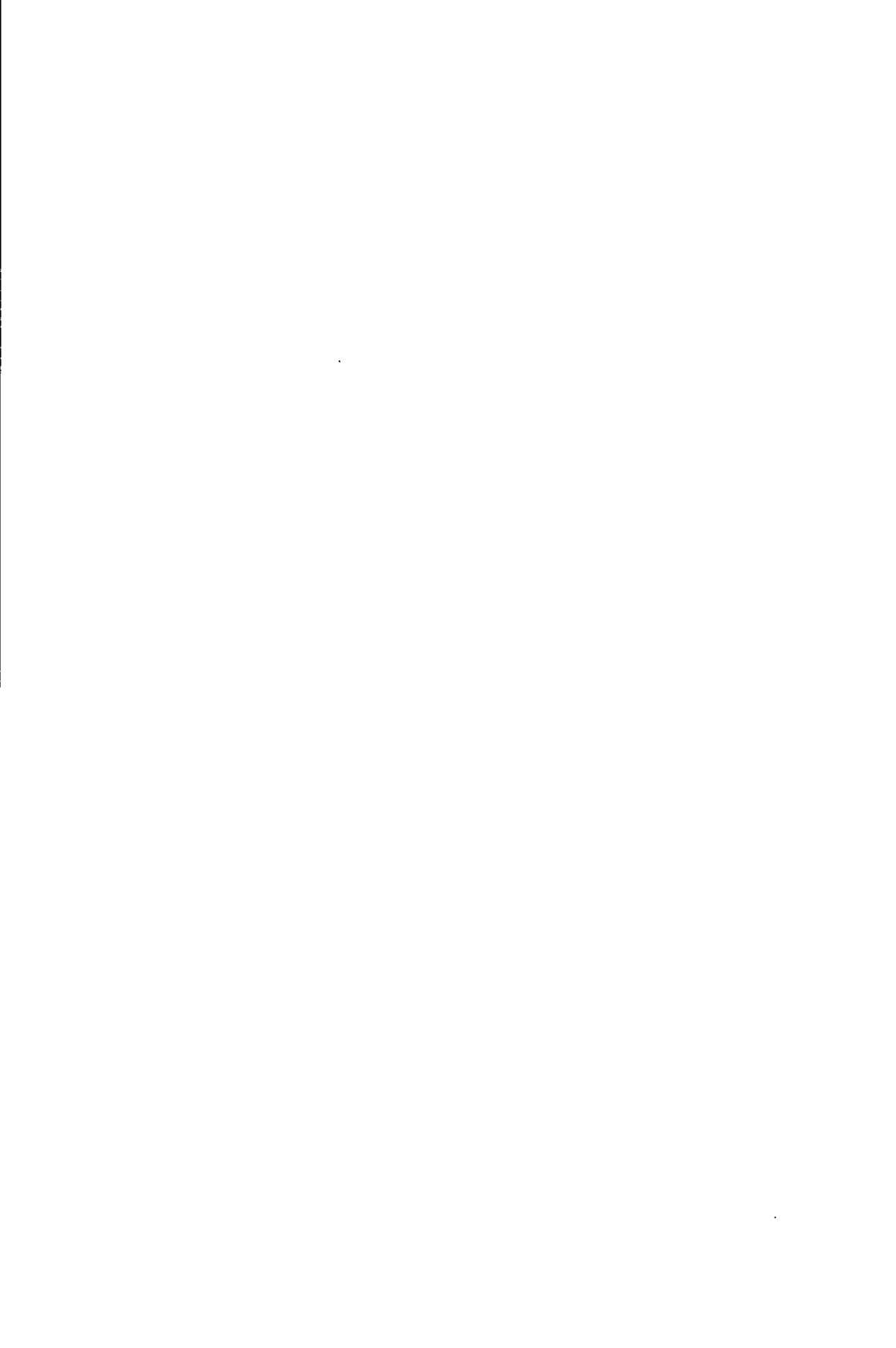


ACTIVIDAD NORMATIVA,  
JURISPRUDENCIAL  
Y CONSULTIVA

---



## 1.1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO DE CATALUNYA

### NOTA INTRODUCTORIA

*Esta sección tiene por objeto informar de la actividad legislativa del Parlamento de Cataluña. Al objeto de dar una visión lo más completa posible de dicha función parlamentaria en Cataluña, la sección incluirá en cada número dos apartados: por una parte, el listado y la referencia del Diari Oficial de la Generalitat de las leyes promulgadas en el período anterior a la fecha de cierre del número; por otra, unos breves comentarios descriptivos. Estos comentarios serán realizados por letrados de la Cámara catalana, estudiosos de la materia objeto de la ley o por la propia redacción de la Revista. En estas palabras introductorias de la sección queremos agradecer, por último, la colaboración recibida del Servicio de Pleno y Comisiones del Parlamento de Cataluña.*

JOAN VINTRÓ

**Ley 21/1984, de 24 de octubre, de impuesto sobre el juego de «pleno» o bingo, y Ley 27/1984, de 18 de diciembre, de Tasas de la Generalidad**

En el curso del primer período de sesiones de esta segunda legislatura, el Parlamento de Cataluña ha aprobado dos leyes de contenido fiscal. La Ley de Impuestos sobre el juego de «pleno» o bingo y la Ley de Tasas de la Generalidad.

La primera ha sido aprobada haciendo uso de la facultad que el artículo 44 del Estatuto de Autonomía confiere a la Generalidad para establecer impuestos. Se ha dicho que es el primer tributo que establece la Generalidad, pero hay quien lo pone en duda

al considerar que el primero fue el Canon de Saneamiento establecido por la Ley 5/81, que el propio Parlamento aprobó el 25 de mayo de 1981. Aún cuando ha sido siempre motivo de discrepancia si los cánones son o no tributos, de hecho, al margen de la denominación que se les asigne, dicho canon es una cantidad por metro cúbico de agua consumida que la Administración obliga a pagar a los particulares como contraprestación de un servicio, concretamente el de saneamiento, lo que encaja dentro de la definición de tasas y, por tanto, nos hallamos ante un tributo.

Al margen de si el Impuesto sobre el Bingo es o no el primer tributo que establece la Generalidad, lo cierto es que se trata del primer impuesto sobre el juego que establece una Comunidad autónoma, si bien pocos meses después, concretamente el día 20 de diciembre de 1984, la Asamblea regional de Murcia aprobaba una Ley sobre «Imposición sobre los juegos de suerte, embite o azar». Esta Ley sigue un modelo diferente del de la Generalidad. En primer lugar, porque no solamente grava el bingo, sino todos los juegos de suerte o de azar, mediante un recargo de la tasa estatal sobre el juego, con excepción del bingo, para el que crea un impuesto; así, en la exposición de motivos dice que, dadas las dificultades que comportaría el establecimiento de un recargo sobre la tasa que grava el bingo, ha optado por crear un impuesto regional sobre éste y así el artículo primero establece un recargo sobre la tasa estatal que grava todos los juegos de suerte o de azar, excluyendo especialmente el bingo. Y cuando regula dicho impuesto establece, a diferencia de la Ley del Parlamento de Cataluña, que el hecho imponible es el pago de los premios a los jugadores, es decir, el impuesto no lo

pagan, como en Cataluña, todos los jugadores que participan, sino exclusivamente aquellos que obtienen un premio; el tipo impositivo es el 10 %. Por tanto, el precio del cartón no se incrementa, pero el jugador que obtiene un premio recibe un 10 % menos, mientras que en el caso de Cataluña, se aumenta el precio del cartón y el jugador que obtiene un premio recibe el mismo que antes del establecimiento de dicho impuesto.

La Ley de Impuesto sobre el Bingo ha sido cuestionada por diversos sectores, especialmente por aquellos próximos a las empresas de servicios dedicadas a la explotación de locales de bingo y a los titulares de autorizaciones. Al margen de otras cuestiones, como la presión fiscal sobre el sector, se alega una posible inconstitucionalidad de esta Ley basada en que el artículo sexto de la LOFCA dice que las Comunidades autónomas no podrán establecer tributos que recaigan sobre hechos imponibles gravados por el Estado. Se argumenta que el hecho imponible está ya gravado por la tasa estatal del juego.

Frente a este argumento entendemos que la tasa estatal como tal tasa es la contraprestación a una actividad de la Administración, concretamente la autorización administrativa para abrir locales de bingo, como sucede en un gran número de tasas de contraprestación de autorizaciones (licencias de apertura, licencias de obras, etc.) y que el impuesto creado por la Generalidad, como tal impuesto, no es una contraprestación de una actividad administrativa, siendo por tanto los hechos imponibles diferentes de los de la tasa estatal del juego. Ello comporta que los sujetos pasivos sean también diferentes: en el primer caso son los organizadores y las empresas, y en el segundo, los jugadores. A primera

vista puede parecer un tanto sutil esta diferenciación, pero, de hecho, una cosa es abrir un local y organizar partidas de bingo y otra ir a un local y participar en partidas de bingo, y las personas que hacen lo primero o lo segundo son diferentes; por tanto, tenemos dos actividades, obviamente relacionadas, pero diferentes y practicadas por sujetos diferentes. La tasa estatal grava las primeras y el impuesto de la Generalidad las segundas.

La otra Ley es la de tasas de la Generalidad. Se trata de una Ley que, como dice en su exposición de motivos, pretende recoger en un único cuerpo para todas las tasas existentes y para las de nueva creación los elementos de la relación jurídica tributaria dimanante de la implantación y la exigencia de las tasas.

Se trata pues, básicamente, de refundir y poner un poco de orden en este bosque legislativo de tasas de diversa índole (más de cuarenta) traspasadas por el Estado a la Generalidad.

La Ley establece los criterios generales y las normas aplicables a todas las tasas siguiendo básicamente el modelo de la Ley General Tributaria, sin hacer excesivas innovaciones y aunque no lleve a cabo demasiadas, sí se pueden destacar algunos puntos novedosos o remarcables por distintos aspectos. En primer lugar, la reserva expresa de ley para la creación de nuevas tasas, la regulación de los elementos mínimos de cada tasa y las modificaciones que afectan a los elementos esenciales.

Asimismo cabe destacar el artículo séptimo en el que se dice que para fijar y modificar las tasas por prestación de servicios y realización de actividades es preciso tener en cuenta que el rendimiento de aquéllas no podrá superar su coste total, y a tal efecto deberán tenerse en cuenta los gastos

directos y el porcentaje de los gastos generales.

Este principio de igualar el rendimiento al coste, que no existe, al menos con carácter general, en el Estado, lo encontramos también en el régimen local, aunque en la práctica no siempre se cumple, si bien sin hacer especial referencia a que en el cálculo deben tenerse en cuenta no sólo los gastos directos sino también los indirectos.

Un tema a menudo confuso y no siempre claro es el de la distinción entre tasas, tarifas y precios. Esta Ley, si bien no establece una clara definición de lo que unas y otras son, sí que, al menos, en su artículo 20, clarifica la situación por lo que respecta a la Generalidad, estableciendo que no tendrán consideración de tasas las tarifas o precios que la Generalidad exige por razón de venta de impresos y publicaciones, servicios de fotocopias, prestación de servicios culturales, deportivos, de guarderías, jardines de infancia, derechos de estudios y matrícula de cursos o ciclos que no tengan carácter periódico. Por tanto, debe entenderse que todas las demás, con las excepciones que el mismo artículo prevé más adelante, son tasas y, por consiguiente, su regulación es la establecida, a todos los efectos, por esta Ley mientras que las mencionadas se consideran tarifas fijadas siempre por el Departamento del que depende la actividad a que hacen referencia, de acuerdo con el Departamento de Economía y Finanzas, por los procedimientos que reglamentariamente se establezcan.

Por último, por primera vez se hace referencia en un texto normativo a los efectos timbrados de la Generalidad y se autoriza expresamente al Consejo Ejecutivo para que los cree. Esto puede parecer una cuestión de segundo orden pero no deja de tener su importancia ya que, en la práctica, resulta

muy útil que un gran número de tasas se abonen mediante efectos timbrados. Hasta ahora, la Generalidad no los poseía, circunstancia que obligaba, o bien a abonar dichas tasas por otros procedimientos, con la consiguiente complicación del mecanismo de recaudación, contabilización, etc., que hu-

biera sido mucho más simple y práctico con los efectos timbrados, o bien a utilizar efectos timbrados del Estado y, en este caso, un ingreso de la Generalidad iba a parar al Tesoro del Estado.

JOSEP MARIA PORTABELLA

### **Ley 24/1984, de 28 de noviembre, de contratos de integración**

La Ley 24/1984, de 28 de noviembre, de Contratos de Integración, establece el régimen jurídico de las relaciones contractuales que tienen como finalidad la obtención en colaboración de productos pecuarios para la reproducción, la cría o cebadura.

La Ley aprobada por el Parlamento viene así a desarrollar una institución contractual ya prevista en la Compilación del Derecho Civil de Cataluña, con una de las modalidades de lo que la doctrina denomina contratos agrarios, conocida con el nombre de contrato de «soccita» o «soccida» (artículo 3339 del actual texto refundido de la Compilación aprobado por Decreto legislativo 1/1984, de 19 de julio).

En relación con esta Ley, cabe destacar dos aspectos importantes: por una parte, el régimen competencial de la Generalidad que le presta cobertura y, por otra, su contenido normativo que ofrece determinadas peculiaridades.

Por lo que respecta al primer aspecto, cabe destacar que es la primera ocasión en que el Parlamento de Cataluña ejerce sustancialmente la competencia de desarrollo en materia de Derecho Civil que tiene reconocida en el artículo 9.2 del Estatuto, a pesar de que con anterioridad procedió a la reforma parcial de la Compilación de 1960. En este último caso, la reforma

legislativa quedó limitada a la adecuación de la norma a los preceptos constitucionales y a la nueva regulación del derecho de familia, con lo que el ámbito material de la Compilación no fue ampliado en sentido estricto. En cambio, con la ley objeto del presente comentario se procede a una verdadera regulación *ex novo* de una modalidad contractual, desarrollando legislativamente un precepto de la Compilación que en realidad no tenía contenido material al dejar a la libre voluntad de las partes y a la costumbre la propia configuración contractual. Desde el punto de vista competencial, la Ley tiene también importancia en la medida en que se refiere a una institución contractual, toda vez que, de acuerdo con el artículo 149.1.8 de la Constitución, corresponde al Estado la competencia para establecer las bases de las obligaciones contractuales. Se presenta pues aquí un esquema de competencias legislativas compartidas que suponen la existencia de un límite específico al desarrollo del Derecho Civil Catalán. A pesar de todo, en la medida en que el concepto de bases no es formal sino material, como reiteradamente ha sido declarado por el Tribunal Constitucional, el Parlamento ha podido elaborar la Ley respetando el límite de los principios esenciales deducibles de la regulación general de

las obligaciones y contratos contenida esencialmente en el Código Civil.

Por lo que respecta al contenido sustantivo son diversos los aspectos o elementos a destacar. En relación con la naturaleza jurídica del contrato, es preciso constatar en primer lugar su carácter estrictamente civil, quedando limitada la posible incidencia en el campo laboral por la precisión establecida en el artículo 2.2, que prohíbe la existencia de una remuneración fija y periódica del integrado, independientemente de la producción obtenida. El objeto del contrato se limita asimismo a las previsiones iniciales del texto compilado, en la medida en que queda circunscrito a los productos pecuarios, con exclusión de la denominada integración agraria o vegetal. De este modo, la estructura de la Ley se distribuye básicamente entre un capítulo específicamente dedicado al contrato de integración de cebadura de ganado y otro que contempla genéricamente las restantes posibles variantes relacionadas siempre con el ámbito pecuario. De la regulación legal merece especial referencia el régimen de obligaciones del integrador e integrado que recogen los artículos 5 y 6, así como las causas específicas de extinción contractual previstas en el artículo 12, sin perjuicio de las demás causas previstas en la legislación general. Otros aspectos destacables corresponden al régimen jurídico de depósito a que queda sujeto el ganado cedido al integrado (artículo 8), a las obligaciones de derecho público de cada parte (artículo 9), a las compensaciones e indemnizaciones por pérdida de ganado en los supuestos de caso fortuito o fuerza mayor (artículo 11) y a la duración del contrato en determinados supuestos (artículo 13).

Desde el punto de vista de la inter-

vención administrativa, la Ley destaca por el respeto a la esfera de la libertad de las partes. La previsión de un Registro de Contratos de Integración en la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, no comporta la obligatoriedad de inscripción de los contratos de integración como requisito de validez, limitando sus efectos a la concesión de ayudas y beneficios de la Administración de la Generalidad.

Mención especial merece el sistema que resulta de la Ley. De acuerdo con el artículo 3, los contratos de integración se rigen por los pactos convenidos entre las partes y por la costumbre del lugar donde radica la instalación del integrado, siempre que no sean contrarios a las normas imperativas de la Ley o de otras leyes, y, de forma supletoria por las normas dispositivas de la Ley y de la legislación general. Destacan pues, como elementos esenciales de la regulación contractual, el principio dispositivo y la aplicación de la costumbre, situación que no es en realidad nueva, dado que su antecedente ya puede hallarse en el propio artículo 339 de la Compilación. Por lo que respecta al elemento consuetudinario, nos hallamos ante lo que la doctrina denomina «costumbre contra ley dispositiva», es decir, ante un supuesto en que la costumbre rige con preferencia sobre determinados preceptos legales, técnica que sin embargo no supone en sentido estricto el reconocimiento de la costumbre contra ley, pues en definitiva legitima su vigencia en una previa remisión legal en virtud de la cual la costumbre deja de ser norma supletoria y puede transformarse en norma principal respecto de los preceptos legales de carácter no imperativo.

ANTONI BAYONA I ROCAMORA

### **Ley 26/1984, de 19 de diciembre, de coordinación universitaria y de creación de Consejos Sociales**

La Ley 26/1984, de 19 de diciembre, de coordinación universitaria y de creación de Consejos Sociales no pretende contemplar todos los aspectos de la vida universitaria susceptibles de ser regulados por el Parlamento de Cataluña, de acuerdo con las competencias estatutarias y la Ley de Reforma Universitaria, pero sí va más allá de lo que su título parece dar a entender. En este sentido, cabe destacar que la ley catalana, además de la coordinación universitaria y los Consejos Sociales, regula también la programación universitaria, las subvenciones a las universidades y la creación de las universidades y de los centros y estudios universitarios. Con estas características la Ley aprobada por el Parlamento de Cataluña resulta similar, por lo que respecta a su alcance, a la Ley canaria 6/1984, de 30 de noviembre, y más amplia que la Ley andaluza 13/1984, de 11 de diciembre.

En materia de coordinación interuniversitaria la Ley catalana crea el Consejo Interuniversitario de Cataluña y regula la Programación Universitaria de Cataluña. El Consejo Interuniversitario —compuesto por el Consejero de Enseñanza y altos cargos de la misma Consejería, así como por los rectores, presidentes de los Consejos Sociales y representantes de las universidades públicas— es el órgano de consulta y asesoramiento del Departamento de Enseñanza por lo que respecta a la coordinación y programación universitaria. La Programación Universitaria de Cataluña se define en la Ley como instrumento para la coordinación interuniversitaria y elemento para establecer una política que adecúe a la demanda social los estudios y acti-

vidades de las universidades. La Programación Universitaria de Cataluña —de carácter plurianual y alcance cuatrienal— es elaborada por el Departamento de Enseñanza a partir de los proyectos de programación presentados por los Consejos Sociales de las universidades. De acuerdo con la Programación Universitaria, el Consejo Ejecutivo aprueba las subvenciones correspondientes a cada universidad y las incluye en los proyectos de presupuestos de la Generalidad que debe aprobar el Parlamento. Una vez aprobado el presupuesto de la Generalidad, los Consejos Sociales de cada universidad aprueban definitivamente la programación respectiva y su presupuesto.

El segundo aspecto relevante de la Ley catalana 26/1984 es la regulación de la composición de los Consejos Sociales de las universidades o, más exactamente, la de las tres quintas partes de los mismos en representación de los intereses sociales de Cataluña. Dado que, de acuerdo con la mencionada Ley, cada una de las universidades catalanas debe tener un consejo social de treinta miembros, los miembros de los Consejos Sociales en representación de los intereses sociales son dieciocho y la fórmula de representación establecida es la siguiente: dos designados por las organizaciones sindicales; dos por las organizaciones empresariales; uno en representación del Instituto de Estudios Catalanes; uno en representación de los entes territoriales; uno en representación de los Colegios Profesionales; uno en representación de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; cinco elegidos por el Parlamento de Cataluña y cinco por el Consejo Ejecutivo.

Por último, hay que señalar que la



Ley establece asimismo un conjunto de criterios en cuanto a la creación de las universidades y de los centros y estudios universitarios, así como por lo que respecta a la configuración de centros universitarios especializados en las tareas de perfeccionamiento del profesorado y de la renovación pedagógica.

En definitiva se trata de una ley que básicamente supone un desarrollo de la LRU (regulación de los Consejos Sociales) y la introducción, en el marco de la autonomía universitaria prevista por la Constitución y la propia LRU, de unos mecanismos de coordinación y programación universitarias.

J. V.

### Leyes promulgadas en Catalunya en el período de septiembre a diciembre de 1984

LEY 21/1984, de 24 de octubre, de Impuesto sobre el Juego del Bingo; DOGC, 488, de 23-11-84.

LEY 22/1984, de 9 de noviembre, que declara Paraje Natural de Interés Nacional una parte del valle del Monasterio de Poblet; DOGC, 490, de 30-11-84.

LEY 23/1984, de 28 de noviembre, del Laboratorio General de Ensayos e Investigaciones; DOGC, 494, de 14-12-84.

LEY 24/1984, de 28 de noviembre, de Contratos de Integración; DOGC, 494, de 14-12-84.

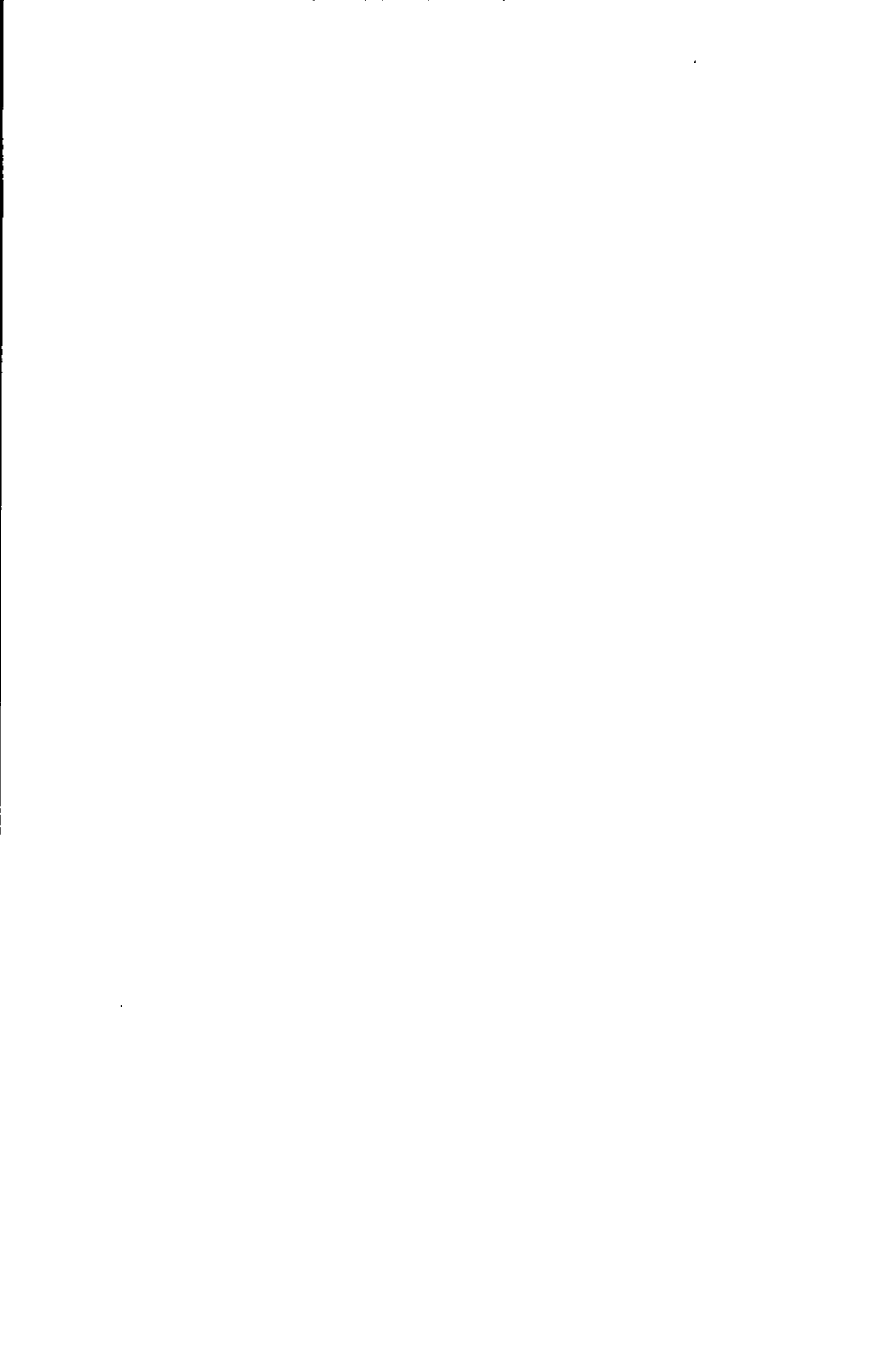
LEY 25/1984, de 10 de diciembre, de Habilitación de Créditos en el Presupuesto vigente para atender los gastos de funcionamiento de la Sindicatura de Cuentas; DOGC, 495, de 19-12-84.

LEY 26/1984, de 19 de diciembre; de Coordinación Universitaria y de Creación de Consejos Sociales; DOGC, 499, de 31-12-84.

LEY 27/1984, de 18 de diciembre, de Tasas de la Generalidad; DOGC, 499, de 31-12-84.

LEY 28/1984, de 21 de diciembre, de Presupuesto de la Generalidad de Cataluña, de sus entidades autónomas y de las entidades gestoras de la Seguridad Social para 1984; DOGC, 497, de 22-12-84.

LEY 29/1984, de 31 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña, de sus entidades autónomas y de las entidades gestoras de la Seguridad Social para 1985; DOGC, 500, de 2-1-85.



## 1.2. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

*La revista AUTONOMIES pretende ofrecer, con la presente sección, un instrumento de información sobre las principales disposiciones de carácter general emanadas de los órganos ejecutivos superiores de la Generalidad de Cataluña. Un instrumento de información que intenta, sobre todo, ser ágil, y para ello se ha adoptado el criterio de realizar una estricta selección de aquellas disposiciones que por su contenido o sus circunstancias de oportunidad revistan especial significación para la organización administrativa y la acción pública en los diversos sectores en que interviene la Comunidad Autónoma.*

*Con este fin, se ofrece la relación de las disposiciones seleccionadas con la indicación de los datos de su encabezamiento y publicación en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, de manera que se facilite su consulta directa. En la mayoría de los casos, además, se acompaña una breve reseña del contenido de la disposición anotada, de carácter estrictamente informativo, sin perjuicio de que en la correspondiente sección de AUTONOMIES se pueda incluir un comentario crítico, cuando se crea conveniente.*

*El ámbito material de la selección está constituido por las disposiciones dictadas por el Presidente, el Consejo Ejecutivo y los Consejeros de la Generalidad de Cataluña, y publicadas en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya en los últimos cuatro meses anteriores al cierre de cada número de la revista. El orden de presentación es el de la fecha de la publicación en el mencionado Diario Oficial.*

TOMÀS FONT I LLOVET

(*Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*: del número 466, de 5 de septiembre de 1984, al número 499, de 31 de diciembre de 1984.)

DECRETO 264/1984, de 2 de agosto, por el que se aprueban el Plan de Obras y Servicios de Cataluña, año 1984, y sus Bases de Ejecución (DOGC, 466, anexo, 5 de septiembre de 1984).

Contiene una previsión total de 470 obras, con un presupuesto global de 5.052.368.000 pts. La distribución de la financiación es de la forma siguiente: Estado, 805.400.000 pts.; Generalidad, 400.000.000 pts.; Diputaciones, 1.068.584.000 pts.; Ayuntamientos, 1.525.174.000 pts.; Banco de Crédito Local, 1.208.100.000 pts., otros, 45.000.000 pts.

DECRETO 267/1984, de 26 de julio, por el que se crea y regula el Servicio de Inspección del Juego (DOGC, 471, 21 de septiembre de 1984).

Este servicio se hace depender de la Dirección General del Juego, del Departamento de Gobernación, mientras no se integre en la Policía Autonómica. Tiene funciones de inspección, denuncia y adopción de medidas cautelares de ejecución inmediata.

DECRETO 279/1984, de 6 de septiembre, de reestructuración del Departamento de Presidencia (DOGC, 472, 26 de septiembre de 1984).

El Departamento queda estructurado en seis direcciones generales (Deporte, Juventud, Servicios de Informática, Asuntos Interdepartamentales, Diario Oficial y Publicaciones y Adecuación a las Comunidades

Europeas), un Gabinete Jurídico Central y una Secretaría General de la Presidencia. Están adscritos a él, entre otros organismos sin personalidad jurídica, la Comisión Jurídica Asesora y el Instituto de Investigaciones Económicas como organismos consultivos. A efectos administrativos, se adscriben al Departamento las representaciones catalanas en las Comisiones Mixtas de Transferencias Estado-Generalidad y de Valoraciones. Se suprime el Instituto Central de Estadística y Documentación.

DECRETO 290/1984, de 20 de septiembre, sobre regulación de los Centros Escolares de Interés Público (CEDIP) (DOGC 474, 3 de octubre de 1984).

Se trata de centros privados que, previa calificación como de interés público quedan bajo la tutela directa y efectiva del Departamento de Educación. Será preciso garantizar la total gratuidad y ausencia de lujo en los CEDIP, que accederán a la financiación pública de acuerdo con la legislación general. Sus inversiones se realizarán de acuerdo con la programación elaborada por el Departamento de Educación y su contabilidad será controlada y supervisada por el mismo. Se prevé la firma de un Convenio con cada centro calificado.

RESOLUCIÓN de 26 de julio de 1984 (Departamento de Justicia) por el que se da publicidad al acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de febrero de 1983 de atender íntegramente el requerimiento de incompetencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad en relación con el R. D. 3.215/1982, del 12 de noviembre, de reforma de diversos artículos del Reglamento Hipotecario (DOGC 476, 10 de octubre de 1984).

La presente resolución se publica al objeto de garantizar la seguridad jurídica y aclarar que las reformas y derogaciones del Reglamento Hipotecario a que se refiere el requerimiento de incompetencia no son de aplicación en el territorio de Cataluña.

DECRETO 146/1984, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y aplicación de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña (DOGC 481, 31 de octubre 1984).

Extenso Reglamento ejecutivo de la mencionada ley. Contiene 184 artículos, 2 disposiciones transitorias y dos disposiciones finales. Entre otras cuestiones, son objeto de regulación: los actos preparatorios y los procedimientos de planeamiento; los planes parciales de iniciativa particular y los planes especiales que desarrollen el planeamiento general; los efectos de la clasificación urbanística del suelo, especialmente en relación al suelo urbanizable; el cálculo y valoración del aprovechamiento medio; la ejecución de los planes por sectores de urbanización prioritaria, los certificados de aprovechamiento urbanístico.

DECRETO 325/1984, de 2 de noviembre, sobre el aprendizaje y el trabajo en prácticas (DOGC 485, 14 de noviembre 1984).

Establece medidas de ayuda, fomento, seguimiento estadístico, etc., en relación con las empresas y los trabajadores que establezcan contratos de trabajo en prácticas o de formación según lo que regula el artículo 11 del de los Trabajadores, modificado por la Ley 32/1984, de 2 de agosto.

DECRETO 343/1984, de 25 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 21/1984, 24 de octubre de impuesto sobre el juego de la «plena» o bingo (DOGC 488, 23 de noviembre 1984).

Desarrolla la ley catalana del impuesto sobre el bingo en los extremos referentes a la autoliquidación por el sujeto pasivo sustituto, el pago del impuesto, los supuestos de devolución, y el precio de cobro. Por Orden de 23 de noviembre de 1984 se desarrolla la regulación de la autoliquidación y se aprueba el modelo de declaración-liquidación (DOGC 491, 5 de diciembre 1984). Por Orden de 7 de diciembre de 1984 se modifican determinados preceptos del Reglamento del Juego del Bingo aprobado por O. M. de 4 de enero de 1979, a fin de adaptarlos a la legislación catalana (DOGC 493, 12 de diciembre de 1984).

ORDEN de 9 de noviembre de 1984 (Departamento de Economía y Finanzas), por la que se dictan normas sobre la contabilidad de las Entidades Autónomas Administrativas de la Generalidad y sobre la información estadística periódica a rendir, relativa a la ejecución de sus presupuestos (DOGC 389 anexo, 28 noviembre 1984).

ORDEN de 23 de noviembre de 1984, por la que se regulan las incompatibilidades de los vocales de las Juntas de Gobierno de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana de Cataluña (DOGC 493, 12 diciembre 1984).

ORDEN de 17 de octubre de 1984 (Departamento de Política Territorial y Obras Públicas), sobre la clasifi-

cación de residuos industriales (DOGC 495, 19 diciembre 1984).

Establece la lista de los materiales y sustancias que, como residuos indus-

triales, son objeto de aplicación de la Ley 6/1983, de 7 de abril, sobre residuos industriales, de manera que queda delimitado el ámbito de aplicación de la mencionada Ley.

### 1.3. DICTÁMENES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

#### NOTA INTRODUCTORIA

*En Consejo Consultivo es un órgano de la Generalidad previsto en el artículo 41 de su Estatuto y regulado por la ley 1/1981, de 25 de febrero.*

*El artículo 8 de la ley dispone:*

*«El Consejo Consultivo de la Generalitat dictaminará en los siguientes casos:*

*»1) Sobre la adecuación al Estatuto de Cataluña de todos los proyectos y proposiciones de Ley sometidos a debate y aprobación por el Parlamento de Cataluña, a iniciativa de dos grupos parlamentarios, o de una décima parte de los Diputados, o del Consejo Ejecutivo.*

*»2) Previamente a la interposición ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno o por el Parlamento de Cataluña, a iniciativa de dos grupos parlamentarios o de una décima parte de los Diputados.»*

*En esta sección se dará cuenta únicamente de los dictámenes emitidos a petición del Parlamento, ya que son los únicos que tienen publicidad a través del Boletín del Parlamento de Cataluña.*

**Dictamen núm. 80, sobre la adecuación al Estatuto de Autonomía del Dictamen de la Comisión de Economía, finanzas y presupuesto sobre el Proyecto de Ley del Instituto Catalán de Finanzas (BOPC núm. 30).**

PONENTE:

I. Sr. Robert Vergés i Cadanet

*Solicitantes*

Grupos parlamentarios Socialista i del PSUC.

*Resumen de las principales cuestiones estudiadas*

El Dictamen estudia las posibilidades de la Generalidad de creación de un organismo autónomo de carácter financiero que ejerza funciones de carácter administrativo y al mismo tiempo de actividad crediticia y financiera con relación a terceros. Examina particularizadamente los artículos 3; 9.1; 12; 13; 14 y 15 y especialmente el artículo 11 referente a los avales, considerando que no existen obstáculos a la prestación de aval por la Generalidad, pero que sería discriminatoria la exigencia de que el beneficiario tenga su domicilio en Cataluña.

*Conclusión*

«El Dictamen de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto sobre el Proyecto de Ley del Instituto Catalán de Finanzas se adecua a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, a excepción del artículo 11.5 en tanto que exige que los beneficiarios del crédito y de los avales que concede el Instituto Catalán de Finanzas deben tener domicilio social en Cataluña.»

*Extracto de los fundamentos*

«Como puede deducirse, y por lo que respecta a la concesión de avales (aunque no suponga una apelación al crédito público), actualmente la Generalidad necesita:

»a) Aplicar los avales precisamente a los gastos de inversión.

»b) Coordinar su política de avales con la del endeudamiento del Estado, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

»Es evidente que, teniendo en cuenta los términos de los artículos 3 y 11 del Proyecto de Ley que dictaminamos, se salva cualquier perjuicio de inconstitucionalidad.» (Fundamento II, 6).

«En primer lugar, nos parece competencialmente correcta la posibilidad de que la Generalidad pueda crear un organismo autónomo de tipo financiero, del carácter del Instituto Catalán de Finanzas. Tanto la competencia genérica del artículo 9.1, EAC, como las específicas que hemos enumerado, otorgan a la Generalidad la facultad de crear un organismo autónomo para gestionar sus competencias financieras. La potestad de establecimiento de bases por parte del Estado, en los términos que hemos analizado en el fundamento anterior, no puede llegar a imposibilitar la creación de un organismo que gestione las competencias propias de la Generalidad. Deberá ser, en todo caso, a través de las funciones que se asignen al mencionado organismo como se podrá deducir si respeta el techo competencial estatutario constitucional.

»Respecto a las funciones que se asignan al Instituto, por lo que res-



pecta a las que en el fundamento anterior hemos designado como de carácter interno, es evidente que no incide en las competencias exclusivas estatales en esta materia. Se trata de asignar al nuevo organismo funciones y servicios ya ejercidos por diversos departamentos de la Administración, y de mejorar su eficacia. En realidad, estas funciones no inciden, en principio, ni en el sistema monetario, cambio y convertibilidad, ni en las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros, ni en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

»Por lo que respecta a las funciones de actividad crediticia y financiera ante terceros (Fundamento I), que se establecen en los artículos 11, 12 y 13, nos hallamos ante una actividad de crédito oficial a favor de entidades públicas y empresas privadas, que actúa mediante la concesión de avales o créditos establecidos a favor de los beneficiarios. Es preciso recordar que la Generalidad ha venido ejerciendo parcialmente estas funciones de crédito oficial a través de la Comisión Interdepartamental de Ayuda a la Reversión Industrial, creada por Decreto de la Generalidad de 17 de marzo de 1980, desarrollado por los Decretos de la Generalidad de 21 de octubre de 1980 y de 2 de mayo de 1981; y modificado por los Decretos de 23 de julio de 1981, de 22 de octubre de 1981, de 18 de junio de 1982 y de 30 de julio de 1982.» (Fundamento III).

»En primer lugar, porque la concepción del nuevo Estado autonómico ha supuesto una distribución de competencias entre el Estado institución y las Comunidades autónomas, que, como hemos expuesto en diversos dictámenes, integran el ordenamiento jurídico general (art. 147.1 CE). En segundo lugar, la misma concepción de

autonomía y la facultad de gestionar los respectivos intereses comporta necesariamente la actividad de fomento que se manifiesta normalmente mediante las ayudas y subvenciones o la actividad crediticia (avales y créditos). Precisamente el fomento del pleno empleo y el desarrollo económico es una de las motivaciones de la promulgación de la Ley del Instituto Catalán de Finanzas.

»En tercer lugar, y por lo que respecta a la Generalidad, tiene reconocidas unas competencias con el alcance que hemos examinado en el Fundamento II en materia de crédito oficial. Dichas competencias permiten a la Generalidad crear los instrumentos necesarios para el desarrollo autónomo de la actividad crediticia y regular su actividad.

La competencia autonómica deberá respetar las bases y la legislación básica del Estado, es decir, los elementos nucleares de su acción en el campo monetario y crediticio, a fin de asegurar la unicidad del orden económico nacional, como argumenta la ya mencionada Sentencia 1/1982, del Tribunal Constitucional. Pero en ningún caso dicha competencia podría privar a la Generalidad de instrumentar su actividad de crédito siempre que ésta se ajuste a dichas bases o legislación básica.

»Precisamente la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de octubre de 1984, dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 176/1982, promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco, de 19 de enero de 1982, reafirma en el fundamento segundo la competencia autonómica en el marco que establecen las bases fijadas por el Estado al 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.»

»Y la misma Sentencia, en el Fundamento tercero distingue entre la materia de política monetaria que corresponde exclusivamente al Estado y la materia de crédito, banca y seguros, en que el Estado sólo posee la facultad de fijar las «bases» de su ordenación, al argumentar textualmente:

«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.» (Fundamento III).

»Los artículos 13, 14 y 15 se refieren a las funciones que se atribuyen al Instituto sobre los intermediarios financieros.

Estimamos que las prescripciones que integran los mencionados preceptos se ajustan al orden competencial. Las expresiones «las funciones inspectoras... que corresponden a la Generalidad» y «en el ámbito de las competencias de la Generalidad, cuando le hayan sido delegadas...» significan que al Instituto no se le atribuyen otras funciones que las que ya ejercen la Generalidad o las que en el futuro le delegue el Estado. Cabe recordar que la Generalidad de Cataluña aprobó el Decreto 145/1980, de 25 de agosto,

ejerciendo determinadas competencias sobre un importante sector de la intermediación financiera (las Cajas de Ahorro), comprendiendo la función inspectora. El mencionado Decreto fue objeto de requerimiento de incompetencia por parte del Gobierno del Estado que después de un proceso de negociación motivó el Decreto de la Generalidad 303/1980, de 29 de diciembre, y el Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre. Precisamente, el Decreto 303/1980, en su artículo 7, establece que «sin perjuicio del derecho de inspección que por razones de política monetaria y del régimen de garantías corresponde al Banco de España, la Consejería de Economía y Finanzas llevará la inspección, en el ámbito de la legislación vigente, de las Cajas de Ahorro con sede social en Cataluña.» (Fundamento IV, 4).

«De todo lo dicho, se puede concluir:

a) Que la fianza, y, con ella, la subfianza, y demás figuras que participan de su naturaleza, crean una deuda actual, es decir, no condicionada ni eventual, en el seno del patrimonio del deudor.

b) Que, en especial, los primeros, al igual que los segundos avales, a que se refiere el artículo 11 del Proyecto de Ley dictaminante, constituyen verdaderas fianzas.

c) Que, en consecuencia, cuando la Generalidad, directamente, o a través del Instituto Catalán de Finanzas, presta un aval, ello produce para la Comunidad Autónoma un endeudamiento verdadero y propio, con las consecuencias examinadas en el fundamento II.» (Fundamento V, 7).

«En el caso del Instituto Catalán de Finanzas, su actividad crediticia y, por tanto, la materia legislada, comprende

la posibilidad de financiar, por medio de crédito o de avales, las empresas privadas, que deberán destinarlos a constituir nuevas instalaciones, a ampliar o modificar las existentes, a adquirir maquinaria u otros medios de producción o de prestación de servicios o construir obras públicas. Debe entenderse, en principio, que las actividades que justifican y son a la vez beneficiadas por la acción crediticia del Instituto, se realizan, al menos principalmente, en el territorio de Cataluña, y esto no resultó discriminatorio.

En cambio, puede serlo la exigencia de que el sujeto de la actividad o beneficiario tenga su domicilio en Cataluña, ya que ello podría implicar una desigualdad no justificada.

»Observemos por último que el mencionado precepto habla solamente de «domicilio social», aunque los créditos y avales, salvo en el caso del segundo aval a las Sociedades de Garantía Recíproca, parece que pueden concederse también a empresas no societarias.» (Fundamento V, 9).

**Dictamen núm. 82 sobre la adecuación al Estatuto del Dictamen de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la Generalidad de Cataluña y de sus entidades autónomas para 1984.**

*Ponente*

I. Sr. Eduard Vivancos i Comes

*Solicitante*

Grupos parlamentarios Socialista, Popular y del PSUC.

*Resumen de las principales cuestiones estudiadas*

El Dictamen examina los artículos 11 y 14. Respecto al artículo 11 los problemas más importantes son la determinación de si las incorporaciones de crédito respetan el principio de anualidad del presupuesto y la interpretación que debe darse a la palabra «inversión» en el artículo 14.2 a) de la LOFCA para ver si es equivalente a «operaciones de capital» a efectos de emisión de deuda pública.

Respecto al artículo 14 estudia especialmente si la previsión de que un

eventual déficit en la liquidación de presupuesto sea cubierta mediante una minoración de créditos decidida por el Departamento de Economía y Finanzas en el presupuesto siguiente es conforme a los principios de anualidad y legalidad del presupuesto.

*Conclusión*

«El Dictamen de la Comisión de Economía y Finanzas en el presupuesto del Parlamento de Cataluña, sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto de la Generalidad de Cataluña y de sus entidades autónomas para 1984, no vulnera la Constitución española y se adecua al Estatuto de Autonomía de Cataluña.»

*Extracto de los Fundamentos:*

«La operación conocida como “incorporación de créditos” es un dispo-

sitivo presupuestario empleado tanto en el ordenamiento autonómico como en el estatal. Así, el artículo 37.2 LFPC dice:

*«No obstante, por parte del Consejero de Economía y Finanzas podrán incorporarse al estado de gastos del presupuesto del ejercicio inmediato siguiente:*

...

c) *los créditos para operaciones de capital.*

*Los remanentes incorporados según lo previsto en el apartado anterior sólo podrán ser aplicados dentro del ejercicio presupuestario en el que se acuerde la incorporación...»*

»Se ha asumido en el ordenamiento jurídico presupuestario catalán una ya consagrada práctica presupuestaria que tiene soporte en el artículo 73.1 LGP donde se dispone 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 incorporados... únicamente podrán ser aplicados dentro del ejercicio presupuestario en el que la incorporación se acuerde...»*

»Por lo que acabamos de ver, la operación denominada «incorporación de créditos» tiene amparo legal y, por tanto, el hecho, en sí mismo, no ofrece tema de discusión.» (Fundamento III, 3).

«B) Puesto que, según el artículo 21 LOFCA, los Presupuestos de la Comunidad Autónoma deben elaborarse con «criterios homogéneos de forma

que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado», es conveniente hacer referencia a la normativa estatal establecida con este objeto. El artículo 53 LGP señala, en la letra 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.»*

»Como puede verse, la utilización del término «inversión» no es genérica sino específica, causa de su adjetivación como «reales». Lógicamente, pues, no todas las inversiones son reales, sino que el alcance del término «inversión» es más amplio, e incluye todos o parte de los restantes gastos de capital.» (Fundamento III, 4).

«El párrafo segundo del punto 7 del artículo 14 del Proyecto dictaminado podría sugerir la concesión al Departamento de Economía y Finanzas de una facultad incontrolada de mermar los créditos consignados para operaciones de gastos corrientes en el Presupuesto de 1985, olvidando el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) e incluso de la soberanía parlamentaria en materia de presupuestos.

»Ello no es así, a nuestro entender, por cuanto:

»a) La misma referencia a créditos para gastos corrientes excluye los gastos de capital, es decir, las inversiones

reales, las transferencias de capital y las variaciones de activos y pasivos financieros, en los que la discrecionalidad podría tener manifestaciones muy graves.

»b) Se concretan específicamente los supuestos en que la disminución de los créditos para gastos corrientes podrá efectuarse, reduciéndolos a los casos del personal, compra de bienes y servicios y transferencias corrientes no nominativas, quedando, pues, fuera de la facultad de disminución, ciertos créditos para gastos corrientes financieramente muy cualificados, como son los de intereses y transferencias corrientes nominativas, con lo que, respecto a estas últimas, se siguen los criterios ya establecidos por la LFPC (art. 42.b), y se delimita la facultad de modo que nos parece suficiente para prever los riesgos de arbitrariedad.

»c) Por último, la facultad no es enteramente discrecional, y por eso no anula la garantía. En efecto, en todo caso, la lógica y la ley consagran el criterio general de que la disminución debe efectuarse de la forma que ocasione menos trastornos al servicio público (art. 40.2 LFPC), y dicha norma deberá someterse al Departamento de Economía y Finanzas. En consecuencia,

para estimar si este criterio elemental es respetado, habrá que esperar a que tengan lugar los supuestos concretos de disminución.» (Fundamento IV, 8).

«Por consiguiente, como criterio general, mientras el Presupuesto no contenga una asunción de obligaciones extrínsecas temporalmente al período para el que se aprueba y no contemple el devengo de derechos exigibles no correspondientes al mismo ejercicio, no podrá decirse seriamente que atenta contra el principio de unianualidad, salvo en las excepciones previstas expresamente en el ordenamiento, especialmente los gastos plurianuales e incorporaciones de créditos.

»En cambio la Ley de Presupuesto no resulta afectada por estas rígidas limitaciones. Por ser un hecho notorio, no es necesario extenderse en alusiones a la intensa y frecuente utilización que se ha hecho de las leyes de presupuesto del Estado para introducir en ellas normas que poco o nada tenían que ver con el presupuesto de la anualidad correspondiente y que no limitaban su vigencia a la del presupuesto, sino que quedaban incorporadas al ordenamiento con vocación de permanencia indefinida.» (Fundamento V).

