



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XII legislatura · cinquè període · número 575 · dijous 19 de març de 2020

TAULA DE CONTINGUT

2. Tramitacions closes per rebuig, retirada, canvi o decaïment	
2.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions	
2.10.25. Propostes de resolució	
Proposta de resolució sobre el patrimoni de Tarragona	
250-01113/12	
Retirada	3
3. Tramitacions en curs	
3.01. Projectes i proposicions de llei i altres propostes de norma	
3.01.01. Projectes de llei	
Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020	
200-00011/12	
Sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries	4
Projecte de llei de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient	
200-00012/12	
Sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries	4
4. Informació	
4.40. Acords, resolucions i comunicacions dels òrgans del Parlament	
Acords de la Mesa del Parlament, dels dies 13 i 17 de març de 2020, pels quals s'adopten diverses mesures de caràcter excepcional amb relació al funcionament del Parlament i de l'Administració parlamentària durant el període de contingència comprès entre el 13 de març de 2020 i el 27 de març de 2020 a causa de l'epidèmia de Covid-19	
Acord	5
4.67. Comunicacions dels grups parlamentaris i dels diputats	
Sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries	
Presentació	6
Sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries	
Presentació	20

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals presentats al Registre General del Parlament.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

Imprès al Parlament

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

www.parlament.cat

- 2. Tramitacions closes per rebuig, retirada, canvi o decaïment
- 2.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions
- 2.10.25. Propostes de resolució

Proposta de resolució sobre el patrimoni de Tarragona

250-01113/12

RETIRADA

Retirada pel GP CatECP (reg. 61080).

Coneixement: Mesa del Parlament, 17.03.2020.

3. Tramitacions en curs

3.01. Projectes i proposicions de llei i altres propostes de norma

3.01.01. Projectes de llei

Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020

200-00011/12

SOL·LICITUD DE DICTAMEN AL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Presentació: Grup Parlamentari de Ciutadans (reg. 61428).

Admissió a tràmit: Presidència del Parlament, 18.03.2020.

N. de la r. : La sol·licitud es reproduïx en la secció 4.67.

Projecte de llei de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient

200-00012/12

SOL·LICITUD DE DICTAMEN AL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Presentació: Grup Parlamentari de Ciutadans (reg. 61429).

Admissió a tràmit: Presidència del Parlament, 18.03.2020.

N. de la r. : La sol·licitud es reproduïx en la secció 4.67.

4. Informació

4.40. Acords, resolucions i comunicacions dels òrgans del Parlament

Acords de la Mesa del Parlament, dels dies 13 i 17 de març de 2020, pels quals s'adopten diverses mesures de caràcter excepcional amb relació al funcionament del Parlament i de l'Administració parlamentària durant el període de contingència comprès entre el 13 de març de 2020 i el 27 de març de 2020 a causa de l'epidèmia de Covid-19

ACORD

Mesa del Parlament, 13.03.2020 i 17.03.2020

La Mesa del Parlament, en les sessions tingudes els dies 13 i 17 de març de 2020, per a evitar la propagació de la Covid-19 en l'àmbit parlamentari

Acorda:

1. Reduir l'activitat parlamentària entre el 13 i el 27 de març de 2020 amb l'adopció de les mesures següents:

a) Resta suspesa tota l'activitat de les comissions parlamentàries, incloses les sessions i les ponències que en depenen.

b) Resten suspeses les sessions plenàries, llevat de les relacionades amb la crisi sanitària actual o amb iniciatives i mesures de caràcter urgent. En aquest cas, per a evitar el contagi:

1r. Només pot participar en les sessions plenàries un màxim de vint-i-un diputats, en la mateixa proporció establerta per a les comissions legislatives. La resta de diputats pot delegar el vot en un dels representants presents en la sessió.

2n. Els mitjans de comunicació només poden acreditar un informador i els grups parlamentaris només hi poden tenir un únic assistent. En aquests dos casos no poden romandre a l'interior de la sala en què se celebri la sessió.

c) Resta sense convocar la sessió plenària prevista per als dies 17, 18 i 19 de març.

d) L'horari d'obertura del Palau del Parlament resta reduït de dilluns a divendres de 9 h a 14 h i l'accés resta limitat al personal que hagi de dur a terme les tasques encomanades de caràcter imprescindible i urgent, i també als diputats i al personal dels grups parlamentaris i només per a retirar objectes i documentació personals.

e) El Registre General resta obert, en l'horari a què fa referència la lletra *d*, fins el 19 de març per a la presentació de documents de manera presencial. A partir del 20 de març, la presentació de documents només es pot fer per correu electrònic, si bé els documents presentats per aquest mitjà s'hauran de presentar més endavant en suport paper. El Registre donarà curs a totes les iniciatives en els termes previstos ordinàriament.

f) Els terminis de les iniciatives parlamentàries actualment en tràmit, i també els de les noves iniciatives, un cop qualificades i admeses a tràmit per la Mesa, resten prorrogats per un termini de quinze dies, a comptar de l'endemà de la data de la publicació d'aquest acord.

g) Les sessions de la Mesa del Parlament es podran fer telemàticament si les autoritats decideixen restringir els moviments de tots els ciutadans de manera general i obligatòria per la situació de crisi sanitària. A aquests efectes, la Mesa reconeix la plena validesa dels acords que s'adoptin d'aquesta manera i els Serveis Jurídics estudiaran les mesures per a establir reglamentàriament aquesta circumstància i també estendre aquesta mateixa possibilitat a la resta d'òrgans col·legiats de la cambra.

h) Els actes públics resten ajornats fins després del 27 de març de 2020. De la mateixa manera, no és permès l'accés al Parlament a persones externes a la institució, a les visites educatives i al públic en general.

i) El personal al servei del Parlament ha de reduir la prestació de serveis de manera presencial al mínim possible per a garantir el funcionament de la institució, d'acord amb els criteris de les direccions i els departaments corresponents i les instruccions del secretari general, i farà ús del teletreball en tots els casos en què sigui possible.

j) La prestació dels serveis de restauració (cafeteria i restaurant) resta suspesa.

2. Revisar les mesures d'aquest acord el 27 de març de 2020 d'acord amb les recomanacions de les autoritats sanitàries en aquell moment.

Palau del Parlament, 17 de març de 2020

El secretari primer, Eusebi Campdepadrós i Pucurull; el president, Roger Torrent i Ramió

4.67. Comunicacions dels grups parlamentaris i dels diputats

Sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries

PRESENTACIÓ

Reg. 61428

A la Mesa del Parlamento

Los diputados abajo firmantes, integrantes del Grup Parlamentari de Ciutadans, de acuerdo con lo que establecen los artículos 16.1.b y 23.b de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, solicitan dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias sobre la adecuación al Estatuto y a la Constitución del Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020 (tram. 200-00011/12), y de forma especial de los preceptos que a continuación se detallan:

Fundamentos jurídicos

1. Vulneración de los artículos 134, 135 y 9.3 de la Constitución Española

El proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat para el año 2020 objeto de la presente petición de dictamen de conformidad estatutaria y constitucional es el resultado del procedimiento legislativo especial de presupuestos.

Dicho procedimiento caracterizado por la exclusividad en el ejercicio inicial de la iniciativa legislativa por parte del Gobierno, como no puede ser de otra manera, está plenamente vinculado al cumplimiento de la Constitución. En este sentido, conviene recordar que el artículo 135 de la Constitución Española, todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

En este sentido, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que desarrolla el artículo 135 de la Constitución establece una serie de pautas y principios de actuación para todos los poderes públicos.

Concretamente, en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece *que las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

En el procedimiento legislativo presupuestario en el que el Gobierno tiene exclusiva en su iniciativa, el ejecutivo dispone de cierta discrecionalidad en la estimación de los ingresos públicos siempre y cuando emplee las normas técnicas y los modelos objetivos habitualmente empleados por las administraciones públicas. O lo que es lo

mismo, el planteamiento inicial de los ingresos que debe acompañar a la Ley de Presupuestos disfruta de una presunción de verosimilitud y exactitud, gozando el ejecutivo, de cierto margen de confianza y deferencia en su previsión de ingreso. Es decir, no es labor ni del poder legislativo ni de los órganos jurisdiccionales o no que velan por la constitucionalidad de las leyes presupuestarias examinar *si las estimaciones de crecimiento económico que sirvieron de base a la elaboración del presupuesto fueron técnicamente correctas, o políticamente pertinentes* (Vid. STC 206/2013).

Ahora bien, dicho margen de discrecionalidad en la previsión de ingresos no es inmune o no está exento de dar debido cumplimiento al principio de estabilidad presupuestaria y, por ende, de dar debido cumplimiento, entre otros, a los principios previstos en la Ley Orgánica que los desarrolla. En este sentido, es censurable la decisión del ejecutivo cuando la norma presupuestaria, incluida su previsión de ingresos, sea irracional (vid. STC 206/2013).

Es decir, si bien es cierto que, con carácter general no son intrínsecamente censurables sobre parámetros de mayor o menor corrección técnica, no menos cierto es que las decisiones técnicas adoptadas por los poderes públicos pueden ser revisadas a los efectos de determinar *si tales decisiones han sido dictadas en el marco de las competencias que la Constitución les atribuye, así como su adecuación al resto de sus prescripciones*

La previsión de ingresos a la que se vincula la autorización de gasto a otorgar por el Parlament será censurable si la misma es irracional bajo el prisma de los principios de estabilidad y sostenibilidad presupuestaria.

Téngase en cuenta que la previsión de los ingresos públicos condiciona necesariamente la autorización parlamentaria de gasto público que caracteriza a la Ley de Presupuestos a los efectos de dar debido cumplimiento al principio constitucional de estabilidad presupuestaria. O lo que es lo mismo, una previsión irracional de los ingresos implicará necesariamente un desfase en caso de que el ejecutivo haga pleno uso de la autorización de gasto público incorporado en la Ley de Presupuestos. Dicho desfase es evidente que ocasionaría un grave riesgo de aumento del gasto público en un escenario de ingresos públicos por debajo de lo inicialmente previsto.

La Ley de Presupuestos de la Generalitat de 2020, con incumplimiento del artículo 32 de la Ley de finanzas públicas de Cataluña que prevé que el Proyecto de ley del presupuesto de la Generalidad y la documentación anexa se remitirán al Parlamento de Cataluña antes del 10 de octubre de cada año, para su examen, enmienda y aprobación, se presentó para su tramitación el pasado 29 de enero de 2020.

Pues bien, el informe económico y financiero que se acompaña al Proyecto de la Ley de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña sobre la que se basa la previsión de los ingresos reflejada en la norma se basa en el escenario macroeconómico de Cataluña 2019 y 2020 (elaborado en junio de 2019) realizado por el Departamento de Economía y Hacienda¹. De hecho, las previsiones de ingresos públicos se basan en gran medida en las previsiones de crecimiento económico. Al respecto, cabe destacar que la justificación de dichas previsiones por parte del Govern se basa en la siguiente idea: *Les previsions del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda de juny de 2019 pronostiquen una desacceleració moderada del ritme de creixement de l'economia catalana que apunta cap a una estabilització del creixement al voltant del 2%. Per a l'any 2019 l'augment del PIB es modera 4 dècimes, fins al 2,2%, i per a l'any 2020, 3 dècimes, fins a l'1,9%.*

De hecho, dicho informe económico y financiero que según el artículo 31 de la Ley de Finanzas de Cataluña tendría la función de justificar y explicar las previsiones presupuestarias contenidas en la norma presupuestaria sometida al Parlamento, solamente apunta como riesgos externos *la persistència en la moderació del creixement de la zona euro, l'escalada del proteccionisme comercial i les incerteses al*

1. Vid. Página 62 del mencionado informe económico y financiero http://aplicacions.economia.gencat.cat/wpres/AppPHP/2020/pdf/VOL_P_IEF.pdf

voltant del desenllaç del Brexit són elements que poden comprometre en qualsevol moment el potencial de l'actual fase expansiva.

Quadre 4.1
Previsions macroeconòmiques de Catalunya

		2018	2019 (p)	2020 (p)
PIB pm	% de variació real	2,6	2,2	1,9
PIB pm	Milions d'euros	242.323	251.259	260.988
Demanda interna	Aportació al creixement	2,2	1,9	1,7
Despesa en consum de les llars	% de variació real	2,0	1,9	1,6
Despesa en consum de les administracions públiques ¹	% de variació real	1,9	1,8	1,7
Formació bruta de capital ²	% de variació real	4,6	3,0	2,9
Saldo exterior	Aportació al creixement	0,4	0,3	0,3
Saldo amb l'estranger	Aportació al creixement	-0,4	-0,1	0,1
Exportacions de béns i serveis	% de variació real	2,0	2,8	3,5
Importacions de béns i serveis	% de variació real	3,6	3,6	3,8
Saldo amb la resta d'Espanya	Aportació al creixement	0,8	0,4	0,2
Llocs de treball creats ³	Milers	107,0	59,3	37,9
Llocs de treball creats ³	% de variació	3,4	1,8	1,1
Taxa d'atur estimat (EPA)	% aturats / població activa	11,5	10,2	9,5

(p) Previsió.

¹ Inclou la despesa en consum de les institucions sense finalitat lucrativa al servei de les llars.

² Inclou la variació d'existències.

³ En termes equivalents a temps complet.

Font: Escenari macroeconòmic de Catalunya. 2019 i 2020 (juny de 2019). Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda.

El sobrevenido pero relevante impacto tanto sanitario como económico de la pandemia mundial del COVID-19 que estamos sufriendo es evidente que es un daño cierto imprevisible e inevitable cuyo impacto económico y presupuestario no es asumible con el recurso a la disponibilidad presupuestaria del fondo de contingencia previsto en el Ley de Presupuestos de la Generalitat para necesidad inaplazable.

El carácter sobrevenido, imprevisible e inevitable de la mencionada pandemia lejos de eximir a los poderes públicos de dar debido cumplimiento a los principios previstos en la normativa de estabilidad presupuestaria constituye un auténtica circunstancia urgente y extraordinaria que *re ipsa* conllevará necesariamente una merma considerable e inesperada en los ingresos públicos previstos para el año 2020. En consecuencia, esta circunstancia urgente y extraordinaria implica necesariamente que desde el prisma de los principios de prudencia presupuestaria pueda sostenerse rebus sic stantibus la más mínima viabilidad del modelo económico empleado para la previsión de ingresos públicos. En definitiva, es evidente que la no inclusión y la no evaluación de una circunstancia de impacto sanitario y económico mundial cierto y relevante es una decisión del ejecutivo irracional.

De esta manera, la autorización de gasto público que estaría exigiendo el Gobierno al Parlamento incumpliría de manera irracional e injustificada no solamente una de las normas de desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria sino el propio principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135. Y es que, tal y como previene el artículo 7 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, **las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.**

Pues bien, es evidente que la omisión del impacto sobre las previsiones de ingreso y su proyección sobre la autorización de gasto público que la pandemia mundial del COVID-19 implica que el artículo 2 de la Ley de Presupuestos de la Generalitat en el que se afirma el cumplimiento de los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera y el cumplimiento de los principios de transparencia sea a todas luces falaz y, por tanto, irracional su aprobación parlamentaria so pena de incurrir en grave inconstitucionalidad.

Article 2. Aprovació dels pressupostos de la Generalitat

1. S'aproven els pressupostos de la Generalitat per a l'exercici del 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.

La irracionalidad de las previsiones de ingreso público como base para la autorización de gasto público, incluidas ambas en la Ley de Presupuestos, cuya aprobación se le requiere al Parlamento de Cataluña es manifiesta cuando el mismo ejecutivo que las presenta y mantiene para su aprobación al Parlamento adopta con carácter simultaneo medidas gubernativas² ejecutivas que, aunque temporalmente, incidirán necesariamente de manera negativa sobre los indicadores de actividad tenidos en cuenta para su evaluación.

Así, es evidente que las restricciones durante, al menos, 15 días de actividades deportivas o de aquellas actividades con concentración de personas superior a las 1.000 personas implicarán un evidente, imprevisible y relevante impacto en las variables económicas sobre las que se basa la previsión de ingresos.

Más evidente aún es la irracionalidad de la opción del ejecutivo que pretende que sea validada por el legislativo cuando dicho ejecutivo adopta con carácter simultaneo a la pretensión de aprobación de los presupuestos actos, incluso de naturaleza legislativa, que implican necesariamente un aumento del gasto público y una disminución de las previsiones de ingreso necesariamente imprevistos e imprevisibles. Así, por ejemplo, cabe destacar el Decreto Ley 6/2020, de 12 de marzo, de medidas urgentes en materia asistencial, presupuestaria, financiera, fiscal y de contratación pública, con el fin de paliar los efectos de la pandemia generada por el coronavirus SARS-CoV-2³.

De hecho, dicho Decreto-Ley se adopta sobre la base de una urgente y extraordinaria necesidad generada por el imprevisible y relevante impacto del COVID-19 sobre la economía mundial. Por ello, sería irracional por parte del Govern autonómico de la Generalitat mantener una Ley de Presupuestos que no han podido prever la urgente, extraordinaria y relevante necesidad generada por el COVID-19 mientras se pretende la validación de medidas extraordinarias por parte del Parlamento de Cataluña de manera simultaneas. del imprevisible y relevante, es irracional que el Govern pretenda a la misma vez requerir la autorización del gasto público contenida en la Ley de Presupuestos de la Generalitat.

Y es que en el mencionado Decreto-Ley adoptado por el Govern autonómico de la Generalitat se viene a admitir que las *implicaciones para la economía*

2. Nos referimos aquí, por ejemplo a:

RESOLUCIÓN SLT/720/2020, de 13 de marzo, por la que se adoptan nuevas medidas adicionales para la prevención y el control de la infección por SARS-CoV-2. Vid. https://dogc.gencat.cat/es/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=870653&language=es_ES

RESOLUCIÓN SLT/737/2020, de 13 de marzo, por la que se adoptan medidas complementarias para la prevención y el control de la infección por SARS-CoV-2.

https://dogc.gencat.cat/es/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=870691&language=es_ES

RESOLUCIÓN INT/738/2020, de 13 de marzo, por la que se levantan excepcionalmente determinadas restricciones a la circulación establecidas en la Resolución INT/383/2020, de 13 de febrero, por la que se establecen las restricciones a la circulación durante el año 2020.

https://dogc.gencat.cat/es/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=870692&language=es_ES

RESOLUCIÓN PDA/739/2020, de 15 de marzo, por la que se da publicidad a la Instrucción 3/2020, de 13 de marzo, sobre medidas preventivas, de protección y organizativas de aplicación al personal al servicio de la Administración de la Generalidad de Cataluña con motivo del coronavirus SARS-CoV-2.

https://dogc.gencat.cat/es/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=870711&language=es_ES

3. Vid. DOGC número 8084A de 13 de marzo de 2020 https://dogc.gencat.cat/es/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=870651&language=es_ES

catalana y la economía global, con el fin de activar las medidas más adecuadas para minimizar los riesgos subyacentes.

Hay tres vías principales a través de las que el coronavirus afecta la economía.

En primer lugar, a partir de un choque de oferta o de producción que afecta las cadenas de valor o de suministro globales. El hecho de que China sea el principal proveedor mundial de bienes intermedios industriales hace que las cadenas de valor globales se vean afectadas por interrupciones en las cadenas de producción, lo que puede derivar en paradas en la producción de bienes finales y reducción de ventas. El choque en la oferta puede afectar sobre todo a empresas importadoras que dependan en un elevado grado del mercado chino, mientras que las que dispongan de un mercado de proveedores diversificado serán más resilientes.

Un segundo factor de impacto sobre la economía es que un choque de demanda que puede frenar la demanda mundial de bienes y servicios, sobre todo en las economías avanzadas, afectando el gasto de los consumidores y la situación financiera de las empresas, especialmente de las pymes y autónomos, que podrían experimentar tensiones de liquidez. La reducción de los movimientos internacionales de personas desde el inicio de la pandemia hace que los sectores vinculados a estos movimientos se vean especialmente afectados; este es el caso del sector turístico, que representa aproximadamente un 12% del VAB de Cataluña. Además, las empresas vinculadas a la logística y a las industrias culturales y deportivas también podrían sufrir una ralentización de la actividad.

Una última vía por la que el coronavirus podría afectar la actividad económica es por una reducción de la confianza que se traduciría en menor consumo e inversión. La inversión es uno de los principales determinantes del crecimiento económico a largo plazo y, por lo tanto, las medidas que vayan dirigidas a reforzar la confianza y ayuden a estabilizar la inversión tendrán un impacto más dilatado en el tiempo.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, las últimas previsiones de crecimiento publicadas por la OCDE a principios de marzo ya prevén un deterioro del contexto macroeconómico y revisan a la baja las previsiones de las principales economías europeas para el 2020. En términos globales, la OCDE ha revisado a la baja el crecimiento mundial en 0,5 puntos, hasta el 2,4%, aunque si el avance del coronavirus fuera más extenso y duradero, el crecimiento se podría reducir prácticamente a la mitad de este valor, hasta el 1,5%.

El impacto del coronavirus en la economía no dependerá solo de la intensidad y duración del brote, sino que también será clave la respuesta de los gobiernos. En la zona euro, la política monetaria puede jugar un papel relevante en cuanto a la provisión de liquidez, a pesar del reducido margen de maniobra de que dispone con respecto a los tipos de interés, que ya están en niveles muy bajos. Otras medidas de estímulo serán primordiales para reforzar la confianza y minimizar el impacto, las cuales comprenden, entre otras, expansiones cuantitativas (compra de activos de los bancos comerciales), operaciones de financiación a más largo plazo y relajación de los requerimientos de capital contraacíclicos de los bancos.

La Comisión Europea (CE) ha anunciado la movilización de 25.000 millones de euros (7.500 millones de los cuales provendrán de los fondos estructurales) dirigidos a reforzar los sistemas de sanidad pública, las pymes, el mercado laboral y otros elementos sensibles de la economía. En el caso concreto de Italia la CE ha anunciado que cualquier gasto presupuestario en relación con las actuaciones que se activen para dar respuesta al brote de Covid-19 quedará excluido del cálculo del saldo estructural y no se tendrá en cuenta para el cumplimiento

de las normas fiscales. Esta medida se prevé que se haga extensible al resto de estados miembros.

En cualquier caso, la coordinación de iniciativas de política monetaria y fiscal a nivel internacional será esencial con el fin de asegurar un apoyo óptimo a los hogares, empresas y autónomos que experimenten caídas transitorias de su renta. Así como también será imprescindible esta cooperación internacional para hacer frente a un choque que combina interrupciones en las cadenas de suministros, caída de la confianza y contagio del miedo. En este sentido, hay que tener presente que la estabilización económica dependerá en gran medida de las acciones de las autoridades de salud pública, a las que hará falta apoyar y reforzar con los recursos que sean necesarios. En base a todo ello, mediante este Decreto ley el gobierno de la Generalidad propone un primer paquete de medidas fiscales y financieras que tienen como objetivo, entre otros, aligerar posibles tensiones de tesorería de las empresas y autónomos, así como ayudar a reforzar las medidas de contención del coronavirus.

Es decir, el propio Govern autonómico de la Generalitat admite la concurrencia de circunstancias urgentes y extraordinarias que impactarán necesariamente la estabilidad presupuestaria y aun así sostiene la validez y vigencia de una norma que no tuvo ni pudo tener en cuenta dichas circunstancias. O lo que es lo mismo, el Govern autonómico de la Generalitat al mantener para su aprobación el proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat objeto de este dictamen viene contra *factum proprio*.

Además, en el mencionado Decreto Ley se adoptan una serie de medidas que es evidente que impactarán en la previsión de ingresos e incidirán en el gasto público previsto de manera relevante: (i) gratuidad del 061, (ii) extensión de la atención ciudadana 012, (iii) afectación del fondo de contingencia al gasto público necesario para afrontar la pandemia, (iv) establecimiento de contragarantías financieras a favor de PYMES, (v) diferimiento del periodo de liquidación de algunos tributos, (vi) habilitación de la contratación de emergencia y (vii) compensación por pérdidas a la sociedad FERIA 2.000 S.A⁴.

De hecho, a diferencia de lo que acontecía en el caso resuelto en la STC 206/2013, este Decreto Ley prevé unos gastos y una incidencia sobre los ingresos y parte de

4. Compensación de pérdidas que se establece en unos términos que demuestran la relevancia del impacto económico y presupuestario del COVID-19 y como la desajustada previsión de ingresos implica la autorización de un gasto público que parte del mantenimiento o aumento de los ingresos públicos cuando a la vez se adopta una norma legal en la que se asume la cierta existencia de pérdidas.

Artículo 6. Previsiones en materia económica

El Gobierno tendrá que adoptar las medidas necesarias en relación con el canon a satisfacer en el ejercicio 2020 por parte de Feria Internacional de Barcelona a favor de Feria 2000, SA, con el fin de garantizar la continuidad y estabilidad de la actividad ferial que se ha visto afectada como consecuencia de la caída de la pandemia del SARS-CoV-2. Con este objetivo, estas medidas se podrán concretar en la reducción en la cuantía que se fije del canon citado. La eventual compensación por esta pérdida de ingreso por la entidad Feria 2000, SA podrá ser asumida en los términos que legalmente se determine por los socios de la referida entidad en los términos que se deriven en el pacto de socios actualmente vigente.

Así esta previsión demuestra la irracionalidad de la ley de presupuesto en relación con lo previsto para FERIA 2000, SA puesto que lejos de haberse previsto o consignarse el importe de la pérdida de ingresos derivada del impacto del COVID sobre la actividad de dicha sociedad, el presupuesto prevé aumento de las inversiones en la actividad de la misma, tal y como recoge la memoria explicativa de la Ley.

P. 180 *El pressupost consolidat del subsector s'incrementa en 110,1 milions d'euros, el 8,5% en termes relatius, respecte al pressupost per al 2017. Aquest fet s'explica, fonamentalment, per l'augment dels pressupostos de:*

Fira 2000, SA: 39,1 milions d'euros, per iniciar les obres d'ampliació de la Fira Internacional de Barcelona en 60.000 metres quadrats fins a assolir 300.000 metres quadrats i amb termini previst per a l'any 2024.

P.181 *També és rellevant l'import del capítol d'ingressos patrimonials (83,5 milions d'euros), dels quals 43,5 milions d'euros són per interessos (41,4 milions d'euros al pressupost d'Infraestructures de la Generalitat de Catalunya, SAU) i 37,2 milions d'euros són per lloguers, que corresponen principalment a Infraestructures de la Generalitat de Catalunya, SAU (23,1 milions d'euros), Fira 2000, SA (8,5 milions d'euros) i Centrals i Infraestructures per a la Mobilitat i les Activitats Logístiques, SA (CIMALSA) (5,1 milions d'euros)*

P. 182 *Quant al capítol de variació de passius financers, Fira 2000, SL preveu ingressos per import de 38,2 milions d'euros per al finançament de l'ampliació de la Fira de Barcelona i CIMALSA preveu ingressos per 13,4 milions d'euros però que suposen un refinançament atès que les amortitzacions es preveuen en 13,9 milions d'euros.*

unos presupuestos macroeconómicos tan imprevisibles y relevantes que, en ningún caso, han podido ser tenidos en cuenta en la Ley de Presupuestos objeto de la presente petición. Nótese, además que, a diferencia de lo que sucedía en el caso enjuiciado en dicha sentencia, no cuestionamos aquí las previsiones económicas empleadas por el Govern autonómico de la Generalitat en fase de elaboración del anteproyecto de ley de presupuestos en sí, las cuales en mayor o menor medida disfrutan del margen de discrecionalidad que le otorga la presunción de validez y constitucionalidad de las disposiciones aprobadas por gobierno autonómico. Es decir, no se cuestiona aquí el mayor acierto o la mayor bondad de dichas previsiones macroeconómicas sobre las que se asientan las previsiones de ingreso y, por tanto, la autorización para gasto público pues entendemos que no es cometido del Consell de Garanties Estatutàries *enjuiciar el acierto de las decisiones técnicas adoptadas por los poderes públicos, sino si tales decisiones han sido dictadas en el marco de las competencias que la Constitución les atribuye, así como su adecuación al resto de sus prescripciones* (vid. STC 134/2011).

Lo que aquí se cuestiona por irracional es el mantenimiento del requerimiento de la autorización parlamentaria de una norma presupuestaria con unos fundamentos de elaboración que han quedado sobrevenida y materialmente desfasados. Concretamente, ha acaecido durante la fase de debate y aprobación parlamentaria de la ley de presupuestos una circunstancia imprevisible e inevitable cuyo impacto económico y, por ende, presupuestario, como es *res ipsa* incontrovertido y el propio Govern así reconoce, asumiendo este último explícitamente como presupuesto para la adopción de actos legislativos urgentes y extraordinarias que el crecimiento económico de las principales economías europeas podría quedar reducido a la mitad de las previsiones iniciales, circunstancia que desvirtúa cualquier presunción de validez y constitucionalidad de la norma inicialmente elaborada y presentada por el Govern. Sostener o ampararse en dicha presunción inicial para requerir la autorización del poder legislativo constituye un acto irracional como demuestran los propios actos del Govern que, al mismo tiempo, requerirá del poder legislativo la validación de decretos leyes amparados en una urgente y extraordinaria necesidad que por definición no ha podido ser previsto en la ley de presupuestos.

De hecho, el mencionado decreto ley contiene una muestra de la irracionalidad de la Ley de Presupuestos objeto de la presente petición. Y es que, en el artículo 2 del mencionado decreto-ley se establece la afectación de fondo de contingencia a la atención directa de las necesidades relacionadas con la pandemia del COVID-19 en los términos que se exponen a continuación:

P. 183 *La segona política amb un increment més significatiu respecte el 2017 és la de Comerç, que augmenta 39,1 milions d'euros com a conseqüència de la inversió de Fira 2000, SA per l'ampliació de la Fira de Barcelona.*

P. 346

En els pressupostos de la Generalitat per al 2020 es destinen 77,5 milions d'euros a la política de Comerç i al seu únic programa 641 Ordenació i promoció del comerç i l'artesanía. Aquest programa es gestionat per la Secretaria d'Empresa i Competitivitat (0,4%), el Consorci de Comerç, Artesanía i Moda de Catalunya (22,1%) i Fira 2000, SA (77,6%). A més a més de respondre a tots els reptes plantejats fins ara, la missió del programa és garantir un model de comerç propi, adaptat a les noves necessitats de les persones, de qualitat i sostenible en el territori, potenciant un model d'empresa de comerç competitiva digital i amb visió de futur, buscant la coordinació amb altres direccions generals en matèria d'eficiència energètica, turisme comercial i de compres, internacionalització i incrementant els recursos disponibles amb actuacions conjuntes amb altres departaments (amb competències en cultura, agricultura).

També es vol millorar l'ordenació dels equipaments comercials per tal de minimitzar les externalitats negatives existents i fomentar la competitivitat a través del Registre d'activitats finals i el Congrés de fires de Catalunya. En aquest àmbit destaca l'entitat Fira 2000, SA, que per seguir competint amb els recintes finals més importants a nivell mundial durà a terme la construcció d'un edifici de dues plantes amb 60.000 m² a més d'una edificació per a oficines i serveis. Amb aquesta actuació, la superfície expositiva del recinte creixerà fins als 300.000 m², situant-se com a una de les instal·lacions més importants de tot el món, a més de destacar per la seva funcionalitat, tecnologia, qualitat innovació i sostenibilitat. Està previst finalitzar aquesta ampliació a l'any 2024.

Artículo 2

Previsiones en materia presupuestaria

El Gobierno debe destinar, dentro de las disponibilidades presupuestarias, fondos provenientes del Fondo de Contingencia con la finalidad de atender necesidades directamente relacionadas con la pandemia objeto del presente Decreto. Corresponde al Gobierno, mediante un acuerdo, determinar las actuaciones concretas que deben ser objeto de lo que se prevé en este artículo.

Pues bien, es racional que la pandemia COVID-19 sea una contingencia e implique la asunción de gasto público imprevisible e inevitable desde la óptica de los presupuestos hoy en día vigente que no son otros que los aprobados por la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2017, actualmente prorrogados por mandato constitucional desde el mencionado año 2017. Sin embargo y sensu contrario al mencionado razonamiento es absolutamente irracional y arbitrario considerar a los efectos de una pretendida ley de presupuestos para el ejercicio 2020 considerar las disponibilidades presupuestarias para asumir el gasto público necesario para atender dicha pandemia como algo contingente. Dicha pandemia y sus efectos presupuestarios son ya algo actual que necesariamente deben ser tenidos en cuenta por cualquier poder público.

De esta manera se estaría soslayando gravemente el mandato constitucional contenido en el artículo 134 de la Constitución Española según el cual *la Ley de Presupuestos debe contener, en principio, la totalidad de los gastos del sector público (tanto las obligaciones derivadas de la actividad del sector público que tengan su vencimiento durante el ejercicio presupuestario como los compromisos de gasto existentes en el momento de su elaboración que puedan generar obligaciones con vencimiento en el ejercicio presupuestario) constituyendo tanto una autorización de su cuantía como de su destino*. Es evidente que de aprobarse la proyectada Ley de Presupuestos, el Govern autonómico de la Generalitat se estaría situando deliberadamente en una situación en la que será indefectiblemente necesaria *la alteración de aquella autorización inicial en que consisten los presupuestos, bien por el propio Gobierno, cuando consista en una mera adaptación de las autorizaciones presupuestarias a las circunstancias sobrevenidas (por ejemplo mediante las transferencias de crédito), bien por el Parlamento, a iniciativa del Gobierno, cuando implique una alteración de la cuantía o destino del gasto autorizado (por ejemplo, mediante la autorización de un suplemento al crédito inicialmente previsto o mediante la concesión de un crédito extraordinario)*. Dichas alteraciones al no responder una circunstancia que pueda seguir considerarse en esta fase de elaboración y aprobación como desconocida e imprevisible implicarían necesariamente un fraude a los principios de unidad y universalidad presupuestaria. De esta manera, el proyecto de Ley de Presupuestos objeto de esta petición vulneraría también las previsiones del artículo 134 de la Constitución Española.

Asimismo, es evidente que las previsiones de ingreso público y consiguiente gasto no han podido prever los efectos del extraordinario, urgente, necesario y excepcional estado de alarma decretado por el Gobierno de la Nación mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19⁵.

La restricción libertad de circulación de personas y las medidas de contención establecidas en el mencionado Real Decreto de declaración del estado de alarma van a tener un impacto materialmente relevante en los ingresos públicos de todos los poderes públicos de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Asimismo, tanto la ratificación de las medidas restrictivas de las libertades adoptadas por otras Administraciones Públicas como la suspensión de plazos procesales y administrati-

5. <https://boe.es/boe/dias/2020/03/14/pdfs/BOE-A-2020-3692.pdf>

vos tendrá un evidente impacto relevante sobre la actividad económica y, por ende, sobre los ingresos públicos.

Es a todas luces evidente que la Ley de Presupuesto de Generalitat para el año de 2020 objeto de la presente petición de dictamen no ha podido ni puede tener en cuenta aún los efectos que lamentablemente tendrá la pandemia global que ha motivado la extraordinaria y excepcional declaración del estado de alarma.

Los anteriores actos del ejecutivo autonómico es evidente que no han podido ser previstos en la fase de determinación de los ingresos públicos sobre los que se basa la autorización de gasto público contenida en la Ley de Presupuestos. Dichos actos contrastan, por ejemplo, con el DECRETO LEY 3/2020, de 11 de febrero, sobre el incremento retributivo para el año 2020 para el personal del sector público de la Generalidad de Cataluña⁶ puesto que en el mismo se anticipan compromisos de gastos previamente asumidos y que ya habían sido previstos en el proyecto de Ley de Presupuestos como son los derivados del acuerdo de la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos de la Administración de la Generalitat, *la cual acordó, el 11 de diciembre de 2018, el retorno de las cuantías equivalentes a las pagas extraordinarias que se dejaron de percibir en los ejercicios 2013 y 2014, previendo durante el año 2020 la recuperación parcial del 60% del importe de la paga extraordinaria del año 2013.*

Es a todas luces evidente que, en caso de prosperar dicha autorización, la aprobación de la norma anual presupuestaria con una valoración irracional de las previsiones de ingreso, ni el Parlamento de Cataluña ni el Govern de la Generalitat no estarían dando cumplimiento de forma estricta a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera ínsitos en el núcleo del artículo 135 de la Constitución Española.

En caso de materializarse el riesgo de que la irracional previsión no permitiese subvenir el gasto público cuya autorización se solicita al Parlamento, la Comunidad Autónoma de Cataluña corre el riesgo de incurrir en aumento de déficit estructural erosionador de la estabilidad financiera. Además, siendo conocido el carácter pandémico y la evidente afectación incluso mundial del COVID-19 en fase de elaboración y aprobación presupuestaria, no cabría considerar en una eventual fase de ejecución presupuestaria que dicha circunstancia es extraordinaria e imprevisible a los efectos de la excepcional autorización legal de incurrir en déficit estructural puesto que es ya de sobras conocida por el ejecutivo en plena fase de aprobación.

No cabe confundir el hecho de que corresponda al ejecutivo la iniciativa legislativa presupuestaria y que el mismo disponga de autonomía y cierto margen de discrecionalidad con el debido cumplimiento de los principios constitucionales en la elaboración y la aprobación de las normas presupuestarias.

El presupuesto como recuerda la STC 3/2003 es *la clave del parlamentarismo ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos.* Es evidente que una ley presupuestaria, con vocación de vigencia anual por definición, que no prevé el material y relevante impacto de una contingencia tanto en lo relativo a la previsión de ingresos como en la autorización de gastos como es una pandemia mundial que está implicando, incluso y entre otras, la limitación del ejercicio de derechos fundamentales, se convierte, más que en un instrumento de control y fiscalización del ejecutivo, es un instrumento de distorsión que dificulta más si cabe dicha fiscalización parlamentaria. Y es que siendo dicha pandemia una circunstancia de sobras conocida por el ejecutivo en este momento en el que pretende

6. Vid. DOGC número 8063 de 13 de febrero de 2020. https://dogc.gencat.cat/es/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=867821&language=es_ES

la autorización del Parlamento de Cataluña y siendo una circunstancia de extraordinaria urgencia y necesidad sobre la base de la cual está adoptando actos extraordinarios, incluso legislativos, es a todas luces evidente que el instrumento presupuestario anual presentado a la cámara con sobrado retraso para su vigencia durante el año 2020 ha quedado irremediadamente y materialmente afectado tanto en sus presupuestos de elaboración como en su contenido dispositivo.

Nótese el efecto perverso para la función parlamentaria de control y fiscalización de la acción de Gobierno que tendría validar la aprobación de una ley de presupuestos anuales que no hubiese previsto de manera intencionada circunstancias urgentes y extraordinarias ya conocidas por el ejecutivo en el momento en el que requiere la autorización legislativa de los presupuestos. De esta manera y soslayando el mayor control parlamentario que supone el procedimiento legislativo presupuestario, el ejecutivo se autosituara en los presupuestos de urgencia y extraordinaria necesidad que habilitan la adopción de medidas legislativas como los decretos-ley en los que la intervención de los representantes de los ciudadanos es más restringida. En este sentido, no estaríamos en presencia de situaciones de urgencia y de extraordinaria necesidad propiamente puesto que el Gobierno debería haber tenido en cuenta dicha circunstancia en el momento de elaboración y aprobación presupuestaria y no convertir con su intencionada inacción dichas contingencias en situaciones urgencia y extraordinaria necesidad.

Es decir, lo que aquí se denuncia es que con el mantenimiento para aprobación parlamentaria de una ley de presupuestos prevista para el ejercicio 2020 que no tiene en cuenta una circunstancia sobrevenida, urgente y materialmente extraordinaria es el fraude a las exigencias unidad y universalidad presupuestarias. Y es que, como ha puesto en evidencia el propio decreto ley adoptado por el Govern de la Generalitat, dicho ejecutivo, como los restantes poderes públicos, tendrán que adoptar necesariamente durante el ejercicio 2020 medidas para paliar las consecuencias sanitarias y económicas del COVID-19, lo cual excluye desde, al menos, el momento en el que se alega tal circunstancia como presupuesto habilitante de un decreto ley, el carácter imprevisible de la misma. Pues bien, siendo incontrovertido que la ley de presupuestos cuya autorización se requiere no prevé específicamente el impacto del COVID-19 y que el ejecutivo autonómico, al igual que los restantes poderes públicos, deberá adoptar medidas para mitigar y remediar el impacto sanitario, económico, tributario y presupuestario de dicha pandemia, es a todas luces evidente que el único recurso para modificar la ley de presupuestos que no prevé dicho impacto será el recurso a la excepcional autorización de créditos extraordinarios o de suplementos de créditos. Así, digamos que el Govern de la Generalitat buscaría situarse deliberada e intencionadamente en una situación excepcional, lo cual no casa con esa naturaleza. Situación excepcional que podría 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*.

Siguiendo este argumento es evidente que sería irracional y, por lo tanto, arbitrario por parte de un poder público como el Parlamento de Cataluña adoptar una norma a sabiendas de su irracionalidad pues es evidente que una circunstancia imprevisible e inevitable ya conocida como es la pandemia mundial del COVID-19 ha quebrado indefectiblemente la condición *rebus sic stantibus* de las condiciones sobre las que se ha elaborado la Ley de Presupuestos. La autorización parlamentaria de un instrumento presupuestario anual con omisión intencionada e injustificada de la principal circunstancia que ya está impactando los ingresos y gastos públicos no solamente quebraría toda la funcionalidad misma de una Ley de Presupuestos, tanto en su faceta de instrumento de control y fiscalización de los ingresos y el gasto público como en su función de principal instrumento dirección y orientación de la política económica del gobierno, sino que constituiría un auténtico acto arbitrario

por irracional de un poder público como el Parlamento de Cataluña. En definitiva, 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 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.

Nótese que no se denuncia aquí la formal contradicción de los presupuestos como instrumento de plasmación de la autonomía financiera y presupuestaria de una Comunidad Autónoma por traspasar los límites del «objetivo de estabilidad presupuestaria» que fije el Consejo de Política Fiscal y Financiera sino que se denuncia la vulneración de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera por actos propios de dicha Comunidad Autónoma que manifiestamente ponen en peligro la vigencia de dichos principios constitucionales. Al respecto, no debemos olvidar la afectación que sobre el conjunto de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho tiene el cumplimiento de tales preceptos constitucionales y más tratándose de presupuestos autonómicos, pues los mismos, *al igual que ocurre con los planes hidrológicos de cuenca, «inciden en la actividad de diferentes Administraciones públicas - la de las Comunidades Autónomas, en primer lugar, pero también las del Estado y otros entes territoriales e institucionales– siendo patente tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe.*

Y en lo relativo a la ordenación general de la actividad económica no cabe desconocer la capital importancia de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera *para articular con detalle el principio de estabilidad presupuestaria, introduce una serie de principios a continuación de éste, que permiten crear un marco coherente y completo. Estos principios son: el de sostenibilidad financiera y, como parte del mismo, el de prudencia financiera, introducido por Ley Orgánica 6/2015; plurianualidad; transparencia; eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos; responsabilidad y lealtad institucional.*

Además, la transgresión de dichos principios constitucionales relativos a la estabilidad presupuestaria, condición indispensable para la sostenibilidad financiera de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho 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 la intencionada omisión de un factor relevante de distorsión en la previsión de ingresos públicos.

2. Vulneración del artículo 23 de la Constitución como derivada del incumplimiento del artículo 135 de la Constitución

La autorización de gasto público que implicaría la aprobación de unos presupuestos con una previsión de ingresos irracional, si se quiere por circunstancias sobreenvidadas, implicaría una evidente afectación a la relación de dichos ingresos con el gasto público cuya autorización se requiere al Parlamento de Cataluña.

Los diputados del Parlamento de Cataluña deben ejercer su función de representación política en el marco del procedimiento legislativo presupuestario según lo dispuesto en las Leyes en condiciones de igualdad. Pues bien, como recuerda en su propio artículo 1 la Ley de Estabilidad Presupuestaria, *los principios rectores de la misma vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española.*

Como consecuencia de lo que acabamos de exponer, los diputados del Parlamento de Cataluña vienen obligados en la fase de aprobación presupuestaria a guardar cumplimiento a los artículos 9.3, 134 y 135 de la Constitución Española. O lo que es

lo mismo, de mantenerse una norma presupuestaria de aplicación anual elaborada sobre la base de una previsión de ingresos manifiestamente irracional los diputados del Parlamento de Cataluña vendrían obligados a la participación en procedimiento legislativo presupuestario contrario a lo dispuesto en la Constitución, constituyendo esta circunstancia una injustificada perturbación a su deber de desempeñar la función representativa de conformidad con la Constitución Española.

Y es que no debe olvidarse que *la Ley de presupuestos tiene una función específica y constitucionalmente definida: aprobar los presupuestos generales –en este caso, de una Comunidad Autónoma– para un ejercicio presupuestario que debe coincidir con el año natural, y, de este modo, fiscalizar el conjunto de la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político, económico y social del Gobierno que los presenta y, en fin, controlar que la asignación de los recursos públicos sea equitativa. Precisamente para que dicha función pueda ser realizada, al margen de un posible contenido eventual o disponible, la Ley de presupuestos tiene un contenido constitucionalmente determinado que se concreta en la previsión de ingresos y la autorización de gastos, debiendo esta última extenderse tanto al quantum como a su destino.*

Pues bien, es evidente que cuando dicha Ley, como demuestran los actos propios del Govern autonómico de la Generalitat, omite de manera intencionada una circunstancia con impacto material relevante sobre las previsiones de gasto y, por tanto, sobre la autorización de gasto público, se impide o dificulta sin justificación de este modo que el Parlamento, sus miembros y representantes del conjunto de la ciudadanía cumplan, según lo dispuestos en las Leyes, con su función constitucional de aprobar los gastos públicos y de realizar una efectiva labor de control de la actividad financiera de la Administración pública y del programa político, social y económico de su Gobierno.

3. Vulneración de los artículos 134 y 23 de la Constitución Española y del artículo 58 del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Tal y como establece su letra a del artículo 2.1 de la ORDEN VEH/128/2019, de 27 de junio, por la que se dictan las normas para elaborar los presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2020⁷, los presupuestos del Parlamento de Cataluña se entenderán incluidos en los presupuestos del sector público de la Generalitat y los mismos.

Pues bien, los Proyectos de presupuestos del Parlamento de Cataluña y del Síndic de Greuges para el 2020 no fueron aprobados hasta el pasado 4 de marzo de 2020⁸. Ello implica que los mismos fuesen aprobados, incluso, tras la propia presentación del proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat y tras, incluso, la finalización del periodo de enmiendas al articulado a dicho proyecto, el cual finalizaba el mismo días 4 de marzo a las 10:30H⁹.

Este *iter* procedimental que transgrede el lógico tracto sucesivo consistente en la previa aprobación interna por el Pleno del Parlamento de su propio presupuesto implica una triple vulneración.

En primer término, se vulnera la autonomía del Parlamento de Cataluña prevista en el artículo 58 del Estatuto de Autonomía de Cataluña al haber quedado predefinido el presupuesto de esta institución a lo propuesto por el ejecutivo autonómico en su proyecto de ley de presupuestos, sin que este contase en el momento de su preparación y elaboración con la propuesta del propio Parlamento de Cataluña. Esta predeterminación por parte del ejecutivo se ve reforzada por el hecho de que el propio Parlamento de Cataluña aprobase con posterioridad a la finalización del

7. https://dogc.gencat.cat/es/pdogc_canals_interns/pdogc_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=853091&language=es_ES

8. Vid. <https://www.parlament.cat/document/dspcp/52981622.pdf>

9. Vid. <https://www.parlament.cat/document/bopc/40952418.pdf#page=3>

plazo para la realización de enmiendas al articulado del que disponían los grupos parlamentarios.

Así, el poder legislativo se ve doblemente constreñido y sometido injustificadamente a la voluntad del ejecutivo. En primer lugar, porque la propuesta que realiza dicho ejecutivo no ha podido ni siquiera tener en cuenta con carácter previo una propuesta basada en la voluntad del Parlamento. Es evidente que ello condiciona la voluntad del legislador puesto que se ve constreñido por lo propuesto por el ejecutivo. Además, en segundo lugar, se ha condicionado la posibilidad de realizar enmiendas que pudiesen plantear una novación a lo propuesto por el ejecutivo al haber sido aprobado el proyecto de presupuestos del Parlamento de Cataluña para el año 2.020 con posterioridad a la finalización del trámite de enmiendas al articulado al proyecto de ley de presupuestos que debe incluir necesariamente el presupuesto del Parlamento.

En segundo término, tal y como acabamos de exponer los grupos parlamentarios no han tenido oportunidad real de plantear enmiendas efectivas conociendo de antemano el proyectado e internamente aprobado presupuesto del Parlament de Catalunya a la Ley de presupuestos de la Generalitat que los debe contener. De esta manera, se ha restringido con el mencionado iter que romper el tracto sucesivo lógico de tramitación.

Además, indirectamente se ven afectados los principios de universalidad y unidad presupuestaria puesto que la Ley de Presupuestos de la Generalitat no ha podido tener en cuenta el presupuesto aprobado por la Cámara en los términos que esta lo ha hecho.

4. Vulneración directa de los artículos 149.1.7ª y 149.1.18 de la Constitución Española e indirecta de los artículos 14, 38 y 87.2 y 166 de la Constitución Española

La disposición adicional 27 de la proyecta Ley de Presupuestos que a continuación se transcribe parte de la autootorgamiento de competencias al Govern autonómico de la Generalitat para el establecimiento tanto de aspectos básicos de la legislación laboral como de las bases del régimen estatutario de los trabajadores públicos de todas la Administraciones, competencias ambas que corresponden en exclusiva al Estado al amparo de los citados artículos.

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 el 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.

Así el mandato de cuantificación de impacto presupuestario de la implementación de un salario mínimo de referencia autonómico parte de la injustificada presuposición de que una Comunidad Autónoma ostenta competencias y facultades para la válida determinación de un salario mínimo de referencia autonómico, facultades y competencias cuyo ejercicio compete en exclusiva al Estado precisamente en garantía de la igualdad de los ciudadanos y de la unidad de mercado.

En consecuencia y *mutatis mutandi* estaríamos en presencia de una nueva vulneración directa de los procedimientos de reforma constitucional plenamente identificables a los resueltos en la STC 52/2017, relativa a las autodenominadas estructuras de Estado, y en la STC 90/2017, relativa a otra disposición contenida en la Ley de Presupuestos de la Generalitat de 2017 en la que también se autootorgaba al Govern autonómico de la Generalitat una competencia de la que no dispone constitucionalmente. Al respecto, conviene recordar que *no puede el órgano de una Comunidad Autónoma –el Gobierno de la Generalitat, en este caso– ostentar y ejercer una potestad, de la que carece, para disponer cosa alguna sobre la formación o creación de unas propias «estructuras de estado» –ajenas, por definición, a la configuración institucional de las Comunidades Autónomas– o para regular, en otras palabras, un llamado «proceso de Transición Nacional» que, se entienda como se entienda esta expresión, supondría, de emprenderse y concluirse, la modificación, según dijimos, de la posición jurídico-constitucional de la Comunidad Autónoma, modificación perfectamente posible en Derecho, pero solo a través de la revisión de la propia Constitución (revisión que puede ser solicitada o propuesta por la asamblea autonómica: arts. 87.2 y 166 CE), nunca por obra de la exclusiva voluntad de los órganos de la Comunidad Autónoma.*

En idéntico sentido, 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 la libertad de prestación de servicios. Y es que *mutatis mutandi* a lo sentencia por el TJUE en el caso, Asunto C346/06 (Dirk Ruffert, en calidad de administrador judicial de Objekt und Bauregie GmbH & Co. kg contra Land Niedersachsen), *una norma que imponga a los prestadores de servicios establecidos en otra parte del territorio de España, en el que los salarios mínimos fuesen inferiores (por aplicación del salario mínimo interprofesional único), una carga económica adicional que puede impedir, obstaculizar o hacer menos interesante la ejecución de sus prestaciones en el Estado miembro de acogida constituye una restricción no justificada en la protección de los trabajadores puesto que solamente se garantiza dicha protección en el marco de ejecución de un contrato público y no de uno privado. Lo que, añadimos nosotros, implica también una vulneración del principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución*¹⁰.

10. Vid los fundamentos siguientes. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2008:189>

Confirma dicha interpretación de la Directiva 96/71 la lectura de ésta a la luz del artículo 49 CE, ya que el objetivo de dicha Directiva consiste, en particular, en la consecución de la libre prestación de servicios, la cual es una de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado.

37 Como ha señalado el Abogado General en el punto 103 de sus conclusiones, al obligar a los adjudicatarios de contratos públicos de obras y, de manera indirecta, a sus subcontratistas a aplicar la retribución mínima prevista en el convenio colectivo «Edificios y obras públicas», una norma como la Ley del Land puede imponer a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro, en el que los salarios mínimos sean inferiores, una carga económica adicional que puede impedir, obstaculizar o hacer menos interesante la ejecución de sus prestaciones en el Estado miembro de acogida. Por lo tanto, una medida como la controvertida en el asunto principal puede constituir una restricción en el sentido del artículo 49 CE.

38 Por otra parte, contrariamente a lo que alegan el Land Niedersachsen y algunos de los Gobiernos que han presentado observaciones al Tribunal de Justicia, no puede considerarse que tal medida pueda estar justificada por el objetivo de la protección de los trabajadores.

39 En efecto, como se ha señalado en el apartado 29 de la presente sentencia, en relación con la cuantía de salario fijada por un convenio colectivo como el controvertido en el asunto principal, por los efectos de una normativa como la Ley del Land, aquella sólo se impone a una parte del sector de la construcción, en la medida en que, por un lado, dicha normativa se aplica únicamente a los contratos públicos, con exclusión de los contratos privados, y que, por otro, dicho convenio colectivo no ha sido declarado de aplicación general.

40 Pues bien, los autos remitidos al Tribunal de Justicia no contienen ningún indicio que permita llegar a la conclusión de que la protección que resulta de tal cuantía de salario, que, por otra parte, como señala igualmente el órgano jurisdiccional remitente, excede de la cuantía del salario mínimo aplicable en virtud de la AEntG, sólo resulta necesaria a un trabajador que desarrolla su actividad en el sector de la construcción cuando éste se haya empleado en el marco de un contrato público de obras y no cuando trabaja en méritos de un contrato privado.

Asimismo, es evidente que desde el punto de vista de los empresarios autónomos o el de las pequeñas y medianas empresas (PYME) el establecimiento de un salario mínimo de referencia diferente del salario mínimo interprofesional establecido por Ley implica una barrera de entrada en el mercado de la contratación pública que muy difícilmente casa con el objetivo de la normativa comunitaria en la materia de facilitar la participación de este tipo de empresarios en dicho ámbito y difícilmente superaría los requisitos de necesidad, idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad que cualquier medida que restrinja el derecho a la libertad de empresa y del libre desarrollo en su faceta de desempeño de la actividad económica implica.

Palacio del Parlamento, 17 de marzo de 2020

Carlos Carrizosa Torres, presidente; Lorena Roldán Suárez, portavoz; Marina Bravo Sobrino, portavoz adjunta, Joan García González, Laura Vílchez Sánchez, Matías Alonso Ruiz, Jean Castel Sucarrat, Jorge Soler González, Sonia Sierra Infante, Ignacio Martín Blanco, David Mejía Ayra, Noemí de la Calle Sifré, Antonio Espinosa Cerrato, Susana Beltrán García, Martín Eusebio Barra López, diputados

Sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries

PRESENTACIÓ

Reg. 61429

A la Mesa del Parlamento

Los diputados abajo firmantes, integrantes del Grup Parlamentari de Ciutadans, de acuerdo con lo que establecen los artículos 16.1.b y 23.b de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, solicitan dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias sobre la adecuación al Estatuto y a la Constitución del Proyecto de llei de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient (tram. 200-00012/12), y de forma especial de los preceptos que a continuación se detallan:

Fundamentos jurídicos

1. Vulneración los artículos 9.3, 14, 31, 38, 133 y 149.1.14 de la Constitución Española

Nos referimos en este apartado al proyecto artículo 5 del *Projecte de llei de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient*.

Capítol V. Impost sobre les estades en establiments turístics

Article 5. Modificació de la Llei 5/2017, en relació amb l'impost sobre les estades en establiments turístics

1. Es modifica l'article 24 de la Llei 5/2017, del 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, que resta redactat de la manera següent:

«Article 24. Afectació dels ingressos

Els ingressos derivats de l'impost sobre les estades en establiments turístics resten afectats a la dotació del Fons per al foment del turisme, regulat per la secció setena, per atendre les finalitats que s'hi determinen.

Els ingressos derivats del recàrrec a què es refereix l'apartat 4 de l'article 34 d'aquesta llei no s'integren en aquest fons i, per tant, no resten afectats a les finalitats que s'hi determinen.»

2. Es modifica l'apartat 1 de l'article 26 de la Llei 5/2017, del 28 de març, que resta redactat de la manera següent:

«1. Constitueix el fet imposable de l'impost l'estada, per dies o fraccions, amb pernoctació o sense, que fan els contribuents en els establiments i equipaments turístics a què fa referència l'apartat 3, situats a Catalunya. En el cas de les embarcacions de creuer turístic, s'entén realitzat el fet imposable quan aquestes estiguin fondejades o amarrades en un port del territori de Catalunya. A aquest efecte, es considera que el vaixell resta amarrat a un port des del moment en què es llança el primer cap durant l'atracada fins al moment en què el vaixell afluixa l'última amarra. Es considera que el vaixell està fondejat en un port des del moment en què es fondeja l'àncora fins al moment en què es lleva l'àncora del fons.»

3. Amb efectes de l'1 de juliol de 2020, es modifica l'article 34 de la Llei 5/2017, del 28 de març, que resta redactat de la manera següent:

«Article 34. Tipus de gravamen i quota

1. La quota tributària s'obté de multiplicar el nombre d'estades pel tipus del gravamen corresponent segons el tipus d'establiment o equipament turístic i localització, d'acord amb la tarifa següent:

Tipus d'establiment	Tarifa general (en euros)		Tarifa especial (en euros)
	Barcelona ciutat	Reste de Catalunya	
1. Hotel de 5 estrelles, gran luxe, càmping de luxe i establiment o equipament de categoria equivalent	3,50	3,00	5,00
2. Hotel de 4 estrelles i 4 estrelles superior, i establiment o equipament de categoria equivalent	1,70	1,20	3,50
3. Habitatge d'ús turístic	2,25	1,00	-
4. Reste de càmpings i resta d'establiments i equipaments	1,00	0,60	2,50
5. Embarcació de creuer			
Més de 12 hores	3,00	3,00	
12 hores o menys	1,00	1,00	

2. La tarifa especial és aplicable a les estades en els establiments que, dins un centre recreatiu turístic, estiguin situats a les àrees en què s'admeten activitats de joc i apostes.

3. En el supòsit de reserva anticipada de l'allotjament, la tarifa aplicable és la vigent en el moment de fer la reserva sempre que se satisfaci en aquest moment l'import de la reserva i de l'impost inclòs, si escau, el recàrrec a què fa referència l'apartat 4 següent.

4. L'ajuntament de Barcelona pot establir, mitjançant ordenança municipal, un recàrrec sobre les tarifes establertes en l'apartat 1 d'aquest article per a "Barcelona ciutat". L'aprovació d'aquest recàrrec s'ha d'ajustar als requisits, límits i condicions següents:

a) L'import màxim del recàrrec per a cada categoria d'establiment es fixa en 4 euros.

b) L'aprovació del recàrrec ha de ser únic per a totes les categories incloses en cada tipus d'establiment en què es divideix la tarifa de l'apartat 1 d'aquest article.

c) Amb el límit de l'import màxim disposat a la lletra a i respectant el tipus d'establiment a què es refereix la lletra b) anteriors, es poden aprovar imports diferents segons el codi postal d'ubicació dels establiments.

d) L'aprovació dels recàrrecs tindrà efectes a partir del primer dia del període de liquidació immediatament posterior a la publicació de l'ordenança municipal corresponent en el Butlletí Oficial de la Província.

5. En els termes, terminis i condicions que s'acordin mitjançant conveni, la Generalitat de Catalunya ha de transferir a l'Ajuntament de Barcelona les quantitats recaptades en concepte del recàrrec a què es refereix l'apartat 4 d'aquest article minorades en l'import que resulti del càlcul dels costos suportats per l'Agència Tributària derivats de la gestió i recaptació del recàrrec.»

«3 bis. Amb efectes de l'1 d'abril del 2020 s'afegeixen els apartats 4 i 5 a l'article 34 de la Llei 5/2017, del 28 de març, amb el text següent:

4. L'ajuntament de Barcelona pot establir, mitjançant ordenança municipal, un recàrrec sobre les tarifes establertes en l'apartat 1 d'aquest article per a "Barcelona ciutat". L'aprovació d'aquest recàrrec s'ha d'ajustar als requisits, límits i condicions següents:

a) L'import màxim del recàrrec per a cada categoria d'establiment es fixa en 4 euros.

b) L'aprovació del recàrrec ha de ser únic per a totes les categories incloses en cada tipus d'establiment en què es divideix la tarifa de l'apartat 1 d'aquest article.

c) Amb el límit de l'import màxim disposat a la lletra a i respectant el tipus d'establiment a què es refereix la lletra b) anteriors, es poden aprovar imports diferents segons el codi postal d'ubicació dels establiments.

d) L'aprovació dels recàrrecs tindrà efectes a partir del primer dia del període de liquidació immediatament posterior a la publicació de l'ordenança municipal corresponent en el Butlletí Oficial de la Província.

5. En els termes, terminis i condicions que s'acordin mitjançant conveni, la Generalitat de Catalunya ha de transferir a l'Ajuntament de Barcelona les quantitats recaptades en concepte del recàrrec a què es refereix l'apartat 4 d'aquest article minorades en l'import que resulti del càlcul dels costos suportats per l'Agència Tributària derivats de la gestió i recaptació del recàrrec.»

4. Es modifica l'article 35 de la Llei 5/2017, del 28 de març, que resta redactat de la manera següent:

«Article 35. Facturació

El substitut del contribuent ha de consignar en la factura que emeti als seus clients, de manera diferenciada de la contraprestació pels seus serveis, l'import de la quota de l'impost amb indicació del nombre d'unitats d'estada i del tipus de gravamen aplicat. En el cas d'establiments situats a Barcelona ciutat, la quota s'ha de determinar per l'aplicació al nombre d'unitats d'estada de l'import resultant de sumar el tipus de gravamen de l'apartat 1 de l'article anterior i el recàrrec que hagi aprovat l'Ajuntament conforme es preveu a l'apartat 4 del mateix article.»

Dicho artículo viene esencialmente a establecer una habilitación normativa a favor del Ayuntamiento de Barcelona a los efectos de que pueda establecer un recargo tributario al *Impost sobre les estades en establiments turístics*, el cual se somete únicamente a un máximo de 4 euros (art. 4.a: *L'import màxim del recàrrec per a cada categoria d'establiment es fixa en 4 euros*) y cuya recaudación, excluidos los costes de recaudación en los que incurra la administración autonómica de la Generalitat de Cataluña, no se integra tampoco en el fondo de gestión autonómica del impuesto.

Pues bien, la primera cuestión que se plantea y a la que no da una respuesta razonable y justificada la norma objeto de esta petición es el trato diferenciado que se realiza en favor de una determinada corporación local. Así, y desde el punto de vista de la teórica finalidad del tributo de estancias en establecimientos turísticos, no se da la más mínima explicación y, por lo tanto, no se puede ni siquiera plantear el juicio de necesidad, idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de una medida que trata de manera disímil a Barcelona respecto de otros municipios de su área metropolitana en los que se dan de manera absolutamente sustituibles los hechos imposables y la capacidad económica que el tributo pretende gravar.

Es manifiestamente confesoria la exposición de motivos del mencionado proyecto de Ley pues, en relación con el precepto aquí cuestionado, se limita a indicar *l'altra novetat és la previsió normativa que permeti a l'ajuntament de Barcelona establir, mitjançant ordenança municipal, un recàrrec sobre les tarifes establertes per a l'impost.*

Además, si el tributo tiene como finalidad extrafiscal la internalización de las externalidades que el turismo puede causar, no se alcanza a comprender por qué esa internalización debe ser necesariamente superior en el municipio de Barcelona y no en los contiguos de l'Hospitalet de Llobregat, Badalona, Santa Coloma de Gramenet o Sant Adrià de Besòs cuando, a efectos de la actividad económica turística y desde el punto de vista del contribuyente que recurre a las estancias en los establecimientos turísticos situados en dichos municipios del área metropolitana de Barcelona, son perfectamente intercambiables, siendo en muchas ocasiones bienes sustitutivos.

La disposición en cuestión no responde a lógica tributaria o extrafiscal alguna. Y no se denuncia aquí solamente el diferente trato a una corporación local respecto de otras que están en situación idéntica o similar en la cuestión controvertida, sino el efecto que tiene respecto del principio de igualdad y del derecho de libertad de empresa en relación con los prestadores de servicios. Y es que es evidente que un recargo tributario implica una restricción al derecho a la libertad de empresa en su vertiente de libertad de prestación de servicios. Cuando la propia norma que establece dicha restricción no ofrece ni la más mínima causa o justificación para su establecimiento es evidente que no puede superar con la más mínima viabilidad jurídica el canon de necesidad, razonabilidad, idoneidad y proporcionalidad que cualquier restricción a dichos derechos y libertades debe implicar. Asimismo, al limitar sus efectos al municipio de Barcelona dicha restricción acaba afectando de manera injustificadamente solamente a los prestadores de los servicios gravados establecidos o que pretendan establecerse en Barcelona. Consiguientemente la proyectada disposición implicaría una restricción injustificada de la libertad de prestación de servicios ínsita a la libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución Española.

Respecto de la propia habilitación normativa para que las ordenanzas municipales del Ayuntamiento de Barcelona establezcan un recargo cabe realizar tres apuntes que demuestran su manifiesta inconstitucionalidad.

En primer lugar, y al limitarse a fijar un tipo máximo del recargo de 4 euros, la norma proyectada desvirtúa el carácter necesariamente accesorio del recargo pues este tipo es manifiestamente superior a cualquiera de los tipos previstos en el impuesto base.

En segundo lugar y ligado con lo que acabamos de exponer, se realiza una delegación en blanco, sin fijación de criterio material alguno para su concreción, a la ordenanza municipal. Es decir, que más allá de fijar un tipo impositivo máximo que incluso es superior a los tipos impositivos máximos no se establece el más mínimo criterio legal para la determinación reglamentaria del recargo. Es evidente que esa delegación en blanco de elementos de un tributo choca con el principio constitucional de reserva legal tributaria.

En tercer lugar, siendo desconocidos los criterios que justificarían esta habilitación exclusiva y excluyente a favor del Ayuntamiento de Barcelona, es imposible adivinar a qué responde la desnaturalización del recargo como elemento meramente accesorio hasta el punto que supone una carga tributaria a la del teórico tributo base y qué circunstancias motivan la omisión de criterios legales de determinación reglamentaria del recargo o la no inclusión de las cuantías recaudadas en el fondo autonómico. Nos referimos a que no se encuentran motivos político-jurídicos ni en la norma en sí ni en su exposición de motivos más allá del criterio de la conveniencia de los grupos políticos proponentes de la norma.

En último lugar, la desconfiguración de lo que pretende presentarse como un recargo es de tal magnitud que demuestra que estamos en presencia de un auténtico nuevo tributo de naturaleza local para cuya exacción solamente se habilita al municipio de Barcelona. Esta circunstancia implicaría una doble vulneración. En primer lugar, porque dos impuestos diferentes de dos administraciones diferentes gravarían el mismo hecho imponible y desde la misma perspectiva. Y, en segundo lugar, porque al crearse lo que se concibe como auténtico tributo municipal *ex novo* y para el que solamente está habilitado para su exacción el Ayuntamiento de Barcelona se estaría infringiendo tanto el artículo 133 como 149.1.14 de la Constitución Española. Y es que, como recuerda la STC 233/1999, *en el caso de que se trate de tributos que constituyan recursos propios de las Corporaciones Locales –carentes de potestad legislativa, aunque habilitadas por el art. 133.2 CE para establecerlos y exigirlos–, aquella reserva habrá de operarse necesariamente a través del legislador estatal, «cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución», en tanto en cuanto la misma «existe también al servicio de otros*

principios - la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes—...» (STC 19/1987, fundamento jurídico 4º), principios que sólo puede satisfacer la ley del Estado. Además, y desde el momento en que esta concreta potestad normativa del Estado tiene como inmediata finalidad garantizar la suficiencia financiera de tales Corporaciones –suficiencia financiera que, según indicamos ya en el fundamento jurídico 2º, es en última instancia responsabilidad de aquél–, su ejercicio encuentra anclaje constitucional en la competencia exclusiva sobre Hacienda General (art. 149.1.14 CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las Comunidades Autónomas en este concreto ámbito normativo.

2. Vulneración de los artículos 9.3, 14 y 31 de la Constitución Española

Nos referimos aquí a la sección novena del proyectado artículo 66 de la disposición objeto de la presente petición.

Secció novena. Donacions efectuades per entitats sense finalitat de lucre Article 56 bis. Supòsit d'aplicació

1. En les donacions i resta de transmissions lucratives entre vius equiparables, rebudes de fundacions i d'associacions de règim general estiguin o no declarades d'utilitat pública, inscrites en els Registres de fundacions i d'associacions adscrits a la Direcció General de Dret i d'Entitats Jurídiques del Departament de Justícia o registres anàlegs d'altres administracions públiques, el contribuent pot aplicar en la base imposable una reducció del 95%.

2. Queden excloses de l'aplicació de la reducció: Les donacions rebudes de les entitats inscrites en el Cens d'associacions i fundacions vinculades a partits polítics vinculat al Registre esmentat en l'apartat anterior i entitats anàlegs inscrites en d'altres administracions públiques. Les donacions rebudes de partits polítics, d'associacions religioses o esportives, i de les organitzacions empresarials i sindicals inscrites en registres específics de la Generalitat o d'altres administracions públiques.

La proyectada disposición es una decisión del legislador que sería manifiestamente arbitraria y contraria al principio de igualdad.

Dicha disposición dispone que por el mero hecho de que una donación o transmisión lucrativa (hecho imponible) se reciba por el sujeto pasivo de asociaciones o fundaciones inscritas en cualquier registro público, el contribuyente tiene derecho a una reducción de la base imponible del 95%. ¿Qué diferencia estos supuestos de las donaciones o transmisiones lucrativas que el sujeto pasivo de otro tipo de entidades o sencillamente de personas físicas? ¿A qué finalidad tributaria o extrafiscal responde esta disposición?

Es a todas luces evidente que esta disposición parece elaborada con la intención de convertirse en una ley *ad personam* destinada a que las fianzas y garantías prestadas por diversas asociaciones de naturaleza independentistas cuyos deudores garantizados son políticos independentistas investigados y condenados por graves delitos no tributen.

Jurídicamente las fundaciones y las asociaciones no dejan de ser la expresión del reconocimiento del derecho fundamental de asociación. Es decir, el derecho fundamental de asociación consiste en el derecho a realizar cualquier actividad o al libre desarrollo de la persona junto a otras personas. Teniendo en cuenta esa naturaleza meramente instrumental de las asociaciones y fundaciones como conductos o instrumentos a través de los cuales desempeñar de manera colectiva cualquier actividad económica o no, no se alcanza a comprender por qué las donaciones y otras transmisiones lucrativas procedentes de este tipo de entidades concretamente merecen un beneficio fiscal tan sustancial que convierte en prácticamente inexistente la tributación.

Así, este tipo de privilegios se antoja arbitrario en relación con otro tipo de entidades y con las personas físicas. Además, con esta disposición y a diferencia de los incentivos fiscales para las entidades de utilidad pública, no se promueve la actividad en sí de este tipo de entidades como sucede cuando se otorgan beneficios fiscales a las aportaciones que se realizan a ese tipo de entidades.

Antes al contrario, este tipo de beneficios fiscales constituyen un provecho exclusivo y excluyente para aquellas personas que reciben una atribución patrimonial procedente del patrimonio separado que constituyen este tipo de entidades sin motivo aparente alguno sobre por qué este tipo de hechos imposables debe disfrutar de dicho beneficio fiscal y otros supuestos idénticos o análogos, no. ¿Por qué la donación de una persona física a otra sin ánimo de lucro, con las mismas cargas documentales, no debería ser merecedora de este beneficio fiscal? Este tipo de trato arbitrario además erosiona el principio constitucional de contribución al sostenimiento del gasto público según la capacidad económica. Nótese como dicho beneficio fiscal no se limita ni cuantitativa ni materialmente y tampoco se tienen en cuenta las circunstancias del sujeto pasivo. Así, las donaciones que reciban de la autodenominada asociación caja de solidaridad, por ejemplo, a los mencionados políticos independentistas, cuya capacidad económica está fuera de toda duda, no estarían apenas gravadas tributariamente, pero las donaciones entre cualesquiera dos ciudadanos personas físicas, sí.

Además, este exorbitante beneficio fiscal que solamente requiere materialmente de la procedencia de la donación o transmisión lucrativa del patrimonio de una asociación o fundación inscrita en cualquier registro público genera un perverso efecto que es la excesiva facilitación del fraude tributario y el blanqueo de capitales puesto que, con la mera interposición de una entidad, el patrimonio llegaría a su beneficiario final sin apenas carga tributaria.

Es a todas luces evidente que este injustificado trato de favor constituye una decisión arbitraria pues se anudan diferentes consecuencias tributarias a situaciones materiales idénticas o similares. De esta manera se erosionan y vulneran tanto el principio de igualdad previsto en el artículo 14 de la Constitución como el propio artículo 31 de contribución al sostenimiento del gasto público en función de la capacidad económica.

3. Vulneración del artículo 9.3 y artículo 103 de la Constitución Española

Nos referimos aquí al artículo 141 de la norma objeto de la presente petición.

Article 141. Modificació de la Llei 7/1996 (serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat) Es modifica l'apartat 2 de l'article 9 de la Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que resta redactat de la manera següent: «L'advocat o advocada de la Generalitat pot assumir la representació i defensa de les persones membres del Govern, dels alts càrrecs i del personal funcionari i empleats públics de l'Administració de la Generalitat i dels seus organismes, qualsevol que sigui la seva posició processal, quan els procediments se segueixin per actes o omissions relacionats amb l'exercici del càrrec, llevat que els interessos d'aquest i els de la Generalitat siguin oposats o contradictoris.»

En el proyectado artículo al omitirse toda referencia a los intereses generales, elemento integrador vinculante de toda la actuación de los poderes públicos por mor del artículo 103 de la Constitución Española, se da a entender de manera intencionada que la Administración autonómica de la Generalitat pudiese seguir otros intereses autónomos sobre los que podría libremente determinar y disponer. En nuestro Estado Social y Democrático de Derecho los poderes públicos no tienen intereses propios. No existe, a los efectos de guiar toda su actuación, un interés o unos inte-

reses propios de la Administración General del Estado o unos intereses propios de la administración autonómica del Estado cuya determinación puedan llevar a cabo de manera subjetiva.

Todos los poderes públicos, sin excepción, deben perseguir los intereses generales de manera objetiva por mandato del artículo 103 de la Constitución Española.

De hecho, la norma aquí cuestionada contrasta con la prevista en los apartados 2 y 3 del artículo 46 del Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado en virtud de los cuales *para asumir la representación y defensa de autoridades, funcionarios y empleados públicos, los Abogados del Estado deberán estar previamente habilitados por resolución expresa del Abogado General del Estado Director del Servicio Jurídico del Estado y la habilitación se entenderá siempre subordinada a su compatibilidad con la defensa de los derechos e intereses generales del Estado, organismo o entidad correspondiente y, en particular, de los que estén en discusión en el mismo proceso.*

Y es que la omisión del término *generales* apunta a una injustificada interpretación conforme a la cual la administración autonómica de la Generalitat podría determinar subjetiva y autónomamente la existencia de determinados intereses a los efectos de que los mismos fuesen contrapuestos o no a los perseguidos en los procedimientos contra sus autoridades o altos cargos.

Así, por ejemplo, en las recientes causas penales contra los ya condenados por sedición y malversación bastaría con que el Govern de la Generalitat determinase como interés subjetivo de su administración la persecución de la implementación de la autodenominada normativa de desconexión (sic) para excluir la persecución de los intereses generales consistentes en la defensa del orden jurídico constitucional vigente y la protección del patrimonio público cuyos caudales fueron malversados. No se trata de un ejemplo hipotético, la omisión intencionada de los intereses generales facultaría al Govern de la Generalitat para indebidamente defender los intereses de los acusados por el Tribunal de Cuentas por responsabilidad contable derivada de los graves delitos de malversación protagonizados por, entre otros, los ya condenados en la causa especial 20.907/2017 por el Tribunal Supremo.

4. Vulneración de los artículos 24, 124 y 125 de la Constitución

Nos referimos en este apartado al artículo 83 *quater* de la norma objeto de esta petición, el cual se transcribe a continuación.

«83 quater. Sobre l'exercici de l'acció popular en procediments penals per part de l'administració de la Generalitat L'Administració de la Generalitat pot exercir l'acció popular en els procediments penals respecte de totes aquelles matèries sobre les quals tingui competència, en la forma i les condicions establertes per la legislació processal. En particular, i sense que tingui caràcter limitador, pot exercir l'acció popular en defensa del medi ambient i la sanitat vegetal i animal, la salut pública, l'ordenació del territori, paisatge i urbanisme, la protecció del patrimoni històric, la seguretat pública i l'ordre públic»

Y es que dicho precepto incurre en vicios de inconstitucionalidad que fueron ya apuntados y solventados en la sentencia del Tribunal Supremo sala segunda de 26 de febrero de 2013.

En dicho pronunciamiento, se concluía que **de la lectura conjunta de los artículos 124 y 125 CE se desprende, sin mayor dificultad, que un ente público territorial no puede ejercer una acción popular y que la acción pública penal sólo corresponde al Ministerio Fiscal.** Y, más aún, que la interpretación de la titularidad de un derecho constitucional tiene que depender de la propia naturaleza de ese derecho. De modo que, considerar que un ente público es titular de un derecho de participación ciudadana, es poco sostenible y puede llevar a conclusiones absurdas, tales como encontrarse

participando, con la máscara de simple ciudadano, en el ejercicio de funciones que no le corresponden, como es –entre otras imaginables (como votar en unas elecciones o participar en un jurado popular)– la persecución penal de los delitos atribuida al Ministerio Fiscal, en representación de toda la sociedad.

Y ello sin perjuicio de que los órganos jurisdiccionales tengan vedada a priori la limitación del acceso a la jurisdicción, incluso a las personas jurídicas o corporaciones públicas, en virtud del principio *pro actione* y ello haya permitido excepcionalmente que las mismas hayan podido ejercitar en ámbitos específicos del derecho a la tutela judicial efectiva como es el de la protección de la mujer en casos de violencia de género. Y es que precisamente en virtud esta jurisprudencia constitucional que acabamos de exponer y que se sintetiza en la STC 311/2006, **la limitación del alcance del art. 24.1 CE en relación con las personas públicas actúa respecto del legislador, corresponde a la Ley procesal determinar los casos en que las personas públicas disponen de acciones procesales para la defensa del interés general que tienen encomendado.**

O, lo que es lo mismo, no cabe confundir la admisibilidad en procedimientos jurisdiccionales concretos siguiendo el principio *pro actione* con la validez constitucional de un derecho o facultad de las administraciones públicas para ostentar en pie de igualdad con los ciudadanos un derecho a la *actio popularis*. Y es que lo resuelto por nuestro Tribunal Constitucional **no niega con la rotundidad que lo hace la sentencia núm. 129.2001, de 3 de julio, que las entidades jurídico públicas puedan ejercer la acción popular, pero tampoco afirma que puedan hacerlo. Lo único que afirma es que si una entidad jurídico-pública ejerce una acción popular porque así lo reconoce, un precepto legal (sobre cuya constitucionalidad el Tribunal Constitucional no se pronuncia) y el órgano jurisdiccional no tiene en cuenta este precepto, pero tampoco plantea una cuestión de inconstitucionalidad, entonces se causa indefensión a la entidad.**

Pues bien, el precepto aquí impugnado arbitra esa suerte de habilitación general de la Administración Pública de la Generalitat para ostentar y ejercer la *actio popularis* tanto soslayando los problemas competenciales y de garantía de la labor imparcial del Ministerio Fiscal como de la negativa incidencia del derecho a la defensa ínsito en el derecho a la tutela judicial efectiva. Ambas cuestiones son también planteadas por el Tribunal Supremo en la mencionada sentencia y en los siguientes y claros términos, los cuales demuestran los vicios de inconstitucionalidad de los que adolece el precepto aquí impugnado. **Siendo lo relevante conforme a la nueva doctrina constitucional la concreta regulación del derecho de acción popular, considera que el sistema general de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, no permite inferir que sea posible su ejercicio por entidades públicas. Y esto por dos motivos. Primero, «por razones de coherencia interna del sistema, ya que si las entidades jurídico-públicas defienden, por definición, cuando actúan como acusación popular, intereses públicos y generales, para esa defensa ya se cuenta, en el proceso penal, con la figura del Ministerio Fiscal». Segundo, “porque los derechos del acusado podrían verse seriamente afectados”, pues “el acusado debería defenderse frente a dos entidades públicas, el Ministerio Fiscal y la persona jurídico-pública, que no son ofendidas por el delito y defienden intereses similares. En definitiva, mediante el uso generalizado de la acción popular se llegaría a generar una <acción pública alternativa>.**

Palacio del Parlamento, 18 de marzo de 2020

Carlos Carrizosa Torres, presidente; Lorena Roldán Suárez, portavoz; Marina Bravo Sobrino, portavoz adjunta, Joan García González, Laura Vílchez Sánchez, Matías Alonso Ruiz, Jean Castel Sucarrat, Jorge Soler González, Sonia Sierra Infante, Ignacio Martín Blanco, David Mejía Ayra, Noemí de la Calle Sifré, Antonio Espinosa Cerrato, Susana Beltrán García, Martín Eusebio Barra López, diputados