



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**Nota amb relació al Dictamen 2/2017, de 2 de març, sobre el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017**

**Conclusions**

***Primera. La disposició addicional trenta-unena del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017 és contrària a l'article 149.1.32 CE, en relació amb l'ordre de repartiment competencial, i a l'article 92 CE, quant al seu desplegament orgànic, i no troba empara en l'article 122 EAC ni en els articles 211 i 212 EAC. Adoptada per unanimitat.***

La disposició addicional trenta-unena del Projecte de Llei estableix una habilitació de disponibilitat pressupostària, és a dir, de despesa, per a la possible o potencial realització del «procés referendari sobre el futur polític de Catalunya, en el marc de la legislació vigent en el moment que es convoqui». Per tant, atorga una autorització al Govern de la Generalitat per dur a terme, si escau, una despesa per raó de la convocatòria i l'execució d'un referèndum, en el marc de la política econòmica prevista per la Llei pressupostària de l'any 2017. I, per raó del seu objecte, s'enquadra competencialment en la matèria del referèndum, que és un supòsit d'institució de consulta de la voluntat general ex article 23 CE reservat en exclusiva a l'Estat (art. 149.1.32 CE).

Deixant de banda aspectes de contingut polític o d'oportunitat, que desborden la funció del Consell segons el mandat que li atribueix l'Estatut (art. 76 EAC) i la Llei que el regeix (art. 2.2 LCGE), l'examen jurídic de la disposició addicional trenta-unena no supera el test de l'adequació constitucional i estatutària, perquè, a data d'avui, la jurisprudència constitucional no reconeix a la Generalitat la potestat de regular ni de convocar una consulta referendària sobre el futur polític de Catalunya. Com a derivació d'aquesta premissa, doncs, no pot preveure en la seva legislació pressupostària una habilitació o autorització per a una despesa de diner públic en relació amb una competència que no té atribuïda o de la qual no n'és la titular reconeguda.

Així, la interpretació del Tribunal Constitucional en la matèria del referèndum ha estat prou contundent, i malgrat que aquest Consell de Garanties Estatutàries no hi coincideix en aspectes substancials, com per exemple en el fet que la seva entera regulació hagi de ser exclusiva de l'Estat (DCGE 3/2010) o que la Generalitat no pugui regular i convocar consultes no referendàries d'abast general en l'àmbit de les seves competències i facultats d'iniciativa institucional ex article 122 EAC (DCGE 19/2014), a hores d'ara, l'única capacitat del Govern català és la iniciativa de sol·licitud a l'Estat de l'autorització per a la seva convocatòria, en els termes i segons el procediment previst a la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les diferents modalitats de referèndum, aprovada en desenvolupament de l'article 92 CE.

D'acord amb l'anterior, la disposició addicional trenta-unena no pot restar reinterpretada ni tan sols matisada per la clàusula de tancament de l'esmentada norma, en la seva expressió: «en el marc de la legislació vigent en el moment que es convoqui». I això és d'aquesta manera pels dos motius que a continuació es raonen.

En primer lloc, perquè els pressupostos són una norma de direcció econòmica (autoritzacions de despesa segons una previsió d'ingressos), amb un contingut acotat (crèdits xifrats sotmesos a determinades normes i principis financers per a la seva habilitació i, en el seu cas, aquelles matèries connexes admeses per la doctrina constitucional), destinats al compliment de les competències pròpies de la Generalitat i per a un període de vigència limitat temporalment. En

conseqüència, la regulació que conté aquest tipus de llei específica de política econòmica s'ha d'ajustar al marc jurídic vigent en el qual s'insereix en el moment de ser aprovada, sense que hi puguin tenir cabuda clàusules que incorporin un eventual contingut que no està reconegut, com és el cas, a l'òrgan polític o executiu concernit.

I, en segon lloc i connectat amb el precedent, perquè aquesta manca de competència de la Generalitat, pel que fa a les consultes referendàries, en el moment d'aprovació dels pressupostos, no pot ser salvada per un incís tan incert com ambigu, configuració aquesta que el converteix en irrellevant a l'efecte de poder esmenar la taxa d'inconstitucionalitat substantiva del conjunt de la norma.

Per tant, i sens perjudici dels mecanismes de diàleg interinstitucional i, fins i tot, de reforma del bloc de la constitucionalitat, que podrien fer modificar l'ordenament jurídic vigent, com també ha recordat de manera recent i significativa la jurisprudència constitucional (STC 42/2014, de 25 de març, FJ 4), s'ha de cloure que la disposició addicional trenta-unena del Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017 és contrària a l'article 149.1.32 CE, en relació amb l'ordre de repartiment competencial, i a l'article 92 CE, quant al seu desplegament orgànic. De la mateixa manera, tampoc no troba empara en l'article 122 EAC ni en els articles 211 i 212 EAC.

Dit això, val a dir que, en el cas que es produís un escenari normatiu diferent, ja fos com a conseqüència d'una reforma de la legislació orgànica en la matèria o d'una autorització estatal per a la realització d'algun tipus de consulta referendària a Catalunya, les lleis pressupostàries disposen dels mecanismes idonis que facilitarien al Govern la dotació econòmica suficient per fer front a les necessitats o els requeriments que se'n poguessin derivar (així, a tall d'il·lustració, art. 35, 39, 40, 42 i 43 del text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya).

***Segona. Les partides pressupostàries «GO01.132.227.0004. Processos electorals i consultes populars»; «DD01.132.227.0004. Processos electorals i consultes populars», i «DD01.132.227.0015. Processos de participació ciutadana»; i la secció pressupostària «FO01.811.500.0001. Fons de Contingència», del Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017, troben empara en els articles 56.2, 94.3, 122 i 160.3 EAC i en els articles 211, 212 i 214 EAC, respectivament, i no són contràries a la Constitució.***

***Adoptada per unanimitat.***

1. La dotació d'una partida pressupostària, tot i «predeterminar el concepte» al qual es destinarà la despesa, no constitueix títol atributiu de la competència ni font d'obligacions; no prefigura una actuació determinada en la seva implementació i, per tant, no permet identificar l'actuació concreta en la qual s'acabarà substanciant: ni en la forma, ni en el contingut precís, com tampoc en l'abast econòmic, més enllà del límit màxim de despesa autoritzada per la llei de pressupostos (STC 63/1986, FJ 6; 146/1986, FJ 8; 13/1992, FJ 5; 13/2007, FJ 1). En definitiva, només quan es desenvolupin les normes i els actes d'aplicació que concretin l'objecte, les condicions i la finalitat dels programes pressupostaris corresponents es podrà apreciar si aquests s'adeqüen o no a l'ordre competencial (entre d'altres, STC 33/2014, FJ 4).

Amb relació a les quanties de les dotacions pressupostàries, la doctrina constitucional ha declarat que no és objecte del seu control determinar si les estimacions econòmiques que serveixen de base al legislador pressupostari són tècnicament correctes o políticament pertinents, sinó únicament si la norma que s'impugna manca de tota explicació racional. (STC 206/2013, de 5 de desembre, FJ 8; 13/2007, FJ 4).

Les tres partides pressupostàries examinades estan vinculades amb les competències de la Generalitat en matèria de règim electoral i participació ciutadana. Respecte d'aquests títols

d'actuació, l'Estatut atribueix a la Generalitat la capacitat d'establir el règim electoral de l'elecció dels membres del Parlament (art. 56.2 EAC). Resulta, doncs, indiscutible, que disposa de la competència per exercir la funció legislativa i executiva en l'àmbit de les eleccions autonòmiques de manera principal, i també en les de determinats ens locals que crea, com és el cas del Conselh Generau d'Aran (art. 56, 62.2, 94.3 i 160.3 EAC). De manera similar, la Generalitat també té la competència en el supòsit de processos de participació ciutadana per via de consultes i altres formes participatives, la qual està prevista, a banda de la seva menció com a dret ciutadà i principi rector (art. 4.2 i 29 EAC), a l'article 122 EAC, i subsegüentment desenvolupada per la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana. Sobre la precitada legislació, el Tribunal Constitucional s'hi va pronunciar mitjançant la STC 31/2015, la qual va invalidar la figura de les consultes populars de caràcter no referendari d'abast general, però, per contra, va validar la resta dels preceptes impugnats, interpretats en el sentit que són aplicables a les consultes sectorials. Els altres mecanismes de participació ciutadana de la Llei, que operen al marge de l'article 23 CE no van ser qüestionats i, per tant, són plenament vigents.

Quant a la possible destinació dels fons del programa 132 al desenvolupament i la implantació de vot electrònic dels ciutadans amb dret a vot a les eleccions al Parlament residents a l'estranger, connectada amb l'Acord GOV/43/2016, de 5 d'abril, no planteja cap tipus de problema competencial. La Generalitat, en el marc i segons els principis i les prescripcions de la LOREG, i concretament el seu article 75, relatiu a l'exercici del vot per part de persones que viuen a l'estranger, té la capacitat de desenvolupar la corresponent normativa sobre aquest mecanisme instrumental de votació en l'àmbit de les eleccions autonòmiques i altres instruments de consulta popular.

En conclusió, les tres partides dels pressupostos de la Generalitat per al 2017, relatives a processos electorals i consultes populars i a processos de participació ciutadana, compten amb la necessària i legítima habilitació competencial, com a requisit previ per ser consignades en la legislació dels comptes econòmics anuals i, així mateix, vénen acompanyades de la documentació i la informació normativament exigides (Memòria explicativa i memòries del programa 132). A més, donen també compliment al principi de legalitat pressupostària, en el vessant de la realització de la despesa pública, atès que s'estableixen en una llei, se'n fixa el seu import màxim i es determina, de forma suficient, la concreció del seu destí (STC 68/1996, de 4 d'abril, FJ 9).

Finalment, tampoc no constitueixen un supòsit d'inseguretat jurídica *ex* article 9.3 CE, atès que la previsió d'aquests crèdits no desconexa ni contradueix la legislació que aplica, això és, la que regula el règim dels processos electorals i les altres formes de participació ciutadana, condició que exigeix la jurisprudència constitucional per tal que sigui apreciada una vulneració d'aquesta naturalesa (STC 238/2007, FJ 4; 248/2007, FJ 4 i 99/2016, FJ 8).

2. El Fons de contingència, en aquest cas previst a la secció pressupostària FO01.811.500.0001, és un instrument juridicofinancer d'autorització de la despesa que té per finalitat fer front a obligacions econòmiques urgents i imprevisibles (no discrecionals) en el moment de l'aprovació dels pressupostos per a un exercici econòmic determinat, que no tinguin cobertura pressupostària, assegurant, alhora, que la despesa pública no superi el sostre màxim inicialment programat. Aquest mecanisme d'execució pressupostària, que pretén evitar fer ús d'altres alternatives que podrien ser menys respectuoses amb l'objectiu d'estabilitat pressupostària, es troba regulat, en els seus trets essencials, a l'article 31 LOEPSF, que és aplicable al conjunt de les administracions públiques, tot i que no preveu cap fórmula per calcular l'import del Fons, més enllà de la remissió de l'establiment de la seva quantia i les condicions d'aplicació a cada administració pública en l'àmbit de les respectives competències.

Pel que fa a Catalunya, va ser previst per primera vegada a la Llei 6/2004, de 16 de juliol, de pressupostos de la Generalitat per al 2004 (art. 10), amb una configuració que s'ha anat incorporant amb poques variacions en les lleis dels successius exercicis pressupostaris. Quant a la quantia màxima de què ha de dotar-se l'esmentat Fons, tampoc no està prevista a la

normativa catalana, però resulta evident que ha de manifestar una proporció raonable respecte de la xifra total de les autoritzacions de despesa no financeres.

En el Projecte de Llei, la xifra autoritzada del Fons de contingència equival aproximadament a un 1,38 % del total de la previsió de despesa no financera dels pressupostos de la Generalitat per a l'any 2017, que està fixada en un màxim de 23.945,7 milions d'euros, mitjançant Acord de Govern, de 29 de novembre de 2016. Es tracta d'una xifra que, d'entrada, s'ajusta al volum raonable que es deriva de la naturalesa d'aquest tipus de Fons (el criteri per al pressupost de l'Estat, que constitueix una orientació de referència indicativa a l'hora de valorar el seu càlcul, és el 2% de la despesa no financera), tenint en compte, alhora, que compleix els requisits del precitat article 31 LOEPSF, incloent-hi la seva contextualització en els objectius per a l'exercici en curs, que en el cas del dèficit se situa en el 0,6 % del PIB, segons el Programa d'estabilitat pressupostària de l'Estat per al període 2016-2019.

Més enllà de la incertesa en la destinació final d'aquest tipus de fons (eventualitats sobrevingudes i de caràcter inajornable, com és el cas de les emergències o les catàstrofes d'origen humà o natural), que és pròpia de la seva naturalesa mateixa, la documentació que s'adjunta al Projecte de Llei (Memòria explicativa i memòria del programa 811) fa esment de la seva possible aplicació al previsible increment retributiu que puguin acabar aprovant els pressupostos generals de l'Estat de 2017, amb caràcter bàsic ex article 149.1.18 CE, per al conjunt dels empleats de les administracions públiques, el qual afectaria el capítol I dels pressupostos de la Generalitat, així com aquelles partides adreçades a altres col·lectius concertats, bàsicament en el sector sanitari, educatiu i dels serveis socials. I aquesta opció, al marge d'altres alternatives, com hauria estat preveure un crèdit més elevat en el corresponent capítol de massa salarial, esdevé una solució legítima que el legislador català pot exercir a l'empara de l'autonomia financera de la Generalitat.

Per tant, la decisió del legislador català a l'hora d'establir la quantia màxima de la despesa amb què dota el Fons de contingència; la identificació de les possibles aplicacions, tenint en compte la incertesa essencialment inherent a la seva caracterització, així com la seva inserció en una llei de pressupostos per al 2017 que s'ajusta als requeriments estatals i europeus d'estabilitat pressupostària, es valora com a respectuosa amb l'ordre constitucional i estatutari. Per contra, arribar a una conclusió diferent, partint d'una conjectura sobre l'efectiva destinació del Fons de contingència a activitats o accions no previstes per l'ordenament o sense títol habilitant, esdevindria un interpretació preventiva incompatible amb el correcte escrutini jurídic que correspon dur a terme a aquest Consell.