



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 3/2020, de 8 d'abril,  
sobre el Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de  
Catalunya per al 2020**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, del conseller Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia i Carles Jaume Fernández, de la consellera Margarida Gil Domènech i del conseller Joan Vintró Castells, 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, del Grup Parlamentari de Ciutadans, respecte del Dictamen de la Comissió d'Economia i Hisenda sobre el Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 (BOPC núm. 572, de 13 de març de 2020).

## ANTECEDENTS

1. El dia 18 de març de 2020 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del president del Parlament, de la mateixa data (Reg. núm. E2020000145), en què es comunicava al Consell la Resolució de la Presidència del Parlament, de 18 de març, 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), es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, presentada el dia 18 de març de 2020, per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Ciutadans.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 20 de març de 2020, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent la consellera senyora Margarida Gil Domènech i, a petició d'aquesta, també en va designar ponent el conseller secretari senyor Àlex Bas Vilafranca.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartats 4 i 5, i de l'article 35 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se als sol·licitants, a tots els grups parlamentaris, a la Secretaria General del Parlament, 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 24 de març de 2020 es va rebre un escrit (Reg. núm. E2020000160) del secretari general del Parlament de Catalunya que adjuntava la documentació parlamentària complementària següent: quant a la tramitació del pressupost del Parlament de Catalunya per al 2020, les actes d'aprovació dels dos projectes d'aquest pressupost, de les meses ampliades de 14 de gener i de 18 de febrer de 2020, juntament amb els avantprojectes respectius, i els exemplars del Diari de Sessions del Ple de 27 de gener de 2020 (DSPC-P núm. 82) i de 4 de març de 2020 (DSPC-P núm. 89), de rebuig i d'aprovació del pressupost del Parlament, respectivament; i quant a la tramitació del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, l'acta de la Mesa de 29 de gener de 2020, d'admissió a tràmit i aprovació del calendari de tramitació del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 i el Diari de Sessions del Ple, de 12 de febrer de 2020, amb el debat i la votació de les esmenes a la totalitat d'aquest darrer Projecte de Llei (DSPC-P núm. 87).

5. En data 30 de març de 2020 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. E2020000152) un escrit del conseller d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència que adjuntava com a documentació complementària un informe elaborat en data 25 de març de 2020 pel secretari general del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 8 d'abril de 2020 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 26.3 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

## FONAMENTS JURÍDICS

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

Els diputats del Parlament de Catalunya, en aplicació dels articles 16.1.b i 23.b LCGE, sol·liciten el pronunciament d'aquest Consell respecte de l'adequació al marc constitucional i estatutari del Dictamen de la Comissió d'Economia i Hisenda sobre el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, tal com resulta de la seva publicació en el *Butlletí Oficial del Parlament* núm. 572, de 13 de març de 2020 (en endavant, també Projecte de Llei de pressupostos o PLPGC 2020).

En aquest fonament jurídic indicarem molt succintament el contingut del Projecte de Llei i dels preceptes qüestionats, i exposarem a tall de síntesi el context normatiu estatal, autonòmic i europeu que coexisteix amb la tramitació parlamentària dels pressupostos de la Generalitat per al 2020, per raó de la crisi sanitària ocasionada per la COVID-19. Seguidament, resumirem els dubtes de constitucionalitat plantejats pels diputats peticionaris i, a l'últim, assenyalarem quina estructura adoptarà aquest Dictamen a fi de donar resposta a les diverses qüestions suscitades.

1. Els pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 han estat confeccionats d'acord amb l'Ordre VEH/128/2019, de 27 de juny, que, entre els criteris generals de pressupostació, declara que aquells han de donar compliment als objectius fiscals d'estabilitat i sostenibilitat, així com a la regla de despesa, essent l'objectiu d'estabilitat pressupostària per al 2020 l'equilibri pressupostari, és a dir, el dèficit zero, alhora que la despesa computable no pot créixer més d'un 2,9% (art. 1.1). Altrament, prescriu que l'assignació dels recursos públics ha de tenir lloc en el marc del compliment de la disciplina fiscal, ha de vetllar per l'eficiència i l'eficàcia i ha de seguir

critèris que tinguin com a finalitat maximitzar el benestar social i l'increment sostingut de la renda familiar disponible (art. 1.2).

D'acord amb això, el Projecte de Llei de pressupostos declara en el seu preàmbul que l'objectiu de dèficit formalment aprovat és el 0% del producte interior brut (PIB), la regla de despesa, el 2,9% i l'objectiu de deute, el 31,4% (paràgraf catorzè); declaració que també encapçala el text de la iniciativa, atès que l'article 2, objecte de la sol·licitud, recull expressament que l'aprovació dels pressupostos es produeix en el marc dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i amb la informació necessària per donar compliment als principis de transparència (apt. 2).

El PLPGC 2020 s'estructura en set títols, que integren cinquanta-quatre articles, i conté un conjunt de trenta-dues disposicions addicionals amb mesures relatives a matèries econòmiques, de personal, d'universitats, cultural, de salut i de benestar social. Entre aquestes darreres cal situar la disposició addicional vint-i-setena, criticada a la petició de dictamen, que es refereix al salari mínim de referència a Catalunya. A l'últim, consten en el text quatre disposicions finals i dos annexos.

Als efectes d'aquest examen, cal assenyalar que el Dictamen de la Comissió d'Economia i Hisenda adjunta també, entre altres modificacions introduïdes als annexos al Projecte de Llei, les derivades de l'aprovació del pressupost del Parlament el dia 4 de març de 2020, a part de la llista de les esmenes a l'articulat i a l'estat de despeses reservades per defensar en el Ple i els vots particulars, en aquest cas, per sostenir el text rebutjat d'un seguit d'articles i en defensa de la dotació original d'algunes partides.

Quant al context normatiu, estatal i europeu, respecte als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, en què s'insereix el Projecte de Llei de pressupostos, ens remetem al que vàrem dir en el nostre

Dictamen 2/2015, de 24 de febrer, fonaments jurídics 1 i 3, així com també al que exposarem amb més detall en el fonament jurídic segon d'aquest mateix pronunciament consultiu.

Dit això, als efectes d'aquest Dictamen, cal fer esment de la circumstància que, després de l'admissió a tràmit de la iniciativa legislativa pressupostària del Govern i ja avançada la tramitació parlamentària dels pressupostos de la Generalitat al si del Parlament, l'Organització Mundial de la Salut va qualificar com a pandèmia internacional la situació d'emergència de salut pública ocasionada per la COVID-19. Per aquest motiu, i pels fets sobrevinguts al territori estatal deguts a aquesta situació, l'Estat, mitjançant el Reial decret 463/2020, de 14 de març, va declarar l'estat d'alarma per a la gestió de l'esmentada situació de crisi sanitària. Des de llavors, ha tingut lloc una abundant producció normativa (aproximadament un centenar de disposicions fins a la data), mitjançant la qual s'han adoptat tot un ventall de mesures en els àmbits de la sanitat, la seguretat, el trànsit, la protecció civil, el transport i la mobilitat, les actuacions processals o la defensa. Quant a les actuacions econòmiques, hom pot citar a hores d'ara, entre d'altres, els reials decrets llei 6/2020, de 10 de març; 7/2020, de 12 de març; 8/2020, de 17 de març, i 11/2020, de 31 de març.

Igualment, a Catalunya, la primera norma de reacció davant els esdeveniments va ser el Decret llei 6/2020, de 12 de març, de mesures urgents en matèria assistencial, pressupostària, financera, fiscal i de contractació pública, amb la finalitat de pal·liar els efectes de la pandèmia generada pel coronavirus SARS-CoV-2, al qual han seguit els decrets llei 7/2020, de 17 de març; 8/2020, de 24 de març, i 10/2020, de 27 de març, a més d'un conjunt de disposicions (més de vint fins al moment) que adopten mesures en diverses matèries com ara la sanitat, els serveis socials, la protecció civil i la seguretat ciutadana, els mitjans de transport de viatgers i mercaderies, la mobilitat o els residus.

Per la seva part, a nivell europeu, també han tingut lloc nombroses actuacions en els diversos àmbits afectats per fer front a l'esmentada pandèmia. Pel que ara interessa, des del punt de vista econòmic, cal fer referència a la Comunicació de la Comissió al Consell COM (2020) 123 final, de 20 de març de 2020, relativa a l'activació de la clàusula general de salvaguarda del Pacte d'estabilitat i creixement. Segons es llegeix en l'esmentada Comunicació, aquesta crisi sanitària és un fet que escapa al control dels governs amb una greu incidència en les finances públiques, de forma que es considera procedent flexibilitzar el citat Pacte, tal com es preveu en cas d'esdeveniments inusitats. Això implica que la incidència pressupostària de les mesures que adoptin els estats membres per fer front a la situació descrita no serà tinguda en compte a l'hora d'avaluar el compliment d'aquell. L'activació de la clàusula de salvaguarda, sol·licitada per la Comissió al Consell, permetria, a més, que els estats membres es desviessin temporalment, dins dels procediments preventiu i corrector del Pacte, dels requisits normals en situacions de crisis generalitzades causades per un alentiment econòmic greu en la zona euro o en el conjunt de la Unió. En concret, cal assenyalar que aquesta regulació es va introduir en la reforma del Pacte d'estabilitat i creixement de l'any 2011, com a conseqüència de l'experiència extreta de la crisi econòmica i financera de l'any 2009. Així es troba recollida, pel que fa al procediment preventiu, en els articles 5.1, 6.3, 9.1 i 10.3 del Reglament (CE) 1466/97, de 7 de juliol, relatiu al reforçament de la supervisió de les situacions pressupostàries i a la supervisió i coordinació de les polítiques econòmiques, reformat pel Reglament (CE) 1055/2005, de 7 de juny i pel Reglament (UE) 1175/2011, de 16 de novembre. I, quant al procediment corrector, en els articles 3.5 i 5.2 del Reglament (CE) 1467/97, del Consell, de 7 de juliol, relatiu a l'acceleració i clarificació del procediment de dèficit excessiu, reformat pel Reglament (CE) 1056/2005, de 27 de juny i pel Reglament (UE) 1177/2011, de 8 de novembre.

2. Fetes les consideracions anteriors, hem de fer esment del contingut de l'escrit de petició dels diputats del Parlament, ni que sigui molt breument, perquè ens hi tornarem a referir en els propers fonaments jurídics, quan examinem les qüestions concretes que en aquell se susciten.

Així, els retrets dels sol·licitants se centren en tres aspectes principals. Primerament, al·leguen que l'article 2 del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 i, per extensió, el conjunt d'aquesta iniciativa legislativa pressupostària, és irracional i vulnera els articles 9.3, 23 i 135 CE perquè els dits pressupostos no tenen en compte l'impacte que produirà la crisi sanitària derivada de la COVID-19 en el seu estat de despeses i en la seva previsió d'ingressos. Així mateix, entenen que, per aquest motiu, el Govern es veurà obligat a adoptar mesures econòmiques per fer front a la situació mitjançant la utilització de l'instrument del decret llei (art. 64.1 EAC), cosa que, al seu entendre, vulnera el dret de participació política dels diputats (art. 23 CE) perquè no es dona el requisit de la imprevisibilitat que requereix el pressupòsit formal de la necessitat extraordinària i urgent per dictar legítimament una norma d'aquest tipus.

Des d'una altra perspectiva, consideren vulnerat novament l'article 23 CE i, en especial, el dret a la facultat d'esmena, en la tramitació del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, pel fet que la iniciativa legislativa del Govern, en un moment inicial i fins després de la presentació d'esmenes, va incloure una versió del projecte de pressupost del Parlament que no era la definitivament aprovada en el Ple del Parlament el dia 4 de març de 2020.

En darrer terme, plantegen dubtes amb relació a la disposició addicional vint-i-setena, sobre el salari mínim de referència a Catalunya, perquè opinen que estableix una estructura d'estat que vulnera les competències estatals ex



articles 149.1.7 i .18 CE, així com també la lliure prestació de serveis dins del mercat de la Unió Europea.

3. Finalment, per tal de donar una resposta adequada a les crítiques indicades, estructurarem aquest Dictamen de la manera que descrivim a continuació. En el següent i segon fonament jurídic, exposarem els paràmetres de constitucionalitat i d'estatutarietat relatius a la llei de pressupostos de la Generalitat (art. 212 EAC i doctrina constitucional sobre els principis pressupostaris), al principi constitucional d'estabilitat pressupostària (art. 135 CE) i al principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics i de no-irracionalitat dels seus actes (art. 9.3 CE) i els aplicarem a l'article 2 PLGC 2020 i al conjunt de la iniciativa legislativa pressupostària del Govern. En el fonament jurídic tercer, tractarem els paràmetres de constitucionalitat referits al dret de participació política (art. 23 CE) i a l'autonomia pressupostària del Parlament (art. 58.2 EAC) i els projectarem sobre la tramitació del procediment legislatiu del Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat per al 2020 pel que fa a la incorporació en el seu text del projecte de pressupost del Parlament i respecte del procediment intern de confecció i aprovació del pressupost del Parlament. I, en el darrer i quart fonament jurídic, analitzarem la constitucionalitat i estatutarietat de la disposició addicional vint-i-setena del PLPGC 2020, relativa al salari mínim de referència a Catalunya.

***Segon. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat del Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020***

D'acord amb el que acabem d'anunciar, en aquest fonament jurídic segon exposarem el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat en el qual s'ha d'enquadrar l'elaboració i l'aprovació del pressupost de la Generalitat, així com també el contingut d'aquest tipus de norma legal, per tal d'aplicar-lo a

l'article 2 del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, que és objecte de la sol·licitud de dictamen i, amb caràcter general, a la totalitat d'aquest Projecte de Llei, ja que els diputats sostenen que el manteniment d'aquesta iniciativa legislativa per part del Govern, en els termes actuals, és inconstitucional. D'aquesta manera, podrem examinar-lo en el segon apartat d'aquest fonament i concloure si eventualment s'adequa a la norma fonamental i a l'Estatut o bé si, per contra, els vulnera en algun aspecte concret.

1. L'article 2 PLPGC 2020, relatiu a l'«Aprovació dels pressupostos de la Generalitat», declara que:

- «1. S'aproven els pressupostos de la Generalitat per a l'exercici 2020.
2. L'aprovació dels pressupostos de la Generalitat es produeix en el marc del principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i amb la informació necessària per a donar compliment als principis de transparència.»

Dit això, a fi de poder donar resposta a les crítiques indicades, centrarem la nostra anàlisi del marc constitucional i estatutari en els aspectes següents: naturalesa i contingut de la Llei de pressupostos de la Generalitat a l'Estatut d'autonomia i els seus mecanismes de modificació (art. 212 EAC); limitacions pressupostàries derivades del principi constitucional i estatutari d'estabilitat pressupostària (art. 135 CE i 214 EAC); principi d'interdicció de l'arbitrarietat i, específicament, de la irracionalitat en l'actuació dels poders públics (art. 9.3 CE) i utilització del decret llei en l'àmbit pressupostari (art. 64 EAC i 23 CE).

Val a dir que gairebé totes les qüestions enunciades han estat objecte de pronunciament per part d'aquest Consell en diverses ocasions (DCGE 2/2012, de 16 de gener; 1/2014, de 3 de gener; 2/2015, de 24 de febrer, i 2/2017, de 2 de març, entre d'altres), de manera que, en nom de la

brevetat, ens hi remetem, si bé a continuació les tractarem des de la concreta perspectiva ara plantejada.

A) Com hom sap, el pressupost és una de les normes cabdals per a la realització de l'autonomia política de la Generalitat, pel fet que és l'instrument principal de la direcció i l'orientació de la seva política econòmica, al servei dels objectius fixats en el programa de govern. Segons disposa l'article 212 EAC, el pressupost té caràcter anual, és únic i inclou totes les despeses i els ingressos del sector públic català, com també els dels organismes, les institucions i les empreses que en depenen. Correspon al Govern elaborar-lo i executar-lo, mentre que, d'acord amb el principi de legalitat pressupostària, és competència del Parlament examinar-lo, esmenar-lo, aprovar-lo i controlar-lo, mitjançant el procediment fixat en els articles 131 a 134 RPC.

Als efectes del nostre examen, cal recordar que les regles constitucionals recollides a l'article 134 CE estan previstes per als pressupostos generals de l'Estat i no per als pressupostos de les comunitats autònomes, raó per la qual aquests darrers es regeixen per les normes estatutàries i per d'altres que formen part del bloc de la constitucionalitat, com és el cas de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (en endavant, LOFCA). Ara bé, tal com hem recollit i ha assenyalat la doctrina constitucional, hi ha una substancial identitat entre les normes que són aplicables a un i altres, «ja que la Constitució i els estatuts (i les respectives normes desenvolupadores) "no hacen otra cosa que recoger una serie de principios que [...] 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"» (DCGE 2/2015, FJ 3, fent citació de la STC 3/2003, de 16 de gener, FJ 6; i, en el mateix sentit, STC 99/2018, de 19 de

setembre, FJ 5; 215/2014, de 18 de desembre, FJ 10; 84/2015, de 30 d'abril, FJ 4, i 108/2015, de 28 de maig, FJ 3.a).

La seva caracterització porta doncs a definir la llei de pressupostos com una norma única, de contingut determinat, exponent màxim de la democràcia parlamentària, a través de la qual, en exercici de la seva potestat legislativa, la Cambra exerceix una funció de control singular que la vincula de forma immediata amb la pròpia funció del Govern, a qui correspon la direcció i orientació de la política econòmica (STC 44/2018, de 26 d'abril, FJ 4; 223/2006, de 6 de juliol, FJ 5, i 27/1981, de 20 de juliol, FJ 4.a). En síntesi, d'acord amb el Tribunal Constitucional, «del mismo modo que son los representantes de los ciudadanos los que deben autorizar la exacción de las prestaciones patrimoniales de carácter público (art. 31.3 CE), es también al Parlamento a quien corresponde autorizar la cuantía y el destino del gasto, así como el límite temporal de los créditos presupuestarios (art. 134.2 CE)» (STC 3/2003, FJ 4).

Pel que ara interessa, i deixant de banda el debat del possible abast de les lleis de pressupostos, que no és objecte d'aquest Dictamen, el contingut propi, nuclear i essencial d'aquesta tipologia legal és, com hem dit, «la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal» (STC 206/2013, de 5 de desembre, FJ 5; 217/2013, de 19 de desembre, FJ 2, i 44/2015, de 5 de març, FJ 3.b), juntament amb les normes de naturalesa financera que desenvolupen i aclareixen els estats xifrats (STC 9/2013, de 28 de gener, FJ 3, i 238/2007, de 21 de novembre, FJ 4). Ara bé, mentre que respecte dels ingressos, que deriven d'altres normes que emparen la seva exacció, es produeix una mera estimació de la seva quantia, quant a les despeses, la llei de pressupostos constitueix una veritable autorització legislativa, tant del seu *quantum* com de la finalitat a la qual es destinen, de manera que, dins d'uns límits, l'Administració pugui disposar dels fons públics necessaris per fer front a les seves obligacions (STC 3/2003, FJ 7; 13/1992, de 6 de febrer, FJ 5, i

217/2013, FJ 2). Tot això, amb el benentès que les autoritzacions o els crèdits pressupostaris no equivalen necessàriament a una obligació d'execució de tota la despesa prevista, atès que el seu xifrat és en tot cas de quantia màxima i no prefigura una actuació determinada en la seva implementació (DCGE 1/2017, de 26 de gener, FJ 3).

Això anterior es tradueix en el respecte als principis d'unitat (els pressupostos s'han de contenir en un únic document) i universalitat (aquest document ha d'incorporar la totalitat de les despeses i dels ingressos del sector públic), tal com són definits aquells en la jurisprudència constitucional (STC 3/2003, FJ 4; 136/2011, de 13 de setembre, FJ 11, i 217/2013, FJ 2).

Com vàrem posar de manifest en el DCGE 1/2014 (FJ 2), l'exigència dels principis d'unitat i universalitat s'ha de compatibilitzar amb la necessària ductilitat pressupostària. Certament, així ho ha reconegut expressament la doctrina constitucional, que ha considerat legítima la regulació pel legislador ordinari de diversos instruments per efectuar modificacions puntuals de l'autorització de la despesa inicialment prevista. En efecte, ha admès la modificació dels crèdits, que introdueix una flexibilitat considerable en el procés d'execució pressupostària, en la mesura que «la obligación de incluir todos los gastos no significa, como parece lógico, que el contenido del presupuesto quede petrificado en el momento de su aprobación, ya que ello impediría la propia acción pública», i, en definitiva, comportaria que el pressupost no pogués complir amb eficàcia i economia la seva funció d'instrument i direcció de l'orientació política del Govern, tot adaptant-lo a les diferents eventualitats que puguin sorgir durant l'exercici (STC 206/2013, FJ 5 i 6, remetent-se a les STC 76/1992, de 14 de maig, FJ 4.a, i 3/2003, FJ 4). A més, respecte a la possible modificació dels crèdits inicials, ha afirmat que «la rigidez existente al momento de la programación presupuestaria en la elaboración de los presupuestos generales del Estado se

torna en cierta flexibilidad [...] en el momento de su posterior ejecución» (STC 217/2013, FJ 3).

En aquest mateix sentit, la jurisprudència constitucional reconeix que, tot i que als crèdits autoritzats se'ls aplica el principi d'especialitat segons el qual s'han de destinar a la finalitat específica per a la qual han estat autoritzats per la llei de pressupostos, també poden ser destinats posteriorment a la finalitat que resulti de les modificacions que s'aprovin a l'empara de la legislació vigent en la matèria (així, la citada STC 217/2013, FJ 3).

Per tant, s'ha d'entendre que en l'àmbit pressupostari es reconeix una potestat excepcional i atípica que permet al Govern alterar legítimament allò aprovat pel Parlament, en compliment d'una finalitat pública. Cal afegir que la dita potestat està prevista pel mateix legislador, que és qui habilita l'òrgan administratiu competent per modificar els estats numèrics de les lleis de pressupostos, si bé també és qui, alhora, estableix un seguit de limitacions procedimentals i quantitatives que s'han d'observar en cada cas.

Quant a les modificacions pressupostàries mitjançant una norma amb rang legal i al fil del que preveu l'article 134.5 CE («[h]avent aprovat els pressupostos generals de l'Estat, el Govern podrà presentar projectes de llei que impliquin l'augment de la despesa pública o la disminució dels ingressos corresponents a aquell mateix exercici pressupostari»), el Tribunal declara que aquesta modificació també és legítima i es pot dur a terme en «supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida» (STC 3/2003, FJ 5 i, en el mateix sentit, STC 136/2011, FJ 4; 217/2013, FJ 2, i 34/2018, de 12 d'abril, FJ 6).

Certament, puntualitza que no es pot tractar en cap cas d'una alteració indiscriminada de l'habilitació de despesa i del programa polític i econòmic

anual del Govern, ja que suposaria anul·lar els principis d'unitat i universalitat, però interpreta l'esmentat precepte constitucional en el sentit que el Govern pot sol·licitar a les Corts l'aprovació d'un crèdit extraordinari o d'un suplement de crèdit quan existeixi «"algún gasto que no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente" y no exista en los presupuestos del Estado "crédito o sea insuficiente y no ampliable el consignado" y, además, "se especifique el recurso que haya de financiar el mayor gasto público" (art. 64.1 LGP)» (STC 3/2003, FJ 5).

Fetes les consideracions anteriors, a títol il·lustratiu, resulta oportú indicar que el legislador català, de forma semblant a l'estatal, ha previst diversos mecanismes d'alteració dels crèdits pressupostaris. Així, 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 (en endavant, TRLFPC), a banda d'aquesta modificació de la quantia o la finalitat de la despesa autoritzada en casos excepcionals, que és competència del Parlament mitjançant l'aprovació de la corresponent llei (art. 5.a i 24 TRLFPC), es preveuen altres possibles modificacions de concretes autoritzacions de crèdit durant l'execució del pressupost, a fi d'ajustar-lo a les circumstàncies sobrevingudes que ho requereixin. Així, es regulen les ampliacions de crèdits (art. 35 TRLFPC, crèdits en els quals la quantia màxima de l'autorització pressupostària es pot superar en funció de la recaptació efectiva dels drets afectats o del reconeixement d'obligacions específiques de l'exercici respectiu, fet conformement a disposicions amb rang de llei); les incorporacions de romanents de crèdits (art. 37.2 TRLFPC, com a excepció al principi de l'especialitat temporal dels crèdits); les transferències de crèdit (art. 41 i 42 TRLFPC, traspasos de dotacions entre crèdits pressupostaris); la redistribució de crèdits (art. 43 TRLFPC, entre diferents partides d'un mateix concepte pressupostari) o les generacions de crèdit (art. 44 TRLFPC, excepció al principi d'especialitat quantitativa, que suposa un increment de la quantia de crèdits inicials del pressupost, com a conseqüència de

determinats ingressos no previstos o superiors als inicialment consignats). Paral·lelament, les lleis de pressupostos contenen també normes específiques sobre modificacions pressupostàries, que són aplicables per a l'exercici en curs al qual afecten (art. 7 i següents del PLPGC 2020). D'altra banda, les normes de vinculació dels crèdits previstes en les diferents lleis pressupostàries (com en el cas de l'art. 5 del PLPGC 2020) permeten destinar fons previstos en la majoria de les partides a altres finalitats, en molts casos amb l'única limitació que estiguin contingudes en el mateix capítol del pressupost, la qual cosa disminueix la necessitat de transferències de crèdit que anteriorment es produïa.

En el ja citat DCGE 1/2014, ens vàrem referir en concret a la figura dels crèdits ampliables, com a element típic i habitual del dret pressupostari, el límit econòmic de despesa del qual, si bé està afectat a un concepte o una finalitat, es troba condicionat per una possible variació durant l'any pressupostari, atesa la inevitable dificultat de càlcul en la fase d'elaboració i subsegüent aprovació dels pressupostos (FJ 2). A tall d'exemple, el PLPGC 2020 conté una exhaustiva llista de crèdits susceptibles d'ampliació; entre d'altres, per afrontar despeses extraordinàries, degudament aprovades pel Govern, derivades de plans de protecció civil en fase d'emergència o de danys de naturalesa catastròfica (art. 10).

Per tant, d'entrada, hem de dir que, ni de bon tros, qualsevol excepció al principi d'especialitat pressupostària comporta una actuació contrària al marc constitucional i estatutari (principis d'unitat i universalitat). Ans al contrari, el precitat aparell de mecanismes de flexibilitat facilita una major elasticitat d'aquesta singular llei que permet un millor grau d'operativitat per assolir l'eficiència d'un pressupost per programes i objectius, i alhora també per actuar davant circumstàncies de caràcter excepcional. Així doncs, és admissible l'aprovació de canvis, més o menys substancials, en el contingut dels crèdits inicialment aprovats en la llei de pressupostos, amb la finalitat de



donar resposta a les noves necessitats sorgides durant la seva vigència. En tot cas, però, com recordàvem en l'abans esmentat DCGE 1/2014, «resulta evident que també estan limitats per les exigències prescriptives de la legislació i els acords executius que desenvolupen any rere any el principi constitucional d'estabilitat pressupostària, tal com ja ha prescrit en diverses ocasions el Tribunal Constitucional (entre d'altres, STC 195/2011, de 13 desembre, i 203/2011, de 14 de desembre)» (FJ 2).

Per finalitzar aquesta part de la nostra exposició, cal que ens referim al Fons de contingència com a instrument juridicofinancer d'autorització de la despesa, previst actualment a l'article 31 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (en endavant, LOEPSF o Llei orgànica 2/2012). En concret, aquesta norma disposa que es tracta d'una dotació diferenciada de crèdits pressupostaris que es destinarà, si s'escau, a atendre necessitats de caràcter no discrecional que puguin presentar-se al llarg de l'exercici i que no hagin estat previstes en el pressupost inicialment aprovat. Correspon a cada administració pública, en l'àmbit de les competències respectives, determinar-ne la quantia i les condicions que han de regir la seva aplicació.

Com vàrem assenyalar en el DCGE 2/2017, el Fons de contingència, «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)» (FJ 3).

En aquest sentit, podríem considerar despeses imprevistes aquelles que sorgeixen al llarg de l'exercici i no puguin demorar-se fins al següent; que no hagin pogut ser anticipades ni planificades convenientment a l'hora d'elaborar els pressupostos i que, per tant, manquen de consignació pressupostària, i respecte de les quals l'Administració no té capacitat de decisió, com serien els casos típics d'una catàstrofe natural o d'una emergència sanitària.

Quant a Catalunya, és un recurs que s'ha incorporat a les lleis de pressupostos de la Generalitat des de fa més de quinze anys, amb una configuració que ha experimentat pocs canvis fins a l'actualitat. Als efectes d'aquest Dictamen es troba regulat en els termes abans indicats (apt. 1) a l'article 16 PLPGC 2020, el qual afegeix el procediment específic perquè aquesta dotació pressupostària es pugui aplicar. Així, pertoca al Govern aprovar-lo, a proposta del conseller competent en matèria de finances públiques, i la seva realització es fa per mitjà de transferències de crèdit a favor de la secció que correspongui a cada matèria (apt. 2). Addicionalment, s'estableix la regla general que no es pot incorporar el romanent de crèdit d'aquest Fons a exercicis posteriors (apt. 3), per bé que aquesta regla es pot exceptuar quan es tracti de finançar actuacions en matèria de sanitat, educació i lluita contra la despoblació i la Catalunya buida (apts. 4 a 6).

Respecte a la quantia màxima de què pot dotar-se el Fons, res no es disposa a la legislació catalana, a diferència de l'estatal, que per als pressupostos generals de l'Estat preveu que, com a màxim, pot arribar a consistir en una dotació equivalent al 2% de la despesa total per operacions no financeres (art. 50.1 Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària). En tot cas, com vàrem apuntar en l'abans esmentat Dictamen 2/2017, resulta clar que hauria de guardar una proporció raonable respecte de la xifra total de les autoritzacions de despesa no financera i, a títol indicatiu, el criteri quantitatiu establert pel legislador estatal pot constituir una orientació a l'hora de

valorar el seu càlcul (DCGE 2/2017, FJ 3). Pel que ara ens ocupa, el Projecte de Llei de pressupostos el dota amb 250 milions d'euros.

B) Arribats a aquest punt, hem de referir-nos al principi d'estabilitat pressupostària. A escala europea ens hem de remuntar originàriament al Tractat de Maastricht de 1992 i al Pacte d'Estabilitat i Creixement, acordat en el Consell d'Amsterdam de 17 de juny de 1997, base del compromís que adopta actualment el Tractat de funcionament de la Unió Europea (en endavant, TFUE). Així, l'article 126 TFUE (antic art. 104.C del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea), prescriu que els estats hauran d'evitar dèficits excessius (apt. 1) i, a continuació, estableix els trets generals d'un procediment que permet a les institucions europees competents (la Comissió i el Consell, en aquest cas) supervisar, recomanar, controlar i, fins i tot, multar els estats membres que incompleixin aquest objectiu. Els valors de referència emprats per analitzar la situació pressupostària i el nivell d'endeutament, com també el detall del procediment especial que s'ha d'adoptar en cas de constatar un dèficit excessiu, es troben regulats en el Protocol núm. 12, annex al TFUE, les disposicions del qual pot substituir el Consell, per unanimitat i amb la consulta prèvia al Parlament Europeu i al Banc Central Europeu. En concret, segons disposa aquest Protocol, els dits valors són el 3 % pel que fa a la proporció entre el dèficit públic previst o real i el PIB a preus de mercat i el 60 % pel que fa a la proporció entre el deute públic i el PIB a preus de mercat (art. 1). Per la seva part, l'article 136 TFUE també habilita el Consell, amb participació exclusiva en les votacions per part dels estats que tenen l'euro com a moneda, per adoptar mesures a fi de reforçar la coordinació i la supervisió de la disciplina pressupostària d'aquests estats.

Com a dret derivat, complementari i de desenvolupament de les previsions anteriors, s'han dictat successivament set reglaments i una directiva que, entre d'altres, inclouen sancions i mecanismes de vigilància i control a la

zona euro (els anomenats *Six i Two Packs*), i que estan explicitats en els DCGE 8/2012, de 2 de juliol, FJ 2, i 2/2015, de 24 de febrer, FJ 1, als quals ens remetem en nom de la brevetat.

Paral·lelament, i sens perjudici de l'aplicació de les previsions dels tractats, els estats han adoptat altres iniciatives que també s'han anat incorporant a la normativa europea, com és el cas, entre d'altres, del reforçat Tractat d'estabilitat, coordinació i governança de la Unió Econòmica i Monetària, de 2 de març de 2012, en vigor des de l'1 de gener de 2013, conegut com el Pacte fiscal europeu. Aquest darrer acord internacional, signat per gairebé tots els estats membres de la Unió (llevat de la República Txeca, de Croàcia i del, llavors encara a la Unió, Regne Unit), pretén promoure la disciplina pressupostària dels governs de la zona euro mitjançant un conjunt de regles vinculants, en particular després de la crisi de deute públic que va començar l'any 2010. Els seus objectius principals són assolir l'equilibri o superàvit en els pressupostos nacionals, reforçar l'impacte de les recomanacions de la Comissió Europea en cas de desequilibris elevats i millorar la coordinació de les polítiques dels estats membres. Pel que ara interessa, cal indicar que el Tractat preveu que les parts puguin desviar-se temporalment del seu objectiu d'equilibri a mig termini quan es donin circumstàncies excepcionals, circumstàncies aquestes que es defineixen com esdeveniments inusuals que estiguin fora de control de la part afectada i tinguin una gran incidència en la situació financera de les administracions públiques o com aquells períodes de greu recessió econòmica, sempre que la desviació temporal de la part afectada no posi en perill la sostenibilitat pressupostària a mig termini (art. 3.1.c i 3.3.b).

En l'àmbit estatal, el principi d'estabilitat pressupostària es va incorporar a l'article 135 CE mitjançant la reforma constitucional aprovada l'any 2011 per les Corts Generals, per tal de reforçar l'obligació d'Espanya amb el Pacte d'estabilitat i creixement de la Unió Europea.

És cert que aquest principi ja estava previst en el nostre ordenament en diverses normes legals estatals que imposaven límits al dèficit i al deute públic a l'empara dels articles 149.1.13 i .14 CE (també l'art. 14 LOFCA sotmetia l'emissió de deute públic per part de les comunitats autònomes a l'autorització estatal). Però, a partir de la reforma constitucional, l'exigència d'estabilitat pressupostària ja no depèn del legislador competent sinó que és un mandat vinculant i indisponible per a tots els poders públics. Altrament, permet el control de l'Estat sobre els pressupostos autonòmics i la despesa de les comunitats autònomes (i dels ens locals), alhora que limita el dèficit estructural i el volum del deute públic.

Amb relació a aquest principi constitucional, ens remetem al que hem raonat a bastament en el DCGE 8/2012, sobre la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i, pel que fa a la seva aplicació concreta als pressupostos de la Generalitat, al DCGE 2/2015, sobre el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015. No obstant l'anterior, efectuarem a continuació algunes consideracions, en la mesura que totes les fases del cicle pressupostari estan condicionades per la normativa europea i estatal i, si escau, catalana, en matèria d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

D'entrada, podem destacar la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (en endavant, Llei orgànica 2/2012 i o LOEPSF) desenvolupa el principi d'estabilitat pressupostària previst a l'article 135 CE, tot i que no el defineix com un concepte exactament equivalent a la prohibició europea de dèficits excessius (art. 126 TFUE), sinó com la situació d'equilibri o superàvit estructural (art. 3, 11 i 15 LOEPSF). Correspon al Govern de l'Estat fixar els objectius d'estabilitat de les comunitats autònomes, després d'un procediment en el qual participen aquestes i altres autoritats estatals (art. 16 LOEPSF).

Addicionalment i ineludible, la Llei orgànica 2/2012 afegeix el concepte de sostenibilitat financera (art. 4.2 LOEPSF), entesa com la capacitat per finançar compromisos de despesa presents i futurs dins dels límits de dèficit i deute públic, d'acord amb el que estableix la mateixa Llei orgànica, que declara que el volum de deute públic no pot ser superior al 60 % del PIB nacional en termes nominals o al que estableixi la normativa europea (art. 13 i 14 LOEPSF) i, finalment, conté la regla de despesa (art. 12 LOEPSF), que tampoc no està prevista al text constitucional.

Seguidament, hem de recordar que la LOEPSF disposa que, en cas que no s'assoleixin els objectius de consolidació dels pressupostos i el control de la despesa pública, l'Estat pot posar en marxa un seguit de mecanismes per garantir el compliment d'aquestes obligacions i impedir l'incompliment dels objectius de dèficit, de deute i de la regla de despesa. Tal com vàrem dir en el nostre DCGE 8/2012, des d'una perspectiva competencial, la Llei orgànica 2/2012 ha establert un marc de planificació i vigilància molt estricte per al conjunt de les administracions públiques, que afecta fortament l'autonomia financera de les comunitats autònomes. Així, vàrem considerar que, «si bé el legislador orgànic disposa d'un cert marge de discrecionalitat per desenvolupar el mandat del reformat article 135 CE, no per això té llibertat plena en aquesta tasca». I vàrem afirmar que aquest desenvolupament s'havia de cenyir a les matèries a les quals remet el citat precepte constitucional, descartant les obligacions que no estiguessin directament connectades amb la finalitat que aquest pretén assolir, tenint, en tot cas, en compte els diferents elements en presència. D'aquesta manera, es tracta que els objectius d'estabilitat pressupostària no comportin una limitació indeguda, més enllà de l'estrictament imprescindible, de l'autonomia financera de les comunitats autònomes (FJ 2).

Val a dir, però, que l'esmentada Llei orgànica 2/2012 ha estat objecte de pronunciament per part del Tribunal Constitucional, que ha avalat en conjunt el seu contingut, així com també les facultats restrictives que s'atribueixen a l'Estat en relació amb aquesta qüestió, entenent que tots els nivells de govern han d'adoptar les mesures d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera en la forma i segons els procediments que s'hi preveuen (STC 215/2014).

En particular, aquesta Llei orgànica dissenya mesures de tipus preventiu, d'aplicació automàtica o d'advertiment (art. 18 i 19 LOEPSF); de caràcter correctiu, d'aplicació també automàtica o bé consistents en l'elaboració de plans economicofinancers o de reequilibri, juntament amb informes de seguiment (art. 20 a 24 LOEPSF); de naturalesa coercitiva, com serien l'aprovació de la no disponibilitat de crèdits o la realització de dipòsits bancaris amb la supervisió d'un comitè d'experts (art. 25 LOEPSF) o, inclús, de compliment forçós (art. 26 LOEPSF).

Adicionalment a les competències atribuïdes al Consell de Política Fiscal i Financera per part de la Llei orgànica 2/2012, en relació amb el control i seguiment dels objectius d'estabilitat pressupostària i deute públic, cal fer esment també de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIREF), instituïda per la Llei orgànica 6/2013, de 14 de novembre. Es tracta d'un òrgan autònom, de naturalesa consultiva, que té la finalitat de garantir el compliment dels objectius de l'article 135 CE per part de les administracions públiques, mitjançant l'avaluació contínua del cicle pressupostari, de l'endeutament públic i de l'anàlisi de les previsions econòmiques (art. 2).

Pel que fa a aquest any 2020, el Consell de Ministres, reunit el passat 11 de febrer, va aprovar els objectius d'estabilitat pressupostària, fixant un dèficit global de l'1,8% del PIB, que es reparteix en un 1,1% per a la Seguretat Social, un 0,5% per a l'Administració de l'Estat, un 0,2% per a les

comunitats autònomes i una situació d'equilibri per als ens locals. Tanmateix, arran del que hem avançat en el fonament jurídic primer, aquests objectius podrien ser replantejats, atesa la magnitud de la crisi sanitària col·lectiva de la COVID-19 i les mesures econòmiques i de despesa que es vagin adoptant a fi d'intentar pal·liar al màxim els efectes derivats d'aquesta situació.

Respecte al marc normatiu català en matèria d'estabilitat pressupostària, cal fer al·lusió a l'article 214 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència per establir els límits i les condicions per assolir els objectius d'estabilitat pressupostària dins els principis i la normativa de l'Estat i de la Unió Europea. I, així mateix, a nivell de legalitat ordinària, l'article 27.2 TRLFPC, que prescriu amb caràcter general que el pressupost de la Generalitat ha d'aprovar-se equilibrat entre l'estat d'ingressos i l'estat de despeses. Fora d'això, s'ha d'apuntar que la fins fa poc vigent Llei 6/2012, de 17 de maig, d'estabilitat pressupostària, que contenia una regulació més àmplia, ha estat derogada per la Llei 5/2017, de 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni.

C) A continuació, farem esment del principi constitucional d'interdicció de l'arbitrarietat en l'actuació dels poders públics (art. 9.3 CE) i, específicament, de la prohibició d'una actuació irracional per part seva. Als efectes d'aquest Dictamen, l'aplicarem des de la perspectiva del poder legislatiu: d'una banda, pel que fa a l'exercici de la facultat d'iniciativa legislativa que el Govern té estatutàriament atribuïda, la qual comprèn la potestat d'impulsar un projecte de llei amb un determinat contingut, per a la seva ulterior tramitació i, si escau, aprovació pel Parlament, i, de l'altra, quant al contingut mateix del qual ha dotat al Projecte de llei proposat.



En aquest sentit, cal recordar que la iniciativa legislativa pressupostària, en la mesura que es tradueix en la principal llei per desenvolupar la política econòmica, és una competència que li ha estat atribuïda en exclusiva al Govern (art. 212 EAC) respecte de la qual, com a àmbit d'acció pròpia, li corresponen determinades prerrogatives. Seria el cas, per exemple, de les limitacions establertes durant la tramitació parlamentària dels pressupostos quant a la presentació d'esmenes i els requisits que aquestes han de reunir (art. 131.5, 132 i 133 RPC) o, si extrapolem els principis constitucionals (art. 134.6 CE, recollit a l'art. 119 RPC) durant la seva execució, de la facultat de veto (motivat) que li ha estat reconeguda davant tota proposició de llei o esmena parlamentària que suposi un increment de crèdits o una disminució dels ingressos, en el sentit que requereix la conformitat prèvia del Govern, decisió aquesta sobre la qual la Mesa no pot fer un control basat en un judici d'oportunitat política (STC 17/2019, d'11 de febrer, FJ 3 i 4; 94/2018, de 17 de setembre, FJ 5, i 34/2018, FJ 7 i 9).

Igualment, amb caràcter general respecte del control de constitucionalitat de les lleis, la doctrina ha afirmat sovint que aquest control s'ha d'exercir de forma que no s'imposin constriccions indegudes al poder legislatiu i es respectin les seves opcions polítiques, alhora que s'ha de dur amb molta cautela quan es tracta d'aplicar preceptes generals i indeterminats, com és el d'interdicció de l'arbitrarietat en les actuacions dels poders públics ex article 9.3 CE. Així, en examinar una norma legal cal verificar si estableix una discriminació, ja que la discriminació comporta sempre una arbitrarietat, o bé, malgrat no establir-la, si manca de tota explicació racional, cosa que també suposaria una arbitrarietat, sense que sigui pertinent realitzar una anàlisi de fons de totes les motivacions possibles de la norma i de totes les seves possibles conseqüències (STC 233/1999, de 16 de desembre, FJ 11; 104/2000, de 13 d'abril, FJ 8; 242/2004, de 16 de desembre, FJ 7; 47/2005, de 3 de març, FJ 7, o 93/2017, de 6 de juliol, FJ 3). En efecte, si el legislador opta per una determinada configuració legal d'una matèria o sector de

l'ordenament, no és suficient la simple discrepància política per titllar la norma d'arbitrària, «confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales» (STC 99/1987, d'11 de juny, FJ 4.a; 227/1988, de 29 de novembre, FJ 5, o 73/2000, de 14 de març, FJ 4).

Per tant, les «lleis aprovades en el marc de les institucions i el procediment legislatiu democràtics compten amb la presumpció de validesa pel que fa a la seva interpretació». I, d'acord amb això, l'arbitrarietat «tan sols esdevé rellevant des de la perspectiva de la interpretació constitucional en els supòsits excepcionals de conduir a un resultat de discriminació o manca absoluta d'explicació racional de la norma (STC 47/2005, de 3 de març, FJ 7, i 136/2011, de 13 de setembre, FJ 12.b)» (DCGE 1/2012, de 10 de gener, FJ 4, i, en la mateixa línia, DCGE 11/2012, de 22 d'agost, FJ 5).

Certament, aquesta doctrina general és la que ha estat emprada pel Tribunal Constitucional per rebutjar la impugnació dels pressupostos o de determinades partides pressupostàries, com a normes que emanen legítimament dels poders públics i gaudeixen també de la presumpció de legitimitat. Així, es pot discrepar del seu contingut però sense que això comporti necessàriament que responguin a un caprici o a un mer voluntarisme del legislador. Poden existir, doncs, altres alternatives defensables, però l'anterior no habilita per interferir en el marge d'apreciació que correspon al legislador pressupostari ni per examinar l'oportunitat de la mesura legal en el sentit de si és o no la més adequada. El control que s'exerceixi ha de ser només per comprovar si s'ha excedit en el dit marge de llibertat, creant una diferència de tracte irracional o arbitrària (STC 13/2007, de 18 de gener, FJ 3 i 4).

Semblantment, el Tribunal ha repetit que tampoc no és tasca seva «examinar si las estimaciones de crecimiento económico que sirvieron de

base a la elaboración del presupuesto fueron técnicamente correctas, o políticamente pertinentes, sino únicamente si la norma que se impugna es irracional». Pel que ara interessa, ha destacat la complexitat del procediment d'aprovació dels pressupostos, que pot suposar que els escenaris pressupostaris pluriennals que serveixen de base per establir els objectius de dèficit s'hagin elaborat mesos abans i, per tant, amb molta antelació. Seguint amb aquest raonament, ha posat de manifest que resulta possible que els dits escenaris quedin desfasats i esdevinguin, per aquest motiu, irrealistes, com també excessivament optimistes les previsions d'ingressos i desquadrades les previsions de finançament dels crèdits. Nogensmenys, ha conclòs que no per això el legislador pressupostari ha actuat amb arbitrietat ni irracionalment. En altres paraules, entén que el procés mateix d'elaboració del pressupost no pot garantir que les previsions de creixement econòmic que li han servit de base per a la seva elaboració s'acabin complint. D'altra banda, qui al·lega l'arbitrietat de la llei, conforme als seus criteris, ha de raonar-la en detall i oferir una justificació que pugui ser convincent de la seva imputació (STC 206/2013, FJ 8). En la mateixa línia també ha dit que no és procedent l'al·legació d'arbitrietat quan el legislador pressupostari es limita a consignar en els estats d'ingressos i despeses les partides derivades del sistema de finançament en vigor en el moment de la seva elaboració, per molt que aquest hagi canviat posteriorment (STC 96/2016, de 12 de maig, FJ 3).

Igualment, en relació amb la projecció d'aquests principis constitucionals en l'examen de les dotacions pressupostàries, aquest Consell ha reiterat que no pot consistir a «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» (DCGE 2/2017, FJ 3). I també que no li correspon analitzar «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)» (DCGE 2/2015, FJ 3).

En definitiva, dins de l'àmbit de la discrecionalitat i del criteri d'oportunitat política que correspon al Govern a l'hora d'elaborar el principal instrument de direcció de la seva política econòmica per dur a terme l'acció i el programa de govern, caldrà constatar, en l'aplicació d'aquest paràmetre, si la presentació i no retirada del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, amb el contingut que presenta (segons la versió del Dictamen de la Comissió d'Economia i Hisenda), i que, tot i les circumstàncies actuals, es declara respectuós amb el principi d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera (art. 2), té caràcter arbitrari o és manifestament irracional, en els termes abans exposats.

D) A l'últim, pel que fa al paràmetre d'estatutarietat relatiu al decret Llei (art. 64 EAC), el Consell ha elaborat una copiosa i consolidada doctrina, principalment sobre el significat del pressupòsit formal habilitant (necessitat extraordinària i urgent), que justificaria la seva adopció com a instrument legislatiu legítim per part del Govern, com també, tot i que en menys ocasions, respecte de les matèries que són vedades a la seva regulació, doctrina a la qual ara ens remetem (DCGE 7/2010, de 22 d'abril, FJ 2; 2/2012, FJ 2 i 3; 16/2013, de 5 de novembre, FJ 2; 17/2013, de 15 de novembre, FJ 2; 15/2014, de 3 de juliol, FJ 2; 5/2015, FJ 2, i 2/2019, de 22 de febrer, FJ 2).

A tall de recordatori, fem esment del que vàrem dir en un dels nostres primers pronunciaments consultius:

«El pressupòsit habilitant consisteix, d'acord amb l'article 64.1 EAC, en la imprescindible concurrència d'una necessitat extraordinària i urgent que doni empara i, per tant, habiliti el Govern per aprovar-lo. La doctrina del Consell,

així com la jurisprudència constitucional en aquells aspectes en què és traslladable, han precisat la distinció entre l'element de la urgència i el del caràcter extraordinari. La urgència es vincula a la impossibilitat d'implementar el contingut de la regulació o, en altres paraules, d'assolir la finalitat desitjada o cercada, mitjançant el procediment parlamentari comú previst per a la resta d'iniciatives legislatives. Així, i d'acord amb aquestes condicions, el Govern únicament estaria legitimat per exercir la seva potestat normativa mitjançant decret llei quan per la via de la tramitació parlamentària de naturalesa més urgent no fos raonablement viable o possible assolir els objectius perseguits per l'acció normativa (en aquest sentit, vegeu les STC 137/2011, de 14 de setembre, FJ 4; 68/2007, de 28 de març, FJ 6; 137/2003, de 3 de juliol, FJ 3; 11/2002, de 17 de gener, FJ 4, i 6/1983, de 4 de febrer, FJ 6).

Quant a la naturalesa extraordinària de la necessitat, ha estat interpretada com el supòsit excepcional en el qual la conjuntura circumstancial requereix una intervenció normativa immediata per part del poder executiu. Generalment, el caràcter extraordinari ha estat acceptat quan està connectat a situacions fàctiques amb una especial transcendència o repercussió en l'àmbit econòmic o social. En aquests contextos, l'apreciació deferent respecte del marge de decisió del Govern, a l'hora d'exercir la seva capacitat legislativa, ha prevalgut per damunt d'altres interpretacions de caire més restrictiu. Així, la doctrina constitucional va considerar aquestes situacions com a «coyunturas económicas problemáticas» per al tractament de les quals és adequada i pertinent la legislació d'urgència (per totes, vegeu la STC 23/1993, de 21 de gener, FJ 5). Tot i així, cal esmentar que, d'ençà de l'any 2007, l'alt tribunal en diverses resolucions (STC 68/2007, de 28 de març; 31/2011, de 17 de març, i 137/2011, de 14 de setembre) s'ha inclinat per un control més intens del pressupòsit formal i ha declarat contraris a l'article 86 CE determinats decrets llei que no responien a una situació econòmica problemàtica i respecte dels quals no estava suficientment justificada, de forma explícita i raonada, la necessitat urgent i extraordinària. Valorada, però, la doctrina, en conjunt, és favorable a la validació envers la normativa que s'aprova en circumstàncies d'especial conjuntura econòmica que requereixen una acció normativa urgent, sempre que, això sí, aquestes hagin

estat degudament —és a dir, suficientment— exposades i justificades en el text de la norma.» (DCGE 1/2012, FJ 2)

Pel que fa als límits materials del decret llei, la regulació estatutària (art. 64.1 EAC) presenta característiques específiques pròpies respecte de l'article 86 CE, ja que entre les matèries no susceptibles de ser regulades per aquest instrument governamental destaca la referida al «pressupost de la Generalitat», que no figura expressament recollida en la norma constitucional.

Per tal de donar un abast a aquesta limitació podem partir de la naturalesa mateixa de la llei de pressupostos, tal com l'hem definit al començament d'aquest fonament jurídic. Així, cal recordar l'essencialitat de la institució pressupostària per a un estat social i democràtic de dret, atès que, en la mesura que l'elabora el Govern i que conté la totalitat dels ingressos i les despeses del sector públic, actua com a vehicle d'orientació i direcció de la seva política econòmica. Al mateix temps, com hem vist, la seva aprovació pel Parlament li permet a aquest assegurar el control democràtic del conjunt de l'activitat financera pública, participar en l'activitat de direcció política mitjançant l'aprovació o el rebuig del programa polític econòmic i social que està representat en els pressupostos i controlar que l'assignació dels recursos públics es faci equitativament.

D'acord amb l'esmentada naturalesa, si la funció bàsica de la llei de pressupostos és autoritzar la despesa màxima del Govern, resulta clar que no és admissible que qualsevol norma ulterior la modifiqui sense cap límit o indiscriminadament. Això no significa, com hem explicat anteriorment, que sigui una llei inalterable i que no admeti una certa flexibilitat a l'hora de modificar o incidir en el seu contingut, quan raons d'economia i eficàcia o d'interès general així ho exigeixin. En aquest sentit, hem vist que la doctrina constitucional admet els mecanismes habituals de modificació pressupostària

que preveu la legislació vigent en aquest àmbit, que s'han d'exercir amb cautela, però també altres modificacions puntuals dels pressupostos de més importància en supòsits excepcionals i en normes amb rang legal, quan es tracti d'una despesa inajornable per donar resposta a noves necessitats, circumstàncies sobrevingudes o imprevistos (STC 3/2003, FJ 5).

En tot cas, però, és evident que no resultaria compatible amb els principis d'unitat i universalitat pressupostaris una regulació dels pressupostos de caràcter fragmentat que no permetés identificar el contingut essencial d'aquesta llei especial o, el que seria el mateix, que hi hagués una multiplicitat de lleis reguladores dels pressupostos en un mateix exercici (ibídem, FJ 9).

És, doncs, aquest contingut propi i necessari de la llei de pressupostos, que resulta predeterminat constitucionalment i estatutària, el nucli indisponible per al decret llei. Com vàrem dir en el DCGE 2/2012, sobre el Decret llei 4/2011, de 20 de desembre, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària, aquesta exclusió té com a primera conseqüència que el pressupost de la Generalitat no pugui ser aprovat per decret llei. Es tracta d'una restricció expressament prevista a l'Estatut però que també deriva del principi de competència que atribueix al Parlament la seva tramitació i aprovació per mantenir l'equilibri entre els poders legislatiu i executiu, protegint el dret d'esmena (art. 134.1 i .6 CE), que resultaria vulnerat pel decret llei. Confirmaria aquesta interpretació la doctrina constitucional quan declara que no són matèries susceptibles de ser regulades per decret llei aquelles «para las que la Constitución prevea *expressis verbis* la intervención de los órganos parlamentarios bajo forma de ley» (FJ 2, fent citació de la STC 60/1986, de 20 de maig, FJ 2, i de la ITC 179/2011, de 13 de desembre, FJ 8).

En aquell mateix Dictamen, vàrem apuntar també que s'han de considerar igualment excloses de l'àmbit material d'aplicació del decret llei fixat per l'article 64.1 EAC les normes de naturalesa financera que aclareixen i desenvolupen els estats xifrats per a la seva execució congruent o simètrica en el respectiu període anual i formen una unitat indissoluble amb aquests (FJ 2).

A l'últim, cal assenyalar que el Tribunal Constitucional ha admès habitualment modificacions als pressupostos mitjançant decret llei, amb la finalitat de flexibilitzar-los i adaptar-los a les diferents eventualitats, dins del respecte als principis d'estabilitat i sostenibilitat financera (STC 206/2013, FJ 6).

2. Un cop exposat el paràmetre, ens pertoca dilucidar els motius d'impugnació del Projecte de Llei de pressupostos, segons els hem recollit en el fonament jurídic primer, relatiu a l'objecte del Dictamen.

A) Com a primera consideració rellevant, hem de recordar, tal com hem indicat anteriorment, que les lleis de pressupostos són «l'instrument bàsic de la direcció i l'orientació econòmica del Govern», en paraules de la jurisprudència constitucional. Aquesta premissa inequívoca, emmarcada en l'autonomia política de la Generalitat de Catalunya, en els termes regulats per l'Estatut, concretament en el capítol II del títol VI EAC, situa la controvèrsia en el nucli mateix d'una de les capacitats principals i clau del poder executiu, en col·laboració amb la funció legislativa del Parlament, per exercir la funció rectora de la governança i de les polítiques públiques de Catalunya.

No hi ha dubte, per tant, d'una banda, de la importància nuclear de la Llei de pressupostos en el sistema democràtic de govern, quant a la seva direcció



econòmica, i, de l'altra, de la titularitat del Govern i del Parlament en l'elaboració, la proposta i l'aprovació d'aquest tipus de llei.

Així, doncs, l'escrutini jurídic del seu contingut s'ha de concretar i alhora limitar a aquells estrictes aspectes que tant la Constitució com l'Estatut estableixen com a requisits fonamentals i ineludibles per a la seva validesa. Altrament, estaríem interferint en una de les potestats bàsiques dels poders públics a l'hora de planificar i exercir les funcions que el sistema constitucional els encomana.

Respecte del conjunt d'aquests elements, la sol·licitud de dictamen basa els seus retrets en els aspectes següents, als quals limitarem el nostre examen.

A tall de resum, els diputats del Grup Parlamentari de Ciutadans consideren que l'article 2 PLPGC 2020, en la mesura que declara que «[l]’aprovació dels pressupostos de la Generalitat es produeix en el marc d’estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i amb la informació necessària per a donar compliment als principis de transparència» és «a todas luces falaz y, por tanto, irracional su aprobación parlamentaria so pena de incurrir en grave inconstitucionalidad». I ho consideren així perquè, arran de l'esclat de la pandèmia de la COVID-19 i dels efectes que aquesta comportarà a nivell econòmic i pressupostari (sensiblement la disminució dels ingressos i l'augment de la despesa), «la aprobación de la ley de presupuestos en sus términos actuales de taumatúrgica afirmación de elaboración de conformidad con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera [art. 135 CE] sería un acto contrario a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos puesto que no se ampararía en la más mínima evidencia objetiva y razonable». A més, diuen, l'incompliment dels dits principis «no solamente comporta la violación de los principios ínsitos al principio de estabilidad presupuestaria, sino que puede implicar además un incumplimiento del Derecho de la Unión Europea puesto que [sic] la

intencionada omisión de un factor relevante de distorsión en la previsión de ingresos públicos».

Altrament, els peticionaris al·leguen que el Govern de la Generalitat, en la mesura que no preveu específicament l'impacte econòmic, tributari, pressupostari, social i sanitari de les esmentades circumstàncies de crisi en el Projecte de Llei de pressupostos, se situa «deliberada e intencionadamente en una situación excepcional» que podria «conllevar la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la Ley de presupuestos por cualquier norma legal, lo que supondría tanto como anular las exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 de la Constitución española». Igualment, entenen que aquesta omisió en la norma pressupostària suposa la vulneració de l'article 23 CE, per dues raons: perquè obliga els parlamentaris a participar en la tramitació d'un procediment legislatiu que és contrari als articles 9.3, 134 i 135 CE i perquè comportarà la necessitat de fer front a una situació que ha esdevingut urgent i d'extraordinària necessitat per la «intencionada inacció» del mateix Govern, mitjançant el recurs a l'instrument del decret llei en el qual la intervenció dels representants parlamentaris és més restringida.

Anem per parts. En primer lloc, quant a la manca de tota raó i l'arbitrarietat com a causes d'inconstitucionalitat d'una norma legal, hem d'indicar, abans de res i tal com hem descrit en el paràmetre, que els potencials motius de rellevància són molt limitats des d'un punt de vista jurídic, en vista de l'article 9.3 CE.

Sobre el contingut i l'abast d'aquesta doctrina, ens hem pronunciat en diverses ocasions; així, a tall de recordatori, ens és suficient amb el que tot just hem exposat en el fonament jurídic anterior i amb els dictàmens de què hem fet esment, en els quals vàrem tractar les lleis de pressupostos de la Generalitat des d'aquesta mateixa perspectiva.

En concret, tal com hem indicat en el nostre darrer Dictamen (DCGE 2/2020, de 17 de febrer), per tal d'apreciar la vulneració d'aquests principis constitucionals en una llei, cal que aquesta constitueixi una regulació articulada sobre unes proposicions inacceptables, ja sigui perquè parteix d'unes premisses contràries a la raó o perquè contravé determinats principis bàsics de l'ordre constitucional, com serien els d'igualtat i no-discriminació, o bé perquè preveu unes conseqüències nítidament incompatibles amb la norma fonamental, com és habitualment el supòsit de limitacions il·legítimes de l'exercici de drets i les llibertats garantits pels tractats internacionals o per la Constitució mateixa.

Es tracta, per tant, de supòsits relativament excepcionals vinculats, com acabem d'assenyalar, a l'enjudiciament de normes que afecten drets i llibertats, per raó d'una restricció inacceptable per innecessària, no idònia o desproporcionada, o també, i encara més estranyament, de casos de lleis manifestament no idònies o mancades de la raó més bàsica en la seva formulació.

Així doncs, l'examen que ens pertoca realitzar, sobre la base de la perspectiva juridicoconstitucional que acabem d'indicar, de cap manera no pot ser confós ni tampoc es pot encavalcar amb una anàlisi d'oportunitat o de coherència en vista d'altres vessants materials o sectorials, com podria ser l'econòmic o el predictiu, ni tampoc, per descomptat, el de la lògica política o el de la coherència respecte del context fàctic. En realitat, considerem que la nostra tasca ni tan sols pot arribar a escometre un càlcul valoratiu de la coherència de les xifres que són consignades en els estats d'ingressos i de despeses que integren el conjunt del pressupost, llevat del cas d'una irracionalitat elemental que per la seva substantivitat contaminés una part o el tot del Projecte de llei.

Aquest darrer supòsit, tal com hem vist que l'ha interpretat el Tribunal Constitucional en la seva jurisprudència quan ha realitzat l'enjudiciament de normes pressupostàries (STC 13/2007, FJ 3 i 4, i 206/2013, FJ 8) i com també l'hem tractat nosaltres en dos dictàmens sobre els pressupostos de la Generalitat (DCGE 2/2015, FJ 3, i 2/2017, FJ 3), per poder ésser apreciat hauria de comportar una manca de sentit tal que evidenciés per si sola una manifesta incapacitat per donar compliment a la finalitat a la qual respon l'autorització de despesa o el crèdit en qüestió. I per ser considerat com a irracional el conjunt d'uns pressupostos, la seva manca de raó hauria de ser global de forma que es traslladés a tota la llei i li impedís actuar com l'instrument bàsic de la direcció econòmica d'un país i del seu sector públic.

I en aquest punt, com completarem més endavant amb altres arguments, podem afirmar que, segons els nostres parer i criteri el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat per a l'any 2020, en el seu conjunt, malgrat que parteixi d'un escenari de consolidació econòmica i no prevegi, perquè de fet era impossible de preveure, l'emergència de la crisi ocasionada pel virus SARS-CoV-2 en el moment en què va ser elaborat, no es transforma per aquest motiu en irracional, a l'efecte del seu examen de constitucionalitat. Altrament, com hem vist, el pressupost compta amb mecanismes d'adaptació establerts al Projecte de Llei mateix, com ara les partides de contingència per fer front a una primera etapa o els crèdits ampliables, però també amb altres instruments de modificació recollits a la normativa general pressupostària. A més a més, és susceptible de ser complementat en clau de futur per altres normes amb rang de llei de contingut econòmic i sectorial que coadjuvin a tractar la situació i a redreçar-la progressivament segons les necessitats i les conseqüències canviants i desconegudes encara a hores d'ara.

En conseqüència, un cop descartades aquestes vies d'argumentació, ens pertoca centrar-nos en la possible col·lisió amb el principi d'estabilitat pressupostària previst a l'article 135 CE. Amb caràcter previ, i molt

breument, volem indicar, respecte de la referència que conté la sol·licitud de dictamen a l'article 134 CE, que el contingut d'aquest fa esment al procediment i als requisits de la llei dels pressupostos generals de l'Estat i, per tant, no és d'aplicació directa a la llei de pressupostos de la Generalitat, el procediment i els requisits de la qual són regulats a l'Estatut. I això anterior, sens perjudici que els principis constitucionals pressupostaris també són d'obligat compliment per a la llei catalana (unitat, universalitat i reserva de llei pressupostària), segons la interpretació duta a terme per la jurisprudència del Tribunal Constitucional, la qual hem tingut ocasió de descriure abans.

Fet aquest breu apunt preliminar, hem de recuperar el principi d'estabilitat pressupostària. De fet, aquest Consell, en diverses ocasions, tal com ho hem descrit en el paràmetre de constitucionalitat recollit en aquest fonament jurídic mateix (per tots, DCGE 8/2012, FJ 2), ha analitzat el principi constitucional esmentat i el seu impacte en l'ordre constitucional i en l'estat compost de les autonomies.

Pel que aquí ara ens interessa, ens resulta suficient recordar que el principi d'estabilitat pressupostària té una projecció múltiple i descendent: s'acorda i es concreta en l'àmbit de la Unió Europea i es desplega i s'aplica en els diversos estats membres i, dins d'aquests, en els diferents nivells polítics i administratius que configuren la seva estructura d'organització territorial. Per tant, el seu caràcter és vinculant i ha de ser tingut en compte en l'elaboració del conjunt de pressupostos a través dels quals operen els múltiples poders estatals i subestatals.

En el cas de l'Estat espanyol, com sabem, la seva previsió constitucional s'incorporà l'any 2011 mitjançant la reforma, pel procediment de lectura única, de l'article 135 CE. I, certament, els pressupostos de la Generalitat, en tots els seus cicles, han de complir de manera estricta les previsions

recollides en el precitat article constitucional, així com les de la Llei orgànica 2/2012. A tall de síntesi, podem ressaltar que aquesta, per la seva banda, estableix el principi d'estabilitat pressupostària de les administracions públiques, entès com la situació d'equilibri o superàvit estructural (art. 3.2 LOEPSF); el de sostenibilitat financera, com la capacitat per finançar compromisos de despesa presents i futurs dins dels límits de dèficit, deute públic i morositat del deute comercial (art. 4.2 LOEPSF), i la regla de la despesa, que prescriu que aquesta no podrà superar el valor de referència de creixement del PIB de mig termini de l'economia espanyola (art. 12.1 LOEPSF). Efectivament, les previsions esmentades es concreten i es xifren periòdicament i anual mitjançant acord del Consell de Ministres i, dintre dels topalls màxims establerts, per part dels respectius òrgans de govern autonòmics.

Doncs bé, l'aprovació del Projecte de Llei de pressupostos que estem examinant, segons preveu l'article 2, «es produeix en el marc del principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i amb la informació necessària per a donar compliment als principis de transparència» (apt. 2). Així, de la seva literalitat es desprèn directament la seva subjecció formal i inicial a les prescripcions constitucionals ex article 135 CE. A més, s'ha de tenir present que, com ja hem dit, més enllà d'aquesta declaració formal, l'ordenament jurídic, i concretament l'esmentada Llei orgànica 2/2012, atribueix un ampli i divers ventall de mecanismes executius i administratius de control, per part de les autoritats centrals, adreçats a fer el seguiment i la validació al llarg de l'exercici pressupostari dels objectius (dèficit, deute i regla de despesa) prèviament fixats en aquest àmbit de les finances públiques.

Així mateix, també hem remarcat l'existència de l'AIReF com a autoritat independent i consultiva que vetlla per l'avaluació continuada i dinàmica del cicle pressupostari, inclosos els factors de l'endeutament públic i l'anàlisi de

les previsions econòmiques, mitjançant l'emissió d'informes, opinions i estudis (art. 2 i 5 Llei orgànica 6/2013). A més, l'incompliment reiterat del deure de col·laboració de les administracions públiques amb l'AIReF pot portar aparellada (prèvia audiència del subjecte afectat) la imposició de mesures automàtiques de correcció (art. 4.3 Llei orgànica 6/2013).

Un cop expressats aquests elements determinants, hem de situar-nos en les objeccions dels diputats sol·licitants del Dictamen, les quals se sustenten totes elles en una eventual previsió de l'evolució de l'economia i de les necessitats de despesa pública, com a conseqüència de la crisi originada per la pandèmia de la COVID-19, però, com diem, aquesta predicció, per factible que pugui acabar esdevenint, no és transcendent a l'efecte de la seva present avaluació en clau juridicoconstitucional.

I no és motiu tampoc d'una taxa d'inconstitucionalitat perquè la mateixa naturalesa flexible de la tipologia de les lleis de pressupostos desactiva aquesta prevenció, com hem indicat abans i en diverses ocasions al llarg d'aquest Dictamen. Sobre el retret esmentat que es formula contra el Projecte de Llei de pressupostos, és molt important remarcar que aquestes lleis economicoprogramàtiques, atesa la seva finalitat bàsica de direcció i orientació econòmica de les polítiques públiques durant el transcurs, com a regla general, d'un any natural, són essencialment flexibles i adaptatives. Són lleis no petrificades, segons expressió del Tribunal Constitucional (STC 206/2013, de 5 de desembre, que cita les STC 76/1992 i 3/2003), que es projecten en origen, per part del Govern, tenint en compte nombroses dades estimatives, com és per excel·lència el cas de l'estat d'ingressos, i que, segons evolucionen determinats indicadors i paràmetres, s'han d'anar ajustant a la realitat emergent i canviant.

Una evidència d'aquest fet és la mateixa configuració normativa de les lleis de pressupostos, les quals compten, com hem reiterat, amb una tipologia

variada d'instruments i mecanismes que, sota el paraigua del principi d'unitat i d'universalitat, faciliten la modificació dels estats de comptes inicials, sobretot quant a les despeses autoritzades. En aquest sentit, en el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat hem descrit els més destacats i habituals, com són, a nivell de potestat governamental, els crèdits ampliables, les transferències de crèdit, les incorporacions de romanents o les generacions de crèdit, però també, mitjançant normes amb rang legal, els suplementos de crèdit o els crèdits extraordinaris, que són previstos, amb caràcter general, a la legislació pressupostària (art. 5.a, 24, 35, 37.2, 41, 42, 43 i 44 TRLFPC) i a les mateixes lleis de pressupostos, amb especificitats pròpies (art. 7 i seg. PLPGC 2020).

Aquesta lògica dinàmica és predicable de totes les normes pressupostàries, tant en l'àmbit local, en el cas de les lleis autonòmiques i estatals, com quan es tracta de la Unió Europea. De fet, aquesta darrera, pel que ara interessa, ja ha anunciat que adoptarà les mesures financeres i pressupostàries corresponents per fer front a una crisi que desborda el marc europeu, i que ha esdevingut mundial. Sense anar més lluny, i malgrat que encara no comptem amb les decisions executives i normatives definitives en el moment de cloure aquest Dictamen, la Comissió Europea ja ha proposat al Consell, el dia 20 de març de 2020, en la Comunicació citada en l'anterior fonament jurídic, que la Unió, juntament amb l'adopció d'altres mesures, flexibilitzi l'aplicació del marc d'estabilitat pressupostària europeu, tal com preveuen els preceptes citats del Reglament (CE) 1466/97 i del Reglament (CE) 1467/97, per tal que es puguin aplicar les mesures necessàries per contenir la pandèmia i mitigar els seus efectes negatius.

En conseqüència, el criteri d'aquest Consell és que el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2020 és respectuós, des del vessant juridicoconstitucional, que és el que ens correspon avaluar en la nostra funció dictaminadora, amb el principi d'estabilitat pressupostària



i de sostenibilitat (art. 135 CE), atès que el conjunt de la norma, segons prescriu l'article 2 de l'esmentat Projecte, se sotmet formalment al marc normatiu europeu i estatal que l'estableix i el desplega d'acord amb les exigències vigents en els respectius moments de ser elaborat pel Govern i aprovat pel Parlament.

I això, sens perjudici de les possibles adaptacions que es puguin anar adoptant a mesura que progressin els esdeveniments i el panorama evolucioni, segons l'impacte econòmic i social de la crisi sanitària que encara es troba en fase de desenvolupament. I, de fet, tampoc resulta irracional partir de la base que uns comptes aprovats per a l'any en curs, en els quals, entre d'altres, s'incrementa la capacitat de despesa no financera, poden ser força més aptes per al compliment de les noves necessitats que no pas els encara vigents i prorrogats des de l'any 2017. Com també és raonable assumir la premissa que uns pressupostos hipotètics de futur requereixen diversos mesos per a la seva elaboració i aprovació i respecte dels quals cal tenir en compte que difícilment podrien ser concebuts amb l'adequació que hom desitjaria atès que no es disposarà de la radiografia final de les necessitats globals fins d'aquí força temps. Per contra, allò que resulta evident és que la situació d'extraordinària necessitat en curs sí que requereix un marc pressupostari, el més idoni d'entre els potencialment disponibles, que coadjuvi a una prompta intervenció.

B) Sobre la qüestió de la prevenció que manifesta la sol·licitud de dictamen respecte a l'eventual futur ús per part del Govern de la Generalitat de la figura del decret llei per completar o modificar els pressupostos, hem de formular també les consideracions següents. Pel que fa al marc del cànon aplicable, ens remetem als arguments que hem descrit en l'apartat anterior, i aquí ens limitarem a recuperar els raonaments imprescindibles per poder concloure el seu examen.

Com a primer element, hem de recordar que el Consell, d'ençà de la seva creació, ha mantingut una interpretació restrictiva quant a l'ús d'aquesta norma amb rang de llei d'aprovació governamental. La nostra línia doctrinal, en realitat, ha estat més estricta que la sovint sostinguda, sobretot en els darrers anys, per part del Tribunal Constitucional.

Sempre hem considerat que el recurs al decret llei ha de ser excepcional, atès que la funció legislativa en una democràcia representativa correspon de forma ordinària i prevalent a les cambres o assemblees parlamentàries. Així, hem estat especialment curosos a l'hora d'avaluar el compliment dels requisits del pressupòsit habilitant com també dels límits materials que s'estableixen a l'article 64 EAC. Bona prova d'aquesta posició són els dictàmens 7/2010, 16 i 17/2013, 15/2014 i 16/2014, d'11 de juliol.

Dit l'anterior, entenem que en la situació d'especial gravetat que es viu en l'actualitat, l'eventual ús del decret llei per part del Govern amb la finalitat d'articular mesures econòmiques que complementin o modifiquin els pressupostos és vàlida des de la perspectiva jurídica, segons les condicions que estableix l'Estatut i els principis constitucionals que són extrapolables. En aquest punt, n'hi ha prou amb recordar que tant la jurisprudència del Tribunal Constitucional com la nostra doctrina consultiva han reiterat de manera constant que el decret llei ha estat concebut per incidir en situacions d'especial imprevisibilitat i d'urgent necessitat d'intervenció per part dels poders públics. Els escenaris caracteritzats per fets i circumstàncies sobrevinguts, que afectin significativament parts importants de l'economia i de la societat, i més encara si és de manera generalitzada, són l'espai on precisament troba la seva raó de ser la figura del decret llei. Així, en resposta a les raons d'urgència i de complexitat tècnica, és impulsat i aprovat en primera instància pel Govern i amb posterioritat, com a màxim trenta dies després de la seva promulgació, ha de ser sotmès a la convalidació del Parlament (art. 64.2 EAC).

Per tant, en aquest aspecte, a banda que el retret dels sol·licitants es basa en una especulació sobre un ús de futur presumptament freqüent del decret llei, tampoc manifesta en abstracte, és a dir, respecte del seu escrutini jurídic, una problemàtica quant a la seva possible vulneració de l'ordre constitucional i estatutari. De fet, i en sentit contrari, podem afirmar que la combinació i interactuació, amb els requisits i els límits corresponents, entre la llei de pressupostos i determinats decrets lleis complementaris, en situacions d'extraordinària i urgent necessitat, és una fórmula legítima en el nostre ordenament jurídic.

Amb relació als límits materials del decret llei, projectats en l'àmbit pressupostari (art. 64.1 EAC), hem d'afegir que aquest tipus de norma, per descomptat, no és una font normativa admissible per aprovar els pressupostos, els quals, com hem reiterat, compten amb un procediment específic d'elaboració, per raó de la seva singularitat. Tanmateix, que aquesta exigència constitucional i també estatutària actuï com a límit material als decrets llei no equival al fet que una llei de pressupostos no pugui ser modificada parcialment amb posterioritat per aquest tipus de norma legal. Així ho han expressat la doctrina constitucional (STC 206/2013, FJ 6) i aquest Consell (DCGE 1 i 2/2012, FJ 2), i en els mateixos termes ho reiterem amb motiu del present pronunciament.

En conseqüència, i ja per concloure respecte de la qüestió que ara ens ocupa, hem de declarar que la figura del decret llei, en els termes i segons la caracterització establerta en l'article 64 EAC, és una font normativa legítima per introduir mesures econòmiques que puguin incidir en les lleis de pressupostos de la Generalitat de Catalunya en supòsits d'extraordinària i urgent necessitat, per tal de donar resposta a situacions substantives i sobrevingudes que requereixin una immediata intervenció dels poders públics, de manera destacada en els camps social i econòmic.

Finalment, només ens manca concloure formalment sobre la possible vulneració que esmenten els peticionaris en relació amb l'article 23 CE, tot i que de la nostra argumentació desplegada fins al moment ja s'infereix el sentit del nostre parer. Quant al possible ús de la figura del recurs del decret llei, ens acabem de pronunciar sobre la seva legitimitat en determinades situacions d'extraordinària i urgent necessitat i, per tant, no es produeix una afectació del precitat dret. I respecte de la potencial contravenció per l'obligació dels diputats sol·licitants de participar en el procés legislatiu d'aprovació d'uns pressupostos que ells consideren inconstitucionals, hem de dir que tampoc s'hi aprecia cap tassa d'inconstitucionalitat. Així, aquí ens és suficient amb recordar, com ja hem subratllat en l'apartat del paràmetre, que les iniciatives legislatives, inclosos llur contingut i el procediment parlamentari per a la seva aprovació, compten amb la presumpció de validesa i d'adequació jurídica segons la doctrina constitucional referida als actes del legislador.

En conseqüència, qualsevol dubte sobre la constitucionalitat de l'esmentat procediment s'ha de substanciar, amb caràcter subsegüent, si així es considera necessari i es compleixen els requisits d'admissió, mitjançant els corresponents mecanismes habilitats per la Constitució i l'Estatut. Com bé sabem, en el cas de les lleis catalanes, tal com ho preveuen l'article 76 EAC i la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, aquestes poden ser sotmeses a un control consultiu previ a la seva aprovació per part del Ple en seu d'aquest Consell, com és el cas, i, per la seva banda, també poden ser objecte de recurs davant la justícia constitucional, en els termes que preveuen la Constitució i la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional (art. 32 LOTC).

Quant a les possibles afectacions al dret dels diputats en l'exercici de la seva funció legislativa (art. 23 CE), tal com hem vist en nombrosos dictàmens i ho

tractarem en aquest mateix, en el fonament jurídic següent, la legislació constitucional regula addicionalment la via del recurs d'èmpara per a la garantia d'aquest dret fonamental com a via d'impugnació dels actes dels òrgans parlamentaris (art. 42 LOTC).

En tot cas, a efectes del present pronunciament, el nostre parer consultiu és que, a la vista de la petició de dictamen que ens ha estat sotmesa, el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 no vulnera els articles 9.3 CE, 23 CE, ni 135 CE, com tampoc vulnera l'article 212 EAC.

***Tercer. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat del procediment legislatiu del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat per al 2020 pel que fa a la incorporació en el seu text del projecte de pressupost del Parlament***

1. Els sol·licitants al·leguen, pel que fa al procediment d'elaboració del pressupost del Parlament de Catalunya, que aquest darrer es va aprovar pel Ple de la Cambra el dia 4 de març de 2020, en la mateixa data i després del tancament del termini per a la presentació d'esmenes a l'articulat del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat per al 2020 (10.30 hores), de tal manera que aquesta coincidència temporal va comportar que els diputats no varen poder presentar les dites esmenes al pressupost del Parlament finalment resultant.

Per aquest fet, entenen que es va fracturar l'iter procedimental, cosa que, en primer terme, va vulnerar l'autonomia del Parlament (art. 58 EAC), en haver quedat predeterminat el pressupost d'aquesta institució a allò proposat per l'executiu autonòmic en el seu Projecte de Llei de pressupostos, atès que el Govern quan el va elaborar no va comptar amb la proposta del Parlament.

Segonament, va condicionar i constrènyer la voluntat parlamentària, perquè no es van poder presentar esmenes que poguessin plantejar una novació a allò proposat per l'Executiu (art. 23 CE). I, finalment, es van veure afectats els principis d'universalitat i unitat pressupostària (art. 134.1 CE).

Com a qüestió prèvia, abans d'exposar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que regeix en la matèria, cal posar de manifest que, en aquesta part de l'escrit, la petició al·ludeix, únicament i exclusiva, al pressupost del Parlament com a institució, i no als pressupostos de la Generalitat en el seu conjunt, que, com hem vist en el fonament jurídic anterior, tenen un abast i un contingut molt més amplis, en la mesura que incorporen la totalitat dels ingressos i les despeses del sector públic català (art. 212 EAC i art. 29 TRLFPC), així doncs, de l'Administració de la Generalitat, les seves entitats autònomes de caràcter administratiu, el Servei Català de la Salut, les entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament jurídic privat i les entitats assimilades a efectes pressupostaris, les societats mercantils en què la Generalitat participa d'una manera total o majoritària, els consorcis amb participació majoritària de la Generalitat, els que té adscrits i les entitats assimilades i fundacions amb participació total o majoritària de la Generalitat. A més, els pressupostos de l'Administració de la Generalitat inclouen també les seccions pressupostàries del Parlament i els organismes estatutaris i consultius, com són aquest Consell de Garanties Estatutàries, la Sindicatura de Comptes, l'Oficina Antifrau de Catalunya i la Comissió Jurídica Assessora.

Establerta aquesta qüestió prèvia, i per tal de resoldre els dubtes que plantegen els diputats del Grup Parlamentari de Ciutadans, exposarem el marc constitucional i estatutari aplicable al procediment legislatiu per a l'elaboració i l'aprovació dels pressupostos del Parlament i del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, per tal de dilucidar si el vici de tramitació que aquells denunciïn ha pogut provocar una

vulneració del seu dret de participació política via exercici de la seva facultat d'esmena (art. 23 CE) i de la mateixa autonomia pressupostària del Parlament (art. 58 EAC). D'acord amb l'anterior, caldrà també descriure quin és l'iter procedimental específic que preveu la normativa interna de la cambra catalana per a la confecció del seu pressupost i com s'ha desenvolupat en l'ocasió que ara en ocupa.

2. El dret de participació política és un dret de configuració legal, tal com assenyala el darrer incís de l'article 23.2 CE. Correspon, per tant, a la llei fixar els drets i les facultats dels parlamentaris en l'exercici de les seves funcions, per a les quals han estat democràticament escollits.

Tractant-se en aquest cas de membres de la Cambra, ha de ser el Reglament parlamentari qui defineixi i determini els drets, les facultats, les atribucions i les obligacions pròpies del càrrec, de tal manera que, tal com ha reconegut el Tribunal Constitucional, «una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren legítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integran» (STC 199/2016, de 28 de novembre; 212/2016, de 15 de desembre, FJ 3.a, i 11/2017, de 30 de gener, FJ 3.a). Tot això, sens perjudici de l'existència d'una regulació amb rang inferior al Reglament de la Cambra que, pel que afecta al Parlament, estaria recollida als Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya i a altres normes i disposicions que el desenvolupen.

Que sigui un dret de configuració legal significa que s'habiliten les normes reglamentàries parlamentàries com a normes primàries que desenvolupen directament la Constitució i l'Estatut, per delimitar el seu abast i les potestats que li són inherents. Però la llibertat de què aquelles gaudeixen està limitada

en un doble sentit. D'una banda, per un deure genèric que és el de respectar el principi d'igualtat i la resta de drets fonamentals garantits per la Constitució. I, de l'altra, amb caràcter específic i pel que fa als parlamentaris, aquesta llibertat queda limitada també per l'obligació de preservar la naturalesa de la seva funció representativa, que constitueix el contingut essencial del dret de participació política de l'article 23.2 CE. És el que s'anomena *ius in officium*.

És doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que el dret d'accés a les funcions i als càrrecs públics en condicions d'igualtat que estableix l'article 23.2 CE implica també, necessàriament, el de mantenir-se i desenvolupar les funcions inherents al càrrec, sense pertorbacions ni constrenyiments, tant si provenen del poder públic com si ho fan dels òrgans parlamentaris en els quals s'integren.

Al fil d'aquesta doctrina constitucional, si el representant polític es veïés privat o pertorbat en l'exercici del càrrec, es vulneraria de manera reflexa el dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics. En definitiva, atesa la connexió entre els apartats 1 i 2 de l'article 23 CE, i tenint en compte que la participació dels ciutadans en els afers públics s'articula, en bona part, mitjançant els representants polítics, es buidaria de contingut i esdevindria inoperant i ineficaç aital representació.

Per això, són impugnables davant el Tribunal Constitucional, per la via del recurs d'empara, de conformitat amb el que disposa l'article 42 LOTC, no només les decisions relatives a les facultats, les condicions i les obligacions per a l'exercici del càrrec de parlamentari, sinó també els actes concrets d'aplicació provinents dels òrgans de les assemblees legislatives de les quals aquells formen part, sempre que s'entengui que poden afectar el nucli essencial de la funció representativa parlamentària. En efecte, no tota restricció o pertorbació en l'activitat parlamentària esdevé, per si sola, lesiva



del dret fonamental de l'article 23 CE. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional mateix ha reconegut que «únicamente poseen relevancia constitucional aquellos derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa parlamentaria» (STC 119/2011, de 5 de juliol, FJ 3). Per tant, la vulneració del dret fonamental de participació política no es produeix amb qualsevol acte parlamentari que vulneri l'estatus jurídic aplicable al diputat, sinó únicament i exclusiva, com hem dit, per aquells actes i decisions dels òrgans parlamentaris que afectin el nucli essencial de llur funció representativa.

En aquest aspecte, el Tribunal Constitucional ha posat en relleu com «la Constitución no ha asumido en el artículo 23.2 un genérico derecho, con la condición de fundamental, al respeto de todos y cada uno de los derechos y facultades del estatuto del parlamentario, sino tan solo el de aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa» (STC 139/2017, de 29 de novembre, FJ 4.c). D'acord amb aquesta jurisprudència, el Tribunal Constitucional en diverses sentències ha identificat com a funcions que formen part del nucli essencial de la funció representativa l'exercici de potestats legislatives i de control de l'acció del govern (STC 220/1991, FJ 5; STC 159/2019, de 12 de desembre, fent citació de la STC 220/1991, FJ 5, i 139/2017, de 29 de novembre, FJ 4).

En concret, pel que ara interessa, s'inclou en el dit nucli central del dret de participació política la facultat de presentar esmenes, considerada, des del punt de vista del procediment legislatiu, un instrument cabdal per garantir un debat que ha d'assegurar el principi de pluralisme polític recollit a l'article 1.1 CE. I això anterior perquè permet influir en les iniciatives legislatives, en la mesura que pot sol·licitar-ne el rebuig, la modificació total o parcial o l'addició de qüestions no previstes. Nogensmenys, com vàrem dir en el DCGE 1/2017, de 26 de gener, la doctrina constitucional s'ha pronunciat en general «de manera deferent amb el Parlament quant a la revisió dels procediments

legislatius que han estat sotmesos a la seva jurisdicció. Així, d'una banda, ha apreciat molt restrictivament els supòsits de vulneració de l'article 23.2 CE com a conseqüència de l'afectació del dret d'esmena dels diputats, i, de l'altra, ha interpretat de forma prou flexible i àmplia, tant pel que fa al moment procedimental com a l'abast, l'exercici d'aquesta tasca essencial de la funció dels parlamentaris en la formació de la voluntat de la cambra» (FJ 2.3). En aquest sentit, ha assenyalat que en el procés d'elaboració d'una norma, a més d'aquesta darrera, tenen lloc també altres manifestacions de participació i d'iniciativa parlamentària, tant en els preliminars i els debats, que permeten exposar les posicions polítiques i, si escau, les raons de dissidència, com en la decisió final sobre l'aprovació o el rebuig d'un projecte de llei, participant en la seva votació final (STC 27/2000, de 31 de gener, FJ 6; 204/2011, de 15 de desembre, FJ 5, i 238/2012, de 13 de desembre, FJ 4).

L'aplicació d'aquesta línia doctrinal a les crítiques suscitades per l'escrit de petició de dictamen exigeix analitzar de manera individualitzada cada cas; en primer lloc, considerar si s'ha produït una infracció de la legalitat parlamentària i, acte seguit, escatir si aquesta infracció ha afectat o no el nucli essencial de la funció representativa.

Per efectuar aquesta anàlisi, cal recordar que és d'habitud als reglaments de cadascuna de les cambres establir la regulació dels diferents procediments legislatius que se substancien en seu parlamentària, els quals actuen com a instrument al servei de la participació política i, alhora, garantia del principi democràtic i el pluralisme polític.

El Reglament parlamentari esdevé, doncs, norma d'obligat compliment per a la cambra, de forma que la seva infracció o la inobservança pot viciar d'inconstitucionalitat la iniciativa legislativa plantejada. La jurisprudència constitucional disposa que «los reglamentos [...] pueden ser considerados

como normas interpuestas entre la Constitución y las leyes y, por ello, en tales casos, son condición de validez constitucional de estas últimas» (per totes, STC 227/2004, de 29 de novembre, FJ 2).

Tanmateix, no tota inobservança o infracció dels preceptes que regulen el procediment en seu parlamentària pot viciar d'inconstitucionalitat la llei aprovada. Per tal que es produeixi aquest efecte, és a dir, perquè un vici o una inobservança procedimental sigui susceptible de provocar la inconstitucionalitat formal de la disposició legal, de conformitat amb la doctrina del Tribunal Constitucional, cal que afecti «esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios» (STC 136/2011, de 13 de setembre, FJ 10; 176/2011, de 8 de novembre, FJ 8, i 209/2012, de 14 de novembre, FJ 5.c). En altres paraules, han d'haver-se vist privats d'exercir amb plenitud les funcions pròpies per a les quals varen ser escollits. I aquesta afectació, a més, ha de tenir caràcter greu, «de modo que solo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad» (STC 176/2011, FJ 4). En el mateix sentit, fent-se ressò d'aquesta línia interpretativa, s'ha pronunciat aquest Consell en diverses ocasions (DCGE 4/2012, de 6 de març, FJ 2; 6/2016, d'1 de desembre, FJ 2, i 1/2017, de 26 de gener, FJ 2.3, entre d'altres).

Als efectes d'aquest Dictamen, cal recordar que la facultat d'esmena amb relació al projecte de llei de pressupostos de la Generalitat té una regulació específica a la norma reglamentària de la Cambra catalana (art. 131 a 134 RPC), de la qual farem esment més endavant.

3. L'article 58.1 EAC reconeix l'autonomia del Parlament en tots els seus vessants: organitzatiu, financer, administratiu i disciplinari.

L'autonomia parlamentària es fonamenta en l'ampli ventall de facultats que tenen les cambres per al compliment de les seves importants funcions, com ara la representativa, la legislativa o la de control i impuls de l'acció política i de govern, funcions que s'han d'exercir al marge de qualsevol ingerència dels altres poders públics, especialment de l'executiu.

El Parlament de Catalunya, igual que la resta d'assemblees legislatives en un estat democràtic i de dret, és el poder legislatiu de Catalunya i, a més, com acabem de dir, entre les seves funcions principals, controla l'acció política i de govern. Així, és imprescindible preservar la seva autonomia perquè, en la mesura que aquesta es garanteix, es preserva també la separació de poders. Per aquesta raó, entre d'altres, l'Estatut li reconeix autonomia financera, entesa com la capacitat de disposar i d'administrar lliurement els recursos propis per al compliment de les funcions que li han estat atribuïdes estatutàriament. Òbviament, aquestes facultats de lliure disposició i administració estan subjectes al compliment de la legalitat, però, en qualsevol cas, estan exemptes de la participació, l'autorització, la fiscalització i el control de l'Executiu.

Un dels principals eixos en què es concreta l'autonomia financera és en la capacitat que té la institució per aprovar el seu propi pressupost. Pel que fa al Parlament, l'apartat 2 de l'article 58 EAC li atribueix la potestat d'elaborar el seu pressupost, mentre que el Reglament disposa que exercirà aquesta potestat a través de la Mesa i que, després, si escau, correspondrà aprovar-lo a l'òrgan plenari. Entre les funcions d'aquella també està inclosa la de vetllar per la seva execució (art. 37.3.c, .g i .h RPC).

Com és característic de la institució pressupostària, el pressupost del Parlament esdevé l'expressió quantificada, conjunta i sistemàtica, de les obligacions de contingut econòmic que s'estima que pot ser necessari reconèixer per afrontar i donar cobertura a les despeses que comporta

l'activitat parlamentària en un exercici i és el propi Parlament el que el confegeix de forma autònoma, mitjançant el procediment específic establert en els Estatuts del règim i el govern interiors (art. 31.a i 139.1). De conformitat amb aquest procediment, l'Oïdoria de Comptes i Tresoreria, seguint les instruccions de la Mesa i en coordinació amb el secretari o la secretària general, elabora els treballs preparatoris i redacta l'avantprojecte del pressupost i l'eleva a la Mesa Ampliada, la qual, al seu torn, l'eleva al Ple del Parlament per a la seva aprovació. Cal tenir present que l'esmentada Mesa Ampliada, com el seu nom indica, està formada pels membres de la Mesa més un diputat designat per cada grup o subgrup parlamentari que no tingui representació a la Mesa i adopta les seves decisions pel sistema de vot ponderat (art. 37.4 RPC, interpretat d'acord amb l'art. 30.3 RPC, pel que fa als subgrups).

Per bé que el pressupost del Parlament s'integra en els pressupostos de la Generalitat de Catalunya, tal com reconeix expressament l'apartat 2 de l'article 138 dels Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament, per donar compliment al principi d'unitat pressupostària dels pressupostos de la Generalitat, aquesta circumstància no afecta la seva autonomia, atès que l'Executiu no pot modificar el seu contingut i, en darrera instància, és el Parlament qui definitivament té la facultat d'aprovar els pressupostos de la Generalitat per atribució de l'article 55.2 EAC.

4. Pertoca ara, un cop exposat el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat, pronunciar-nos sobre els dubtes plantejats pels peticionaris basats en la possible vulneració del dret de participació política (art. 23.2 CE) i del principi d'autonomia parlamentària en el vessant de l'autonomia pressupostària (art. 58.2 EAC).

Abans, però, per a un millor enteniment de la qüestió, hem de fer una explicació descriptiva del procediment que s'ha seguit per a l'elaboració i

aprovació del pressupost del Parlament i com s'ha articulats la incorporació d'aquest amb el procediment legislatiu de tramitació del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020.

Segons consta en la documentació que forma l'expedient, tramesa per la Secretaria General del Parlament al Consell de Garanties Estatutàries, la Mesa Ampliada, en la sessió del dia 14 de gener de 2020, va aprovar el projecte de pressupost del Parlament per al 2020. Així mateix, va acordar trametre'l al Ple per a la seva aprovació, de conformitat amb el que hem vist que disposa l'article 37.3.g RPC.

Seguidament, tal com es desprèn del Diari de Sessions del Parlament (DSPC-P núm. 82), el pressupost de la Cambra s'incorporà a l'ordre del dia de la sessió plenària del 27 de gener de 2020, sense que en aquella sessió (en la qual part dels parlamentaris que hi van participar van manifestar el seu desacord amb relació a algunes partides) prosperés la seva aprovació en no haver obtingut cap vot a favor. Per aquest motiu, el 18 de febrer de 2020 es va sotmetre a debat i votació un altre avantprojecte de pressupost, segons el procediment establert, a la Mesa Ampliada, que el va aprovar i, posteriorment, el va incloure com a punt de l'ordre del dia del Ple del Parlament en la sessió de 4 de març de 2020, rebent, aquest cop sí, l'aprovació per part del Ple de la Cambra (DSPC-P núm. 89).

Per la seva banda, el dia 29 de gener de 2020, el Govern va aprovar el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 i el va remetre al Parlament per a la seva tramitació i, si esqueia, aprovació. La Mesa, reunida aquell mateix dia, va qualificar i va admetre a tràmit l'esmentat Projecte de Llei alhora que també, tal com es recull literalment a la mateixa sessió, va acordar obrir un termini, no prorrogable, de deu dies naturals per presentar esmenes a la totalitat de retorn del Projecte de Llei i de retorn de l'estat de despeses de les seccions pressupostàries

corresponents als departaments del Govern, i un altre termini, no prorrogable, de trenta-quatre dies naturals, que acabaria el 4 de març de 2020, per presentar esmenes a l'articulat i als estats de despeses, essent així que el termini per presentar esmenes a l'articulat i el dia en què finalment el Ple de la Cambra va aprovar el projecte de pressupost del Parlament varen coincidir.

Sobre la circumstància que en el text de la iniciativa legislativa del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 presentat pel Govern s'incorporés una versió encara no definitiva del projecte de pressupost del Parlament, en l'acta de la Mesa del Parlament del dia 29 de gener de 2020, abans citada, consta que, tant el secretari general com el lletrat major, havien fet avinent en l'anterior Mesa que «el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat podia contemplar el projecte acordat a la Mesa Ampliada, per bé que és necessari que el Ple del Parlament l'aprovi definitivament abans que es procedeixi a l'aprovació definitiva del pressupost de la Generalitat». Així mateix, i segons es diu en la mateixa acta, el secretari general va afegir que es podia «instrumentar una esmena tècnica al respecte, possibilitat que ha estat informada favorablement pel lletrat de la Comissió d'Economia».

5. Un cop descrit l'*iter* procedimental d'aprovació del pressupost del Parlament, s'ha de dilucidar si ha incorregut en defectes formals i, en cas afirmatiu, si aquests tenen entitat suficient o rellevància com per considerar que ha resultat vulnerat el dret de participació política dels diputats en el vessant de l'exercici de la facultat d'esmena o si s'ha vulnerat l'autonomia pressupostària de la Cambra catalana.

Cal recordar, com hem assenyalat al principi d'aquest fonament jurídic, que pot succeir que, en determinades circumstàncies, la limitació en l'exercici d'aquest dret de l'estatut dels parlamentaris pugui comportar una afectació a

la seva funció de participació política. El dret d'esmena és un dels instruments mitjançant el qual participen en l'exercici de la potestat legislativa, formulant propostes de supressió, de modificació i d'addició als projectes i les proposicions de llei. Fins i tot, de conformitat amb el que preveu l'apartat 2 de l'article 118 RPC, es poden presentar esmenes de millora formal de la iniciativa, d'acord amb les normes de tècnica legislativa. Tanmateix, ja hem dit que perquè aquesta limitació, aquest vici o aquesta inobservança procedimental suposi la inconstitucionalitat formal del procediment per vulneració de l'article 23.2 CE caldria que fos essencial o greu, en el sentit que hagués afectat de manera rellevant la formació de la voluntat de l'assemblea legislativa.

En aquest sentit, tot i que és evident que hauria estat formalment més adequat que la Mesa del Parlament no hagués admès a tràmit el Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 fins que no hagués estat aprovat definitivament el projecte de pressupost pel Ple del Parlament i, llavors, incorporat al text de la iniciativa legislativa del Govern, cal valorar si aquesta circumstància té l'entitat suficient a què hem fet referència per entendre vulnerats els articles 23.2 CE i 58.2 EAC.

En primer lloc, efectuarem la nostra anàlisi des de la perspectiva del procediment de tramitació del pressupost del Parlament, el qual, ja d'entrada, podem avançar que ha transcorregut de forma respectuosa amb els drets dels diputats i amb el principi d'autonomia pressupostària. Això és així perquè els tràmits prescrits de l'esmentat procediment s'han completat correctament i han tingut lloc successivament, d'acord amb el que preveuen el Reglament i les normes internes, tot respectant el pluralisme polític, la participació representativa i els drets de les minories. Pel que ara ens ocupa, i més concretament respecte als representants dels grups o subgrups parlamentaris, incloent-hi els del Grup Parlamentari que ha sol·licitat aquest Dictamen, han pogut intervenir en totes i cadascuna de les fases



procedimentals corresponents a l'elaboració i aprovació del pressupost del Parlament en l'àmbit dels diferents òrgans de la Cambra catalana. Així, com sabem, en les dues meses ampliades de 14 de gener i 18 de febrer, segons la composició i participació prevista en el Reglament mateix, i tots ells, en els dos plens de 27 de gener i 4 de març de 2020, mitjançant els corresponents debat i votació.

Per ser més exactes, el pressupost del Parlament finalment aprovat pel Ple de la Cambra el dia 4 de març de 2020 és el resultat del debat i la votació prèvia dels diferents grups i subgrups parlamentaris, que van participar i assistir a la Mesa Ampliada del dia 18 de febrer de 2020. De fet, els canvis introduïts en el segon respecte del primer avantprojecte de pressupost del Parlament són, bàsicament i resumida, una redistribució entre només tres aplicacions pressupostàries, com explicarem posteriorment amb més detall.

Per tant, en aquest procediment no s'ha vulnerat l'article 23.2 CE, ja que els diputats han pogut exercir el seu dret de participació, tal com resulta configurat per les normes parlamentàries que configuren el seu *ius in officium*.

Cal afegir que no s'ha vulnerat tampoc l'autonomia parlamentària en el seu vessant pressupostari, que és el que estaria concernit en aquest cas, atès que el Parlament, com hem vist, ha confeccionat el seu pressupost de manera autònoma i ha determinat quina és l'autorització de despesa màxima de la qual requereix disposar durant l'exercici i com la vol distribuir en funció de les seves necessitats, tenint en compte el bloc de constitucionalitat en matèria pressupostària. I ho ha fet, com hem indicat, seguint les fases i els tràmits que preveu la seva normativa reguladora interna, repetint inclús el procediment per manca de consens suficient en un primer moment. En efecte, tal com acabem de dir, consta aprovat inicialment per la Mesa Ampliada del dia 14 de gener de 2020 i, atès que no va obtenir el suport dels

parlamentaris en el Ple de 27 de gener, després d'una nova aprovació prèvia per la Mesa Ampliada del dia 18 de febrer de 2020, es va aprovar finalment pel Ple de la Cambra del dia 4 de març de 2020. I l'iter procedimental anterior, com ja hem indicat, amb la participació de tots els grups i subgrups parlamentaris en els òrgans parlamentaris competents en cada cas.

D'altra banda, aquesta autonomia pressupostària tampoc no s'ha vist vulnerada per part del Govern que, preservant la capacitat de la Cambra per determinar els seus assumptes economicofinancers, ha inclòs en la seva iniciativa legislativa el projecte de pressupost del Parlament en els mateixos termes en què aquest li ha tramès.

Fetes les consideracions anteriors i per finalitzar el present examen, hem de determinar si la no inclusió del pressupost definitiu del Parlament en el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat per al 2020 que va ser admès a tràmit per la Mesa del Parlament de 29 de gener de 2020 ha vulnerat el dret de participació política ex article 23.2 CE i/o el principi d'unitat i universalitat pressupostàries (art. 212 EAC).

Sobre aquesta qüestió i en relació amb les funcions de qualificació i d'admissió a tràmit de la Mesa, cal recordar, com vàrem dir en el DCGE 7/2017, de 6 de juliol, que la primera «té la doble finalitat de garantir la correcta assignació procedimental dels textos i documents i, també, l'aplicació estricta de les normes del Reglament parlamentari», alhora que «[a]ctua com a pressupòsit previ de l'admissió a tràmit, la qual implica la constatació del compliment dels requisits previstos per a la substanciació dels procediments parlamentaris» (FJ 2). Així, comporta la decisió de la modalitat concreta de tramitació aplicable a la iniciativa d'acord amb el que disposa el Reglament i, de forma subsegüent, la decisió d'admissió del document en qüestió per a la seva ulterior tramitació. Es tracta, doncs, de tasques necessàries, en les quals la Mesa adopta decisions ineludibles per

donar curs a les diferents fases de tramitació que integren el corresponent procediment parlamentari.

En tot cas, en aquest mateix Dictamen vàrem afegir que les potestats de la Mesa s'han d'interpretar restrictivament per tal de no sostreure als òrgans de la cambra amb competència legislativa les funcions que els són pròpies, com a òrgans de debat polític que poden fer judicis d'oportunitat (presa en consideració i debat parlamentari). Per tant, la Mesa, el que fa es complir una funció tecnicojurídica, que ordeni i racionalitzi el funcionament de la cambra per assolir una major eficiència (FJ 2, fent citació de les STC 32/2017, de 27 de febrer, FJ 4, i 208/2003, d'1 de desembre, FJ 4).

Certament, el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 va ser admès per la Mesa sense que inclogués el pressupost definitiu del Parlament, però, com tot seguit raonarem, això no ha constituït un vici procedimental suficientment important que hagi pogut comportar la inconstitucionalitat formal del procediment legislatiu cursat fins al moment actual.

Primerament, resulta evident de la mateixa tramitació parlamentària que hem descrit que els diputats han pogut exercir el seu dret d'esmena, com també han intervingut en els debats corresponents del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat, tal com prescriu el Reglament del Parlament. Així, d'una banda, han presentat les esmenes a la totalitat, tenint en compte que tenen un règim singular en la seva delimitació material, ja que només es poden admetre les que proposen el retorn del Projecte de Llei al Govern o el retorn de l'estat de despeses d'una secció pressupostària corresponent a un departament del Govern, amb el resultat, després dels corresponents debats i votacions, que s'han rebutjat totes i que, consegüentment, es tenen per fixades la previsió d'ingressos i la despesa global màxima prevista en el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 i

la distribució d'aquestes per seccions (art. 132 i 133 RPC). I, de l'altra, s'han presentat també les esmenes a l'articulat i als estats de despeses en les diverses comissions legislatives i s'han fet els debats i les votacions pertinents, restant algunes d'aquestes esmenes reservades per defensar en el Ple (art. 134 RPC).

Ara bé, en un pla teòric, i en cas que s'haguessin volgut presentar esmenes a l'articulat i als estats de despeses del pressupost del Parlament, aquestes haurien estat referides a un pressupost que encara no era el definitiu. Quant a aquesta qüestió, hem de fer diverses consideracions.

En primer lloc, segons la pràctica parlamentària dels darrers anys, els grups no presenten esmenes al projecte de pressupost del Parlament un cop ha estat aprovat en el Ple, cosa que, a més, resulta raonable, tenint en compte que ja han participat a bastament en el procediment previ per a la seva confecció interna. En efecte, això és així tant en la fase d'aprovació del projecte a la Mesa Ampliada, on els representants de tots els grups i subgrups parlamentaris tenen la possibilitat de fer i defensar les seves propostes de modificació de l'avantprojecte presentat per l'Administració parlamentària, com en la de la seva aprovació per l'òrgan plenari, en la qual els diputats també intervenen i manifesten les seves posicions i exerceixen el seu dret de vot. S'ha de recordar, a més, que, havent-hi un primer desacord respecte al projecte de pressupost inicial, aquest es va modificar, i es va tornar a encetar el procediment davant la Mesa Ampliada i el Ple.

En qualsevol cas, també des de la perspectiva de les esmenes a l'articulat, si s'haguessin volgut presentar, l'afectació hagués estat mínima. En aquest sentit, si comparem els avantprojectes dels dos pressupostos (tenint en compte la correcció d'errades publicada en el BOPC núm. 571, de 13 de març de 2020, pàg. 5), s'observa que els canvis experimentats són de poca entitat. Del primer (rebutjat pel Ple del 27 de gener) al segon (aprovat pel

Ple del 4 de març) s'ha produït una reducció de 65.631,17€ en l'aplicació 1000001 (retribucions bàsiques d'alts càrrecs), que es compensa amb un increment de 15.631,17€ en l'aplicació 1000002 (retribucions complementàries d'alts càrrecs) i un increment de 50.000€ en l'aplicació 2260005 (organització de reunions i conferències). Per tant, es tracta simplement d'una redistribució entre diferents aplicacions (dues del capítol I —remuneracions de personal—, que disminueix globalment en 50.000,00€, i una del capítol II —despeses corrents de béns i serveis—, que augmenta en el mateix import), per un volum total de 65.631,17€ (aproximadament un 1 per mil dels 62.980.337,41€ del volum total del pressupost del Parlament, que no canvia entre una i altra versió).

I, ultra això, cal fer també palès que els grups i subgrups parlamentaris han pogut presentar esmenes a la previsió global de despesa del Parlament consignada en el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, ja que la xifra de l'estat de despeses que hi constava era coincident, quant a l'import total màxim, amb la del projecte de pressupost parlamentari definitivament aprovat en el Ple de 4 de març de 2020; coincidència aquesta que, d'altra banda, va assenyalar la mateixa oïdora de Comptes en la Mesa Ampliada de 18 de febrer, quan es va aprovar el segon projecte.

Més enllà, doncs, del fet que no s'ha produït cap altra modificació que l'esmentada redistribució pressupostària, es va complir, a més plenament, el requisit que havien marcat prèviament el secretari general i el lletrat major de la Cambra en el sentit que el que sí que era necessari era que l'òrgan plenari aprovés definitivament el pressupost del Parlament abans de procedir a l'aprovació definitiva de la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020.

En conclusió, de resultes de tot el que s'ha exposat, estem en condicions d'afirmar que la inobservança comesa en el procediment d'elaboració i aprovació del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, que va suposar un desajust temporal en la incorporació en el seu text del projecte de pressupost del Parlament aprovat pel Ple, no vulnera l'article 23 CE.

Igualment, aquest desajust tampoc pot ser considerat com una vulneració dels principis d'unitat i universalitat pressupostària previstos a l'article 212 EAC. D'una banda, perquè el Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 va incorporar la xifra total de despesa del pressupost del Parlament en la quantia aprovada per la Mesa Ampliada de 14 de gener de 2020, i aquesta quantia s'ha mantingut inamovible al llarg de tota la tramitació parlamentària. I, de l'altra, perquè el projecte de pressupost del Parlament s'ha integrat efectivament en el text de la iniciativa legislativa del Govern abans de l'aprovació definitiva de la Llei de pressupostos pel Ple del Parlament, donant així compliment efectiu al mandat estatutari que el pressupost ha d'incloure totes les previsions d'ingressos i de despeses de la Generalitat per a l'exercici de 2020.

***Quart. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de la disposició addicional vint-i-setena del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, relativa al salari mínim de referència a Catalunya***

En aquest darrer fonament jurídic tractarem les crítiques dels peticionaris a la disposició addicional vint-i-setena del Projecte de Llei objecte de Dictamen, que es refereix al salari mínim de referència a Catalunya, i que diu textualment:

«Disposició addicional 27. Salari mínim de referència a Catalunya

1. El Govern, abans de finalitzar l'exercici del 2020, ha de quantificar els recursos addicionals que calen per a implementació del salari mínim de referència a Catalunya en tots els àmbits d'actuació directa de la Generalitat, d'acord amb l'informe presentat pel Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda el 17 de desembre de 2019.

2. Els àmbits a què fa referència l'apartat 1 inclouen l'adaptació de l'escala retributiva del conjunt dels treballadors públics de la Generalitat, l'eventual introducció de clàusules salarials en llur contractació externa i l'ajust de tarifes o mòduls en els serveis que té concertats a tercers.

3. La quantificació a què fa referència aquesta disposició ha d'anar acompanyada d'una proposta de calendari perquè es pugui incorporar de manera efectiva als pressupostos de la Generalitat.»

1. La sol·licitud al·lega que, a l'empara d'aquesta norma, el Govern s'atribueix competències per a l'establiment d'aspectes bàsics de la legislació laboral i de les bases del règim estatutari dels treballadors públics de totes les administracions, de les quals no disposa, perquè són competència exclusiva de l'Estat i, a més, pretén establir una estructura d'Estat (cita en els sentits indicats les STC 52/2017, de 10 de maig, i 90/2017, de 5 de juliol). Així mateix, considera que la «pretensión de imponer por la vía de la contratación pública un "salario mínimo de referencia autonómico" diferente al salario mínimo interprofesional fijado por el Estado constituiría una vulneración directa del artículo 149.1.18 y una contravención del derecho a la libertad de empresa y a la libertad de prestación de servicios». Per fonamentar aquesta afirmació, es remet a la STJUE, de 3 d'abril de 2008, assumpte C-346/06 (*Dirk Ruffert, en qualitat d'administrador judicial d'Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG contra Land Niedersachsen*). Finalment, entén que l'establiment d'un salari mínim de referència pot implicar per als empresaris autònoms o les petites i mitjanes empreses (PIME) una «barrera de entrada en el mercado de la contratación pública que muy difícilmente casa con el objetivo de la normativa comunitaria» i amb els

requisits de necessitat, idoneïtat, raonabilitat i proporcionalitat que han de complir els límits als drets, en aquest cas la llibertat d'empresa.

Per tal de donar resposta a les qüestions plantejades, hem de determinar primerament en què consisteix el «salari mínim de referència a Catalunya» al voltant del qual es configura la norma objecte de dictamen, així com també quin és el context competencial en què pretén situar-lo el legislador català.

El salari mínim de referència a Catalunya (en endavant, SMR-Cat) va ser impulsat per la Resolució 17/XI del Parlament de Catalunya, sobre la situació d'emergència social, la reactivació econòmica, la gestió pública i la necessitat d'una resposta institucional, de 10 de març de 2016 (punt X.1.46.c). Posteriorment, el Govern, mitjançant l'Acord d'1 d'agost de 2019, va encomanar als departaments de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda i de Treball, Afers Socials i Famílies que portessin a terme els treballs tècnics per obtenir l'estimació de la quantia del SMR-Cat i estudiessin la seva incidència potencial (punt 1). De resultes del dit encàrrec, l'Informe presentat pel Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda el 17 de desembre de 2019, al qual es remet expressament l'apartat primer de la mateixa disposició addicional vint-i-setena objecte de dictamen, considera que la quantia d'aquest salari hauria de ser de 1.239,5€ mensuals, a jornada completa i amb catorze pagues anuals; quantia que entén que esdevindria més conforme amb la realitat social i econòmica de Catalunya, atesos el seu nivell de preus i de cost de vida i les seves estructura productiva i qualificació dels treballadors.

Per dur a terme aquests càlculs, l'Informe esclareix que ha seguit les recomanacions europees per a l'establiment d'un salari mínim que equivalgui al 60% del salari mitjà de cada país; entre d'altres, esmenta el Dictamen del Comitè Europeu de les Regions, de 3 desembre de 2015, sobre normes mínimes de remuneració de l'ocupació a la UE (2016/C 051/04) i la Resolució



del Parlament Europeu, de 9 d'octubre de 2008, sobre la promoció de la inclusió social i la lluita contra la pobresa, incloent-hi la pobresa infantil, a la Unió Europea.

Dit això, tant l'Acord de Govern com l'esmentat Informe declaren que no es tracta de l'adopció d'un salari mínim professional fixat per la llei, ja que el marc competencial en matèria de legislació laboral no permet una actuació d'aquest tipus. Certament, segons l'Acord citat, el que es pretén és «[p]otenciar un marc català de relacions laborals que permeti incrementar la coherència entre l'ocupació de qualitat i la concertació social i territorial» com a eina clau per lluitar contra la precarietat laboral. Així, amb aquesta finalitat «[e]s convocaran, mitjançant el Consell de Relacions Laborals, els agents socials, sindicats i patronals, per presentar i debatre els resultats i iniciar un procés de concertació social amb l'objectiu de donar resposta al repte de la millora de la qualitat del treball a Catalunya per mitjà de l'establiment d'un salari mínim de referència diferenciat per a Catalunya» (punt 4).

A continuació, i sens perjudici de les consideracions d'ordre competencial que efectuarem més endavant en analitzar la disposició addicional vint-i-setena, hem de fer alguna referència a la incorporació de polítiques socials en l'àmbit de la contractació pública, a escala europea, estatal i autonòmica. En aquest sentit, les institucions europees han anat posant de manifest com és d'important que es dugui a terme una contractació pública «socialment responsable», atès que són les autoritats públiques les que estan en millor disposició d'impulsar el lideratge en aquesta línia, de manera que, mitjançant el seu exemple, poden coadjuvar a un avanç progressiu i col·lectiu. Així, entre d'altres, podem esmentar la Comunicació de la Comissió Europea COM (98) 143, d'11 de març de 1998, sobre la contractació pública a la Unió Europea, que fa referència a les possibilitats que tenen els poders adjudicadors de tenir en compte aspectes mediambientals i socials o, en

desenvolupament de l'anterior, la Comunicació interpretativa de la Comissió Europea COM (2001) 566, de 15 d'octubre de 2001, relativa a la legislació comunitària de contractes públics i les possibilitats d'integrar aspectes socials en els dits contractes, que analitza el ventall d'opcions que ofereix el marc comunitari en aquesta línia i declara que la política del mercat interior pot compaginar-se amb la consecució d'altres objectius, com són els de política social. I també la Guia de la Comissió Europea sobre la contractació pública socialment responsable, divulgada l'any 2011, o la Comunicació de la Comissió Europea (COM/2017/0572 final), de 3 d'octubre de 2017, sobre com aconseguir que la contractació pública funcioni a Europa i per a Europa, que pretén explicar de manera clara i pràctica com integrar consideracions socials en les licitacions públiques.

Certament, en els darrers anys, la normativa comunitària ha ampliat les possibilitats d'utilització de clàusules socials en l'àmbit dels contractes públics amb la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública i per la qual es deroga la Directiva 2004/18/CE. Així, en el seu text es recullen importants millores a l'hora d'incloure els aspectes socials en la contractació, en preceptes tan cabdals com els que regulen: els principis generals (art. 18.2); la definició de l'objecte del contracte (art. 62); els criteris d'adjudicació (art. 67); les condicions especials d'execució socials o mediambientals (art. 70), o les previsions que permeten no adjudicar el contracte (art. 56) o rebutjar les ofertes (art. 69) si no es compleixen les obligacions derivades de l'article 18.2.

En l'àmbit estatal, la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP) també fomenta la incorporació en les licitacions públiques de clàusules socials vinculades a l'objecte del contracte (art. 1 LCSP), de manera que permet avaluar una millor relació qualitat-preu d'acord amb criteris econòmics, però també d'acord amb criteris qualitatius,

que inclouen els socials i, específicament, entre d'altres, amb la finalitat d'assolir condicions laborals i salarials millorades (art. 145.2 LCSP); així mateix, preveu els criteris socials com a condicions especials d'execució (art. 202 LCSP); prohibeix que s'admeti la justificació de preus anormalment baixos d'ofertes que incompleixin les obligacions legals en aquesta matèria (art. 149.4.d LCSP), i exigeix la seva utilització com a criteris de desempat en els plecs (art. 147 LCSP). En aquest aspecte, s'ha de citar igualment el Reial decret 94/2018, de 2 de març, pel qual es crea la Comissió Interministerial per a la incorporació de criteris socials en la contractació pública.

En l'àmbit català, la Llei 5/2017, de 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic, entre les mesures de foment de l'ètica i la responsabilitat, disposa que els òrgans de contractació, per tal d'afavorir les empreses i entitats que tenen un nivell adequat de compromís social, poden exigir en els plecs de clàusules administratives, ja sigui com a criteris de solvència o com a condicions d'execució dels contractes, i amb la finalitat d'assegurar la qualitat de la prestació, que el contractista compleixi uns requisits mínims salarials d'estabilitat i salut laboral, els quals han d'estar vinculats a l'objecte del contracte i respectar els principis d'igualtat i no-discriminació, com també permetre d'obtenir l'oferta econòmicament més favorable (art. 159.2).

Arribats a aquest punt, cal assenyalar que la inclusió de clàusules socials en la contractació pública no només no és contrària al dret comunitari derivat en matèria de contractació pública, sinó que tampoc ho és a les llibertats econòmiques fonamentals del mercat europeu. Així es desprèn de la Directiva 96/71/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 16 de desembre, sobre el desplaçament de treballadors efectuat en el marc d'una prestació de serveis, modificada en aspectes substancials, amb efectes a partir del 30 de juliol de 2020, per la Directiva (UE) 2018/957, del Parlament Europeu i del

Consell, de 28 de juny de 2018, amb les quals es pretén assolir un equilibri entre les llibertats d'establiment i de prestació de serveis, com a clau de volta del mercat interior (art. 21.1, 26, 49 a 55 i 56 a 62 TFUE) i els drets laborals dels treballadors desplaçats en el marc d'una prestació de serveis transnacional (art. 18 i 45 TFUE i art. 15 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea). Pel que ara interessa, aquests darrers tenen dret a rebre una remuneració en condicions d'igualtat amb els treballadors de l'Estat membre on tingui lloc la contractació (art. 3.1.c Directiva 96/71/CE, segons la seva redacció actual). Sobre l'abast del concepte «retribució» (entès com a «quantia del salari mínim» dels treballadors desplaçats en la primigènia terminologia de la Directiva 96/71/CE), la qual pot estar prevista a les disposicions legals, reglamentàries o administratives o en els convenis col·lectius o laudes arbitrals (art. 3.8, *ibídem*), s'han dictat diverses sentències, destacant-ne com a pionera la STJUE de 12 de febrer de 2015, C-396/13 (*Sähköalojen Ammattiliitto ry contra Elektrobudowa Spółka Akcyjna*).

No es nega la tensió subjacent entre aquest objectiu de protecció social dels treballadors i l'exercici d'una de les llibertats econòmiques comunitàries més destacades per a la consecució del mercat interior, com és la llibertat de prestació de serveis, com ho demostra l'evolució de la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea respecte d'aquesta qüestió. Així, d'una primerenca jurisprudència com la continguda en l'abans citada STJUE, assumpte C-346/06 (*Dirk Ruffert*), en la qual el Tribunal interpreta els drets socials dels treballadors desplaçats en vista de les exigències econòmiques i mercantils, donant prevalença a la lliure prestació de serveis, s'ha anat evolucionant cap a una doctrina que admet restriccions a aquesta llibertat si són proporcionades, necessàries i transparents.

Aquest és el cas, per exemple, de la STJUE de 17 de novembre de 2015, assumpte C-115/14 (*RegioPost GmbH & Co. KG contra Stadt Landau in der*

*Pfalz*), que opera un canvi significatiu respecte dels drets dels treballadors desplaçats i admet que en una licitació pública d'un *Land* alemany el poder adjudicador estableixi com a condició per participar-hi que les empreses es comprometin a pagar un salari mínim per hora establert per la normativa regional (normativa que té la categoria de disposició legal als efectes de l'art. 3.1 Directiva 96/71/CE). D'aquesta manera, entén que una exigència d'aquest tipus estaria justificada per la protecció dels treballadors, a més d'estar permesa per la normativa comunitària sobre contractació pública. Tenint en compte aquesta premissa i que una clàusula social no és necessàriament un element que distorsioni la competència, analitza en aquest sentit si és una mesura discriminatòria (directament o indirectament encoberta per afavorir les empreses locals), proporcional i justificada per assolir un interès general (raons objectives de protecció dels treballadors) i transparent (divulgada a l'anunci de licitació i/o als plecs).

Per finalitzar amb aquesta part expositiva, cal recordar, com hem dit reiteradament (DCGE 19/2013, de 16 de desembre, FJ 1; 14/2014, de 17 de juny, FJ 3; 23/2014, de 13 de novembre, FJ 2 i 3; 13/2015, de 22 de setembre, FJ 3, i 2/2017, de 2 de març, FJ 3), que no és funció d'aquest Consell efectuar valoracions amb caràcter preventiu davant eventuais vulneracions competencials. Així, allò que correspon al nostre control de caràcter tecnicojurídic és dur a terme una anàlisi del contingut de la norma objecte de dictamen, tant segons es desprèn de la literalitat del seu text i la seva finalitat com situant-la de manera sistemàtica i integrada en el conjunt de l'articulat de la llei i en el context legal en el qual s'insereix.

Semblantment s'ha pronunciat també la doctrina constitucional, que ha declarat que no és legítima la utilització del recurs d'inconstitucionalitat amb la finalitat d'obtenir declaracions previsores o preventives davant eventuais lesions competencials o interpretatives per anticipar aplicacions contràries a

l'ordre constitucional (STC 67/1983, de 22 de juliol, FJ 3, i 184/2016, de 3 de novembre, FJ 2, per citar-ne algunes).

2. Un cop exposats succintament el marc normatiu i la jurisprudència indispensable per tractar la qüestió que ens ocupa, ara ens pertoca examinar la disposició addicional vint-i-setena, respecte de la qual els diputats sol·licitants expressen els dubtes descrits anteriorment.

En primer lloc, hem de fer referència al contingut de la norma i els seus eventuals efectes jurídics. Com es pot inferir de la seva literalitat, sense marge per al dubte, el seu caràcter és programàtic: expressa un mandat adreçat al Govern per tal que aquest dugui a terme dues operacions d'estudi. D'una banda, en el primer apartat, li encomana «quantificar els recursos addicionals que calen per a la implementació del salari mínim de referència a Catalunya en tots els àmbits d'actuació directa de la Generalitat» i, de l'altra, en el tercer, formular «una proposta de calendari perquè es pugui incorporar de manera efectiva als pressupostos de la Generalitat».

Aquestes dues indicacions són precisament això, és a dir, peticions d'actuació destinades al Govern, per tal que aquest dugui a terme dues operacions d'estudi o d'estimació. La seva naturalesa jurídica, per tant, comporta uns efectes molt limitats i, fins i tot, amb un contingut normatiu relatiu en la mesura que es tracta d'un mandat parlamentari sense conseqüències directes com a resultat de l'eventual entrada en vigor de la Llei de pressupostos i subordinat a la voluntat efectiva del Govern de dur-les a terme segons les competències que li corresponen.

Per tant, no ens trobem davant d'una norma que contingui una regulació substantiva i ni tan sols de naturalesa pressupostària en el sentit propi d'aquesta mena de legislació; consegüentment, no consisteix en una

autorització de despesa ni constitueix una norma financera per a la seva execució. Es tracta, per tant, d'una disposició merament programàtica.

Un cop feta aquesta valoració, a més, hem de tenir en compte que la disposició addicional mateixa emmarca i connecta el seu contingut amb «l'informe presentat pel Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda el 17 de desembre de 2019». Doncs bé, si acudim a l'esmentat document governamental, podem llegir com l'estudi parteix del model de distribució de competències que estableix el bloc de la constitucionalitat, és a dir, la Constitució i l'Estatut. En aquest mateix sentit, com hem indicat abans, es va pronunciar el Govern, en l'Acord adoptat sobre el SMR-Cat.

D'aquesta manera, es reconeix la competència exclusiva estatal per a la fixació del salari mínim interprofessional, d'acord amb la capacitat que li atribueix l'article 149.1.7 CE, i limita la possible iniciativa de la Generalitat a les competències que li són pròpies.

Així, tant l'Acord i l'Informe com la mateixa disposició addicional expressen que la possible implantació del SMR-Cat eventualment s'acotaria, en tot cas, en «els àmbits d'actuació directa de la Generalitat» (apt. 1), que inclouen l'adaptació de l'escala retributiva del conjunt dels treballadors públics de la Generalitat, l'«eventual» introducció de clàusules salarials en la contractació externa d'aquesta darrera i l'ajust de tarifes o mòduls en els serveis que té concertats amb tercers (apt. 2). I aquí, segons el nostre parer, la norma mateixa du a terme un reconeixement de les limitacions que han de ser respectades en les actuacions de futur, les quals serien fonamentalment: les potestats atribuïdes a l'Estat en matèria laboral a l'empara de l'article 149.1.7 CE, que inclouen, entre d'altres, la fixació del salari mínim interprofessional, així com la normativa relativa a la concertació social, les bases del règim estatutari dels funcionaris públics i la legislació bàsica de

l'activitat de totes les administracions en l'àmbit de la contractació pública, ex article 149.1.18 CE.

Per tant, entenem de forma nítida que la possible iniciativa de la Generalitat, plantejada en clau de capacitat potencial, segons el precitat Informe esmentat per la disposició addicional i el mateix Acord de Govern del que deriva, se situa en un marc de joc plenament constitucional, que permet a la Generalitat adoptar determinades mesures en l'àmbit de les polítiques retributives del personal al seu servei (ex art. 136 EAC), així com la inclusió de les anomenades clàusules socials en els seus procediments de contractació pública, en el marc de la normativa comunitària, de la legislació bàsica estatal i de la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, com hem vist en el primer apartat d'aquest fonament jurídic.

D'acord amb l'anterior, i per donar resposta a un dels retrets principals que formulen els sol·licitants del Dictamen en la seva petició, quant a l'al·legació d'una possible interpretació en clau «d'estructura d'Estat» contrària a l'ordre constitucional, considerem que aquesta prevenció no compta amb cap suport jurídic, ni substantiu ni formal, en la formulació de la norma que estem analitzant. Tal com ho hem exposat en l'apartat anterior corresponent al paràmetre, tant la jurisprudència constitucional com la nostra doctrina consultiva han establert que la projecció de la potencial aplicació d'un precepte legal de manera contrària a la seva literalitat, en uns termes divergents amb el sentit i la finalitat originaris, i amb un resultat incompatible amb l'ordre constitucional, és una presumpció de l'avenir que no pot ser tinguda en compte en el seu examen de present.

I tot l'anterior partint de la base que la disposició addicional en qüestió no constitueix, ni de bon tros, una regulació substantiva sobre un possible «salari mínim de referència», la qual, arribat el cas que es dictés, seria susceptible de ser valorada segons el cànon de constitucionalitat i



d'estatutarietat que li correspongui ser aplicat. Pretendre escometre aquesta tasca a partir d'aquesta disposició no únicament no és possible per les raons materials i jurídiques que acabem d'indicar, sinó que, a més, constituïria un exercici constructiu de caràcter preventiu d'un eventual greuge competencial, inadmissible en la tècnica d'enjudiciament constitucional.

En conseqüència, i d'acord amb els arguments jurídics que acabem d'exposar, hem de cloure que la disposició addicional vint-i-setena del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

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

## CONCLUSIONS

**Primera.** L'article 2 del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, quant al principi d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, així com els efectes que projecta aquest precepte sobre el contingut global dels pressupostos de la Generalitat, no vulneren els articles 9.3 CE, 23 CE ni 135 CE, com tampoc no vulneren l'article 212 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

**Segona.** La tramitació del procediment legislatiu del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, pel que fa a la incorporació del projecte de pressupost del Parlament, així com el mateix procediment parlamentari intern per a l'elaboració i aprovació d'aquest darrer pressupost, no han vulnerat l'article 23 CE, com tampoc no han vulnerat els articles 58 EAC ni 212 EAC.

*Adoptada per unanimitat.*

**Tercera.** La disposició addicional vint-i-setena del Projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.

*Adoptada per unanimitat.*

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