

Compareixença del director general d'Economia Social, el Tercer Sector, les Cooperatives i l'Autoempresa davant la Comissió d'Afers Socials i Famílies per a explicar la situació de la renda mínima d'inserció

357-00469/11

ACORD DE TENIR LA SESSIÓ DE COMPAREIXENÇA

Adoptat per la Comissió d'Afers Socials i Famílies en la sessió 19, tinguda el 03.05.2017, DSPC-C 399.

Compareixença d'una representació de la Unió General de Treballadors davant la Comissió d'Afers Socials i Famílies per a explicar les condicions laborals dels treballadors de residències de gent gran i les propostes de millora

357-00470/11

ACORD DE TENIR LA SESSIÓ DE COMPAREIXENÇA

Adoptat per la Comissió d'Afers Socials i Famílies en la sessió 19, tinguda el 03.05.2017, DSPC-C 399.

Compareixença d'una representació de Comissions Obreres davant la Comissió d'Afers Socials i Famílies per a explicar les condicions laborals dels treballadors de residències de gent gran i les propostes de millora

357-00471/11

ACORD DE TENIR LA SESSIÓ DE COMPAREIXENÇA

Adoptat per la Comissió d'Afers Socials i Famílies en la sessió 19, tinguda el 03.05.2017, DSPC-C 399.

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 1638/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra la disposició addicional 40, apartats 1 i 2, de la Llei 4/2017, del 28 de març, dels pressupostos de la Generalitat per al 2017, i diverses partides pressupostàries

381-00008/11

AL·LEGACIONS QUE FORMULA EL PARLAMENT

Al Tribunal Constitucional

Xavier Muro i Bas, Antoni Bayona i Rocamora y Fernando Domínguez García, letrados del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de la Cámara, y en cumplimiento del Acuerdo de Mesa de fecha 18 de abril de 2017, según se acredita mediante la certificación que acompaña al presente escrito en documento adjunto, comparecen ante el Tribunal Constitucional y como mejor en derecho proceda

Dicen

1. Que, en fecha 11 de abril de 2017, el Parlamento de Cataluña ha sido notificado de la providencia dictada por el Tribunal Constitucional por la que se admite a trámite el Recurso de Inconstitucionalidad número 1638-2017, promovido por el Presidente del Gobierno contra la disposición adicional 40, apartados uno y dos, de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, del Parlamento de Cataluña de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el ejercicio 2017 y de las siguientes partidas presupuestarias: «G0 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares»; «DD 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares», y «DD 01 D/227.0015/132. Procesos de participación ciudadana», identificadas en los artículos 4 y 9 del articulado de la Ley y en el programa 132 (Organización, gestión y seguimiento de procesos electorales, ORG.GES.SEG.PROC. ELEC) del resumen del estado de gastos de la citada Ley, que se manifiesta en los créditos correspondientes a este programa respecto del Departamento de Gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda, dotado con 407.450 euros, y respecto de los gastos de Diversos Departamentos, dotado con 5.800.000 euros, en cuanto tales partidas presupuestarias se refieran a gastos vinculados a la celebración de un referéndum.

2. Que, mediante Acuerdo de la Mesa de fecha 18 de abril de 2017, el Parlamento de Cataluña ha decidido personarse en el procedimiento relativo al recurso de inconstitucionalidad número 1638-2017.

3. Que, evacuando el trámite conferido mediante la providencia a que se ha hecho referencia, pasan a formular las siguientes

Alegaciones

Primera. La disposición adicional 40 de la Ley de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el ejercicio 2017 no es una norma habilitadora de gasto ni contiene un mandato imperativo al Gobierno

1.1. Los presupuestos de la Generalitat para el año 2017 tienen, por su propia naturaleza y regulación estatutaria, carácter anual e incluyen todos los gastos y todos los ingresos de la Generalitat, así como los de los organismos, instituciones y empresas que dependen de la misma (art. 212 EAC).

En primer lugar, es necesario recordar que la Generalitat, para la realización de su autonomía política, elabora sus presupuestos en el marco de las previsiones del capítulo II del título VI del Estatuto, y lo hace de acuerdo con los principios constitucionales de unidad y universalidad propios de la función constitucional de las leyes de presupuestos, que son el instrumento básico de la dirección y la orientación de la política económica del Gobierno (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4).

Como es sabido, los presupuestos de la Generalitat se definen principalmente por ser la ley que ordena el gasto anual de las instituciones, la Administración pública y los entes que dependen de la misma y que la componen, en base a las correspondientes autorizaciones de gastos y las normas de naturaleza financiera, según la previsión de ingresos que incorpora (art. 212 EAC) y con los límites que prescribe la política vinculante de estabilidad presupuestaria estatal y europea (art. 214 EAC).

Por tanto, la ley de presupuestos tiene un contenido eminentemente económico y financiero y una vigencia temporal limitada, con la finalidad de realizar y hacer efectivas las competencias materiales y las responsabilidades económico-financieras que corresponden a la Generalitat, en su calidad de poder público dotado de autonomía política y financiera.

En consecuencia, la Ley de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2017 contiene las previsiones de ingresos y la aprobación de los gastos que deben ejecutarse durante el ejercicio presupuestario 2017. Dicho presupuesto, como es habitual, consta de un texto articulado y unos estados de ingresos y de gastos.

Formalmente, el texto articulado se divide en siete títulos, noventa y ocho disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.

El título I está dedicado a la delimitación del ámbito y la aprobación de los presupuestos, a las vinculaciones de crédito, al régimen de las modificaciones presupuestarias y a la asignación a los diferentes órganos de las competencias de gestión en esta materia.

El título II, relativo a las normas sobre gestión presupuestaria y gasto público, contiene, como elemento destacado, la articulación de los mecanismos necesarios para evitar la adopción de acuerdos y de resoluciones que puedan incumplir las normas generales de limitación del gasto.

El título III, sobre gastos de personal, establece el ámbito de aplicación de las normas en esta materia.

El título IV, relativo a operaciones financieras y líneas de actuación del crédito público, establece las autorizaciones sobre endeudamiento y avales para diversos tipos de entidades y organismos, tanto a corto como a largo plazo, así como sobre el marco para gestionar los riesgos de tipos de interés y de cambio. También fija las diferentes actuaciones de los instrumentos del crédito público de la Generalidad.

Las normas tributarias, establecidas por el título V, hacen referencia al canon del agua y a la actualización de las tasas con tipo de cuantía fija.

El título VI, dedicado a la participación de los entes locales en los ingresos del Estado y de la Generalidad, regula la distribución del Fondo de cooperación local de Cataluña, de acuerdo con criterios basados en las especificidades de la organización territorial y en las modificaciones sobre el régimen de las competencias locales, que resultan de la legislación de régimen local y de las leyes sectoriales.

El último título, el VII, contiene las normas específicas de gestión presupuestaria del Parlamento y de otras instituciones y organismos estatutarios.

Finalmente, la Ley se completa con noventa y ocho disposiciones adicionales y tres disposiciones finales. Las disposiciones adicionales contienen medidas en varios ámbitos sectoriales, a pesar de que la mayoría están sujetas a la disponibilidad presupuestaria. Más adelante se realizará una caracterización de la cláusula «dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017» que contiene la mayoría de las disposiciones adicionales.

El elevado volumen de disposiciones adicionales ha llevado a organizarlas en secciones. La sección VII lleva por rúbrica «Medidas, dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017, en otras materias», y contiene una única disposición adicional, la número 40, con el tenor literal siguiente:

Disposición adicional 40. Medidas en materia de organización y gestión del proceso referendario

1. El Gobierno, dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017, debe habilitar las partidas para garantizar los recursos necesarios en materia de organización y gestión para hacer frente al proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña.

2. El Gobierno, dentro de las posibilidades presupuestarias, debe garantizar la dotación económica suficiente para hacer frente a las necesidades y los requerimientos que se deriven de la convocatoria del referéndum sobre el futuro político de Cataluña, acordado en el apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, con las condiciones establecidas en el dictamen 2/2017, de 2 de marzo, del Consejo de Garantías Estatutarias.

1.2. El artículo 27.1 del Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña señala que: «El presupuesto de la Generalidad de Cataluña constituye la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, podrán reconocer la Generalidad y las entidades autónomas, y de los derechos que podrán liquidarse durante el ejercicio correspondiente», de forma similar a como el artículo

32 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, define a los Presupuestos Generales del Estado como «la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal».

Por su parte, el artículo 29.2.a) del Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña indica que el presupuesto contendrá: «Los estados de gastos de la Generalidad y sus entidades autónomas de carácter administrativo, con la debida especificación de los créditos necesarios para atender el cumplimiento de las obligaciones».

Los créditos presupuestarios son cada una de las asignaciones individualizadas de gasto que se ponen a disposición de los centros gestores para la cobertura de las necesidades para las que hayan sido aprobados. Su especificación vendrá determinada, de acuerdo con la agrupación orgánica, por programas y económica que en cada caso proceda.

A los efectos de legalidad presupuestaria, la disposición adicional 40 de los presupuestos de la Generalitat para el año 2017 no es un crédito del estado de gastos del presupuesto ni una asignación individualizada de gasto.

Tampoco es una norma presupuestaria vinculante ni contiene un mandato imperativo para el Gobierno catalán debido a la inclusión de la cláusula «dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017», cláusula que condiciona su activación. Hay que explicar brevemente la razón del uso de dicha cláusula en la mayoría de disposiciones adicionales del presupuesto de la Generalidad del año 2017 y de los años precedentes.

Normalmente la cláusula «dentro de las disponibilidades presupuestarias» proviene de las enmiendas al articulado de los presupuestos de los grupos parlamentarios para evitar la aplicación del artículo 128.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, que incluye una regla típica de la tramitación de los presupuestos en los sistemas parlamentarios de nuestro entorno:

«Las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos que comportan aumento de crédito en algún concepto son solo admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen a su vez una baja de una cuantía igual, como mínimo, en algún otro concepto del estado de gastos del mismo departamento del Gobierno y de los organismos, entidades y empresas dependientes».

Cuando se constata que los grupos parlamentarios presentan enmiendas al articulado que incluyen determinaciones que afectan directamente el estado de gastos, cosa que implica utilizar una enmienda al articulado para provocar un aumento de una partida presupuestaria del estado de gastos sin estar condicionado a una baja por un importe como mínimo igual, la mesa de la comisión parlamentaria competente en materia presupuestaria las inadmite o declara que solo es admisible en la medida en que se declare que están limitadas por las dotaciones presupuestarias existentes o si se indica la baja o bajas correspondientes.

Los grupos parlamentarios prefieren declarar que sus enmiendas están, de forma genérica, condicionadas a las previsiones presupuestarias con la inclusión de la cláusula «dentro de las disponibilidades presupuestarias». De forma que cuando un grupo parlamentario propone a través de una enmienda añadir una disposición adicional al presupuesto en el sentido de, por ejemplo, garantizar una partida suficiente de becas para asegurar la equidad real en el acceso al servicio de educación de cero a tres años (disposición adicional 49.2), llevar a cabo la construcción de una biblioteca central en Vic (disposición adicional 57.1), o garantizar los recursos necesarios para la construcción del nuevo CAP en el barrio de Can Llong en la ciudad de Sabadell (disposición adicional 62.7) siempre añade, para que pueda ser efectivamente admitida, la cláusula «dentro de las disponibilidades presupuestarias». Pero en todos los casos mencionados, no existe una partida en el estado de gastos para poder dar cumplimiento a dichas previsiones.

Hay que reconocer que otras redacciones son más precisas, como la de la disposición adicional 85.3: «El Gobierno, dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017, debe dotar la partida necesaria para la finalización de la línea 10 del metro, con todas las estaciones, en Barcelona», donde ya se señala que lo que debe hacer el Gobierno es utilizar las facultades que la Ley de finanzas públicas de Cataluña le otorga para llevar a cabo transferencias de crédito, generaciones de crédito o redistribuir los créditos entre las diferentes partidas de un mismo concepto presupuestario, por citar algunas de las modificaciones presupuestarias que pueden hacerse por parte del Gobierno catalán en virtud del artículo 41 y siguientes del Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña. Más adelante se mencionará como el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias sobre el proyecto de ley de presupuestos que dio origen al presente presupuesto pone el énfasis en que cuando existe un escenario normativo distinto el Gobierno tiene a su alcance mecanismos que le facilitan una determinada dotación económica.

Este también es el caso de la disposición adicional 40 porque, como se comentará más adelante, las partidas presupuestarias impugnadas no están destinadas a la celebración de un referéndum. El Abogado del Estado considera contradictorio que la Ley de presupuestos contenga un mandato que no pudiera cumplirse por no haber dotado de medios suficientes al Gobierno de la Generalitat para su ejecución. En este caso, no es que haya un mandato con tal contradicción, sino que hay 592 preceptos en la Ley de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el ejercicio 2017 con un tenor literal similar.

Se puede pensar que dichas enmiendas, si son efectivamente aprobadas –como ha sido el caso de las que se acaban de señalar–, son un mero brindis al sol. Es verdad que en cierto sentido guardan una textura similar a las proposiciones no de ley o a las resoluciones: el Parlamento insta al Gobierno a realizar una determinada actuación, pero no le dota de recursos efectivos para realizarla. Y se derivaría, con ello, una vinculación más política que jurídica.

Hay que recordar también que los créditos presupuestarios no son una obligación de gasto que impone el Parlamento al Gobierno. El Gobierno catalán puede voluntariamente dejar de ejecutar determinadas partidas o concentrar su ejecución en un determinado sentido, pero si el Parlamento quiere limitar la ejecución de una partida lo tiene que hacer a través del estado de gastos, no del texto articulado. Cuando el Parlamento quiere que determinando dinero se dedique a una finalidad concreta lo tiene que consignar en la partida presupuestaria correspondiente o crear una nueva, aunque siempre será el Gobierno el que efectivamente decida si ejecutar o no dicha partida.

Seguramente sería técnicamente más correcto no aceptar las enmiendas con la cláusula «dentro de las disponibilidades presupuestarias», pero ello añadiría un nuevo obstáculo a los grupos parlamentarios en un ámbito como el presupuestario donde ya existe una evidente restricción del derecho de enmienda. Son ya reiteradas las decisiones del Tribunal Constitucional que han fijado límites materiales a la Ley de Presupuestos (SSTC 63/1986, 65/1987, 134/1987 y, destacadamente, 76/1992 y 83/1993) a partir precisamente de las restricciones a que la Constitución y los reglamentos parlamentarios han sometido el derecho de enmienda en el procedimiento legislativo presupuestario.

1.3. De la caracterización del presupuesto que se ha acaba de realizar también resulta lo bastante claro que estas leyes, en la medida en que cuentan con un objeto específico y acotado, en los términos nucleares que acabamos de exponer, no constituyen una tipología idónea para regular otros aspectos materiales o sectoriales del ordenamiento –salvo los que manifiesten una conexión eventual con el instrumento presupuestario– ni tampoco son norma atributiva de competencias.

La jurisprudencia constitucional que surgió a partir de la STC 76/1992, que limita el contenido de la Ley de Presupuestos a las materias propias de la misma, obliga a ejercer un control adicional sobre las enmiendas presentadas, de modo que las mismas no introduzcan materias ajenas a la Ley de Presupuestos, en la interpretación que el Tribunal Constitucional ha dado a ese problema.

«[...] para que la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno» (STC 76/1992, FJ 4)

De forma que, para la inclusión en la Ley de Presupuestos de una materia diferente de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, hace falta que esta materia tenga una relación directa con éstos o con los criterios de política económica y, además, que la inclusión en la Ley se encuentre justificada en el sentido de que sea un complemento necesario para comprender mejor el Presupuesto y para mejorar su ejecución.

La disposición adicional 40 hace referencia a cuestiones de gasto y las condiciona a las disponibilidades presupuestarias, y como se argumentará posteriormente, a los cambios normativos necesarios para llevarse a cabo. Por ello encaja dentro de aquellos aspectos conexos o complementarios que se pueden incluir en la ley de presupuestos, aunque no sea un aspecto nuclear del presupuesto entendido como la expresión cifrada y cuantificada de unas obligaciones que podrán reconocerse y unos derechos que pueden liquidarse.

1.4. Hay que señalar también que, desde el punto de vista de la legalidad presupuestaria, el legislador catalán ha sido consciente de la doctrina recordada por el Consejo de Garantías Estatutarias en su Dictamen núm. 2/2017, de 2 de marzo, emitido en relación con el Proyecto de ley de presupuestos para 2017. En el fundamento segundo de este dictamen se exponen los argumentos a favor de la necesaria existencia de correspondencia entre una habilitación presupuestaria y las competencias de la Generalidad, correspondencia que, como concluye dicho organismo consultivo, no se daría en la redacción inicial de la disposición adicional 31 del proyecto de ley, pues la Generalidad no tiene competencias para convocar consultas referendarias en el momento de aprobar el presupuesto para el ejercicio 2017. Sin embargo, el Consejo de Garantías reconoce al final de este mismo fundamento segundo que:

«[...] en el caso de que se produjera un escenario normativo distinto, ya fuese como consecuencia de una reforma de la legislación orgánica en la materia o de una autorización estatal para la realización de alguna clase de consulta referendaria en Cataluña, **las leyes presupuestarias disponen de los mecanismos idóneos que facilitarían al Gobierno la dotación económica suficiente para hacer frente a las necesidades o los requerimientos que pudiera derivarse al respecto** (así, a modo de ilustración, arts. 35, 39, 40, 42 y 43 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña)». BOPC núm. 348, de 3 de marzo de 2017.

La referencia explícita que la disposición adicional 40 hace a las «condiciones establecidas» en el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias no puede ser entendida sino en el sentido acabado de exponer. Es decir, que no se trata propiamente de una habilitación presupuestaria en sentido técnico estricto, sino de una previsión adoptada por el legislador en el contexto que señala el órgano consultivo de la Generalidad, al que directamente se remite la disposición adicional impugnada. Como se ha mencionado anteriormente, la función principal de la ley de presupuestos es la de establecer previsiones de gasto con la finalidad de realizar y hacer efectivas las competencias materiales y las responsabilidades económico-financieras que corres-

ponden a un determinado poder público. Sin embargo, ello no puede entenderse en sentido de exclusión absoluta de otro tipo de previsiones complementarias o adicionales en las leyes de presupuestos. Como norma legal de la que en definitiva se trata, el legislador también puede incluir en las leyes de presupuestos previsiones de gasto condicionadas a la misma existencia de recursos económicos que lo permitan o a otras circunstancias, tal y como lo demuestra, sin ir más lejos, muchas otras disposiciones adicionales de la misma ley no impugnadas, cuya efectividad se contempla «dentro de las disponibilidades presupuestarias para el 2017». Es estos casos, la ley no establece una habilitación o previsión de gasto definitivas sino únicamente un mandato al Gobierno para habilitar o prever una dotación económica durante el año 2017 si la suficiencia de recursos lo permite.

Y en el caso concreto de la disposición adicional 40, es evidente que a esta circunstancia se añaden otras condiciones que derivan de la remisión al apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI que se comentarán en la siguiente alegación. En consecuencia, la naturaleza y la estructura misma de la disposición adicional impugnada evita los problemas de constitucionalidad alegados. Tanto por su carácter impropio o relativo, pero también legalmente posible, de norma presupuestaria, como también por el hecho de que su efectividad pueda ser resuelta mediante las fórmulas o mecanismos que permiten las leyes presupuestarias para facilitar al Gobierno la dotación económica suficiente para hacer frente a una nueva necesidad sobrevenida. Ello confirma, por tanto, que nos encontramos ante un mandato normativo no estrictamente presupuestario cuya simple inclusión en la ley de presupuestos no puede convertirla, por este solo motivo, en inconstitucional.

Segunda. La necesidad de aplicar el principio del legislador coherente a la disposición adicional impugnada que la sitúa en el escenario previsto en el apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI de 6 de octubre de 2016, que se ajusta plenamente a la Constitución

2.1. El abogado del Estado hace una lectura de la disposición adicional 40 de la Ley de presupuestos de la Generalidad para el ejercicio 2017 que pretende separar sus dos apartados, como si no pudiera existir una relación entre ellos. Por esta razón insiste en los déficits de técnica legislativa que presenta el texto de la disposición impugnada y, de manera especial, en la contradicción que existiría a su entender entre los dos apartados de la disposición.

Ciertamente, esta parte reconoce que las circunstancias que concurrieron en la definitiva configuración del contenido de la disposición adicional no facilitaron su corrección técnica, especialmente por la incorporación de dos enunciados aparentemente contradictorios. Sin embargo, a pesar de ello, también es cierto que, una vez aprobada una ley, cualquier operador jurídico que deba interpretarla y aplicarla debe intentar hacerlo a partir del principio del «legislador coherente», es decir, mediante un criterio que permita superar o resolver esa aparente contradicción. Al respecto, también hay que señalar que los problemas técnicos que presenta la disposición impugnada, no pueden ser tenidos en cuenta, en cuanto tales, para hacer un juicio de constitucionalidad de la norma, tal y como ha reconocido este Tribunal (SSTC 341/1993, de 18 de noviembre (FJ 2) y 273/2000, de 15 de noviembre (FJ 20), entre otras).

La aplicación del principio del legislador coherente pasa necesariamente en este caso por una interpretación «integradora» de los dos apartados de la disposición adicional 40, en el sentido de que el enunciado más general que presenta su apartado primero debe entenderse concretado o especificado, por lo que establece su apartado segundo. Sólo de esta forma se puede superar la aparente contradicción que presenta la norma y es lícito y correcto hacerlo así si de lo que se trata es de encontrar un criterio interpretativo que permita dar coherencia a una disposición normativa frente a

otras posibles opciones que podrían comprometer la certeza y claridad de la misma y, en definitiva, el principio de seguridad jurídica.

Los problemas de técnica legislativa de la disposición impugnada no son por desgracia una novedad en nuestro quehacer legislativo (estatal y autonómico) y el derecho dispone al efecto de instrumentos para resolver este tipo de déficits, así como las eventuales contradicciones internas que pudiera presentar un texto legal. Obviamente hay que reconocer que estos instrumentos pueden tener sus límites, pero está claro que no se sobrepasan cuando al aplicar las técnicas hermenéuticas ordinarias es posible hallar una solución integradora que dé coherencia interna a una norma como la que aquí se señala.

En cualquier caso, es importante asumir que, una vez aprobado un texto normativo, este texto cobra vida propia e independiente para el operador jurídico, quedando relegadas a un segundo plano las vicisitudes y observaciones de técnica legislativa que se pudieran haber planteado durante el procedimiento legislativo. El abogado del Estado hace especial hincapié en estos aspectos aludiendo al debate producido y a informes de los Servicios Jurídicos del Parlamento; pero lo cierto es que la aprobación final del texto sitúa a éste en un plano objetivo de análisis que relativiza esos antecedentes y obliga a aplicar al texto definitivamente aprobado los criterios ordinarios de interpretación, incluidos los tendentes a superar posibles lecturas de aparente «*contradictio in terminis*».

2.2. La aplicación de este criterio sitúa el marco aplicativo de la disposición adicional 40 de la Ley de presupuestos para 2017 en el escenario que describe su apartado 2, que, a su vez, establece una relación directa con el apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI del Parlamento de Catalunya y con las condiciones establecidas en el Dictamen 2/2017, de 2 de marzo, del Consejo de Garantías Estatutarias.

Respecto del apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI, hay que señalar que, a diferencia del apartado I.1.1 de la misma resolución, no fue cuestionado en el incidente de ejecución resuelto por el ATC 24/2017, de 14 de febrero. La razón de por qué no se incluyó este apartado en el incidente de ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, dictada sobre la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre, del Parlamento de Cataluña, obedeció sin duda al hecho de que el referéndum al que este apartado se refiere excluye expresamente su convocatoria y realización por la Generalidad y lo sitúa objetivamente en el marco de un eventual acuerdo político con el Estado que permita su realización.

El apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI insta al Parlamento a impulsar las iniciativas políticas y parlamentarias necesarias ante el Estado español para hacer posible la convocatoria de un referéndum sobre el futuro político de Cataluña. Se trata, por tanto, de un referéndum en cualquier caso «acordado» con el Estado, a diferencia del escenario de enfoque unilateral que se desprende del apartado I.1.1 de la misma resolución parlamentaria. Esta diferencia significó, como antes se ha dicho, que solo este último apartado se incluyera en el incidente de ejecución relativo a la STC 259/2015, de 2 de diciembre, y fuera declarado nulo por el ATC 24/2017, de 14 de febrero. Suerte que no ha corrido el apartado I.1.2, por lo que no puede ponerse en duda la constitucionalidad de la disposición adicional impugnada, si se interpreta como antes se ha argumentado, es decir, como que el referéndum al que se refiere es el del apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI, que, por otra parte, es el único que la disposición adicional 40 cita directamente.

2.3. La única objeción que podría plantearse a la disposición impugnada sería, así, la de que su mismo supuesto aplicativo es inconstitucional, esto es, la de ser un instrumento legal que contribuye a un fin contrario a la Constitución, entendiendo como tal la celebración de un referéndum «sobre la opinión de la ciudadanía de Cataluña con relación al futuro político de Cataluña como nación».

El abogado del Estado justifica la no inclusión del apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI, del Parlamento de Cataluña en el incidente de ejecución interpuesto contra

la misma, en el entendimiento de que su supuesto aplicativo podría quedar condicionado al de una posible reforma constitucional, razón por la cual el incidente de ejecución de la STC 259/2015 sólo se centró en el apartado I.1.1. El abogado del Estado argumenta ahora, sin embargo, que al incluirse este referéndum en la Ley de presupuestos para 2017, el único argumento que salvaba la constitucional del apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI se ve comprometido, pues demuestra la voluntad política de realizar la consulta popular durante este mismo ejercicio presupuestario, lo que permite descartar el contexto de la reforma constitucional. Y fuera de este contexto, se argumenta que ya no cabe sostener la constitucionalidad de un referéndum consultivo previo, ni siquiera autorizado por el Estado, pues ello se opondría a la negativa expuesta al respecto por la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, esta objeción no puede aceptarse sin más por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, por la especial naturaleza de la disposición adicional, que no establece, como se ha dicho, una previsión o autorización de gasto «incondicionada» dentro del año 2017. Su sujeción a las condiciones que derivan del apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI permite deducir que su escenario aplicativo depende de la existencia de un cambio normativo o de una autorización que requiere del concurso del Estado. Es el escenario que indica, en definitiva, el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias en el último párrafo de su fundamento jurídico segundo antes transcrito. La aplicación de la disposición impugnada depende de esta condición y de acuerdo con ella debe ser interpretado, pues, su contexto temporal vinculado con la Ley de presupuesto de 2017. La ley contempla así un supuesto de cobertura económica en previsión de que durante el ejercicio de 2017 puedan producirse las condiciones necesarias que hagan posible un referéndum «acordado» con el Estado. Pero en modo alguno establece una obligación de ejecución durante este ejercicio presupuestario, si no concurren las circunstancias que la propia norma establece. De acuerdo con ello, no puede argumentarse, como hace el abogado del Estado, que la disposición adicional 40 pretenda excluir el único supuesto que, a su entender, daría cobertura constitucional a la realización de un referéndum.

La segunda razón que esta parte quiere oponer al recurso afecta a la jurisprudencia constitucional establecida hasta ahora en materia de referendums cuando el objeto de los mismos sea recabar la opinión de la ciudadanía acerca de una cuestión que, como tal, afecte al orden constitucional. Según esta doctrina, recogida esencialmente en las SSTC 103/2008, de 11 de septiembre y 31 y 32/2015, ambas de 25 de febrero, no es posible convocar un referéndum que tenga ese contenido por parte de ningún poder público, incluidos los órganos del Estado, si no es el referéndum expresamente establecido para la reforma constitucional. No cabría, pues, en tal caso, celebrar un referéndum consultivo como el contemplado en el apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI.

La razón última de esta jurisprudencia es evitar que mediante un referéndum consultivo se pueda recabar la opinión ciudadana sobre una cuestión incompatible con la Constitución, pues ésta establece un procedimiento específico para su propia reforma que incluye una consulta. Por otra parte, la posibilidad de un referéndum consultivo previo podría producir, a pesar de tener carácter consultivo, un impacto no deseable sobre el ejercicio del poder constituyente por el riesgo evidente de quedar éste debilitado por una actuación de los poderes constituidos mediante el cual se podría poner en cuestión el contenido mismo de la Constitución vigente.

Esta parte considera que esta doctrina jurisprudencial está fundamentada pero no hasta el punto de convertirla en una regla absoluta. Su lógica interna la lleva a ser regla general, pero sin olvidar que otras lógicas distintas pueden justificar también el establecimiento de excepciones a esa regla si existen motivos para considerarlas razonables o incluso necesarias. Un supuesto excepcional debería ser precisamente una consulta como la que contempla la disposición impugnada, pues sería absurdo iniciar una reforma constitucional para dar cobertura constitucional a un proceso

de independencia territorial sin haber podido constatar previamente si existe una mayoría social suficiente en Cataluña que lo justifique. Sobre esta cuestión, consideramos necesario recordar la posición expresada en los últimos años por importantes constitucionalistas (Francisco Rubio Llorente, Francesc de Carreras, Xavier Arbós, Víctor Farreres, entre otros) en el sentido de que si existiera un acuerdo con el Estado para la celebración de una hipotética consulta y el compromiso explícito de la Generalidad de vehicular un hipotético resultado mayoritario a favor de la independencia por vía de iniciativa de reforma constitucional, no deberían oponerse a ello obstáculos formales que pueden ser resueltos por vía de una interpretación abierta y flexible de la Constitución, especialmente al amparo de su artículo 92 o de una modificación de la Ley orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum.

Hay que tener en cuenta al respecto que la doctrina establecida en la SSTC 103/2008 y 31 y 32/2015 fue el resultado del enjuiciamiento de decisiones autonómicas que pretendieron regular y convocar consultas populares sin necesidad de que el Estado las autorizara de acuerdo con el artículo 149.1.32 CE. Este dato debe tenerse en cuenta, pues significa que hasta ahora no se ha planteado ni resuelto directamente en sede constitucional un supuesto de consulta amparado por un acuerdo con el Estado o por una norma estatal.

Otro argumento a considerar en la línea que aquí se expone es el ejemplo de «excepción» que nos ofrece el pronunciamiento del Tribunal Supremo de Canadá de 20 de agosto de 1998, expresamente mencionado en la STC 42/2014, de 25 de marzo. El Tribunal Constitucional alude a este procedimiento para destacar que la Constitución (en ese caso la de Canadá, pero haciendo una extrapolación al caso español) prohíbe un referéndum «unilateral» de independencia convocado por una de las provincias integrantes de la Federación. Pero no prohíbe, en cambio, que pueda celebrarse un referéndum provincial para conocer la opinión de los ciudadanos sobre una eventual voluntad secesionista. Es más, a partir de esa doctrina jurisprudencial se aprobó la llamada Ley de claridad (Clarity Act; Loi de clarification, de 29 de junio de 2000) que regula precisamente las condiciones que deben tener este tipo de referendums para deducir de los mismos una obligación recíproca de negociación, todo ello sin perjuicio del paso ulterior y final de la reforma constitucional.

La influencia en la STC 42/2014, de 25 de marzo, del ejemplo canadiense no tiene carácter anecdótico, pues el propio Tribunal Constitucional no la esconde y para cualquier buen conocedor de la materia se evidencia la voluntad de incorporar algunos de sus elementos doctrinales, especialmente el juego equilibrado entre el principio democrático y el de legalidad constitucional, la apelación al diálogo institucional para resolver los conflictos territoriales y el reconocimiento del carácter esencialmente político de los mismos, que impiden resolver todas sus implicaciones por la vía jurídica. Como revela la misma sentencia, el concepto de diálogo y su traducción fáctica admite diversas soluciones que pueden cobijarse dentro de la Constitución, y así como el derecho tiene sus límites para dar respuesta completa a problemas esencialmente políticos, también debería tenerlos para impedir, con interpretaciones excesivamente rigurosas o formalistas, soluciones políticas orientadas a la resolución de este tipo de problemas, siempre que se planteen de forma democrática, razonable y respetando los principios básicos del sistema constitucional.

El apartado I.1.2 de la Resolución 306/XI al que se remite expresamente la disposición adicional 40 de la Ley de presupuestos de 2017 se enmarca claramente en esta vía de diálogo institucional y de negociación que inspira la STC 42/2014, de 25 de marzo. Y aunque es cierto que en la sentencia no se alude explícitamente a que ese diálogo pueda culminar en una convocatoria de un referéndum consultivo a los ciudadanos de Cataluña «acordado» entre el Estado y la Generalidad, también lo es que no excluye tal posibilidad como un caso previo para iniciar un procedimiento de reforma constitucional. A juicio de esta parte, la STC 42/2014 constituye, por tanto,

una base doctrinal valiosa, especialmente idónea para establecer la excepción a la que antes se ha hecho referencia y relativizar de esta forma los efectos que se desprenden de una lectura literal y sin matices de la doctrina establecida en las SSTC 103/2008 y 31 y 32/2015.

Tercera. La impugnación de las partidas presupuestarias relativas a procesos electorales, a consultas populares y a procesos de participación ciudadana tiene carácter preventivo y no puede tener cabida en el marco de un recurso de inconstitucionalidad

3.1. Además de la disposición adicional 40, el recurso se dirige también contra diversas partidas presupuestarias (G0 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares; DD 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares, y DD 01 D/227.0015/132. Procesos de participación ciudadana) identificadas en los artículos 4 y 9 de la Ley de presupuestos y en el programa 132 del resumen del estado de gastos de la ley bajo la rúbrica «Organización, gestión y seguimiento de procesos electorales», que se manifiesta en los créditos correspondientes a ese programa asignados a diversos departamentos de la Generalidad.

Sin embargo, tal y como dice textualmente el mismo escrito de interpretación del recurso de inconstitucionalidad, estas partidas se impugnan sólo y en la medida en que «se destinen a la cobertura financiera a los gastos de convocatoria del referéndum» a que se refiere la disposición adicional 40 de la Ley de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el ejercicio 2017. Queda bien claro y patente, por consiguiente, que el objeto real de la impugnación no son las partidas en cuanto tales, sino su aplicación o, más en concreto aún, su posible destino a financiar los gastos de la convocatoria de dicho referéndum. Y también queda bien claro y patente que de acuerdo con el mismo enunciado y denominación de las partidas y del programa afectados, este destino no es el que se desprende necesariamente como único resultado aplicativo de las mismas, puesto que el concepto o noción de «procesos electorales», «consultas populares» y «procesos de participación ciudadana» no son reconducibles a referendums o consultas referendarias, sino que tienen muchas otras formas de expresión de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

Sin ir más lejos, los procesos electorales deben entenderse especialmente referidos a las elecciones al Parlamento de Cataluña, teniendo en cuenta que esta posibilidad puede darse dentro del ejercicio 2017 al tener el Presidente de la Generalidad la facultad de disolver el Parlamento y convocar elecciones. Por otra parte, hay que recordar la existencia de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y de participación ciudadana, cuya vigencia se mantiene, a pesar de la STC 31/2015, de 25 de febrero, en lo que concierne a las consultas populares de carácter sectorial o de los procedimientos de participación ciudadana regulados en su Título III. Ambos ejemplos ponen de manifiesto, sin dejar duda alguna, que las partidas impugnadas pueden tener como objeto o ámbito de aplicación procesos electorales o participativos perfectamente legítimos desde el punto de vista de las competencias de la Generalidad y amparados todos ellos en normas legales que tampoco ofrecen dudas en cuanto a su adecuación constitucional y estatutaria.

3.2. El escenario que se acaba de descubrir pone claramente de relieve el carácter preventivo que tiene el recurso. Porque de lo que se trata, en definitiva, como se ha dicho, no es de cuestionar las partidas, sino una aplicación determinada y concreta. Sin embargo, esta finalidad declarada de la impugnación resulta incompatible con la naturaleza del recurso de inconstitucionalidad, el cual, como instrumento procesal, no puede amparar ese tipo de pretensión por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, porque lo que define el recurso de inconstitucionalidad frente a otros procedimientos constitucionales es su configuración como control «abstracto» de la norma con respecto a la Constitución y al bloque de constitucionalidad, esto

es, al margen de su confrontación con la realidad aplicativa de la norma. Como sucede también en otros ordenamientos constitucionales, el recurso de inconstitucionalidad implica realizar una operación de contraste directo entre la Constitución y la ley, operación en la que no deben tener cabida apreciaciones o valoraciones tendentes a verificar si alguna de las posibles aplicaciones de la norma puede ser contraria a la Constitución. Por esta razón, la misma Constitución y la Ley orgánica del Tribunal Constitucional ponen límites a la acción directa de inconstitucionalidad (por ejemplo, la restricción de la legitimación o su sujeción a un plazo especialmente breve de impugnación), a diferencia de otros mecanismos de control concreto y no abstracto. Por el mismo motivo, las sentencias desestimatorias de un recurso de inconstitucionalidad tampoco impiden ejercer posteriormente acciones de control concreto, como ocurre singularmente con la cuestión de inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que la naturaleza abstracta del recurso de inconstitucionalidad es incompatible con su uso para finalidades preventivas, esto es, con el objetivo de obtener una declaración de inconstitucionalidad previsor de posibles interpretaciones o aplicaciones de la ley contrarias a la Constitución. Como se señala en la STC 48/1984, de 5 de abril (FJ 2), el recurso de inconstitucionalidad no sirve para «ponerse a cubierto» de aplicaciones potencialmente contrarias al orden constitucional establecido (en el mismo sentido la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 2).

La segunda razón que se erige como obstáculo al uso que se pretende hacer del recurso de inconstitucionalidad en el presente caso, es la doctrina también reiterada del Tribunal Constitucional sobre la presunción de constitucionalidad de las leyes. Esta doctrina se opone por definición a cualquier tipo de control preventivo, pues aplica el principio de deferencia hacia el legislador, entendido como presunción de voluntad de actuación acorde con la Constitución, que sólo puede desvirtuarse con una argumentación mínimamente sólida que anule dicha presunción (SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5, entre otras).

3.3. En cualquier caso, ciñéndonos al contexto del presente recurso, lo que resulta obvio es que lo que pretende respecto de las partidas de referencia no es un objeto propio de un recurso de inconstitucionalidad. El escrito de interposición del recurso deja bien claro que lo que se quiere obtener del Tribunal Constitucional es una sentencia que impida un posible uso de unas partidas a una finalidad que no se desprende ineludiblemente ni necesariamente de las mismas. Y esto poco tiene que ver con una declaración de inconstitucionalidad o de nulidad de la ley, que debería ser el resultado de una sentencia estimatoria del recurso. Si en un caso como este se dictara esa sentencia es obvio que el Tribunal habrá actuado por exceso, puesto que también es evidente que las partidas admiten su uso para finalidades perfectamente constitucionales. Esto pone de manifiesto, en definitiva, el problema de fondo que supone utilizar la vía del recurso directo para un fin que no es propio del mismo, con el resultado inevitable de «desnaturalizar» esta vía procesal.

Esta parte entiende, por consiguiente, que la impugnación de las partidas presupuestarias y del programa anexo no puede tener recorrido tal y como la plantea el abogado del Estado. Si de lo que se trata es de que las partidas no sean destinadas a la realización del referéndum a que se refiere la disposición adicional 40 de la ley, no es necesario ni correcto someterlas a un control de constitucionalidad abstracto, cuando está claro que no existe una conexión directa y exclusiva entre ellas, pues las consignaciones presupuestarias discutidas pueden servir, como ya se ha dicho, para otras finalidades perfectamente legítimas. Es más, si tenemos en cuenta lo que hemos expuesto en la alegación anterior sobre el entendimiento que debe darse a la disposición adicional 40, se hace más evidente su desvinculación con las partidas presupuestarias, debido a los condicionantes a que se ve sometida su aplicación y a los mecanismos económicos «extrapresupuestarios» a los que se condiciona su apli-

cación por razón de la remisión que la norma hace a los criterios indicados en el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias a que nos hemos referido más arriba.

A todo ello hay que añadir que existirían siempre otras vías procesales para neutralizar el «riesgo aplicativo», que es lo que realmente persigue el recurso en relación con las partidas. A nadie se oculta que la impugnación de la Ley de presupuestos para el año 2017 se produce sobre un escenario de conflictividad constitucional más amplio abierto por diversas resoluciones aprobadas anteriormente por el Parlamento de Cataluña afectadas por la STC 259/2015, de 2 de diciembre, y por diversos Autos dictados en ejecución de la misma. Si de lo que se trata es de impedir que unas partidas presupuestarias se apliquen a la convocatoria de un referéndum unilateral de independencia afectado por la obligación de cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, parece lógico pensar que sean estos actos de ejecución de las partidas los que se pongan en cuestión, en su caso, por vía de impugnación directa o incluso mediante un incidente de ejecución vinculado a la misma STC 259/2015.

Tratándose de consignaciones de crédito genéricas contenidas en las leyes de presupuestos, es oportuno recordar que, si bien pueden ser susceptibles de convertirse en objeto de un recurso de inconstitucionalidad, también los es que el Tribunal Constitucional ha matizado que en este caso no es atribuible en rigor el vicio de inconstitucionalidad a la consignación propiamente dicha, sino más bien a «las concretas normas o actos que les dan ejecución» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 5). Esta peculiaridad de la normativa presupuestaria es un argumento más a favor de la tesis que aquí se sostiene y que debe llevar a la desestimación del recurso.

3.4. También es oportuno señalar que, respecto a extender la tacha de inconstitucionalidad a las partidas presupuestas impugnadas, no se alcanza a determinar cuál es la concreta vulneración constitucional que se imputa a las partidas. El escrito de la parte actora no contiene ninguna alegación con relación a una concreta tacha de inconstitucionalidad, simplemente se realiza una ligazón con la disposición adicional 40, de forma que incluso, en palabras del Abogado del Estado, «el mandato contenido en los apartados 1 y 2 de la disposición adicional impugnada quedaría vacío de contenido» sin dichas partidas. Pero se reconoce que están diseñadas para los procesos electorales y las consultas no referendarias.

Cabe recordar que el Gobierno catalán, igual que sucede con el Gobierno del Estado, tiene a su disposición los mecanismos de modificaciones de créditos, que son variaciones cuantitativas y cualitativas de los créditos presupuestarios aprobados por el Parlamento en el presupuesto de gastos. Y que, si bien son impensables en el presupuesto clásico, se incorporan con naturalidad en la Ley General Presupuestaria y en la Ley de finanzas públicas de Cataluña. El Dictamen 2/2017, de 2 de marzo, del Consejo de Garantías Estatutarias lo recuerda oportunamente.

Esta representación quiere señalar que la mencionada laguna argumental de la parte recurrente no se adecua a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la obligación de precisar los motivos y fundamentar jurídicamente, de forma pormenorizada, las razones de la supuesta inconstitucionalidad:

«Es claro que la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben argumentaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada» (STC 43/1996, FJ 5; STC 233/1999, FJ 2).

Es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que es carga del recurrente «no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida» (STC 13/2007, FJ 1; y las allí citadas).

No existe argumentación respecto de las partidas presupuestarias impugnadas, más allá de indicar su presunta conexión con la disposición adicional 40, lo que impide a esta representación poder argumentar en contra.

En consecuencia, esta representación solicita al Tribunal que se desestime, por su carácter genérico y sin fundamentación jurídica pormenorizada, la impugnación de las partidas presupuestarias G0 01 D/227.0004/132 (Procesos electorales y consultas populares); DD 01 D/227.0004/132 (Procesos electorales y consultas populares), y DD 01 D/227.0015/132 (Procesos de participación ciudadana) del Presupuesto de la Generalitat para 2017.

Cuarta. A modo de conclusión: Existencia de interpretaciones acordes a la Constitución de la disposición adicional 40 de la Ley de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2017

Frente a la argumentación de la representación de la parte actora se puede afirmar que existen interpretaciones acordes con la de la disposición adicional 40 de la Ley 4/2017 que permiten entender que la apelación al «proceso referendario sobre el futuro político de Cataluña» no prescribe la no utilización del proceso de reforma constitucional, y que dicha disposición adicional prevé, aunque con una redacción mejorable técnicamente, las vías del acuerdo con el Estado y la garantía de las condiciones establecidas por el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña.

La parte actora afirma una incompatibilidad entre la disposición adicional 40 y las partidas recurridas y las normas estatales utilizadas como parámetro de constitucionalidad, pero trasladando el hipotético conflicto al plano del debate político o de las posiciones políticas que defienden determinados actores políticos.

En cambio, una interpretación conforme a la Constitución produciría como efecto, no solo la conservación de la ley, sino también una interpretación estrictamente jurídica que disipara posibles dudas sobre su ajuste constitucional y separara claramente los debates político y jurídico.

En la medida que la interpretación sostenida por esta representación es razonable y se conforma siguiendo un espíritu integrador y sistemático (criterio utilizado por la jurisprudencia constitucional a menudo en su labor hermenéutica como se expresa en la STC 101/2008, FJ 10), puede afirmarse la constitucionalidad de la disposición adicional 40 y las partidas impugnadas del presupuesto de la Generalidad de Cataluña para el ejercicio 2017.

Por todo lo anterior, al Tribunal Constitucional,

Solicitan

Que teniendo por presentado el presente escrito en tiempo y forma, y los documentos que lo acompañan, se sirva admitirlo, tenga por personado al Parlamento de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1638-2017 y por formuladas las anteriores alegaciones y, en sus méritos, dicte sentencia en la que declare la plena constitucionalidad de la disposición adicional 40 y de las partidas presupuestarias «G0 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares»; «DD 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares», y «DD 01 D/227.0015/132. Procesos de participación ciudadana» de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2017.

Otrosí dicen

Que habiendo sido invocado el artículo 161.2 de la Constitución por la representación del presidente del Gobierno, de conformidad con el acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de marzo de 2017, el Tribunal ha acordado la suspensión automática de la disposición adicional 40 y las tres partidas presupuestarias impugnadas («G0 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares»; «DD 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares», y «DD 01 D/227.0015/132. Procesos de participación ciudadana») de la Ley 4/2017, de 28 de

marzo, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2017, desde la fecha de interposición de la demanda para las partes legitimadas en el proceso, y desde que aparezca publicada la suspensión en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros.

No obstante lo anterior, esta representación considera que procede el levantamiento inmediato de la citada suspensión, sin que la resolución sobre este extremo deba demorarse hasta los cinco meses desde que fue acordada.

A) Posibilidad de proceder al levantamiento inmediato de la suspensión de la vigencia y aplicación del artículo impugnado

El Tribunal Constitucional ha admitido en diversas ocasiones la posibilidad de que en determinadas circunstancias se acuerde el levantamiento de la suspensión de la norma impugnada, sin tener que esperar al agotamiento del plazo de cinco meses establecido en el artículo 161.2 CE.

Ello es así porque el propio precepto constitucional admite dicha posibilidad al establecer, como máximo, el plazo de cinco meses dentro del cual el Tribunal deberá ratificar o levantar la suspensión acordada en su momento, de forma imperativa y a instancias del Gobierno, por invocación del referido precepto constitucional. De hecho, y en consonancia con lo previsto en el artículo 161.2 CE, la propia doctrina constitucional ya ha reconocido en reiteradas ocasiones que los cinco meses son, precisamente el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión y que se incluye «entre las potestades de este Tribunal ratificar o levantar la suspensión dentro de este plazo» (ATC 157/2008, de 12 de junio FJ 2).

En el mismo sentido, y por todos, cabe citar, entre otros, los AATC 355/1989, de 20 de junio, FJ 1; 154/1994, de 3 de mayo, FJ 1; 222/1995, de 18 de julio, FJ 1; 176/2002, de 1 de octubre, FJ 1; 99/2003, de 6 de marzo, FJ 5, y en especial, el ATC 417/1997, de 16 de diciembre, en cuyo fundamento jurídico 1 se dice:

«[...] debe recordarse a este respecto que, según doctrina ya consolidada, nada impide a la Comunidad Autónoma autora de la Ley recurrida solicitar anticipadamente –esto es, antes del transcurso de los cinco meses a los que alude el art. 161.2 CE– el levantamiento de la suspensión (AATC 1140/1987, 355/1989 y 504/1989), toda vez que el tenor literal de dicha disposición constitucional indica que los cinco meses son, precisamente, el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, incluyéndose, por tanto, entre las atribuciones de este Tribunal la de ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo. De otro lado, tampoco el art. 30 LOTC veda en modo alguno que este Tribunal acuerde el levantamiento de la suspensión sin necesidad de agotar el reiterado plazo de cinco meses (AATC 154/1994, 221/1995, 222/1995 y 292/1995)».

Con la intención de apuntar brevemente cuáles son los parámetros que a criterio del Alto Tribunal rigen la decisión sobre el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión, y sin perjuicio de que esta representación los desarrolle posteriormente poniéndolos en relación con el precepto impugnado, debemos destacar que las resoluciones del Tribunal Constitucional acerca del mantenimiento o no de la suspensión automática, queda presidida por la ponderación de los intereses en juego, por el examen de las situaciones creadas por la norma, por la naturaleza de los actos impugnados regidos por el principio de presunción de la constitucionalidad de las normas objeto del conflicto, y por la consistencia de las razones que aporte el Gobierno en defensa del referido mantenimiento. En consecuencia, y partiendo siempre, según una consolidada jurisprudencia constitucional recaída en diversos incidentes de suspensión, es preciso que en el presente supuesto se ponderen los intereses en presencia, a saber tanto el general y público, como el particular y privado de terceras personas afectadas y se analicen los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la vigencia o aplicación de la disposición o resolución impugnada (AATC 727/1984, de 22 de noviembre, FJ 2; 753/1984, de 29 de noviembre, FJ 2; 175/1985, de 7 de marzo, FJ

único; 355/1989, de 20 de junio, FJ 3; 329/1992, de 27 de octubre, FJ 2; 46/1994, de 8 de febrero, FJ 1; 251/1996, de 17 de septiembre, FJ 1; 231/1997, de 24 de junio, FJ 1; 417/1997, de 16 de diciembre, FJ 1; 169/1998, de 14 de julio, FJ 1; 218/1998, de 14 de octubre, FJ 1; 18/1999, de 26 de enero, FJ 1; 72/1999, de 23 de marzo, FJ 1; 100/2002, de 5 de junio FJ 2; 88/2008, de 2 de abril, FJ 2, y 157/2008, de 12 de junio, FJ 2).

B) La naturaleza excepcional de la institución suspensiva del artículo 161.2 CE requiere un análisis de las situaciones de hecho que se derivan de la norma impugnada

La potestad gubernamental de veto suspensivo establecida en el artículo 161.2 CE en el seno de los procedimientos constitucionales instados contra las Comunidades Autónomas aparece como una medida estrictamente procesal, de naturaleza cautelar o de protección preventiva sobre la cual el propio Tribunal Constitucional se deberá pronunciar y sin que por ello deba entrar en el fondo del asunto. En este sentido, este Tribunal ha venido reconociendo que en la operación de ponderación de los intereses en presencia a los efectos de poder adoptar la correspondiente decisión sobre el mantenimiento o levantamiento del precepto o de la norma impugnada, única y exclusivamente deben tenerse en cuenta las situaciones de hecho que se derivan del análisis de las normas impugnadas y en atención al carácter cautelar de la medida, al margen pues de la viabilidad de las pretensiones que las partes han formulado (AATC 100/2002, de 5 de julio, FJ 2, y 176/2002, de 1 de octubre, FJ 1).

En consecuencia, y partiendo de esta óptica cautelar el Tribunal debe tomar en consideración la naturaleza excepcional de la suspensión de las leyes, derivada de la presunción de constitucionalidad de las mismas, como consecuencia del principio democrático. Por todo ello, el levantamiento o el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado derivada de la invocación gubernamental del artículo 161.2 CE debe determinarse, de acuerdo con la doctrina consolidada de ese Tribunal y mantenida en el ya citado ATC 417/1997, atendiendo a lo siguiente:

«[...] la presunción de legitimidad de que gozan las leyes, en cuanto expresión de la voluntad popular (AATC 154/1994 y 221/1995); la necesidad de ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y el público como el particular de las terceras personas afectadas, y, de otra parte, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de las suspensiones (especialmente, AATC 222/1995 y 291/1995); y, por último, que todo ello debe ser examinado a la luz de la naturaleza cautelar de la medida y sin prejuzgar la decisión sobre el fondo del asunto (por todos, AATC 154/1994 y 221/1995 de 18 de julio FJ3)».

Sobre el carácter excepcional de la institución suspensiva, el Tribunal se ha pronunciado en el sentido de afirmar que la misma «[...] es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es, precisamente, por ser el representante de tal voluntad. Como el legislador está vinculado por la Constitución la constatación de que la Ley la ha infringido destruye la presunción y priva de todo valor a la Ley, pero mientras tal constatación no se haya producido, toda suspensión de la eficacia de la Ley, como contraria a dicha presunción, ha de ser considerada excepcional [...] (STC 66/1985 de 23 de mayo FJ3)».

Estrechamente vinculada con el carácter de excepcional del mantenimiento de la suspensión de la norma impugnada, en cuanto excepción a la regla general de eficacia de las normas, el Tribunal ha mencionado en reiteradas ocasiones sobre la necesidad de que el Gobierno aporte cuantos razonamientos y argumentos sean suficientes a los efectos de poder justificar la necesidad de la medida suspensiva. En esta línea argumental y sobre el alcance de la referida justificación, el Tribunal ha manifestado: «En este sentido ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia

de aquellos perjuicios, sino que «es preciso demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (AATC 472/1988, 589/1988, 285/1990, 266/1994, 267/1994, 39/1995, 156/1996, y 100/2002)» (ATC 176/2004, de 11 de mayo, FJ 3)» (AUTO 300/2005, de 5 de julio de 2005, FJ 3), añadiendo también el Alto Tribunal que «los argumentos en los que justifique el mantenimiento de la suspensión solicitada han de ser aportados y razonados con detalle[...]» (AATC 88/2008, de 2 de abril, FJ 5, y 189/2001, de 3 de julio, FJ 1) y «desarrolladas de forma convincente por quien las alega» (ATC 29/1990, de 16 de enero, FJ 1) de modo que «el mecanismo previsto en el artículo 161.2 no pueda ser prolongado sin una justificación expresa y suficiente (ATC 154/1994)» (ATC 221/1995, de 18 de julio, FJ 3).

A mayor abundamiento, el Alto Tribunal también ha venido a exigir a quien deba probar la necesidad de la medida cautelar solicitada que la verosimilitud de los perjuicios invocados y que sirven de soporte para justificar el mantenimiento de la suspensión del precepto impugnado no puede quedar condicionada a la necesidad de proceder al análisis de fondo del asunto, evitando por ello, que se aporten suposiciones o aproximaciones de hecho. En este sentido, debe mencionarse el ATC 189/2001 de 3 de julio que en su FJ 2 establece: «Ya dijimos con ocasión del mismo trámite incidental de otro tributo autonómico, en el que el Abogado del Estado empleaba el mismo argumento, que la verosimilitud de los perjuicios invocados por el Abogado del Estado, meramente potenciales e hipotéticos, aparece condicionada en este supuesto a que en la Sentencia resuelva en su momento el recurso de inconstitucionalidad».

Finalmente, el Alto Tribunal ha exigido que la decisión sobre el mantenimiento o la suspensión del precepto impugnado debe de adoptarse previa valoración o ponderación de un lado, de los intereses concernidos ya sean públicos y generales o particulares y privados de terceros afectados y de otro, de los «perjuicios irreparables de imposible o difícil reparación» (ATC 69/2012, de 17 de abril FJ 2) que se derivarían tanto del mantenimiento, como del levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados.

En este sentido, es reiterada la doctrina constitucional que corrobora lo anteriormente expuesto, como ha indicado en el ATC 44/2011, de 12 de abril, en el Fundamento Jurídico 2: «Sobre este tipo de incidentes de suspensión es reiterada nuestra doctrina según la cual, para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, se ha destacado que esta valoración ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, recordando que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (por todos, ATC 105/2010, de 29 de julio, FJ 2)».

En el mismo sentido, y entre otras muchas, se ha pronunciado este Tribunal en los AATC 189/2001, de 3 de julio FJ 1; 176/2002, de 1 de octubre, FJ 1; 105/2010, de 29 de julio, FJ 2; 42/2011, de 12 de abril, FJ 2, y 69/2012, de 17 de abril, FJ 2.

Finalmente, destacar que de la lectura de la jurisprudencia constitucional anteriormente reproducida el Alto Tribunal exige que en la operación de ponderación no se tenga en cuenta en ningún caso, ni la cuestión de fondo objeto de análisis jurídico-constitucional, toda vez que no puede existir ninguna vinculación entre la

necesidad de la medida adoptada en el procedimiento incidental y el contenido de la resolución de fondo que en su día se pueda adoptar, ni el margen de viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda (además de las anteriormente reproducidas cabe citar también los AATC 12/2006, de 17 de enero, FJ 5; 157/2008, de 12 de junio, FJ 4; 114/2011, de 19 de junio, FJ 4, y 95/2011, de 21 de junio, FJ 4).

C) Ponderación de los intereses en presencia en este procedimiento de inconstitucionalidad: únicamente se producen daños reales y perjuicios irreparables de imposible o difícil reparación si se mantiene la suspensión de la disposición adicional 40 y las partidas presupuestarias impugnadas.

Las alegaciones que preceden a este otrosí han pretendido, en la medida de lo posible, no entrar en el contexto político ni en las argumentaciones políticas en el convencimiento que existen firmes argumentos jurídicos para defender la plena constitucionalidad de la disposición adicional 40 y de las partidas presupuestarias G0 01 D/227.0004/132 (Procesos electorales y consultas populares); DD 01 D/227.0004/132 (Procesos electorales y consultas populares), y DD 01 D/227.0015/132 (Procesos de participación ciudadana) del Presupuesto de la Generalitat para 2017.

No obstante, en la ponderación de los intereses en presencia en este procedimiento de inconstitucionalidad se tienen que señalar los daños reales e irreparables si se mantiene la suspensión de los mencionados preceptos. Y los daños son esencialmente políticos, aunque posteriormente se acaben trasladando a los ámbitos económico y financiero. La existencia de una conflictividad constitucional entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña es clara, y el alargamiento de la suspensión de normas y en la resolución de los procedimientos no hace sino retrasar el momento en que la vía política puede encontrar una solución a dicha conflictividad.

La suspensión de las tres partidas presupuestarias impugnadas, aunque solo sea «en la medida, respecto de estas últimas, en que dichas partidas se destinen a dar cobertura financiera a los gastos de convocatoria del referéndum a que se refiere la precitada disposición adicional» otorga inseguridad jurídica a la partida presupuestaria necesaria para la celebración de las elecciones autonómicas. Dicha inseguridad también se trasladaría a aquellas consultas populares y otros procesos participativos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana, que no están afectados por la STC 31/2015.

Además, el levantamiento de la suspensión de la disposición adicional 40 y las partidas presupuestarias impugnadas no dificulta una posterior y eventual puesta en marcha por el Estado de los procedimientos adecuados para proteger el ordenamiento constitucional.

Por todo ello, al Tribunal Constitucional,

Otrosí solicitan

Que, de conformidad con lo que se manifiesta en el anterior otrosí, y previos los trámites oportunos, acuerde el levantamiento inmediato de la suspensión de la disposición adicional 40 y las tres partidas presupuestarias impugnadas («G0 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares»; «DD 01 D/227.0004/132. Procesos electorales y consultas populares», y «DD 01 D/227.0015/132. Procesos de participación ciudadana») de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2017.

Barcelona para Madrid, a 4 de mayo de 2017

Xavier Muro i Bas, secretario general del Parlamento de Cataluña; Antoni Bayona i Rocamora, letrado mayor del Parlamento de Cataluña; Fernando Domínguez García, letrado del Parlamento de Cataluña