



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 2/2017, de 2 de març,  
sobre el Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de  
Catalunya per al 2017**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, 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 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, del Grup Parlamentari Socialista; per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Ciutadans; i per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, dels grups parlamentaris del Partit Popular de Catalunya i de Ciutadans, respecte al Dictamen de la Comissió d'Economia i Hisenda sobre el Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017 (BOPC núm. 324, de 6 de febrer de 2017; correccions d'errades: BOPC núm. 329, de 10 de febrer; núm. 333, de 16 de febrer, i núm. 337, de 21 de febrer).

## **A N T E C E D E N T S**

1. El dia 10 de febrer de 2017 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya (Reg. núm. 5648) en què es comunicava al Consell la Resolució de la presidència del Parlament, del mateix dia, per 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 (LCGE), s'admetien a tràmit tres sol·licituds de dictamen en relació amb el Dictamen de la Comissió d'Economia i Hisenda sobre el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017, amb la finalitat d'obtenir el subsegüent pronunciament pel que fa a la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut: la primera, presentada el 7 de febrer de 2017, per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari Socialista, i les altres dues, presentades el 10 de febrer de 2017, per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Ciutadans, i per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, dels grups parlamentaris del Partit Popular de Catalunya i de Ciutadans, respectivament.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 14 de febrer de 2017, després d'examinar la legitimació i el contingut de les tres sol·licituds, va acordar la seva admissió a tràmit i es va declarar competent per emetre els dictàmens corresponents, de conformitat amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora.

3. En la mateixa sessió, segons el que estableixen els articles 19.2 LCGE i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, i en vista que les tres sol·licituds tenien objectes connexos que podien justificar la unitat de la tramitació i decisió, es va acordar obrir el tràmit d'audiència perquè els sol·licitants formulessin les al·legacions que consideressin oportunes sobre la

possibilitat d'acumulació, per part del Consell, dels tres dictàmens. Així mateix, es va acordar designar ponent del Dictamen de la primera sol·licitud el conseller secretari senyor Àlex Bas Vilafranca, i va quedar pendent l'assignació de ponent per als dictàmens de la segona i la tercera sol·licituds, en espera de la resposta dels sol·licitants sobre la possible acumulació dels procediments.

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

4. En data 16 de febrer de 2017, es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 5655) un escrit del conseller d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, que adjuntava com a documentació complementària un Informe elaborat per la Secretaria General del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, de data 15 de febrer de 2017.

5. En data de 21 de febrer de 2017, es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 5671) un escrit del portaveu del Grup Parlamentari de Ciutadans, en el qual formulava al·legacions en relació amb la possibilitat d'acumulació, per part del Consell, de les tres sol·licituds de dictamen sobre el Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat per al 2017. La posició contrària a la substanciació conjunta la fonamenten en l'argument que la varietat de dubtes plantejats en cada sol·licitud i llur sustentació poden conduir a pronunciaments divergents sobre un mateix precepte quant a la seva constitucionalitat.

6. En la sessió del dia 23 de febrer de 2017, un cop transcorregut el termini per dur a terme el tràmit d'audiència, i una vegada registrat un únic escrit d'al·legació per part del Grup Parlamentari de Ciutadans, el Consell va acordar acumular la segona i la tercera sol·licituds a la primera. La fonamentació de la decisió de dur a terme l'acumulació, malgrat l'objecció del mencionat Grup Parlamentari, respon a diversos motius. D'una banda, la identitat substantiva de les tres peticions respecte de la impugnació de la disposició addicional trenta-unena del Projecte de Llei. Totes tres qüestionen de forma principal i coincident la mateixa norma i ho fan sobre la base d'un argument de fons compartit: la vulneració de la Constitució i de l'Estatut per raó de la infracció de l'ordre de repartiment competencial entre l'Estat i la Generalitat. Per tant, l'examen del precepte permet un tractament unitari que consideri alhora el conjunt dels dubtes adduïts, partint del paràmetre de constitucionalitat que resulti idoni per resoldre la controvèrsia plantejada i segons les funcions que l'Estatut i la Llei atribueixen a aquest Consell. I, de l'altra, perquè l'enjudiciament dels retrets sobre les partides o autoritzacions de despesa també peticionades no evidencia cap tipus d'obstacle jurídic o metodològic que n'impedeixi l'avaluació en el mateix dictamen, mitjançant un fonament jurídic propi, en la mesura que també estan referits al Projecte de Llei de pressupostos per a l'any 2017.

A continuació, fetes les consideracions anteriors, el Consell va acordar que el conseller secretari, senyor Àlex Bas, ponent per al Dictamen de la primera sol·licitud, assumís també la ponència del Dictamen de la segona i la tercera sol·licituds.

7. El mateix 23 de febrer de 2017, es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 5677) un escrit del portaveu del Grup Parlamentari de Ciutadans, en el qual s'adjuntava com a documentació complementària la Interlocutòria del Tribunal Constitucional de 14 de febrer de 2017.

8. 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 2 de març de 2017.

## FONAMENTS JURÍDICS

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

Els diputats del Parlament de Catalunya demanen, a l'empara dels articles 16.1.b, 23.b i 26 LCGE, el pronunciament d'aquest Consell respecte de l'adequació a la Constitució i a l'Estatut del Dictamen de la Comissió d'Economia i Hisenda sobre el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017.

En aquest fonament jurídic, primer de tot, resumirem el contingut, la finalitat i el context normatiu en què s'insereix el Projecte de Llei, fent esment específic de la norma i de les partides pressupostàries que són objecte de les sol·licituds. Tot seguit sintetitzarem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats i, finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per respondre a les diverses qüestions plantejades.

1. El Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat (en endavant, Projecte de Llei o PLPGC), per la seva naturalesa mateixa, té caràcter anual, és únic i inclou totes les despeses i tots els ingressos de la Generalitat, com també els dels organismes, les institucions i les empreses que en depenen, per a l'any 2017 (art. 212 EAC).

Els presents pressupostos han estat elaborats partint d'un context econòmic més favorable, tot i que en el marc d'una pròrroga pressupostària prèvia

(Decret 252/2015, de 15 de desembre, pel qual s'estableixen els criteris d'aplicació de la pròrroga dels pressupostos per al 2015) i en una situació d'interinitat per part del Govern central, que fins a la data no ha aprovat uns pressupostos per al 2017. De la mateixa manera que en els exercicis anteriors, aquests contenen els límits i les condicions per assolir els objectius d'estabilitat pressupostària dins dels principis de l'Estat i de la normativa europea (art. 214 EAC). Per tant, segons indica el seu preàmbul, han estat concebuts amb respecte del que disposa l'article 135 CE i la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF), adoptada en compliment del Pacte d'estabilitat i creixement europeu, el qual inclou el Reglament (CE) núm. 1467/97 del Consell, de 7 de juliol, relatiu a l'acceleració i clarificació del procediment de dèficit excessiu.

En aquest context, resulta adient fer referència a l'Ordre VEH/189/2016, de 14 de juliol, per la qual es dicten les normes per elaborar els pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017, la qual, en el marc de la regulació determinada al Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, que aprova el text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, declara que els pressupostos per al 2017 donen compliment a l'objectiu de dèficit públic que estableixi l'Estat (art. 1).

Concretament, en aplicació del procediment previst a la LOEPSF (art. 15), el Consell de Ministres, amb l'Informe previ i favorable del Consell de Política Fiscal i Financera de les Comunitats Autònomes, elaborat l'1 de desembre de 2016, va adoptar un nou Acord per al conjunt de les administracions públiques i els seus subsectors, el 2 de desembre de 2016, que modifica l'objectiu de dèficit establert uns mesos abans.

Certament, aquest segon Acord, aprovat posteriorment pel Congrés dels Diputats i el Senat, els dies 15 i 20 de desembre de 2016, respectivament (BOCG CD, sèrie D, núm. 73, de 21 de desembre, i BOCG Senat, núm. 49,

de 23 de desembre), al fil de l'advertència continguda en la Decisió del Consell de la Unió Europea, de 2 d'agost de 2016, corregeix l'objectiu de dèficit excessiu, reduint-lo i fixant-lo en el 0,6% del PIB per al conjunt de comunitats autònomes (l'1,1% per a l'Administració central i l'1,4% per a la Seguretat Social). Val a dir que l'esmentat Acord, el qual també preveu el sostre de deute públic per al conjunt de les administracions i els seus subsectors i el límit de la despesa no financera del pressupost de l'Estat, distribueix de manera uniforme l'esmentat objectiu entre totes les comunitats autònomes i fixa un escalat de dèficit màxim per tal que aquestes assoleixin un equilibri pressupostari l'any 2019 (0,3% el 2018 i 0,0% el 2019).

Cal assenyalar que la indicada Ordre VEH/189/2016, segons el que disposa la LOEPSF (art. 27 i seg.), remet a les previsions de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, al mateix temps que detalla les obligacions de documentació que han d'acompanyar el projecte de pressupost elaborat pel Govern i el subministrament de la informació corresponent, juntament amb la seva publicació i difusió institucional pel departament competent (art. 4.4, .5 i .6).

El text de l'articulat del PLPGC es divideix en set títols. El títol I es dedica a la delimitació de l'àmbit d'aplicació i l'aprovació dels pressupostos, a les vinculacions de crèdit, al règim de modificacions pressupostàries i a l'assignació orgànica de competències de gestió en aquest àmbit (art. 1 a 15). Dins d'aquest títol, pel que ara interessa, es regulen els crèdits que tenen quanties ampliables (art. 9) i el Fons de contingència (art. 15). El títol II conté les normes sobre gestió pressupostària i despesa pública (art. 16 a 22). El títol III preveu les despeses de personal (art. 23 a 35). El títol IV es refereix a les operacions financeres i línies d'actuació del crèdit públic, estableix les autoritzacions sobre endeutament i avals per a diversos tipus d'entitats i organismes i el marc per gestionar els riscos de tipus d'interès i

de canvi, i fixa les actuacions dels instruments del crèdit públic de la Generalitat (art. 36 a 40). El títol V incorpora les normes tributàries, específicament el cànon de l'aigua i les taxes de quantia fixa (art. 41 i 42). El títol VI se centra en la participació dels ens locals en els ingressos de l'Estat i de la Generalitat i regula el Fons de cooperació local de Catalunya (art. 43 a 49). I el títol VII i últim agrupa les normes de gestió pressupostària del Parlament i altres institucions i organismes (art. 50 a 52).

En la seva darrera part, el PLPGC es completa amb més de cent disposicions addicionals, agrupades en vint-i-un apartats, que contenen mesures en diversos àmbits sectorials, tot i que la majoria estan subjectes a la disponibilitat pressupostària, i tres disposicions finals, relatives a les adaptacions tècniques que siguin necessàries com a conseqüència de reorganitzacions administratives, la modificació d'estructures pressupostàries i l'entrada en vigor l'endemà de la publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat*.

Pel que ara interessa, a l'apartat VII de les esmentades disposicions addicionals, s'ubica la trenta-unena, amb la denominació «Mesures en matèria d'organització i gestió del procés referendari», que autoritza el Govern, dins de les disponibilitats pressupostàries per al 2017, per habilitar les partides «per a garantir els recursos necessaris en matèria d'organització i gestió per afrontar el procés referendari sobre el futur polític de Catalunya en el marc de la legislació vigent en el moment que es convoqui».

A l'últim, d'acord amb la seva normativa reguladora (art. 29 i següents Decret legislatiu 3/2002), han acompanyat al text articulat del PLPGC per al 2017: l'estat d'ingressos i despeses, juntament amb tota la documentació legalment exigida que hi té relació, com ara la Memòria explicativa, les memòries dels programes, els beneficis fiscals i les subvencions, l'Informe econòmic i financer, els annexos d'inversions reals i de personal, els



pressupostos i estats financers d'altres entitats, o la liquidació i l'execució del pressupost anterior (2015).

En aquest estat de despeses, entre les partides pressupostades i pel que ocupa a aquest Dictamen, hem de destacar-ne tres, dins del programa 132, totes elles amb crèdits ampliables (art. 9 PLPGC), que són les següents: la partida «GO01.132.227.0004. Processos electorals i consultes populars» (Secció: Governació, Administracions Públiques i Habitatge; Servei: G i SG Governació i Administracions Públiques i Habitatge; capítol 2. Despeses corrents de béns i serveis; art. 22. Material, subministraments i altres; Concepte 227. Treballs realitzats per persones físiques o jurídiques), amb una assignació de 407.450,00€; la partida «DD01.132.227.0004. Processos electorals i consultes populars» (Secció: Despeses diversos departaments; Servei: Gestió de serveis horitzontals, SGVEH; capítol 2. Despeses corrents de béns i serveis; art. 22. Material, subministraments i altres; Concepte 227. Treballs realitzats per persones físiques o jurídiques), amb una assignació de 5.000.000,00€; i la partida «DD01.132.227.0015. Processos de participació ciutadana» (Secció: Despeses diversos departaments; Servei: Gestió de serveis horitzontals, SGVEH; capítol 2. Despeses corrents de béns i serveis; art. 22. Material, subministraments i altres; Concepte 227. Treballs realitzats per persones físiques o jurídiques), amb una assignació de 800.000,00€. Quant a la necessitat, l'objectiu i la finalitat als quals vol fer front l'esmentat programa 132, mitjançant les partides descrites, com també al seu marc regulador i altra informació que s'hi refereix, es troba recollida en la corresponent Memòria explicativa, que hem dit que acompanya el PLPGC i que està accessible i publicada pel departament competent de l'Administració de la Generalitat i pel Parlament de Catalunya mateix.

Igualment, segons l'interès dels peticionaris, cal fer esment d'una secció pressupostària diferenciada, dotada amb un crèdit de 330.000.000,00€, situada entre els fons no departamentals, en el programa 811, i que porta

com a rúbrica «FO01.811.500.0001. Fons de contingència» (Secció: Fons de contingència; Servei: Fons de contingència; art. 50: Fons de contingència; capítol 5: Fons de contingència).

2. Com hem avançat, el present Dictamen ha de donar adequada resposta a tres sol·licituds presentades pels diputats del Parlament (publicades al BOPC núm. 330, de 13 de febrer de 2017), que són substancialment coincidents, en la mesura que els dubtes d'inconstitucionalitat que exposen es projecten sobre la mateixa disposició addicional trenta-unena del PLPGC a què hem fet referència en l'apartat anterior, sens perjudici que, com indicarem, una d'elles també qüestiona diverses partides pressupostàries i la dotació del Fons de contingència.

La petició dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Ciutadans, considera que l'esmentada disposició addicional, des de qualsevol interpretació, vulnera el marc de distribució competencial en matèria dels procediments mitjançant els quals s'exerceixen els drets de participació política, i tampoc respecta la sobirania nacional, els principis de lleialtat institucional, de seguretat jurídica i de reserva de llei pressupostària.

Adicionalment, en aquest mateix escrit, demanen el parer del Consell respecte de les tres partides pressupostàries, anteriorment descrites (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), perquè consideren que infringeixen la legalitat pressupostària, el dret dels ciutadans a la participació en els assumptes públics (art. 23 CE), els principis d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics i de seguretat jurídica i la legislació estatal aplicable en matèria electoral. Altrament, exposen un darrer retret amb relació a una secció pressupostària, la del Fons de contingència

(FO01.811.500.0001), que vulneraria els mateixos principis i drets constitucionals.

Per a la sol·licitud dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari Socialista, la indicada disposició addicional trenta-unena, per raó de preveure un procés referendari, vulneraria al seu entendre els articles 1, 2.4, 29.6 i 122 EAC i els articles 9.3, 92 i 149.1.32 CE, com també els articles 1.2, 2 i 9.1 CE, amb relació a l'article 168 CE. Semblantment, en el seu escrit, els diputats del Parlament, dels grups parlamentaris del Partit Popular de Catalunya i Ciutadans, consideren que la norma que ens ocupa vulnera la distribució de competències prevista als articles 149.1.32 CE i 122 EAC i, a més, els articles 1.2, 2, 9.1 i 168 CE.

3. Fetes les consideracions anteriors i per tal de donar una adequada resposta a les qüestions plantejades pels diputats del Parlament en els tres escrits presentats, aquí ja podem avançar que el fonament jurídic que segueix a continuació tractarà l'adequació a l'ordre constitucional i estatutari del contingut de la disposició addicional trenta-unena del Projecte de Llei, sobre les mesures d'organització i gestió del procés referendari. I, en el tercer i darrer fonament, s'examinarà si les partides pressupostàries referides als processos electorals i consultes populars i a les de participació ciutadana, i el Fons de contingència, respecten la Constitució i l'Estatut.

***Segon. L'examen d'adequació al bloc de la constitucionalitat de la disposició addicional trenta-unena sobre les mesures d'organització i gestió del procés referendari***

En el present fonament jurídic analitzarem l'adequació al marc constitucional i estatutari de la disposició addicional trenta-unena del PLPGC intitulada «Mesures en matèria d'organització i gestió del procés referendari», que diu:

«El Govern, dins les disponibilitats pressupostàries per al 2017, ha d'habilitar les partides per a garantir els recursos necessaris en matèria d'organització i gestió per a afrontar el procés referendari sobre el futur polític de Catalunya en el marc de la legislació vigent en el moment que es convoqui.»

Per obtenir la conclusió corresponent, com és habitual en els nostres dictàmens, en primer lloc recordarem els dubtes manifestats pels diputats, tot seguit identificarem i exposarem el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable, i, finalment, el projectarem en la norma objecte d'examen.

1. D'acord amb el que hem indicat a l'inici del Dictamen, les tres peticions que ens han estat adreçades inclouen l'esmentada disposició. Quant a les objeccions manifestades pels diputats dels diversos grups parlamentaris, han estat resumides també en el fonament jurídic primer. Per tant, en aquest punt, ens és suficient d'indicar que l'argument principal que les sustenta és la presumpta vulneració de l'ordre constitucional i estatutari de repartiment de competències entre l'Estat i la Generalitat, atès que la disposició addicional trenta-unena conté una habilitació pressupostària al Govern per a l'organització d'un referèndum que, segons diuen, no troba empara en l'actual ordenament jurídic.

2. Un cop recordat l'objecte del retret envers la norma, fixarem a continuació el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat en el qual l'hem d'enquadrar des d'un punt de vista material i competencial. Com resulta evident, ens trobem situats en el context d'una llei de pressupostos de la Generalitat i, específicament, en una disposició addicional que conté una habilitació de despesa al Govern per fer front a un procés referendari, el qual ens remet inevitablement a la figura dels referèndums, prevista als articles 92 i 149.1.32 CE i a l'article 122 EAC.

A) Sobre la naturalesa jurídica de les lleis de pressupostos i la seva específica caracterització en el si de l'ordenament jurídic, segons les prescripcions i els principis de la Constitució i de l'Estatut, tant pel que fa al seu contingut com al procediment d'aprovació, en bona part coincidents per a l'Estat i la Generalitat, ens hi hem referit en distintes ocasions (DCGE 2/2012, de 16 de gener; DCGE 1/2014, de 3 de gener, i DCGE 2/2015, de 24 de febrer, per esmentar-ne els més recents).

A tall de síntesi, i per la similitud amb el cas que ara ens ocupa, ens resulta útil i bastant fer referència al Dictamen 1/2014, sobre el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat per al 2014. Concretament, al seu fonament jurídic segon, lletra *B*, on dèiem que:

«Doncs bé, amb relació a la qüestió que se'ns planteja, hem d'exposar els elements següents, a mode de paràmetre. En primer lloc, cal dir que la Generalitat, per a la realització de la seva autonomia política, elabora els seus pressupostos en el marc de les previsions del capítol II del títol VI de l'Estatut, i ho fa d'acord amb els principis constitucionals d'unitat i d'universalitat propis de la funció constitucional de les lleis de pressupostos, que són l'instrument bàsic de la direcció i de l'orientació de la política econòmica del Govern (STC 3/2003, de 16 de gener, FJ 4).

Així mateix, d'ençà de la reforma de la Constitució de l'any 2011, mitjançant la qual es va modificar l'article 135 CE, i la posterior aprovació de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, el bloc de la constitucionalitat en l'àmbit de les finances públiques ha estat sensiblement ampliat. Així, al preexistent marc integrat per l'article 156 CE i la Llei orgànica que el desplega (LOFCA), s'hi ha afegit, entre d'altres, però de manera destacada i expressa, el principi constitucional d'estabilitat pressupostària, el qual constitueix un límit a l'autonomia financera de les comunitats autònomes (STC 134/2011, de 20 de juliol [...]).»  
(FJ 2)

Com és sabut, els pressupostos de la Generalitat es defineixen principalment per ser la llei que ordena la despesa anual de les institucions, l'Administració pública i els ens que en depenen i que la componen, sobre la base de les corresponents autoritzacions de despeses i les normes de naturalesa financera, segons la previsió d'ingressos que incorpora (art. 212 EAC) i amb els límits que prescriu la política vinculant d'estabilitat pressupostària estatal i europea (art. 214 EAC).

Per tant, la llei de pressupostos té un contingut eminentment econòmic i financer i una vigència temporal limitada, amb la finalitat de realitzar i fer efectives les competències materials i les responsabilitats economicofinanceres que corresponen a la Generalitat, en la seva qualitat de poder públic dotat d'autonomia política i financera.

De l'esmentada caracterització, també resulta prou clar que aquestes lleis, en la mesura que compten amb un objecte específic i acotat, en els termes nuclears que acabem d'exposar, no constitueixen una tipologia idònia per regular altres aspectes materials o sectorials de l'ordenament —llevat dels que manifestin una connexió eventual amb l'instrument pressupostari— com tampoc no són norma atributiva de competències.

Sobre la titularitat dels poders i les facultats que es poden contenir en aquesta mena de lleis, ens resulta també suficient de recordar que el marc de distribució de competències s'articula exclusivament segons el bloc de la constitucionalitat, incloent-hi els mecanismes de delegació i transferència que la norma fonamental preveu ex article 150.1 i .2 CE, així com els decrets de traspàs, aquests darrers ja en un nivell jeràrquic inferior i a efectes de la seva concreció i implementació executiva.

En coherència amb l'anterior, el Tribunal Constitucional, des dels anys vuitanta, ha anat insistint en la necessària relació entre les previsions de despesa pressupostària de les institucions, les administracions públiques, els òrgans i els ens que en depenen i llurs competències, segons les capacitats que l'ordenament jurídic els atorga. A tall il·lustratiu, podem esmentar l'extensa jurisprudència dictada amb motiu del poder de despesa, és a dir, la potestat subvencional, que s'articula a partir de les consignacions pressupostàries anuals i la qual, també en el cas de les comunitats autònomes, és resultat, com aquell subratlla, de la vinculació de la seva autonomia financera amb el «desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos» (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 6 i 11, que cita les STC 39/1982, de 30 de juny, FJ 5, i 14/1989, de 26 de gener, FJ 2). Això és, la programació i l'execució de la despesa han de mantenir una connexió clara amb el corresponent títol competencial específic o genèric d'intervenció (STC 33/2014, de 27 de febrer, FJ 4).

En conseqüència, tant les lleis de pressupostos generals de l'Estat com les dels comptes autonòmics han de reflectir i ajustar-se a l'ordre de repartiment competencial constitucional i estatutari vigent en el període d'aplicació de les normes pressupostàries en qüestió.

B) Respecte de la competència en matèria de consultes populars de tipus referendari o conegudes més simplement com a referèndums, aquest Consell també ha tractat en més d'una ocasió el seu paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat (DCGE 3/2010, d'1 de març; DCGE 15/2010, de 6 de juliol, i DCGE 19/2014, de 19 d'agost). En el Dictamen 19/2014, sobre la Proposició de Llei de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, a l'hora de delimitar la jurisprudència que ha conformat el cànon, citàvem de manera destacada les STC 119/1995, de 17 de juliol; 103/2008, d'11 de setembre, i 31/2010, de 28 de juny, i, específicament, la segona,

amb motiu de la Llei 9/2008, de 27 de juny, del Parlament Basc, pel que fa a la fixació dels seus elements definitoris (com a manifestació del dret fonamental de l'article 23 CE; la coincidència del subjecte consultat amb el cos electoral, i l'administració i les garanties electorals del procediment).

La doctrina continguda en aquesta decisió, dèiem, va ser reiterada «de manera mimètica amb motiu de la revisió del nou Estatut de Catalunya i, concretament, amb relació a l'article 122 EAC. Així, els arguments de la STC 31/2010 (FJ 69) van consistir en bona mesura en la reproducció del concepte de referèndum contingut en la precitada STC 103/2008, emfasitzant, a més, el caràcter exclusiu de la competència estatal ("en su entera disciplina"), la qual, per tant, es projecta sobre les distintes modalitats de referèndum recollides a la Constitució: decisions polítiques de transcendència especial (art. 92.1 CE), iniciativa reforçada del procés autonòmic (art. 151.1 CE), procediments d'aprovació i reforma dels estatuts (art. 151.2.3r i .5è, 152.2 CE), procediments de reforma constitucional (art. 167.3 i 168.3 CE) i possibilitat d'incorporació de Navarra a la Comunitat Autònoma del País Basc (disposició transitòria quarta CE)» (DCGE 19/2014, FJ 2).

Més recentment, l'any 2015, en diverses resolucions (STC 32/2015, de 25 de febrer; 137 i 138/2015, d'11 de juny, i 147/2015, de 25 de juny), i també amb motiu de l'enjudiciament de la llei catalana sobre la qual versava el nostre pronunciament (STC 31/2015, de 25 de febrer, que va declarar inconstitucionals part de l'art. 3.3 i l'art. 16, apts. 4 a 9), el Tribunal Constitucional ha refermat la interpretació restrictiva en favor de la competència exclusiva de l'Estat ex article 149.1.32 CE, quant a la capacitat plena de regular la institució del referèndum.

D'aquesta manera, la precitada resolució, a banda d'insistir en els trets identificadors del referèndum com a expressió del dret fonamental de participació política (art. 23 CE), constreny les competències de la



Generalitat a les consultes no referendàries adreçades a col·lectius limitats no representatius de la voluntat general, atès que, segons interpreta el Tribunal, la competència estatal és exclusiva per partida doble: per raó de la reserva de llei orgànica (art. 81.1 i 92 CE) i per causa de l'atribució de la titularitat a través de la clàusula de l'article 149.1.32 CE:

«Concurren, por tanto, dos exigencias constitucionales de reserva de ley orgánica: una, genérica, vinculada al desarrollo de los derechos fundamentales; y, otra, específica, asociada a la institución del referéndum.

Por otra parte, la Constitución atribuye al Estado, como competencia exclusiva, la "autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum" (art. 149.1.32 CE), competencia que, de conformidad con la jurisprudencia, "no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación" (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69).

La competencia que los mencionados preceptos constitucionales atribuyen al Estado para regular la institución del referéndum, cualquiera que sea la modalidad o ámbito territorial sobre el que se proyecte, ha sido ejercida mediante la aprobación de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum. En efecto, hemos dicho de esta Ley que "es la llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo además la única Ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del art. 149.1.32 CE: la genérica del art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE" (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 3).» (STC 31/2015, FJ 6.A)

En conseqüència, en l'ordenament jurídic actual, i malgrat que encara es troba pendent de pronunciament constitucional definitiu la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, es pot concloure que,

a data d'avui, la competència de regulació i d'autorització en matèria de referèndums correspon amb caràcter exclusiu a l'Estat, sense que la Generalitat disposi de marge d'actuació normativa o executiva més enllà de la iniciativa de sol·licitud a l'Estat en aquells supòsits referendaris desplegats per la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, aprovada en desenvolupament de l'article 92 CE i encara vigent en els mateixos termes inicials.

3. Una vegada exposat el paràmetre de constitucionalitat que hem d'aplicar, examinarem el contingut de la disposició adicional trenta-unena del Projecte de Llei. Tal com hem indicat a l'inici del present fonament jurídic, l'enquadrament competencial de la norma per raó del seu objecte ens remet a la matèria de les consultes populars referendàries en un context pressupostari.

Tenint en compte aquesta configuració normativa, abans que res, hem de recordar que el conjunt del contingut normatiu de les lleis pressupostàries, incloses les programacions i habilitacions de despesa, és susceptible de ser escrutat des de la perspectiva constitucional, ja sigui des del vessant de la seva adequació material com des del punt de vista competencial. Així ho ha dit i dut a terme el Tribunal Constitucional en l'exercici de la seva funció jurisdiccional (STC 67/2006, de 2 de març, FJ 2; 24/2002, de 31 de gener, FJ 8), com també ho ha fet aquest Consell en diverses ocasions (entre d'altres, DCGE 1/2014, FJ 2), algunes de les quals, com veurem en el fonament jurídic següent, són rellevants, atesa la seva coincidència, amb les qüestions que en aquest Dictamen hem d'examinar.

Un cop indicat l'anterior, hem d'analitzar el contingut de la disposició adicional trenta-unena, segons la formulació que adopta i d'acord amb la seva interpretació exegètica o hermenèutica. I hem de dir que la conclusió resultant és prou clara: la norma 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.

Doncs bé, tal com hem indicat en el paràmetre constitucional i estatutari aplicable, en l'apartat 2.A d'aquest fonament jurídic, d'una banda, el poder legislatiu pressupostari no és un poder lliure sinó que ha de respondre al model de repartiment de competències que delimiten la Constitució i l'Estatut, i, de l'altra, hem de tenir present, alhora, que la figura del referèndum 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).

En el mateix sentit que ja hem exposat, les consultes populars referendàries, tant en el seu vessant de regulació com d'execució (convocatòria), segons la doctrina del Tribunal Constitucional, són de titularitat estatal (STC 31/2010, FJ 69) i, en conseqüència, els pressupostos, en la mesura que són la llei per la qual es dirigeix i s'ordena econòmicament l'activitat atribuïda a la Generalitat, no poden preveure, ni que sigui en forma condicional o potencial, disposicions normatives en relació amb competències o facultats que no li són pròpies. El cert és que, a data d'avui, tant la legislació vigent, en l'àmbit del bloc de la constitucionalitat (Constitució, Estatut i Llei orgànica 2/1980), com la interpretació prevalent no atorguen a la Generalitat cap altra facultat en la matèria de consultes referendàries que la de la iniciativa de sol·licitud a l'Estat de l'autorització per a la seva convocatòria.

D'aquesta manera, i deixant de banda aspectes de contingut polític o d'oportunitat, que desborden la nostra funció segons el mandat que ens adjudica l'Estatut (art. 76 EAC) i la Llei per la qual es regeix aquest Consell (art. 2.2 LCGE), l'examen jurídic de la disposició addicional trenta-unena no

supera el test de l'adequació constitucional i estatutària, perquè, actualment, la jurisprudència constitucional no reconeix a la Generalitat la potestat de regular ni de convocar una consulta referendària sobre el futur polític de Catalunya. I, com a derivació d'aquesta premissa, tampoc 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.

La interpretació del Tribunal Constitucional en aquesta matèria ha estat prou contundent, i malgrat que aquest Consell no hi coincideix en aspectes substancials, com per exemple en el fet que l'entera regulació de la matèria referendària 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 formulada al Govern de l'Estat, en els termes i segons el procediment previst a la Llei orgànica 2/1980.

Exposat l'anterior, hem d'afegir, per completar la nostra anàlisi, que la conclusió a la qual arribem de l'examen de 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, al nostre parer, pels dos motius que a continuació raonem.

En primer lloc, perquè els pressupostos són, com hem vist, 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 objecte d'examen.

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'actual ordenament jurídic, com també ha recordat de manera recent i significativa la jurisprudència constitucional (STC 42/2014, de 25 de març, FJ 4), hem de cloure que la disposició addicional trenta-unena del Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat 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).

***Tercer. L'examen de l'adequació constitucional i estatutària de les partides pressupostàries de processos electorals i consultes populars, i de processos de participació ciutadana; i del Fons de contingència***

En el present fonament jurídic examinarem la constitucionalitat i l'estatutarietat dels crèdits pressupostaris impugnats per la petició de dictamen presentada pels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Ciutadans, i ho farem en dos epígrafs diferenciats: un per a les autoritzacions de crèdit relatives a processos electorals i consultes, i processos de participació ciutadana, i l'altre, per al Fons de contingència.

1. Les partides qüestionades en l'àmbit dels processos electorals i consultes populars, i processos de participació ciutadana, són les numerades com a GO01.132.227.0004 i DD01.132.227.0004, i DD01.132.227.0015, respectivament.

A parer dels peticionaris, no s'ha ofert informació clara i suficient sobre les actuacions concretes a les quals es destinen els esmentats crèdits, fet que, segons la seva opinió, ha vulnerat el principi de legalitat pressupostària i el dret dels diputats a l'exercici de les seves facultats en condicions d'igualtat, així com també el principi de seguretat jurídica, en el sentit que la llei de pressupostos ha de respectar, en tant que no les modifiqui expressament, les exigències previstes a l'ordenament jurídic vigent.

A) Sobre l'objecte de l'anàlisi que se'ns demana, abans que res, hem de recordar que, amb motiu de la Llei de pressupostos de la Generalitat per a

l'any 2014, ja vàrem tenir l'ocasió de manifestar-nos en relació amb un assumpte que afectava un tipus de crèdit pressupostari molt similar, per no dir idèntic, pel que fa als dos primers crèdits que hem de tractar (GO01.132.227.0004 i DD01.132.227.0004, processos electorals i consultes populars).

Així, en el DCGE 1/2014, quan exposàrem el paràmetre aplicable a la partida, llavors també del Departament de Governació i intitulada de manera coincident amb la present (GO01D.227.0004.132. Processos electorals i consultes), vam deixar dit que els crèdits pressupostaris constitueixen autèntiques autoritzacions legislatives per a la despesa i, per tant, són susceptibles del seu control constitucional. Sense que això, però, equivalgui a una obligació d'execució de la despesa, atès que el seu xifrat és de quantia màxima, ni prefiguri una actuació determinada en la seva implementació.

D'aquesta manera, recordàvem que el Tribunal Constitucional, des dels inicis de la seva doctrina pressupostària, va establir que la dotació d'un crèdit, tot i «predeterminar el concepte» al qual es destinarà la despesa, és a dir, l'àmbit material o sectorial en el qual s'aplicarà, no constitueix títol atributiu de la competència ni font d'obligacions (STC 63/1986, de 21 de maig, FJ 6). I això és així, dèiem, perquè la seva fonamentació competencial, com ja hem vist anteriorment, ha d'estar vinculada a una capacitat prevista per l'ordenament vigent i, en connexió amb aquesta condició, el crèdit per si mateix tampoc és suficient per 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 146/1986, de 25 de novembre, FJ 8). Seguint la seva jurisprudència, reproduïem ja en aquell moment la citació que, malgrat estar referida als pressupostos generals de l'Estat, també és predicable de la llei catalana:

«no es, en rigor, a las autorizaciones de créditos para gastos consignadas en las Leyes de presupuestos generales del Estado a las que han de atribuirse las presuntas lesiones al orden constitucional y estatutario de competencias, sino a las concretas normas y actos administrativos que les dan ejecución”.» (STC 13/2007, de 18 de gener, FJ 1, citant la STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 5)

Altrament, amb relació a les quanties de les dotacions pressupostàries, cal que també tinguem en compte la doctrina constitucional quan declara 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. D'aquesta manera, insisteix que cal extremar la cura a l'hora d'al·legar un principi indeterminat i genèric com és el d'arbitrarietat, ja que això podria suposar la restricció indeguda del poder legislatiu (STC 206/2013, de 5 de desembre, FJ 8; 13/2007, FJ 4).

B) Expressat en aquests termes el paràmetre aplicable, a continuació examinarem les tres partides més amunt indicades. Per enquadrar materialment i competencial el seu contingut, disposem del concepte mateix que les intitula, i de la documentació relativa al procés d'elaboració del Projecte per part del Govern. Així, en compliment del que prescriu el Decret legislatiu (art. 29 i seg.) tant la Memòria explicativa com, més detalladament, la Memòria que acompanya el «Programa pressupostari: 132. Organització, gestió i seguiment dels processos electorals», efectuen una descripció eloqüent sobre la necessitat i la missió del dit Programa. A saber, que es tracta de fons, entre d'altres, destinats a assolir una més eficaç gestió i organització dels processos electorals i les consultes populars, crear aplicacions i registres específics i introduir millores tecnològiques per facilitar la participació; perfeccionar les existents, com ara el Sistema de gestió electrònica plus; avançar en la implementació del vot electrònic dels catalans residents a l'estranger; donar suport i establir la coordinació d'altres



processos de participació que correspongui realitzar, organitzar i/o coordinar a qualsevol departament de l'Administració, fins i tot fora del seu àmbit (eleccions estatals, col·legis professionals, consultes populars locals, universitats, sindicats, etc.), i col·laborar amb altres actors que intervinguin en aquest tipus de procediments en el subministrament de dades i d'informació.

Doncs bé, de l'anàlisi conjunta de la informació disponible es desprèn que els crèdits pressupostaris autoritzats en les tres partides inserides, concretament a la secció del Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge (GO01.132.227.0004. Processos electorals i consultes populars) i a la secció de despeses de diversos departaments (DD01.132.227.0004. Processos electorals i consultes populars, i DD01.132.227.0015. Processos de participació ciutadana), estan vinculats amb les competències de la Generalitat en matèria de règim electoral i participació ciutadana.

Respecte d'aquests títols d'actuació, hem de recordar que l'Estatut atribueix a la Generalitat la capacitat d'establir el règim electoral de l'elecció dels membres del Parlament. Així, l'article 56 EAC, amb observança, entre d'altres aspectes, dels principis constitucionals que regeixen l'articulació del dret fonamental a la participació política ex article 23 CE, desplegats en la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral general (LOREG), preveu que: «El règim electoral és regulat per una llei del Parlament aprovada en una votació final sobre el conjunt del text per majoria de dues terceres parts dels diputats» (apt. 2).

D'acord amb aquest model, derivat de l'autonomia política que caracteritza l'autogovern català, malgrat que a la pràctica encara s'aplica transitòriament la normativa estatal de la LOREG, en virtut del que disposa la disposició transitòria segona de l'Estatut, com a conseqüència que el Parlament no ha aprovat d'ençà de l'Estatut de 1979 una llei pròpia, resulta indiscutible que la

Generalitat disposa de la competència per exercir la funció legislativa i executiva en el seu àmbit, és a dir, en les eleccions autonòmiques de manera principal, i 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). Així, en el vessant executiu, consistent en la convocatòria i l'organització de processos electorals, cal tenir present que l'Administració de la Generalitat, en el marc de les prescripcions i garanties que fixa la legislació orgànica, és la institució que ha anat convocant i gestionant el procés conduent a l'elecció dels diputats de la cambra legislativa catalana d'ençà de l'any 1980, en un total d'onze legislatures.

De manera similar, la Generalitat també compta amb la competència en el supòsit de processos de participació ciutadana per via de consultes i altres formes participatives, la qual és 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, com és sabut i ja hem deixat dit en el fonament jurídic segon, 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 (dues primeres frases de l'art. 3.3 i els apts. 4 a 9 de l'art. 16), però, per contra, va validar la resta dels preceptes impugnats, interpretats en el sentit que són aplicables a les consultes sectorials (art. 3 a 39, disposicions transitòries primera i segona i final primera, llevat dels declarats nuls). Els altres mecanismes de participació ciutadana (art. 40 a 56) que operen al marge de l'article 23 CE no van ser qüestionats i, per tant, són plenament vigents.

Segons això, les tres esmentades partides dels pressupostos per al 2017 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. 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, com hem vist, de forma suficient, la concreció del seu destí (STC 68/1996, de 4 d'abril, FJ 9).

En conseqüència, no comporten per si mateixes cap tatxa de possible vulneració de l'ordenament jurídic, atès que la seva previsió s'ajusta als requeriments constitucionals i estatutaris.

Finalment, i com ja hem exposat a bastament, hem d'insistir en el fet que la inserció d'un crèdit o d'una autorització pressupostària no avança ni prefigura una execució concreta, ni encara menys una acció contrària a dret. Així, la llei de pressupostos es limita a expressar el destí genèric dels fons, per la qual cosa només quan es desenvolupin les normes i els actes d'aplicació que concretin l'objecte, les condicions i la finalitat dels programes corresponents es podrà apreciar si aquests s'adeqüen o no a l'ordre competencial (entre d'altres, STC 33/2014, FJ 4).

Aquest criteri, consolidat per la jurisprudència constitucional, també ens resulta idoni per esvaïr el dubte plantejat per la sol·licitud dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Ciutadans, sobre 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. D'aquesta manera, que el pressupost de la Generalitat per al 2017 prevegi unes partides que, a la vegada, estan connectades, segons la Memòria explicativa i la Memòria que acompanya el programa 132 del Projecte de Llei, amb l'Acord GOV/43/2016, de 5 d'abril, el qual defineix les línies d'actuació per implementar el vot electrònic dels catalans residents a l'estranger, 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.

De fet, i a tall d'informació addicional, en l'actualitat, el vot electrònic ja està previst a la Llei 15/1998, de 19 de juny, de modificació de la Llei 5/1990, de 15 de juny, d'eleccions al Parlament Basc (art. 15) i, a Catalunya, es troba en fase de tramitació parlamentària el Projecte de Llei del procediment de votació electrònica per als catalans i catalanes residents a l'estranger (BOPC núm. 239, de 20 d'octubre de 2016) que, segons estableix el seu articulat inicial, té caràcter complementari respecte de les previsions de l'article 75 LOREG i és facultatiu, atès que l'elector pot escollir entre votar electrònicament o mitjançant papereta (art. 2).

I ja com a conclusió final, els crèdits pressupostaris GO01.132.227.0004 i DD01.132.227.0004, i DD01.132.227.0015, del programa 132 d'organització, gestió i seguiment de processos electorals, troben ancoratge competencial en els articles 56.2, 94.3, 122 i 160.3 EAC i no vulneren la Constitució.

D'acord amb l'anterior, tampoc no constitueixen un supòsit d'inseguretat jurídica ex article 9.3 CE, atès que la previsió d'aquests tres crèdits no desconeix ni contradu 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, de 21 de novembre, FJ 4; 248/2007, de 8 de maig, FJ 4, i 99/2016, de 25 de maig, FJ 8).

2. En segon lloc, i com a darrera qüestió del present Dictamen, examinarem els dubtes plantejats per part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Ciutadans, sobre el Fons de contingència, de la secció pressupostària FO01.811.500.0001, del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat per al 2017.

Els retrets que formula la petició, com ja hem exposat en el fonament jurídic primer, se centren en la crítica que l'esmentada previsió de despesa «carece de explicación y fundamentación alguna para la determinación de la cuantía indicada», circumstància que, segons diuen, ha provocat que els diputats desconeguin la metodologia del càlcul i els criteris emprats per determinar la dotació concreta assignada, la qual, a més, ha incrementat substancialment amb relació a pressupostos anteriors. Això anterior, a parer seu, infringeix els principis de legalitat pressupostària, interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics i el dret fonamental de l'article 23 CE.

Un cop delimitada l'objecció sobre la qual ens hem de pronunciar, cal definir la naturalesa d'aquest tipus d'autorització pressupostària, i tot seguit obtenir la conclusió segons el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que respon a la seva caracterització.

El Fons de contingència, com se sap, és un instrument juridicofinancer d'autorització de la despesa que, tal com indica la seva denominació, té per finalitat fer front a obligacions econòmiques urgents i imprevisibles en el moment de l'aprovació dels pressupostos per a un exercici econòmic determinat, assegurant, alhora, que la despesa pública no superi el sostre màxim inicialment programat. La seva aplicació, però, no obeeix, en sentit estricte, a una lògica discrecional sinó que ha de respondre a una eventualitat sobrevinguda i de caràcter inajornable, que no tingui una cobertura pressupostària específica (per absència o insuficiència de crèdit).

Aquest mecanisme d'execució pressupostària, que pretén evitar fer ús d'altres alternatives que podrien ser menys respectuoses amb l'objectiu d'estabilitat pressupostària, va ser creat, en l'àmbit estatal, per la Llei 18/2001, de 12 de desembre, general d'estabilitat pressupostària i, actualment, es troba regulat, en els seus trets essencials, a l'article 31 LOEPSF, aplicable al conjunt de les administracions públiques. Val a dir, però, que l'esmentada Llei orgànica no preveu cap fórmula per calcular l'import del Fons, més enllà de l'enunciat genèric d'aquest instrument i 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, fins arribar a l'article 15 del Projecte de llei que estem examinant. De fet, en aquest darrer precepte s'estableixen un seguit de cauteles, com ara la naturalesa de les necessitats a què pot atendre la dita secció pressupostària, el procediment d'elaboració i d'aprovació o les limitacions d'incorporació del romanent a exercicis posteriors.

Quant a la quantia màxima de què ha de dotar-se l'esmentat Fons, cal assenyalar, a títol indicatiu, que, en el cas dels pressupostos estatals pot arribar a tenir un límit de despesa de fins al 2 % sobre el total de la despesa per a operacions no financeres (art. 50.1 Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària). En el supòsit de la normativa catalana, abans explicitada, aquest topall màxim no està previst, però resulta també evident que ha de manifestar una proporció raonable respecte de la xifra total de les autoritzacions de despesa no financeres i, a l'efecte de la nostra tasca

examinadora, el criteri de la legislació estatal constitueix una orientació de referència indicativa a l'hora de valorar el seu càlcul.

Exposada en aquests termes la caracterització bàsica del Fons de contingència, hem d'analitzar la consignació de despesa realitzada en el programa 811 de l'estat de despeses del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat per a l'any 2017, respecte de la secció pressupostària que porta la mateixa denominació, FO01.811.500.0001.

En primer lloc, cal fer avinent que la xifra autoritzada del Fons de contingència ascendeix a un màxim de 330 milions d'euros, que equivalen 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. Així, d'entrada, podem arribar a la conclusió que la dita xifra s'ajusta al volum raonable que es deriva de la naturalesa d'aquest tipus de Fons (que, com hem vist, la Llei fixa en un 2 % per als pressupostos de l'Estat), 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. Quant al seu increment, respecte de l'any 2015, es pot afegir que la Memòria explicativa informa que la seva quantificació a l'alça també respon al fet que la liquidació definitiva de l'esmentat període va ser significativament superior a la consignada en origen, per la qual cosa el Projecte de pressupostos en curs preveu una adequació que evitaria un nou desfasament.

Respecte del contingut de la seva destinació, la documentació adjunta, és a dir, la reiterada Memòria explicativa, així com la del programa 811, expliciten que la previsió efectuada té per objecte donar cobertura, si escau, a aquelles

necessitats no previstes en el pressupost inicial, inajornables i no discrecionals, les quals, atesa la seva natura i com resulta evident, no són susceptibles de ser precisades o identificades amb anterioritat.

Dit això, i més enllà de la incertesa en la destinació final que és pròpia d'aquest tipus de fons, la documentació indicada 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 vàlida que el legislador català pot exercir a l'empara de l'autonomia financera de la Generalitat.

Així mateix, i també en relació amb la seva aplicació, des d'un vessant més genèric i habitual, s'ha de tenir present que els fons de contingència són l'instrument idoni per fer front a les despeses i les obligacions de naturalesa urgent i imprevisible, com és el cas de les emergències o les catàstrofes d'origen humà o natural. Per altra part, si al final de l'exercici no s'hagués exhaurit el crèdit pressupostat d'aquesta secció, la llei mateixa preveu també la seva aplicació a reduir el saldo de propostes de despesa pendents d'imputació pressupostària registrades, mitjançant les transferències corresponents al Departament de Salut i al Servei Català de la Salut.

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, l'hem de valorar 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, com ja hem conclòs quan hem examinat les partides pressupostàries anteriors, esdevindria una interpretació preventiva incompatible amb el correcte escrutini jurídic que ens correspon dur a terme.

En conclusió, la secció pressupostària del Fons de contingència, FO01.811.500.0001, no és contrària a la Constitució i troba empara en les competències de la Generalitat en matèria pressupostària ex articles 211, 212 i 214 EAC.

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

## 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.*

**Segona.** Les partides pressupostàries «G001.132.227.0004. 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.*

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