forma de secció del pressupost de la Generalitat, el qual és aprovat, definitivament, pel Ple del Parlament.

Exposat en aquests termes sintètics el seu règim jurídic, hem d'indicar que 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, integrada per funcionaris pertanyents als cossos d'interventors de la Generalitat o de l'Administració local. I, periòdicament, d'acord amb el pla de treball corresponent, la Sindicatura de Comptes controla aquestes institucions mitjançant els corresponents informes de fiscalització del seu estat financer i comptable. D'aquesta manera, s'assegura el compliment de totes les exigències i els requeriments derivats de la legislació vigent en l'àmbit de les finances públiques, així com d'aquells provinents de la normativa relativa al principi d'estabilitat pressupostària, que es concreten en les lleis de pressupostos de la Generalitat.

Un cop precisat aquest darrer aspecte i realitzades les anteriors consideracions, hem de retornar a la remissió que realitza l'article 53.5 PLPGC a l'article 71 TRLFPC, per tal d'afirmar que vulnera l'autonomia institucional de les tres institucions a què hem fet referència i concretament la seva manifestació en el principi d'autonomia pressupostària, en la mesura que comporta un tipus de control incompatible i contradictori amb el règim jurídic que els atorguen l'Estatut i les lleis de desenvolupament bàsic que les regulen.

I això és així, no pel tipus d'informació afectada ni per les obligacions que, segons la normativa aplicable, també han de complir escrupolosament, sinó pel sistema de control que prefigura la norma objecte de dictamen. 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. Un model aquest que, ateses les notes de dependència orgànica que comporta, derivades d'uns deures quantitativament i qualitativament intensos de subministrament d'informació, esdevé lesiu de la posició autònoma de les institucions estatutàries. En altres paraules, es tracta d'una regulació 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 traslladada a l'àmbit de les institucions estatutàries, resulta contradictòria 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.

C) La disposició addicional vuitena estableix que el Parlament, el Consell de Garanties, la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges i l'Oficina Antifrau 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, dins l'àmbit de l'autonomia de cada institució.

Com hem indicat anteriorment, l'autonomia organitzativa forma part també del règim jurídic reconegut a les institucions del capítol V de l'Estatut, un vessant de la qual, sens dubte, és l'àmbit material relatiu al personal al seu servei, inclòs el règim d'accés, l'ordenació de l'exercici de les funcions i les condicions de treball, incloses les retribucions. Òbviament, aquesta potestat instrumental està sotmesa a la normativa de la funció pública aplicable, com també a la de tipus pressupostari i financer connexa.

Aquesta disposició addicional estableix una limitació sobre les decisions de

política de personal, en el sentit que han d'obtenir un estalvi econòmic equivalent al que es deriva de l'aplicació del títol III del PLPGC per al personal al servei de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic. I això anterior, amb la finalitat de contenir la despesa per raó de l'exigència dels objectius d'estabilitat pressupostària.

La sol·licitud considera que la menció que fa el precepte a l'autonomia i a l'equivalència econòmica no és suficient per respectar «la separació de poders i donar garanties a les potestats que legalment es donen a determinades institucions amb l'objectiu d'assegurar la seva independència respecte a la institució/administració principal que les engloba».

Respecte d'aquest retret, hem d'indicar que la norma 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 entenem que l'expressió «equivalent» no és sinònim d'identitat respecte de les mesures previstes al títol III sinó que únicament exigeix una equiparació en el resultat econòmic final. En la mateixa línia interpretativa coadjuva la inclusió en la mateixa disposició de l'expressió «dins l'àmbit de llur respectiva autonomia», la qual reforça formalment la seva capacitat d'adaptació singular o específica.

D'aquesta manera, la regulació de la norma preveu que els òrgans de govern de les respectives institucions puguin adoptar les mesures en matèria de personal que considerin necessàries per a l'exercici de les seves funcions i, per tant, la limitació de l'autonomia solament es planteja amb relació a la quantia dinerària d'estalvi per al conjunt del capítol pressupostari pertinent.

En conclusió, la disposició addicional vuitena del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 no és contrària a l'autonomia organitzativa del Consell de Garanties Estatutàries, de la

Sindicatura de Comptes i del Síndic de Greuges configurada, respectivament, pels articles 77.4, 79.3 i 80.2 EAC.

***Tercer. El marc constitucional i estatutari de l'estat d'ingressos dels pressupostos de la Generalitat i la seva aplicació a les partides 113.0001, 402.0074 i 702.0033 del Projecte de llei***

1. La sol·licitud de dictamen, en la seva addenda, al·lega que l'equilibri entre ingressos i despeses s'obté amb tres partides d'execució impossible i d'això en deriva que, quan es tanqui l'exercici, s'incomplirà l'objectiu d'estabilitat pressupostària fixat per a la Generalitat de Catalunya, infringint-se així l'article 135 CE.

Per tal de resoldre els dubtes que en aquest sentit planteja la sol·licitud, cal exposar, en primer lloc, el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que regeix en matèria de previsió d'ingressos en els pressupostos de la Generalitat, i procedir, posteriorment, a examinar si les partides sol·licitades respecten o no aquest cànon. Tot això tenint present que, tal com assenyala la jurisprudència constitucional, hi ha una substancial identitat entre les normes que són aplicables als pressupostos generals de les comunitats autònomes i als de l'Estat, ja que la Constitució i els estatuts (i les respectives normes desenvolupadores) «no hacen otra cosa que recoger una serie de principios que, como hemos dicho, son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario (arts. 66 y 152.1, ambos de la Constitución), coincidentes por lo demás con los de las democracias con las que ha entroncado nuestro país» (STC 3/2003, de 16 de gener, FJ 6).

Dit l'anterior, hem de partir de la consideració que l'autonomia financera de la Generalitat, reconeguda en els articles 156.1 CE i 201.2 EAC, té «més

límits en l'àmbit de la determinació dels ingressos que en el de les despeses, en el qual assoleix la màxima virtualitat» (DCGE 8/2012, de 2 de juliol, FJ 2.1.B). Això és així perquè el finançament autonòmic no està constituït únicament per tributs propis (que també estan subjectes a determinades restriccions, com la prohibició de constituir un obstacle per a la lliure circulació de mercaderies o de serveis, continguda en l'article 157.2 CE), sinó també, entre d'altres i molt significativament, per tributs cedits per l'Estat, en els quals l'autonomia normativa de les comunitats autònomes és més limitada, i per diverses assignacions amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat, tal com preveuen l'article 157 CE i l'article 202 EAC i especifiquen la LOFCA i la ja esmentada Llei 22/2009 per a les comunitats autònomes de règim comú de finançament.

Ara bé, i pel que fa al que interessa especialment en aquest Dictamen, és cabdal retenir que 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 no li corresponia examinar si la xifra consignada com a estimació d'ingressos en el

pressupost provenia de previsions excessivament optimistes de creixement econòmic sinó si, per irracional, vulnerava el principi constitucional d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics (art. 9.3 CE). I, basant-se en la seva jurisprudència sobre aquest principi, va recordar que allò que calia era «examinar si la norma impugnada “carece de toda explicación racional, [...] sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias” [...] y teniendo en cuenta, como [...] hemos reiterado en numerosas ocasiones, que “quien alega la arbitrariedad de la ley debe, conforme a sus criterios, razonarlo en detalle y ofrecer una justificación en principio convincente de su imputación”» (STC 206/2013, de 5 de desembre, FJ 8). I és que, com havia afirmat el mateix Tribunal a la STC 13/2007, de 18 de gener, reafirmant pronunciaments anteriors, «si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del Ordenamiento no es suficiente la mera discrepancia política para tachar a la norma de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales», ja que «el cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de su control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad» (FJ 4).

Paral·lelament, cal tenir en compte, també, la relació que hi ha entre les previsions d'ingressos i el principi d'estabilitat pressupostària exigit a les comunitats autònomes per l'article 135 CE, l'article 21.1 LOFCA i l'article 3.2 LOEP. Amb aquest objectiu, de les diferents manifestacions d'aquest principi durant tot el cicle pressupostari, hem d'examinar les que repercuteixen en la fase d'elaboració i aprovació del pressupost, que també hi estan sotmeses, com afirma expressament l'article 11.1 LOEP i confirma l'article 27 del mateix text legal. Efectivament, aquest últim precepte preveu la tramesa d'informació sobre els projectes de pressupostos i sobre els pressupostos



definitivament aprovats per les comunitats autònomes al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, «per garantir el compliment de les previsions d'aquesta Llei». Així mateix, els articles 5 i 29 disposen que l'elaboració dels pressupostos de cada administració s'haurà d'emmarcar en una programació a mig termini amb la finalitat de garantir els objectius d'estabilitat perseguits.

En la mateixa línia, l'article 9 de la Llei de Catalunya 6/2012, de 17 de maig, d'estabilitat pressupostària, dictada en compliment de l'article 214 de l'Estatut, imposa que l'elaboració dels pressupostos de la Generalitat s'ha de fer «ajustant-se a la senda que ha de permetre assolir l'objectiu de dèficit estructural l'any 2019», fixat en el 0,14% del PIB català a l'article 6 de la mateixa Llei.

Finalment, els apartats 2 a 4 de l'article 4 del Reglament (UE) núm. 473/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2013, sobre disposicions comunes per al seguiment i l'avaluació dels projectes de plans pressupostaris i per a la correcció del dèficit excessiu dels estats membres de la zona de l'euro, exigeixen que no més tard del 15 d'octubre de cada any es facin públics el projecte de pressupost de l'administració central per a l'exercici següent i els principals paràmetres dels projectes de pressupost de tots els altres subsectors de les administracions públiques; que no més tard del 31 de desembre s'aprovin i es facin públics els pressupostos de l'administració central i es facin públics els principals paràmetres pressupostaris, actualitzats, d'aquests altres subsectors, i que els projectes de pressupost d'uns i altres es basin en previsions macroeconòmiques independents, que també s'han de fer públiques.

En aquest punt hem de referir-nos als objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic fixats per al conjunt de les comunitats autònomes en -0,7% del PIB i 21,5% també del PIB, respectivament, en referència a l'any 2015

(Acord del Consell de Ministres, aprovat per les Corts Generals, publicat en el BOCG, Congrés dels Diputats, sèrie D, núm. 487, de 3 de juliol de 2014), als quals s'ha d'acomodar l'elaboració dels projectes de pressupostos autonòmics (art. 15.7 LOEP).

A partir d'aquí, 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 d'estabilitat pressupostària i deute públic. Ara bé, com que això, òbviament, no assegura el seu compliment 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.

És a dir, el que fa la previsió d'uns determinats ingressos en el projecte de pressupostos és assegurar l'equilibri entre els estats d'ingressos i de despeses en el moment d'aprovació del pressupost, previst a l'article 27.2 TRLFPC (el principi de cobertura de les despeses autoritzades en el pressupost amb els ingressos previstos, o d'anivellament entre uns i altres). En qualsevol cas, cal advertir que aquest no és l'equilibri al qual es refereix l'article 3.2 LOEP («S'entén per estabilitat pressupostària de les administracions públiques la situació d'equilibri o superàvit estructural»), que, de la mateixa manera que l'article 135.2 CE quan es refereix a les entitats locals, 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.

2. Delimitat el cànon de constitucionalitat que ens ha de servir per resoldre els dubtes que planteja la sol·licitud, correspon ara examinar si les partides números 113.0001, 402.0074 i 702.0033 del PLPGC s'ajusten o no a les exigències d'aquest paràmetre.

El retret d'inconstitucionalitat que formula la sol·licitud se centra en la irracionalitat d'aquestes partides pressupostàries, la realització de les quals considera, com ja s'ha dit, «del tot punt inversemblant» i de «compliment impossible». És a dir, dóna a entendre que, amb aquesta configuració, els pressupostos no respecten el principi de cobertura que ha de presidir la seva elaboració, en el sentit que els ingressos no serien suficients per cobrir les assignacions individualitzades de despesa. En síntesi, a parer dels parlamentaris sol·licitants, aquest escenari generaria un desquadrament del pressupost que no permetria assolir l'objectiu de dèficit assignat a la Generalitat de Catalunya per a l'any 2015.

Des d'aquesta perspectiva, passarem a examinar, doncs, cadascuna de les previsions d'ingressos qüestionades.

A) En primer lloc examinarem la partida 113.0001 «Impost sobre dipòsits en entitats de crèdit», que conté una previsió d'ingressos de 635,1 milions d'euros.

La sol·licitud imputa aquesta partida a la compensació de l'Estat per l'impost sobre els dipòsits en entitats de crèdit i, per tant, entén que depèn d'una despesa que no ha estat prevista en els pressupostos generals de l'Estat per a enguany. A partir d'aquí, com ja hem avançat, conclou que es tracta d'uns ingressos de compliment impossible que condueixen, necessàriament, a la vulneració de l'article 135 CE.

Abans de prosseguir la nostra anàlisi, convé fer algunes precisions sobre quin és el concepte concret al qual s'imputa aquesta previsió d'ingressos, ja que del corpus documental que obra en l'expedient es desprèn algun dubte sobre això. En efecte, el Govern, en l'informe que ha fet arribar a aquest Consell com a documentació complementària, sembla imputar aquesta previsió

d'ingressos a la compensació que deuria l'Estat per l'impost corresponent a l'exercici 2013, però, 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 (segons estableix l'article 4.4.1.d de l'Ordre ECO/183/2014, de 16 de juny, per la qual es dicten les normes per elaborar els pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2015), 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.

Feta aquesta precisió, passarem, a continuació, a examinar, d'acord amb el paràmetre de constitucionalitat que ha quedat exposat anteriorment en aquest fonament, si la partida de referència està mancada de la base de racionalitat que exigeixen la jurisprudència constitucional i la nostra doctrina.

La resposta, ja ho avancem ara, ha de ser negativa. En efecte, tot i que l'aplicació de la Llei 4/2014 ha estat suspesa per la Provisió del Tribunal Constitucional de 20 de gener d'enguany i, per tant, hom podria considerar, fàcilment, que en el present exercici no es produiran ingressos derivats d'aquest tribut, entenem que 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 subseqüent 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. La mateixa Interlocutòria emfasitzava també que no esqueia pronunciar-se sobre l'impost estatal i el règim de compensació previst a l'article 6.2 LOFCA, ja que ho deixava, òbviamment, per a la resolució del fons del litigi, que es produirà amb la sentència del cas. Altrament dit, és del tot versemblant que, atesa la identitat de continguts entre el Decret Llei 5/2012 i la Llei 4/2014, la qual, no ho oblidem, és el resultat de la seva tramitació com a projecte de llei, el Govern hagi pogut preveure que la seva petició d'aixecament tindrà idèntica resposta favorable.

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, sinó que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, n'hi ha prou que —com hem vist que passava en el present cas— l'estimació sigui raonable.

A més del que acabem d'exposar, cal tenir en compte, també, que hi ha una diversitat de mecanismes de control i, eventualment, de correcció respecte de les possibles desviacions que es puguin produir sobre les previsions, a mesura que avança l'execució pressupostària (DCGE 1/2014, de 3 de gener, FJ 2.2). Això vol dir que el risc que aquesta previsió d'ingressos per l'impost sobre dipòsits en entitats de crèdit no arribi a fer-se efectiva tampoc no permet concloure que necessàriament hagi de conduir a l'incompliment de l'objectiu de dèficit fixat per la legislació sobre estabilitat pressupostària, ja que, a banda de les mesures preventives, correctives i coercitives que conté aquella normativa específica, l'article 11 del Projecte de Llei que estem dictaminant preveu també unes mesures pròpies de control. Concretament, aquest precepte estableix que el Govern, segons l'execució de l'estat d'ingressos o de despeses, ha d'acordar la retenció de saldos pressupostaris

corresponents a crèdits no vinculats a ingressos finalistes i afectats de les entitats a què fa referència l'article 5, i també qualsevol altra mesura que consideri adequada per al compliment del principi d'estabilitat pressupostària. Per dir-ho resumidament, una hipotètica desviació entre els ingressos i despeses hauria de ser necessàriament corregida per l'aplicació de les mesures que, específicament, garanteixen el compliment de l'estabilitat pressupostària.

En conseqüència, d'acord amb el cànon d'enjudiciament que acabem d'aplicar, 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 resulta mancada «de toda explicación racional» i, per tant, no és contrària al principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics establert a l'article 9.3 CE ni vulnera tampoc el principi d'estabilitat pressupostària previst a l'article 135 CE.

B) 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».

L'escrit de petició de dictamen sosté que l'annualitat 2015 del Fons de competitivitat no toca liquidar-la ara sinó el 2017 i que, per tant, són uns ingressos que no es podran realitzar. Això, a parer dels diputats sol·licitants, evidencia, com en el cas anterior, una infracció de l'article 135 CE.

D'acord amb l'article 23 de l'anteriorment esmentada Llei 22/2009, el Fons de competitivitat està constituït per recursos addicionals al sistema i té com a objectiu aproximar el finançament homogeni per càpita, incentivar l'autonomia i la capacitat fiscal de les comunitats autònomes i desincentivar la competència fiscal a la baixa entre aquestes últimes. A aquests efectes, anualment, els pressupostos generals de l'Estat han de dotar-lo amb els recursos necessaris per complir els esmentats objectius. L'import de la dotació parteix de la quantia fixada per a l'any 2009, actualitzada per als anys següents mitjançant l'aplicació de la variació de l'ITE (ingressos tributaris de l'Estat, definits a l'art. 121 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, com «la recaptació estatal, exclosa la susceptible de cessió a les comunitats autònomes, per l'impost sobre la renda de les persones físiques, l'impost sobre el valor afegit i els impostos especials sobre la cervesa, sobre el vi i les begudes fermentades, sobre productes intermedis, sobre l'alcohol i les begudes derivades, sobre hidrocarburs i sobre les labors del tabac») disponible en el període comprès entre el 2009 i l'any per al qual es calculi el Fons. El mateix article 23 determina també les condicions que han de complir les comunitats autònomes per ser-ne beneficiàries i com s'ha de repartir entre les que hi accedeixin. Regula, igualment, la gestió del Fons, que es liquidarà de manera conjunta amb tots els recursos que formen part del sistema i amb el Fons de cooperació.

Convé tenir present que l'esmentada regulació, a diferència del que passa amb els recursos del títol I de la Llei 22/2009 subjectes a liquidació, no preveu —llevat el règim transitori al qual després al·ludirem— 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. En concret, l'apartat 6 de l'esmentat article 23 estableix que la participació per a l'any de què es tracti es liquidarà conjuntament amb els recursos del sistema corresponents a aquell any. En

aquest cas, la liquidació definitiva que incorpora la Llei 36/2014, de 26 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2015, a la partida 36.941 M.20.452.00, és la corresponent a l'exercici 2013, que la Generalitat inclou com a ingrés en l'aplicació 402.0040 del Projecte que estem examinant. Aquest decalatge de dos anys s'explica pel fet que la liquidació es produeix un cop es coneix el valor definitiu dels precitats recursos.

No cal dir, perquè és del tot evident, que la incorporació en el PLPGC de la partida qüestionada no es pot fonamentar en la disposició transitòria segona de l'anteriorment esmentada Llei 22/2009 —que ha exhaurit completament els seus efectes—, tot i que la Memòria al·ludeixi al fet que s'adopta la mateixa solució que aquella va preveure per als anys 2009, 2010 i 2011. Tanmateix, és plausible considerar que, atesos, precisament, els antecedents d'aquells anys i també 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.

Pel que fa a l'al·legació dels sol·licitants relativa a la qüestió que es tractaria d'ingressos que «depenen de transferències que l'Estat en els seus pressupostos no ha inclòs i que per tant no tenen la preceptiva consignació», s'ha de tenir en compte que els pressupostos són susceptibles de ser modificats després de la seva aprovació per diferents instruments regulats a la secció 2a del capítol IV del títol II de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, i al capítol II del títol I de la mateixa Llei 36/2014, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2015 (en aquest cas en què, com hem vist, 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 segons preveu l'apt. catorze.a de l'annex II de la Llei 36/2014).



Les anteriors consideracions ens porten a concloure que la previsió d'ingressos que conté la partida 402.0074, tot i el risc d'incertesa que presenta, atesa la necessitat que es concreti en un eventual acord amb l'Estat, no es pot considerar irracional ni arbitrària en els termes que ha fixat la doctrina constitucional.

A banda de l'anterior, i per centrar-nos en el principal retret de la sol·licitud, hem de donar per reproduït aquí allò que hem dit a la lletra A d'aquest mateix apartat, respecte del fet que l'existència d'un cert risc d'incompliment d'aquesta previsió d'ingressos no ha de portar, indefectiblement, a l'incompliment de l'objectiu de dèficit establert a la legislació sobre estabilitat pressupostària un cop s'arribi a la liquidació del pressupost. És a dir, els efectes que una hipotètica no realització dels ingressos previstos pogués tenir sobre el compliment de l'esmentat objectiu haurien de quedar corregits per l'aplicació, si esqueia, de les mesures establertes en la dita normativa 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 al principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics establert a l'article 9.3 CE ni vulnera tampoc el principi d'estabilitat pressupostària previst a l'article 135 CE.

C) La darrera partida qüestionada per la sol·licitud és la número 702.0033 «Conveni per actuacions inversores en infraestructures. DA 3a EAC», que preveu l'ingrés de 759 milions d'euros. Segons la Memòria reiteradament citada, «aquest import correspon a la liquidació pendent de la DA3<sup>a</sup> 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».

Com en els supòsits anteriors, els parlamentaris sol·licitants consideren que es tracta d'uns ingressos d'impossible realització i que la seva inclusió en els pressupostos comporta, novament, la vulneració de l'article 135 CE.

Per situar millor la problemàtica que es planteja, cal començar recordant que, d'acord amb la disposició addicional esmentada, la inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures, excloent-ne el Fons de compensació interterritorial, s'ha d'equiparar a la participació relativa del PIB de Catalunya amb relació al PIB de l'Estat per un període de set anys. Aquest mateix precepte estatutari afegeix, tot seguit, que les inversions citades es poden emprar també per a l'alliberament de peatges o la construcció d'autovies alternatives.

Sobre això, cal retenir 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, ja que «respecto de este tipo de compromisos presupuestarios formalizados en un Estatuto de Autonomía hemos dicho que no constituyen "un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico", pues es al Estado "a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general)» (FJ 138).

Una vegada més, ens trobem davant d'una partida sobre la qual, ateses les especials circumstàncies que l'envolten, pesa el risc que els ingressos que

s'hi preveuen no es puguin assolir. Tanmateix, com argumentarem tot seguit, això, per si sol, no ens ha de portar a considerar que es tracta d'una previsió capriciosa, mancada de sentit o irracional, ni, per tant, que incorri en l'arbitrarietat vedada per l'article 9.3 CE.

Efectivament, en aquest cas, segons resulta de la tantes vegades citada Memòria justificativa, la partida d'ingressos que, en aquest concepte, incorpora el PLPGC, està fonamentada en un dret de crèdit existent, que es correspon, concretament, amb la liquidació de l'exercici 2008, ja que, com que la quantitat pressupostàriament assignada per l'Estat en el seu moment va ser inferior a la que hagués correspost en funció del percentatge del PIB, va donar un saldo a favor de la Generalitat de 759 milions d'euros.

Així ho determinà, aleshores, la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en la reunió celebrada el dia 19 de juliol de 2011, on prengué l'Acord següent: «ambas partes están de acuerdo en cifrar las inversiones estatales establecidas en la disposición adicional tercera del Estatuto pendientes de 2008 en 759 millones de euros» (Acta de la vuitena reunió de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat). És més, la Llei 39/2010, de 22 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2011, va incorporar una partida de 950 milions d'euros en concepte de transferència de capital a les comunitats autònomes d'Andalusia, Aragó, Castella i Lleó, Catalunya i Illes Balears «en cumplimiento de lo establecido en materia de inversiones en sus respectivos Estatutos de Autonomía», per bé que no s'acabaria liquidant.

D'altra banda, tot i que és cert que el Tribunal Constitucional ha desproveït de força obligatòria el precepte estatutari esmentat, també ho és que es tracta d'una norma que reflecteix un clar compromís de naturalesa política que s'adreça al Govern de l'Estat. L'existència d'aquest compromís, si ens atenim al mateix criteri en què el Tribunal Constitucional basa la seva resolució (és a dir, que és a l'Estat a qui, atenent, entre altres factors, a les

possibilitats reals del sistema financer, correspon decidir si procedeix dotar les esmentades assignacions i en quina quantia), justifica la confiança del Govern de la Generalitat que es pugui assolir un acord de compliment i abandonar la via de la reclamació contenciosa que és on, a hores d'ara, la discussió ha estat instal·lada. Aquesta possibilitat d'acord vindria avalada, a més, per les darreres dades macroeconòmiques publicades per organismes nacionals i internacionals, les quals, per al present exercici, preveuen unes taxes de creixement significativament més elevades que les dels darrers anys. És a dir, la nova conjuntura econòmica justifica la confiança que es pugui assolir el conveni de transferència del capital previst pressupostàriament en el Projecte que dictaminem.

Hom podria objectar, però, que allò que, en sentit estricte, preveu la disposició addicional esmentada no són transferències de capital sinó «la inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures». Tanmateix, en aquest punt, cal tenir present, d'una banda, el precedent de la Llei de pressupostos de l'Estat per al 2011 en el sentit que ja ho consignava com a transferència de capital i, de l'altra, l'Acord de 16 d'octubre de 2007 de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, que aprovà la metodologia pel que fa a la concreció de la inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures per a un període de set anys («Metodologia d'aplicació de la disposició addicional tercera de l'Estatut d'autonomia sobre inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures»). El precitat acord estableix, precisament, que, per tal de garantir el compliment de la disposició estatutària, l'eventual existència de desviacions es resoldrà per mitjà d'una transferència de capital a la Generalitat.

Dit això, hem de donar per reproduïts els arguments relatius a la manca de consignació per a aquesta finalitat en els pressupostos generals de l'Estat, ja que, segons han dit, un cop aprovats els esmentats pressupostos, l'Estat podria cobrir la inexistència d'una partida específica (com succeeix en aquest

cas) mitjançant un crèdit extraordinari o una transferència de crèdit, amb la dotació corresponent.

De la mateixa manera, ens hem de remetre també a allò que hem exposat en examinar les dues partides anteriors respecte del fet que si, arribat el cas, la partida d'ingressos pressupostada no es pogués fer efectiva, d'això no se'n derivaria necessàriament l'incompliment de l'objectiu de dèficit fixat. Ja hem dit que, en aquest supòsit, entrarien preceptivament en joc les mesures previstes en la legislació sobre estabilitat pressupostària i en el Projecte de llei dictaminat mateix.

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 al principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics establert a l'article 9.3 CE ni vulnera tampoc el principi d'estabilitat pressupostària previst a l'article 135 CE.

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

## **C O N C L U S I O N S**

**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.*

**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.*

**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.*

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.