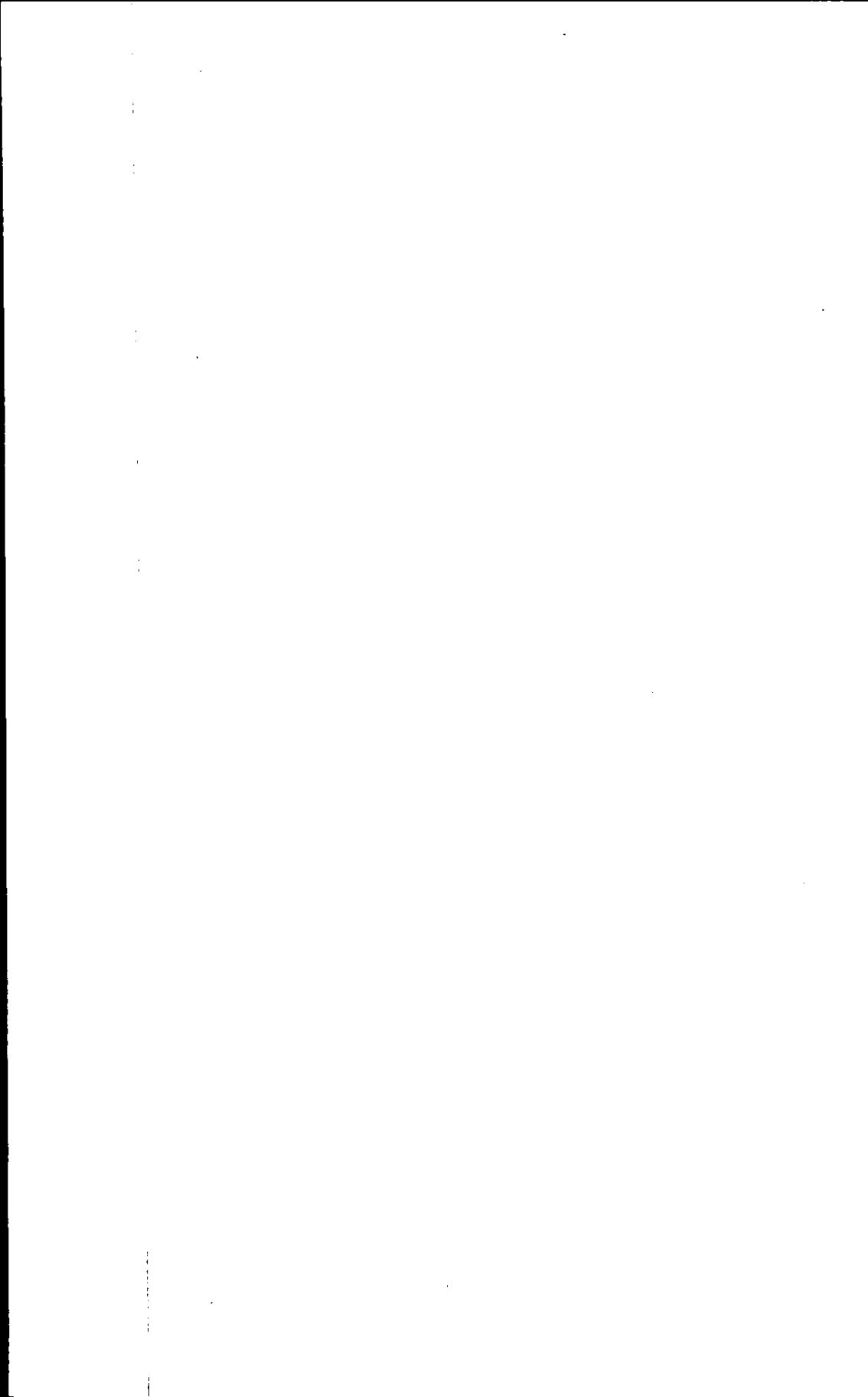


ACTIVITAT NORMATIVA,
JURISPRUDENCIAL
I CONSULTIVA



1.1. ACTIVITAT LEGISLATIVA DE PARLAMENT DE CATALUNYA

1. CATALUNYA
DE CATALUNYA

NOTA INTRODUCTÒRIA

Aquesta secció té com a objectiu informar sobre l'activitat legislativa del Parlament de Catalunya. Per tal de donar una visió al més completa possible d'aquesta funció parlamentària a Catalunya, la secció inclourà a cada número dos apartats: d'una banda, la llista i la referència del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya de les lleis promulgades en el període anterior a la data de tancament del número; de l'altra, uns breus comentaris descriptius del contingut fonamental de les lleis més importants. Aquests comentaris seran fets per lletrats de la cambra catalana, estudiosos de la matèria objecte de la llei o per la propia redacció d'AUTONOMIES. En aquestes paraules introductòries de la secció volem agrair, finalment, la col·laboració rebuda del Servei de Ple i Comissions del Parlament de Catalunya.

JOAN VINTRÓ

Llei 21/1984, de 24 d'octubre, d'Impost sobre el joc de la plena o «bingo» i Llei 27/1984, de 18 de desembre, de Taxes de la Generalitat de Catalunya

En el curs del primer període de sessions d'aquesta segona legislatura, el Parlament de Catalunya ha aprovat dues lleis de contingut fiscal. La Llei d'Impostos sobre el joc de la plena o

«bingo» i la Llei de Taxes de la Generalitat de Catalunya.

La primera ha estat aprovada fent ús de la facultat que l'article 44 de l'Estatut d'Autonomia atorga a la Ge-

neralitat per a establir impostos. S'ha dit que és el primer tribut que estableix la Generalitat, però això hi ha qui ho posa en dubte ja que considera que el primer fou el *Cànon de Sanejament* establert per la Llei 5/81, que el propi Parlament aprovà el 25 de maig de 1981. Encara que ha estat sempre motiu de discrepància si els cànon són o no tributs, de fet, se'ls doni el nom que sel's doni, aquest cànon és una quantitat per metre cúbic d'aigua consumida que l'Administració obliga a pagar als particulars com a contraprestació d'un servei, concretament el de sanejament, la qual cosa encaixa dintre de la definició de taxes i, per tant, ens trobem davant d'un tribut.

Deixant al marge si l'impost sobre el «bingo» és o no el primer tribut que estableix la Generalitat, certament es tracta del primer impost sobre el joc que estableix una Comunitat autònoma, si bé poc mesos després, concretament el dia 20 de desembre de 1984, l'Assemblea regional de Múrcia aprovà una Llei sobre «Imposición sobre los juegos de suerte, embite o azar». Aquesta Llei segueix un model diferent del de la Generalitat. En primer lloc, perquè no solament grava el «bingo», sinó tots els jocs de sort o d'atzar, mitjançant un recàrrec de la taxa estatal sobre el joc, tret del cas del «bingo», en què crea un impost especial. Així, en l'exposició de motius diu que, ateses les dificultats que comportaria l'establiment d'un recàrrec sobre la taxa que grava el «bingo», ha optat per crear un impost regional sobre aquest i així l'article primer estableix un recàrrec sobre la taxa estatal que grava tots els jocs de sort o d'atzar, excloent-ne especialment el «bingo». I quan regula aquest impost estableix, a diferència de la Llei del Parlament de Catalunya, que el fet

imposable és el pagament dels premis als jugadors. És a dir, l'impost no el paguen, com a Catalunya, tots els jugadors que hi participen, sinó exclusivament aquells que obtenen un premi. El tipus impositiu és del 10 %. Per tant, el preu del cartró no s'incrementa, però el jugador que obté un premi en rep un 10 % menys, mentre que en el cas de Catalunya, s'augmenta el preu del cartró i el jugador que obté un premi rep el mateix que abans de l'establiment d'aquest impost.

La Llei d'Impost sobre el joc de la plena o «bingo» ha estat qüestionada per diversos sectors, especialment per aquells propers a les empreses de serveis dedicades a l'explotació de locals de «bingo» i als titulars d'autoritzacions. Al marge d'altres qüestions, com la pressió fiscal sobre el sector, s'allega una possible inconstitucionalitat d'aquesta Llei basada en l'article sisè de la LOFCA que diu que les Comunitats autònomes no podran establir tributs que recaiguin sobre fets imposables gravats per l'Estat. S'argumenta que el fet imposable està ja gravat per la taxa estatal del joc.

Davant d'aquest argument, entenem que la taxa estatal, com a tal taxa, és la contraprestació a una activitat de l'Administració, concretament l'autorització administrativa per obrir locals de «bingo», com succeeix en un gran nombre de taxes de contraprestació d'autoritzacions (llicències d'obertura, llicències d'obres, etc.) i que l'impost creat per la Generalitat, com a tal impost, no és una contraprestació d'una activitat administrativa, essent per tant els fets imposables diferents dels de la taxa estatal del joc. Això fa que els subjectes passius siguin també diferents: en el primer cas són els organitzadors i les empreses, i en el segon són els jugadors. A primer cop d'ull pot semblar una mica subtil aquesta

diferenciació, però, de fet, una cosa és obrir un local i organitzar partides de «bingo» i una altra és anar a un local i participar en partides de «bingo», i les persones que fan el primer o el segon són diferents; per tant, tenim dues activitats, òbviament relacionades, però diferents i practicades per subjectes diferents. La taxa estatal grava les primeres i l'impost de la Generalitat de Catalunya grava les segones.

L'altra llei és la de taxes de la Generalitat. És una llei que, com la seva exposició de motius diu, pretén recollir en un únic cos per a totes les taxes existents i per a les de nova creació els elements de la relació jurídica tributària dimanants de la implantació i l'exigència de les taxes.

Es tracta doncs, bàsicament, de reafirmar i posar una mica d'ordre en aquest bosc legislatiu de taxes de diversa índole (més de quaranta) traspassades per l'Estat a la Generalitat.

La Llei estableix els criteris generals i les normes aplicables a totes les taxes seguint bàsicament el model de la Llei General tributària, sense fer gaires innovacions i, encara que no en faci gaires, sí que en podem destacar uns punts nous o remarcables per diversos aspectes. En primer lloc, la reserva expressa de llei per a la creació de noves taxes, per a la regulació dels elements mínims de cada taxa i per a les modificacions que afecten els elements essencials.

En segon lloc, cal també remarcar l'article setè que diu que per fixar i modificar les taxes per prestació de serveis i realització d'activitats cal tenir en compte que el rendiment d'aquelles no pot superar el seu cost total, i a aquest efecte s'han de tenir en compte les despeses directes i el percentatge de les despeses generals.

Aquest principi d'igualar el rendiment al cost, que no existeix, almenys

amb caràcter general, en tot l'Estat, el trobem també en el règim local, encara que en la pràctica no sempre es compleix, si bé sense fer especial referència al fet que en el càlcul s'han de tenir en compte no solament les despeses directes sinó les indirectes.

Un tema sovint confús i no sempre clar és el de la distinció entre taxes i preus. Aquest Llei, si bé no estableix una clara definició del que són unes i altres, sí que, almenys, en l'article 20, clarifica la situació pel que fa referència a la Generalitat, establint que no tenen consideració de taxes les tarifes o els preus que exigeix la Generalitat per raó de venda d'impresos i publicacions, serveis de fotocòpies, prestació de serveis culturals, esportius, de guarderies, llars d'infants, drets d'estudis i matrícula de cursos o cicles que no tenen caràcter periòdic. Per tant, hem d'entendre que totes les altres, amb les excepcions que el mateix article preveu més endavant, són taxes i, en conseqüència, la seva regulació és l'establerta, a tots els efectes, per aquesta Llei mentre que els esmentats supòsits es consideren tarifes que sempre són fixades pel Departament del qual depèn l'activitat a què facin referència, d'acord amb el Departament d'Economia i Finances, pels procediments que reglamentàriament s'estableixin.

Finalment, per primera vegada, es fa referència en un text normatiu als efectes timbrats de la Generalitat i s'autoritza expressament el Consell Executiu perquè els creï. Això pot semblar una qüestió menor però no deixa de tenir la seva importància ja que, en la pràctica, resulta molt útil que un gran nombre de taxes s'abonin mitjançant els efectes timbrats. Fins ara, la Generalitat no en tenia, la qual cosa obligava, o bé a abonar aquestes

taxes per altres procediments, amb una consegüent complicació del mecanisme de recaptació, comptabilització, etc., que hauria estat molt més simple i pràctic amb els efectes timbrats, o bé

a utilitzar efectes timbrats de l'Estat i, en aquest cas, un ingrés de la Generalitat anava a parar al Tresor de l'Estat.

JOSEP MARIA PORTABELLA

Llei 24/1984, de 28 de novembre, de Contractes d'integració

La Llei 24/1984, de 28 de novembre, de Contractes d'integració, estableix el règim jurídic de les relacions contractuals que tenen com a finalitat l'obtenció en col·laboració de productes pecuaris per a la reproducció, la cria o l'engreix.

La llei aprovada per Parlament desenvolupa així una institució contractual ja prevista en la Compilació del Dret civil de Catalunya, com una de les modalitats del que la doctrina anomena contractes agraris, coneguda amb el nom de contracte de *socitta* o *socida* (article 339 de l'actual text refós de la Compilació aprovat per Decret legislatiu 1/1984, de 19 de juliol).

En relació amb aquesta llei, cal destacar dos aspectes importants: d'una banda, el règim competencial de la Generalitat que li dona cobertura i, de l'altra, el seu contingut normatiu que ofereix determinades peculiaritats.

Pel que fa al primer aspecte, cal destacar que és el primer cop que el Parlament de Catalunya exerceix substancialment la competència de desenvolupament en matèria de Dret civil que té reconeguda a l'article 9.2 de l'Estatut, malgrat que anteriorment ja va procedir a la reforma parcial de la Compilació de 1960. En aquest últim cas, la reforma legislativa va restar limitada a l'adequació de la norma als preceptes constitucionals i la nova regulació del dret de família, amb la qual cosa l'àmbit material de la Compila-

ció no va ser ampliat en sentit estricte. En canvi, amb la llei objecte del present comentari es procedeix a una veritable regulació *ex novo* d'una modalitat contractual i desenvolupa legislativament un precepte de la Compilació que en realitat no tenia contingut material en deixar a la lliure voluntat de les parts i al costum la pròpia configuració contractual. Des del punt de vista competencial, la llei té també importància en la mesura que es refereix a una institució contractual, ja que, d'acord amb l'article 149.1.8 de la Constitució, correspon a l'Estat la competència per a establir les bases de les obligacions contractuals. Es presenta doncs aquí un esquema de competències legislatives compartides que suposa l'existència d'un límit específic al desenvolupament del Dret civil català. Malgrat tot, en la mesura que el concepte de bases no és formal sinó material, com ha estat reiteradament declarat pel Tribunal Constitucional, el Parlament ha pogut elaborar la llei respectant el límit dels principis essencials deduïbles de la regulació general de les obligacions i contractes continguda essencialment en el Codi civil.

Pel que fa al contingut substantiu són diversos els aspectes o elements a destacar. En relació amb la naturalesa jurídica del contracte, cal constatar en primer lloc el seu caràcter estrictament civil, limitant-se la possible incidència en el camp laboral per la precisió esta-

blerta a l'article 2.2, que prohibeix l'existència d'una remuneració fixa i periòdica de l'integrat, independentment de la producció obtinguda. L'objecte del contracte es limita també a les previsions inicials del text compilat, en la mesura que resta circumscrit als productes pecuaris, amb exclusió de l'anomenada integració agrària o vegetal. D'aquesta forma, l'estructura de la llei es distribueix bàsicament entre un capítol dedicat específicament al contracte d'integració d'engreix de bestiar i un altre que contempla genèricament les altres possibles variants relacionades sempre amb l'àmbit pecuari. De la regulació legal mereix especial referència el règim d'obligacions de l'integrador i de l'integrat que recullen els articles 5 i 6, i també les causes específiques d'extinció contractual previstes a l'article 12, sens perjudici de les altres causes previstes a la legislació general. Altres aspectes a remarcar corresponen al règim jurídic de dipòsit al qual queda subjecte el bestiar cedit a l'integrat (article 8), a les obligacions de dret públic de cada part (article 9), a les compensacions i indemnitzacions per pèrdua de bestiar en els supòsits de cas fortuït o força major (article 11) i a la durada del contracte en determinats supòsits (article 13).

Des del punt de vista de la intervenció administrativa, la llei destaca pel respecte a l'esfera de la llibertat de les parts. La previsió d'un Registre de contractes d'integració a la Conselleria d'Agricultura, Ramaderia i Pes-

ca, no comporta l'obligatorietat d'inscripció dels contractes d'integració com a requisit de validesa, i en limita els efectes a la concessió d'ajudes i beneficis de l'Administració de la Generalitat.

Menció especial mereix el sistema de fonts que resulta de la llei. D'acord amb l'article 3, els contractes d'integració es regeixen pels pactes convinguts entre les parts i pel costum del lloc on radica la instal·lació de l'integrat, sempre que no siguin contraris a les normes imperatives de la llei o d'altres lleis, i, supletòriament, per les normes dispositives de la llei i de la legislació general. Destaquen, doncs, com a elements essencials de la regulació contractual, el principi dispositiu i l'aplicació del costum, situació que no és en realitat nova, atès que el seu antecedent ja pot trobar-se en el propi article 339 de la Compilació. Pel que fa a l'element consuetudinari, ens trobem aquí davant del que la doctrina anomena «costum contra llei dispositiva», és a dir, davant d'un supòsit en què el costum regeix amb preferència a determinats preceptes legals, tècnica que no suposa però en sentit propi el reconeixement del costum contra llei, ja que en definitiva legitima la seva vigència en una prèvia remissió legal en virtut de la qual el costum deixa de ser norma supletòria i pot transformar-se en norma principal respecte dels preceptes legals de caràcter no imperatiu.

ANTONI BAYONA I ROCAMORA

Llei 26/1984, de 19 de desembre, de Coordinació universitària i de creació de Consells socials

La Llei 26/1984, de 19 de desembre, de Coordinació universitària i de creació de Consells socials no pretén contemplar tots els aspectes de la vida universitària susceptibles de ser regulats pel Parlament de Catalunya, d'acord amb les competències estatutàries i la Llei de Reforma universitària, però sí que va més enllà del que el seu títol sembla donar a entendre. En aquest sentit, cal destacar que la llei catalana, *ultra* la coordinació universitària i els Consells socials, regula també la programació universitària, les subvencions a les universitats i la creació de les universitats i dels centres i estudis universitaris. Amb aquestes característiques la llei aprovada pel Parlament de Catalunya resulta semblant, pel que fa al seu abast, a la Llei 6/1984, de 30 de novembre, de Canàries, i més àmplia que la Llei 13/1984, d'11 de desembre, d'Andalusia.

En matèria de coordinació interuniversitària la llei catalana crea el Consell interuniversitari de Catalunya i regula la Programació universitària de Catalunya. El Consell interuniversitari —compost pel Conseller d'Ensenyament, per alts càrrecs de la mateixa Conselleria i pels rectors, els presidents dels Consells socials i els representants de les universitats públiques— és l'òrgan de consulta i d'assessorament del Departament d'Ensenyament pel que fa a la coordinació i a la programació universitàries. La Programació universitària de Catalunya és definida en la llei com l'instrument per a la coordinació interuniversitària i l'element per establir una política que adequi a la demanda social els estudis i les activitats de les univer-

sitats. La Programació universitària de Catalunya —de caràcter plurianual i abast quadriennal— és elaborada pel Departament d'Ensenyament a partir dels projectes de programació presentats pels Consells socials de les universitats. D'acord amb la programació universitària, el Consell Executiu aprova les subvencions corresponents a cada universitat i les inclou en els projectes de pressupostos de la Generalitat que ha d'aprovar el Parlament. Un cop aprovat el pressupost de la Generalitat, els Consells socials de cada universitat aproven definitivament la programació respectiva i el seu pressupost.

El segon aspecte rellevant d'aquesta Llei 26/1984 és la regulació de la composició dels Consells socials de les Universitats o, més exactament, la de les tres cinquenes parts d'aquests en representació dels interessos socials de Catalunya. Atès que, d'acord amb l'esmentada llei, cadascuna de les universitats catalanes ha de tenir un Consell social de trenta membres, els membres dels Consells socials en representació dels interessos socials són divuit i la fórmula de representació establerta és la següent: dos de designats per les organitzacions sindicals; dos de designats per les organitzacions empresarials; un en representació de l'Institut d'Estudis Catalans; un en representació dels ens territorials; un en representació dels col·legis professionals; un en representació de les Cambres de comerç, indústria i navegació; cinc elegits pel Parlament de Catalunya; cinc elegits pel Consell Executiu.

Finalment, s'ha d'assenyalar que la llei estableix també un conjunt de criteris quant a la creació de les universi-

tats i dels centres i estudis universitaris, i pel que fa a la configuració de centres universitaris especialitzats en les tasques de perfeccionament del professorat i de la renovació pedagògica.

En definitiva es tracta d'una llei que bàsicament suposa un desenvolupament de la LRU (regulació dels

Consells socials) i la introducció, dins el marc de l'autonomia universitària prevista per la Constitució i la pròpia LRU, d'uns mecanismes de coordinació i programació universitàries.

J. V.

Lleis promulgades a Catalunya en el període de setembre a desembre de 1984

LLEI 21/1984, de 24 d'octubre, d'impost sobre el joc de la plena o «bin» (DOGC 488, de 23 de novembre de 1984).

LLEI 22/1984, de 9 de novembre, que declara paratge natural d'interès nacional una part de la vall del monestir de Poblet (DOGC 490, de 30 de novembre de 1984).

LLEI 23/1984, de 28 de novembre, del Laboratori general d'assaigs i investigacions (DOGC 494, de 14 de desembre de 1984).

LLEI 24/1984, de 28 de novembre, de Contractes d'integració (DOGC 494, de 14 de desembre de 1984).

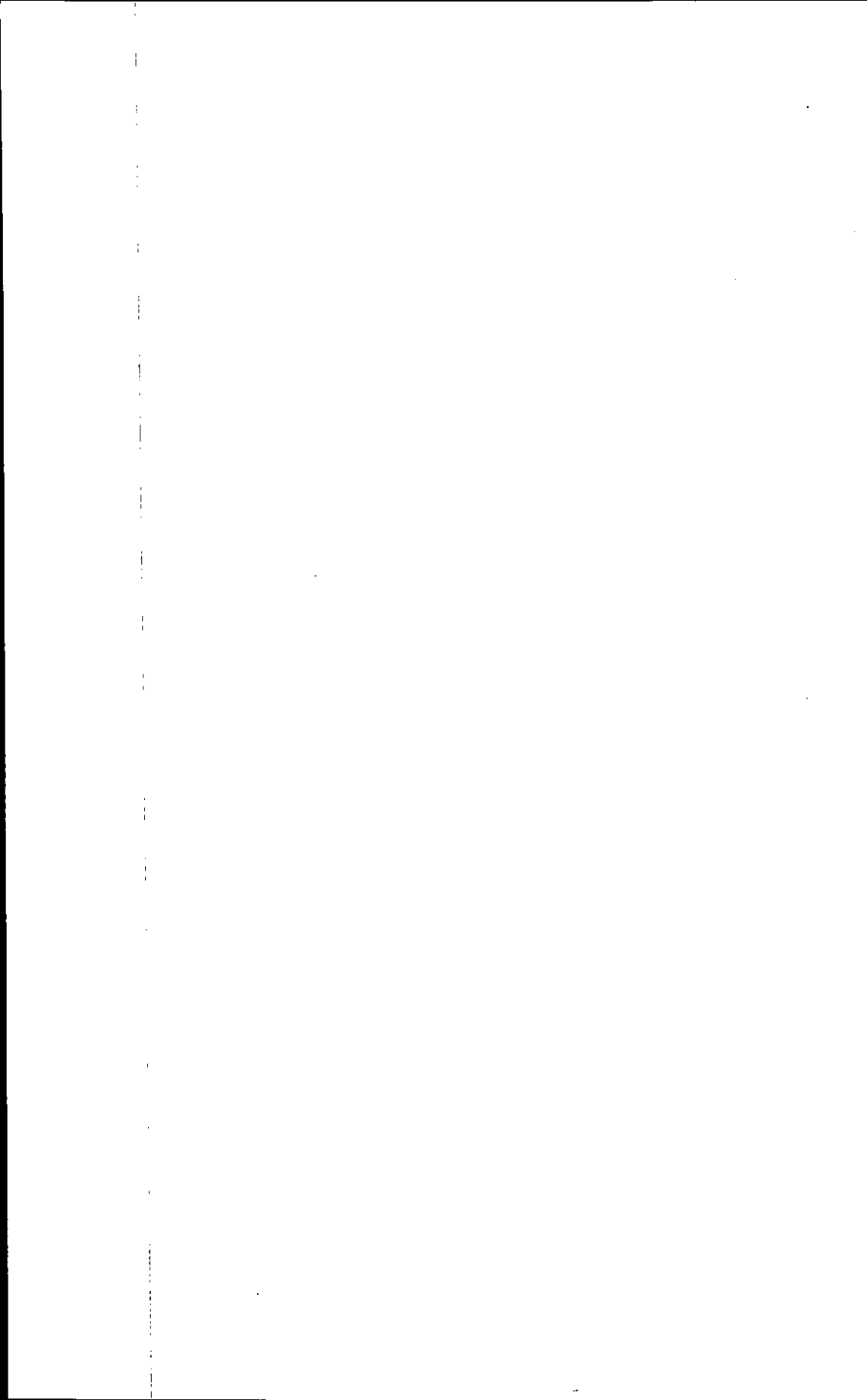
LLEI 25/1984, de 10 de desembre, d'Habilitació de crèdits en el pressupost vigent per a atendre les despeses de funcionament de la Sindicatura de comptes (DOGC 495, de 19 de desembre de 1984).

LLEI 26/1984, de 19 de desembre, de Coordinació universitària i de creació de Consells socials (DOGC 499, de 31 de desembre de 1984).

LLEI 27/1984, de 18 de desembre, de Taxes de la Generalitat de Catalunya (DOGC 499, de 31 de desembre de 1984).

LLEI 28/1984, de 21 de desembre, de Pressupost de la Generalitat de Catalunya, de les seves entitats autònomes i de les entitats gestores de la Seguretat Social per al 1984 (DOGC 497, de 22 de desembre de 1984).

LLEI 29/1984, de 31 de desembre, de Pressupostos de la Generalitat de Catalunya, de les seves entitats autònomes i de les entitats gestores de la Seguretat Social per al 1985 (DOGC 500, de 2 de gener de 1985).



1.2. DISPOSICIONS ADMINISTRATIVES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

NOTA INTRODUCTÒRIA

La revista AUTONOMIES pretén oferir, amb la present secció, un instrument d'informació sobre les principals disposicions de caràcter general emanades dels òrgans executius superiors de la Generalitat de Catalunya. Un instrument d'informació que intenta, sobretot, ser àgil, per la qual cosa s'ha adoptat el criteri de realitzar una estricta selecció d'aquelles disposicions que pel seu contingut o per les seves circumstàncies d'oportunitat tenen una especial significació per a l'organització administrativa i per a l'acció pública en els diversos sectors en els quals intervé la Comunitat autònoma.

Amb l'esmentada finalitat, s'ofereix la relació de les disposicions seleccionades amb la indicació del seu encapçalament i de les dades la seva publicació en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, de manera que se'n facilita la seva consulta directa. En la majoria dels casos, a més, s'hi adjunta una breu ressenya del contingut de la disposició anotada, de caràcter estrictament informatiu, sense perjudici que en la corresponent secció de la revista s'hi pugui incloure un comentari crític, quan així s'escaigui.

L'àmbit material de la selecció està constituït per les disposicions dictades pel President, el Consell Executiu i els Consellers de la Generalitat de Catalunya, i publicades en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya en els darrers quatre mesos anteriors al tancament de cada número de la revista. L'ordre de presentació és el de la data de la publicació en l'esmentat Diari Oficial.

(*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*: del número 466, de 5 de setembre de 1984, al número 499, de 31 de desembre de 1984)

DECRET 264/1984, de 2 d'agost, pel qual s'aproven el Pla d'obres i serveis de Catalunya, any 1984, i les seves Bases d'execució (DOGC 466 annex, 5 de setembre 1984).

Conté una previsió total de 470 obres, amb un pressupost global de 5.052.368.000 pessetes. La distribució del finançament és de la manera següent: Estat, 805.400.000 ptes.; Generalitat, 400.000.000 ptes.; Diputacions, 1.068.584.000 ptes.; Ajuntaments, 1.525.174.000 ptes.; Banc de Crèdit Local, 1.208.100.000 ptes.; altres, 45.000.000 ptes.

DECRET 267/1984, de 26 de juliol, pel qual es crea i es regula el Servei d'inspecció joc (DOGC 471, 21 de setembre 1984).

Aquest servei es fa dependre de la Direcció General del Joc, del Departament de Governació, mentre no s'integri en la Policia autonòmica. Té funcions d'inspecció, denúncia i adopció de mesures cautelars d'execució immediata.

DECRET 279/1984, de 6 de setembre, de reestructuració del Departament de Presidència (DOGC 472, 26 de setembre 1984).

L'esmentat Departament queda estructurat en sis direccions generals (Esports, Joventut, Serveis d'informàtica, Afers interdepartamentals, Diari Oficial i Publicacions i Adequació a les Comunitats europees), un Gabinet Jurídic central i una Secretaria general de la Presidència. Li són adscrits, entre

altres organismes sense personalitat jurídica, la Comissió Jurídica assessora i l'Institut d'Investigacions econòmiques com a organismes consultius. A efectes administratius, s'adscriuen al Departament les representacions catalanes a les Comissions Mixtes de Transferències Estat-Generalitat i de Valoracions. Se suprimeix l'Institut Central d'Estadística i Documentació.

DECRET 290/1984, de 20 de setembre, sobre regulació dels Centres escolars d'interès públic (CEDIP) (DOGC 474, 3 d'octubre 1984).

Es tracta de centres privats que, amb la qualificació prèvia d'interès públic, queden sota la tutela directa i efectiva del Departament d'Ensenyament. Caldrà garantir la total gratuïtat i la absència de lucre en els CEDIP, que accediran al finançament públic d'acord amb la legislació general. Les seves inverisons es realitzaran d'acord amb la programació elaborada pel Departament d'Ensenyament que també en controlarà i supervisarà la comptabilitat. Es preveu la signatura d'un Conveni amb cada centre qualificat.

RESOLUCIÓ de 26 de juliol de 1984, «Departament de Justícia), per la qual es dóna publicitat a l'acord del Consell de Ministres de 23 de febrer de 1983 d'atendre íntegrament el requeriment d'incompetència promogut pel Consell Executiu de Generalitat en relació al R. D. 3215/1982, de 12 de novembre, de reforma diversos articles del Reglament hipotecari (DOGC 470, 10 d'octubre 1984).

La present resolució es publica per tal de garantir la seguretat jurídica i aclarir que les reformes i derogacions del Reglament hipotecari a què es re-

fereix el requeriment d'incompetència no són d'aplicació en el territori de Catalunya.

DECRET 146/1984, de 10 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament per al desplegament i l'aplicació de la Llei 3/1984, de 9 de gener, de Mesures d'adequació de l'ordenament urbanístic de Catalunya (DOGC 481, 31 d'octubre 1984).

Extens Reglament executiu de l'esmentada llei. Conté 184 articles, dues disposicions transitòries i dues disposicions finals. Entre altres qüestions, són objecte de regulació: els actes preparatoris i els procediments de planejament; els plans parcials d'iniciativa particular i els plans especials que despleguin el planejament general; els efectes de la classificació urbanística del sòl, especialment en relació al sòl urbanitzable; el càlcul i la valoració de l'aprofitament mitjà; l'execució dels plans per sectors d'urbanització prioritària; els certificats d'aprofitament urbanístic.

DECRET 325/1984, de 2 de novembre, sobre l'aprenentatge i el treball en pràctiques (DOGC 485, 14 de novembre 1984).

Estableix mesures d'ajut, foment, seguiment estadístic, etc., en relació a les empreses i els treballadors que estableixin contractes de treball en pràctiques o de formació segons allò que regula l'article 11 de l'Estatut dels treballadors, modificat per la Llei 32/1984, de 2 d'agost.

DECRET 343/1984, de 25 d'octubre, pel qual es desplega la Llei 21/1984, de 24 d'octubre, d'impost sobre el joc de la plena o «bingo» (DOGC 488, 23 de novembre 1984).

Desplega la llei catalana de l'impost sobre el joc de la plena o «bingo» en els extrems referents a l'autoliquidació pel subjecte passiu substitut, el pagament de l'impost, els supostos de devolució i el premi de cobrança. Per Ordre de 23 de novembre de 1984 es desplega la regulació de l'autoliquidació i s'aprova el model de declaració-liquidació (DOGC 491, 5 de desembre 1984). Per Ordre de 7 de desembre de 1984 es modifiquen determinats preceptes del Reglament del Joc del «bingo» aprovat per O.M. de 4 de gener de 1979, a fi d'adaptar-los a la legislació catalana (DOGC 493, 12 de desembre de 1984).

ORDRE de 9 de novembre de 1984 (Departament d'Economia i Finances), per la qual es dicten normes sobre la comptabilitat de les Entitats autònomes administratives de la Generalitat i sobre la informació estadística periòdica a retre, relativa a l'execució dels seus pressupostos (DOGC 489 annex, 28 de novembre de 1984).

ORDRE de 23 de novembre de 1984, per la qual es regulen les incompatibilitats dels vocals de les Juntes de govern de les Cambres oficials de la propietat urbana de Catalunya (DOGC 493, 12 de desembre 1984).

ORDRE de 17 d'octubre de 1984 (Departament de Política Territorial i Obres Públiques), sobre la classificació de residus industrials (DOGC 495, 19 de desembre de 1984).

Estableix la llista dels materials i les substàncies que, com a residus industrials, són objecte d'aplicació de la Llei 6/1983, de 7 d'abril, sobre Residus industrials, de manera que queda delimitat l'àmbit d'aplicació de l'esmentada Llei.



1.3. DICTÀMENS DEL CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

NOTA INTRODUCTÒRIA

El Consell Consultiu és un òrgan de la Generalitat de Catalunya previst a l'article 41 del seu Estatut i regulat per la Llei 1/1981, de 25 de febrer.

L'article 8 d'aquesta Llei disposa:

«El Consell Consultiu de la Generalitat dictamina en els casos següents:

»Primer. Sobre l'adequació a l'Estatut de Catalunya de tots els projectes i proposicions de llei sotmesos a debat i a aprovació pel Parlament de Catalunya, a iniciativa de dos Grups parlamentaris o d'una desena part dels Diputats, o del Consell Executiu.

»Segon. Prèviament a la interposició davant del Tribunal Constitucional del recurs d'inconstitucionalitat pel Govern, o pel Parlament de Catalunya, a iniciativa de dos Grups parlamentaris o d'una desena part dels Diputats.»

En aquesta secció es donarà compte només dels dictàmens emesos a petició del Parlament, ja que són els únics que tenen publicitat a través del Butlletí del Parlament de Catalunya.

Dictamen núm. 80, sobre l'adequació a l'Estatut del Dictamen de la Comissió d'Economia, finances i pressupost sobre el Projecte de Llei de l'Institut Català de finances (BOPC núm. 30)

Ponent

I. Sr. Robert Vergés i Cadànet

Sollicitants

Grups parlamentaris Socialista i del PSUC

Resum de les principals qüestions estudiades

El Dictamen estudia les possibilitats de la Generalitat de creació d'un organisme autònom de caràcter financer que exerceixi funcions de caràcter administratiu i ensem d'activitat creditícia i financera en relació a tercers. Examina particularitzadament els articles 3, 9.1, 12, 13, 14 i 15 i especialment l'article 11 referent als avals, i considera que no hi ha obstacles a la prestació d'aval per la Generalitat, però considera que seria discriminatòria l'exigència que el beneficiari tingui el seu domicili a Catalunya.

Conclusió

«El Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost sobre el Projecte de Llei de l'Institut Català de Finances és adequat a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, llevat de l'article 11.5 en tant que exigeix que els beneficiaris del crèdit i dels avals que concedeix l'Institut Català de Finances han de tenir domicili social a Catalunya.»

EXTRACTE DELS FONAMENTS

«Com es pot deduir, i pel que fa a la concessió d'avals (encara que no suposi una apellació al crèdit públic), actualment la Generalitat necessita:

a) Aplicar els avals precisament a les despeses d'inversió.

b) Coordinar la seva política d'avals amb la d'endeutament de l'Estat, en el si del Consell de Política Fiscal i Financera.

És evident que, atesos els termes dels articles 3 i 11 del Projecte de Llei que dictaminem, se salva qualsevol per-

judici d'inconstitucionalitat.» (Fonament II.6).

»En primer lloc, ens sembla competencialment correcta la possibilitat que la Generalitat pugui crear un organisme autònom de tipus financer, del caràcter de l'Institut Català de Finances. Tant la competència genèrica de l'article 9.1, Estatut d'Autonomia de Catalunya, com les específiques que hem enumerat, atorguen a la Generalitat la facultat de crear un organisme autònom per a gestionar les seves competències financeres. La potestat d'establiment de bases per part de l'Estat, en els termes que hem analitzat en el fonament anterior, no pot arribar a impossibilitar la creació d'un organisme que gestioni les competències pròpies de la Generalitat. Haurà de ser, en tot cas, a través de les funcions que s'assignin a l'esmentat organisme com es podrà deduir si respecta el sostre competencial estatutari constitucional.

»Respecte a les funcions que s'assignen a l'Institut, pel que fa a les que en el fonament anterior hem designat com de caràcter intern, és evident que no incideixen en les competències exclusives estatals en aquesta matèria. Es tracta d'assignar al nou organisme funcions i serveis ja exercits per diversos departaments de l'Administració, i de millorar-ne l'eficàcia. En realitat, aquestes funcions no incideixen, en principi, ni en el sistema monetari, el canvi i la convertibilitat, ni en les bases de l'ordenació del crèdit, la banca i les assegurances, ni en las bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

»Pel que fa a les funcions d'activitat creditícia i financera davant de tercers (fonament I), que s'estableixen en els articles 11, 12 i 13, ens trobem davant d'una activitat de crèdit oficial a favor d'entitats públiques i empreses

privades, que actua mitjançant la concessió d'avalis o de crèdits establerts a favor dels beneficiaris. Cal recordar que la Generalitat ha estat exercint parcialment aquestes funcions de crèdit oficial a través de la Comissió Interdepartamental d'Ajuda a la Reconversió Industrial, creada pel Decret de la Generalitat, del dia 17 de març de 1980, desenvolupat pels Decrets de la Generalitat de 21 d'octubre de 1980 i de 2 de maig de 1981; o modificat pels Decrets de 23 de juliol de 1981, de 22 d'octubre de 1981, de 18 de juny de 1982 i de 30 de juliol de 1982.» (Fonament III).

«No es pot considerar bàsic que la realització d'activitats de crèdit oficial estigui reservada a l'Estat.

»En primer lloc, perquè la concepció del nou Estat autòmic ha suposat una distribució de competències entre l'Estat institució i les Comunitats Autònomes, que, com hem exposat en diversos dictàmens, integren l'ordenament jurídic general (art. 147.1 CE). En segon lloc, la mateixa concepció d'autonomia i la facultat de gestionar els interessos respectius comporta necessàriament l'activitat de foment que es manifesta normalment mitjançant les ajudes i les subvencions o l'activitat creditícia (avalis i crèdits). Precisament el foment de la plena ocupació i el desenvolupament econòmic és una de les motivacions de la promulgació de la Llei de l'Institut Català de Finances.

»En tercer lloc, i pel que fa a la Generalitat, té reconegudes unes competències amb l'abast que hem examinat en el fonament II en matèria de crèdit oficial. Aquestes competències permeten a la Generalitat crear els instruments que calgui per al desenvolupament autònom de l'activitat creditícia i regular-ne l'activitat.

»La competència autònoma haurà de respectar les bases i la legislació bàsica de l'Estat, és a dir, els elements nuclears de la seva acció en el camp monetari i creditici, per tal d'assegurar la unitat de l'ordre econòmic nacional, com argumenta la ja esmentada Sentència 1/1982, del Tribunal Constitucional. Però en cap cas aquesta competència podria privar la Generalitat d'instrumentar la seva activitat de crèdit sempre que aquesta s'ajusti a aquelles bases o legislació bàsica.

»Precisament la recent sentència del Tribunal Constitucional de 19 d'octubre de 1984, dictada en el conflicte positiu de competència núm. 176/1982, promogut pel Govern de la Nació en relació amb l'Ordre de la Conselleria d'Economia i Hisenda del Govern Basc, de 19 de gener de 1982, reafirma en el fonament segon la competència autònoma dins el marc que estableixin les bases fixades per l'Estat en argumentar:

«Está claro, pues, que en la ordenación del crédito —materia a la que principalmente se refiere el presente conflicto de competencia— la fijación de las bases corresponde en exclusiva al Estado, y su desarrollo legislativo y ejecución a la Comunidad Autónoma del País Vasco en los términos que señalen dichas bases.»

»I la mateixa sentència, en el fonament tercer distingeix entre la matèria de política monetària que correspon exclusivament a l'Estat i la matèria de crèdit, banca i assegurances, en què l'Estat solament té la facultat de fixar les bases de la seva ordenació, en argumentar textualment:

«En relación con una materia —el sistema monetario— dicho precepto constitucional atribuye al Estado como exclusivas todas las competencias que atañen a la misma; en relación con

las otras materias —crédito, banca y seguros— el constituyente ha estimado suficiente para garantizar la unidad de la política económica el reservar al Estado la competencia exclusiva de fijar las "bases" de su ordenación.» (Fonament III).

«Els articles 13, 14 i 15 es refereixen a les funcions que s'atribueixen a l'Institut sobre els intermediaris financers.

»Estimem que les prescripcions que integren els dits preceptes s'ajusten a l'ordre competencial. Les expressions "les funcions inspectores... que corresponen a la Generalitat" i "en l'àmbit de les competències de la Generalitat, quan li hauran estat delegades..." signifiquen que a l'Institut no se li atribueixen altres funcions que les que ja exerceix la Generalitat o les que en el futur li delegarà l'Estat. Recordem aquí que la Generalitat de Catalunya va aprovar el Decret 145/1980, de 25 d'agost, exercint determinades competències sobre un important sector de la intermediació financera (les Caixes d'Estalvi), comprenent la funció inspectora. L'esmentat Decret fou objecte de requeriment d'incompetència per part del Govern de l'Estat que després d'un procés de negociació motivà el Decret de la Generalitat 303/1980, de 29 de desembre, i el Reial Decret 2869/1980, de 30 de desembre. Precisament, el Decret 303/1980, en l'article 7, estableix que "sens perjudici del dret d'inspecció que per raons de política monetària i del règim de garanties correspon al Banc d'Espanya, la Conselleria d'Economia i Finances portarà la inspecció, dins l'àmbit de la legislació vigent, de les Caixes d'Estalvi amb seu social a Catalunya".» (Fonament IV.4).

«De tot el que hem dit, podem concloure:

»a) Que la fiança, i, amb ella, la subfiança i les altres figures que participen de la seva naturalesa, creen un deute actual, és a dir, no condicionat ni eventual, en el si del patrimoni del deutor.

»b) Que, en especial, els primers, com els segons avals, a què es refereix l'article 11 del Projecte de Llei dictaminant, constitueixen veritables fiances.

»c) Que, en conseqüència, quan la Generalitat, directament, o per l'Institut Català de Finances, presta un aval, això produeix per a la Comunitat Autònoma un endeutament veritable i propi, amb les conseqüències examinades al fonament II.» (Fonament V. 7).

«En el cas de l'Institut Català de Finances, la seva activitat creditícia i, per tant, la matèria legislada, comprèn la possibilitat de finançar, per mitjà de crèdits o d'avals, les empreses privades, les quals els hauran de destinar a constituir noves instal·lacions, a ampliar o modificar les existents, a adquirir maquinària o altres mitjans de producció o de prestació de serveis o a construir obres públiques. S'ha d'entendre, en principi, que les activitats que justifiquen i són a la vegada les beneficiades per l'acció creditícia de l'Institut es realitzen, almenys principalment, en el territori de Catalunya, i això no és discriminatori. En canvi, pot ser-ho l'exigència que el subjecte de l'activitat o beneficiari tingui el seu domicili a Catalunya, ja que això podria implicar una desigualtat no justificada.

»Observem finalment que l'esmentat precepte parla solament de *domicili social*, encara que els crèdits i els avals, llevat del cas del segon aval a

les Societats de Garantia Recíproca, empreses no societàries.» (Fonament V. 9).

Dictamen núm. 82 sobre l'adequació a l'Estatut del Dictamen de la Comissió d'Economia, finances i pressupost sobre el Projecte de Llei de Pressupost de la Generalitat i de les seves entitats autònomes per al 1984 (BOPC núm. 34)

Ponent

I. Sr. Eduard Vivancos i Comes

Sol·licitants

Grups parlamentaris Socialista, Popular i del PSUC.

Resum de les principals qüestions estudiades

El Dictamen examina els articles 11 i 14. Respecte a l'article 11 els problemes més importants són la determinació de si les incorporacions de crèdit respecten el principi d'anualitat del pressupost i la interpretació a donar a la paraula *inversió* a l'article 14.2.a) de la LOFCA per veure si és equivalent a *operacions de capital* als efectes d'emissió de deute públic.

Respecte a l'article 14 estudia especialment si la previsió que un eventual dèficit en la liquidació de pressupost sigui coberta mitjançant una minoració de crèdits decidida pel Departament d'Economia i Finances en el pressupost següent és conforme als principis d'anualitat i legalitat del pressupost.

Conclusió

«El Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost del Parlament de Catalunya, sobre el Projecte

de Llei de Pressupost de la Generalitat de Catalunya i de les seves entitats autònomes per al 1984, no vulnera la Constitució espanyola i s'adequa a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.»

Extracte dels fonaments

«L'operació coneguda com a *incorporació de crèdits* és un dispositiu pressupostari emprat tant a l'ordenament autonòmic com a l'ordenament estatal. Així, l'article 37.2 LFPC diu:

»Nogensmenys, per part del Conseller d'Economia i Finances poden incorporar-se a l'estat de despeses del pressupost de l'exercici següent immediat:

»c) els crèdits per operacions de capital. Els romanents incorporats segons el que preveu l'apartat anterior només podran ser aplicats dins l'exercici pressupostari en el qual s'acordi la incorporació...

»S'ha assumit a l'ordenament jurídic pressupostari català una ja consagrada pràctica pressupostària que té suport en l'article 73.1 LGP on es disposa que:

»Por decisión del Ministro de Hacienda podrán incorporarse en los correspondientes créditos de los presupuestos de gastos del ejercicio inmediato siguiente:

»c) Los créditos para operaciones de capital. Los remanentes incorpora-

dos... únicamente podrán ser aplicados dentro del ejercicio presupuestario en que la incorporación se acuerde...

»Pel que acabem de veure, l'operació denominada incorporacions de crèdits té empara legal i, per tant, el fet, en si mateix, no ofereix tema de discussió.» (Fonament III.3).

«B) Com que, segons l'article 21 LOFCA, els Pressupostos de la Comunitat Autònoma s'han d'elaborar amb *critérios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado*, és convenient fer referència a la normativa estatal establerta amb aquest objecte. L'article 53 LGP assenyala, a la lletra d) de la regla primera, que:

»Los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado...

»D) Se presentarán con separación de los gastos corrientes y los gastos de capital y su clasificación económica se regirá por los siguientes criterios:

»2. En los créditos para gastos de capital se distinguirán los de inversiones reales, las transferencias de capital y las variaciones de activos y pasivos financieros.

»Com es pot veure, la utilització del terme *inversió* no és genèrica sinó específica, causa de la seva adjectivació com a reals. Lògicament, doncs, no totes les inversions són les inversions reals, sinó que l'abast del terme *inversió* és més ampli, i inclou totes o part de les altres despeses de capital.» (Fonament III.4).

«El paràgraf segon del punt 7 de l'article 14 del Projecte dictaminat podria suggerir la concessió al Departament d'Economia i Finances d'una facultat incontrolada de minvar els crèdits consignats per a operacions de despeses corrents en el Pressupost del

1985, oblidant el principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics (art. 9.3 CE) i fins i tot de la sobirania parlamentària en matèria de pressupostos.

»Això no és així, al nostre entendre, per tal com:

»a) La mateixa referència a crèdits per a despeses corrents exclou les despeses de capital, és a dir, les inversions reals, les transferències de capital i les variacions d'actius i passius financers, en els quals la discrecionalitat podria tenir llurs manifestacions molt greus.

»b) Es concreten específicament els supòsits en què la disminució dels crèdits per a despeses corrents pot efectuar-se, reduint-los als casos del personal, compra de béns i serveis i transferències corrents no nominatives, quedant, doncs, fora de la facultat de disminució certs crèdits per a despeses corrents financerament molt qualificades, com són els d'interessos i els de transferències corrents nominatives; amb la qual cosa, respecte a aquestes últimes, se segueixen els criteris ja establerts per la LFPC (Art. 42.b), i s'acota la facultat de manera que ens sembla suficient per preveure els riscos d'arbitrarietat.

»c) A l'últim, la facultat no és enterament discrecional, i per això no anul·la la garantia. En efecte, en tot cas, la lògica i la llei consagren el criteri general que la disminució ha d'efectuar-se de la forma que ocasioni menys trastorns al servei públic (art. 40.2 LFPC), i aquesta norma s'ha de sotmetre al Departament d'Economia i Finances. En conseqüència, per estimar si aquest criteri elemental és respectat, s'haurà d'esperar que tinguin lloc els supòsits concrets de disminució.» (Fonament IV.8).

«Per consegüent, com a criteri general, en tant que el Pressupost no

contingui una assumptió d'obligacions extrínseques temporalment al període per al qual s'aprova i no contempli l'acreditament de drets exigibles no corresponents al mateix exercici, no es podrà dir seriosament que atempta contra el principi d'unianualitat, llevat de les excepcions previstes expressament en l'ordenament, especialment les despeses plurianuals i les incorporacions de crèdits.

»En canvi la Llei de pressupost no resulta afectada per aquestes rígides li-

mitacions. Per ser un fet notori, no hi ha necessitat d'estendre's en al·lusions a la intensa i freqüent utilització que s'ha fet de les lleis de pressupost de l'Estat per introduir en elles normes que ben poc i fins i tot res tenien a veure amb el pressupost de l'anualitat corresponent i que no limitaven la seva vigència a la del pressupost, sinó que restaven incorporades a l'ordenament amb vocació de permanència indefinida.» (Fonament V).

