



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

Número 34

II Legislatura

Barcelona, 14 de desembre de 1984

SUMARI

II. TEXTOS EN TRAMITACIÓ

C. PROJECTES DE LLEI

— Projecte de Llei de l'Institut Català de Finances (Reg. 581). Esmenes subsegüents al Dictamen del Consell Consultiu sobre el Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost (Regs. 2392, 2401 i 2405).

G. PROPOSTES DE RESOLUCIÓ

5. PROPOSICIONS NO DE LLEI I ALTRES PROPOSTES

— Proposició no de Llei sobre l'observança del Reglament

del Parlament, presentada pels G.p. Socialista, Popular i del PSUC (Reg. 2409).

1383

III. INFORMACIÓ

1382

g) Dictàmens del Consell Consultiu

— 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 de Catalunya i de les seves Entitats Autònomes per al 1984 (Reg. P-141).

1384

II. TEXTOS EN TRAMITACIÓ

C. PROJECTES DE LLEI

PROJECTE DE LLEI DE L'INSTITUT CATALÀ DE FINANCES (Reg. 581)

ESMENES SUBSEGÜENTS AL DICTAMEN DEL CONSELL CONSULTIU SOBRE
EL DICTAMEN DE LA COMISSIÓ D'ECONOMIA, FINANCES I PRESSUPOST

PRESIDÈNCIA DEL PARLAMENT

La Mesa del Parlament, en sessió tinguda el dia 13 de desembre de 1984, d'acord amb la norma supletòria del Reglament del 27 de gener de 1982, ha acordat declarar congruents i ha admès a tràmit les esmenes subsegüents al Dictamen del Consell Consultiu sobre el Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost sobre el Projecte de Llei de l'Institut Català de Finances, presentades pels Grups parlamentaris del PSUC (Reg. 2392), d'Esquerra Republicana (Reg. 2401) i de Convergència i Unió (Reg. 2405). D'acord amb la Junta de Portaveus ha acordat que siguin tramitades pel Ple del Parlament.

Per donar compliment al que estableix l'article 89.2 del Reglament, s'ordena de publicar les damunt dites esmenes en el *Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya*.

Palau del Parlament, 13 de desembre de 1984

Miquel Coll i Alentorn
President del Parlament de Catalunya

ESMENA PRESENTADA PEL GRUP PARLAMENTARI DEL PSUC (Reg. 2392)

A LA MESA DEL PARLAMENT

Rafael Ribó, portaveu del Grup parlamentari del Partit Socialista Unificat de Catalunya, d'acord amb allò que preveu el Reglament de la Cambra presenta la següent esmena, subsegüent al Dictamen del Consell Consultiu, sobre el Projecte de Llei de l'Institut Català de Finances.

A l'article 11, apartat 5

Esmena núm. 1

De modificació

G.p. del PSUC

... de Finances *hauran d'exercir llur activitat principalment a Catalunya.*

Palau del Parlament, 12 de desembre de 1984

Rafael Ribó
Portaveu del G.p. del PSUC

ESMENA PRESENTADA PEL GRUP PARLAMENTARI D'ESQUERRA REPUBLICANA (Reg. 2401)

A LA MESA DEL PARLAMENT

En nom del Grup parlamentari d'Esquerra Republicana, d'acord amb allò que disposa el Reglament de la Cambra, presento la següent esmena al Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost sobre el Projecte de Llei d'Institut Català de Finances, subsegüent al Dictamen del Consell Consultiu.

A l'article 11, apartat 5

Esmena núm. 2

De modificació

G.p. d'Esquerra Republicana

... l'Institut Català de Finances *hauran d'exercir llur activitat principal a Catalunya.*

Palau del Parlament, 12 de desembre de 1984

Victor Torres i Perenya
Portaveu

ESMENA PRESENTADA PEL GRUP PARLAMENTARI DE CONVERGÈNCIA I UNIÓ (Reg. 2405)

A LA MESA DEL PARLAMENT

Esmena que el Dictamen núm. 80 del Consell Consultiu de la Generalitat, i de conformitat amb la norma supletòria primera dictada per la Mesa del Parlament de data 27 de gener de 1982, presenta el Grup parlamentari de Convergència i Unió al Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost sobre el Projecte de Llei de l'Institut Català de Finances, als efectes de modificar l'apartat 5 de l'article 11 de l'esmentat text.

A l'article 11

i avals per a activitats que hagin de realitzar-se a Catalunya o en favor d'empreses que hi exerceixin llur activitat principal.»

Esmena núm. 3*De modificació**G. p. de Convergència i Unió*

Palau del Parlament, 12 de desembre de 1984

«...»

«5. L'Institut Català de Finances concedirà els seus crèdits

Antoni Subirà i Clau

Portaveu del G.p. de Convergència i Unió

G. PROPOSTES DE RESOLUCIÓ**5. PROPOSICIONS NO DE LLEI I ALTRES PROPOSTES****PROPOSICIÓ NO DE LLEI SOBRE L'OBSERVANÇA DEL REGLAMENT DEL PARLAMENT**

PRESENTADA PELS GRUPS PARLAMENTARIS SOCIALISTA, POPULAR I DEL PSUC
(Reg. 2409)

PRESIDÈNCIA DEL PARLAMENT

La Mesa del Parlament, en sessió tinguda el dia 13 de desembre de 1984, d'acord amb l'article 129.2 del Reglament, ha admès a tràmit la Proposició no de Llei sobre l'Observança del Reglament del Parlament, presentada pels Grups parlamentaris Socialista, Popular i del PSUC (Reg. 2409) i, escoltada la Junta de Portaveus, ha acordat que sigui tramitada pel Ple. D'acord amb l'article 86 del Reglament, vista la sol·licitud presentada pels tres Grups parlamentaris esmentats (Reg. 2430), ha acordat que la dita Proposició no de Llei sigui tramitada pel procediment d'urgència.

Per donar compliment al que estableixen els articles 89.2 i 129.3 del Reglament, s'ordena de publicar la Proposició no de Llei i l'escrit de sol·licitud esmentats i es fa avinent que els Grups parlamentaris disposen d'un termini que finirà el dia 18 de desembre de 1984 per a presentar-hi esmenes.

Palau del Parlament, 13 de desembre de 1984

Miquel Coll i Alentorn
President del Parlament de Catalunya

A LA MESA DEL PARLAMENT

Els Grups parlamentaris sotasignats presenten la següent

PROPOSICIÓ NO DE LLEI

Davant els darrers esdeveniments en el procediment de discussió del Projecte de Llei de Pressupost de la Generalitat de

Catalunya i de les seves Entitats Autònomes per al 1984, i en concret, la desconvocatòria de la Sessió Plenària del dia 6 de desembre, el Ple del Parlament manifesta:

1. La necessitat d'observar, per part de tots els òrgans de la Cambra i els Grups parlamentaris, el més absolut respecte al Reglament i a la seva aplicació, d'acord amb l'ús i costums parlamentaris en general, per tal de fer valer els drets de les majories i de les minories que exigeix el pluralisme democràtic.

2. És solament competència del Ple, òrgan sobirà de la Cambra com estableix el Parlament de Catalunya, decidir sobre qualsevol alteració en la celebració d'una Sessió Plenària quan s'hagin acomplert tots els requisits i havent vençut el termini d'inici de la convocatòria.

Palau del Parlament, 13 de desembre de 1984

Lluís Armet, G. Socialista al Parlament de Catalunya; Rafael Ribó, G. p. del PSUC, i Simón Pujol Folcrà, G. p. Popular

A LA MESA DEL PARLAMENT

Els Grups parlamentaris sotasignats demanen la tramitació al Ple del Parlament i pel procediment d'urgència de la Proposició no de Llei presentada pels Grups parlamentaris Socialista, Popular i del PSUC sobre la celebració del Ple previst per al dia 6 de desembre.

Palau del Parlament, 13 de desembre de 1984

Lluís Armet, G. Socialista al Parlament de Catalunya; Rafael Ribó, G. p. del PSUC, i Simón Pujol Folcrà, G. p. Popular

III. INFORMACIÓ

g) Dictàmens del Consell Consultiu

DICTAMEN 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 DE CATALUNYA I DE LES SEVES ENTITATS AUTÒNOMES PER AL 1984 (Reg. P-141)

DICTAMEN NÚM. 82

A Barcelona, tretze de desembre de mil nou-cents vuitanta-quatre.

La Mesa del Parlament de Catalunya, en sessió del dia 6 de desembre de 1984, va prendre l'acord de trametre al Consell Consultiu de la Generalitat la sol·licitud presentada pels Grups parlamentaris Socialista al Parlament de Catalunya, Popular i del PSUC, perquè aquest Consell, d'acord amb el que disposen els articles 8, primer, i 9.1 de la Llei de Catalunya 1/1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat, emeti dictamen respecte a l'adequació a l'Estatut de Catalunya del Dictamen de la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost sobre el Projecte de Llei de Pressupost de la Generalitat de Catalunya i de les seves Entitats Autònomes per al 1984 i les esmenes reservades per a defensar davant el Ple.

La comunicació de petició de Dictamen va tenir entrada en el Registre d'aquest Consell el dia 6 de desembre del 1984 (R. 511).

El Consell Consultiu, en la sessió tinguda el dia 6 de desembre de 1984, va admetre la sol·licitud tramesa per la Mesa del Parlament i, d'acord amb els articles 10.b) i 11.b) del Reglament d'aquest Consell, aprovat pel Decret 429/1981, de 2 de novembre, es declarà competent per a emetre el dictamen sol·licitat. En la mateixa sessió es nomenà ponent el Conseller I. Senyor Eduard Vivancos i Comes.

Aquest Consell Consultiu de la Generalitat, en la sessió tinguda el dia d'avui, sota la presidència de l'Honorable senyor Francesc Fdez. de Villavicencio i Arévalo, i amb assistència dels Consellers Il·lustres senyors Robert Vergés i Cadanet, Francesc de Carreras i Serra, Enric Argullol i Murgadas, aquest a més com a Secretari, Eduard Vivancos i Comes, Lluís Rocasastre i Muncunill i J. A. González Casanova, ha deliberat sobre el Projecte de Dictamen elaborat per la ponència i, en conseqüència, ha acordat d'emetre el següent

DICTAMEN

ANTECEDENTS

1. El text literal de la petició adreçada per la Mesa del Parlament és que el dictamen sigui emès «sobre l'adequació a l'Estatut de Catalunya del Dictamen de la Comissió d'Economia,

Finances i Pressupost sobre el Projecte de Llei de Pressupost de la Generalitat de Catalunya i de les seves entitats autònomes per al 1984 i les esmenes reservades per a defensar davant el Ple».

2. La mateixa Mesa del Parlament, juntament amb la sol·licitud, va remetre còpia de l'escrit que li va ser adreçat de forma conjunta pels Grups parlamentaris Socialista al Parlament de Catalunya, Popular i del PSUC, que, més precisament, diu així: «Els Grups parlamentaris sotasignats, d'acord amb l'article 8.1 de la Llei 7 (entenem que és un error mecanogràfic i que, en realitat, es refereix a la Llei 1) /1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat, sol·liciten dictamen del Consell Consultiu sobre l'adequació del Projecte de Llei de Pressupost de la Generalitat de Catalunya i de les seves entitats autònomes per al 1984, amb la Constitució i l'Estatut per entendre que, entre d'altres possibles qüestions, els articles 11 i 14 vulneren l'actual ordenament constitucional».

3. Així doncs, la comesa d'aquest Consell és la d'emetre dictamen entorn de la possible vulneració de l'actual ordenament constitucional pels articles 11 i 14 del Projecte de Llei de Pressupostos per al 1984, examinant també si d'altres preceptes d'aquest projecte poden constituir vulneració de l'esmentat ordenament.

4. S'ha demanat informació i documentació complementàries a cada un dels tres Grups parlamentaris sol·licitants del dictamen, com també a l'H. Conseller d'Economia i Finances de la Generalitat.

FONAMENTS

I

L'article 41 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (en endavant EAC), al primer paràgraf, i l'article 1.3 de la Llei de Catalunya 1/1981, de 25 de febrer, de creació d'aquest Consell Consultiu, configuren clarament la seva funció, limitada, pel que fa al cas que ens ocupa, a l'emissió de dictàmens no vinculants sobre l'adequació dels Projectes de Llei sotmesos a debat i aprovació del Parlament, a l'Estatut i, si s'escau, a la Constitució.

Basant-se en els principis de la dita Llei (com exigeix la Disposició Final Primera), el Reglament d'organització i funcionament del Consell (Decret 429/1981, de 2 de novembre) precisa que els seus dictàmens seran de caràcter tècnic-jurídic, que només tindran per objecte la matèria que constitueix la funció institucional del Consell, i que en cap cas no expressaran criteris d'oportunitat o de conveniència (arts. 4 i 7).

Encara que el nostre marc de referència està constituït per les normes constitucionals i estatutàries, en ocasions ens hem referit, i seguirem referint-nos-hi, a l'Ordenament jurídic subordinat (fora, per tant, del bloc constitucional de l'Autonomia, prioritari), només quan la normativa ordinària aclareixi sòlidament els amplis conceptes del constituent.

El present dictamen s'ajusta a aquests paràmetres i examina estrictament l'adequació del Projecte de Llei de Pressupost de la Generalitat per al 1984 i les esmenes corresponents a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia.

Les referències a principis doctrinals i a la normativa ordinària no tenen una altra finalitat que ajudar a la clarificació del bloc autonòmic, per la qual cosa s'utilitzen exclusivament en funció de la seva interpretació.

En conseqüència, el judici sobre l'adequació o no del Projecte i de les esmenes a la Constitució i a l'Estatut no implica ni ha d'implicar un judici favorable o contrari respecte de la seva adequació a la legislació ordinària ni de la tècnica utilitzada.

II

1. Els termes «pressupost» (com a participi passiu del verb «pressuposar») i el redundat «pressupostar», fan referència a la mateixa idea —en l'aspecte substantiu o en l'aspecte actiu—: l'admissió d'un fet no provat, del qual es parteix per arribar a una conclusió determinada. En l'àmbit financer, s'utilitzen translativament de forma totalment correcta per a significar un còmput d'ingressos probables, als quals es carreguen les despeses projectades.

La idea de suposició o hipòtesi anticipada roman. Però el supòsit —o pressupòsit—, com a veritable pressumpció i no simple conjectura, implica una probabilitat raonable o una previsió fonamentada, de manera que, pel que fa a l'estat d'ingressos, el caràcter fonamentat de la hipòtesi es presenta com a indispensable i forma part de la naturalesa d'aquell. Per això, els articles 27.1, 2.2, b) i c) i 31.3 de la Llei de Finances Públiques de Catalunya (en endavant LFPC), i 48, 51.1, b), 53.3 i 54.2 de la Llei General Pressupostària (en endavant LGP) parlen de «previsió», d'«estimació» o de la utilització de «tècniques d'avaluació» d'ingressos i d'altres drets econòmics, com una aplicació evident a les possibilitats raonables de nodriment pressupostari que diligentment s'han d'investigar.

2. El règim pressupostari de la Generalitat, emmarcat per la regulació continguda a l'Estatut i, per remissió de la Constitució i de la Disposició Addicional Setena de l'EAC, a la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes (en endavant LOFCA), respon al conjunt de característiques que configuren els actuals ordenaments pressupostaris, que s'ajusten a uns principis específics en el pòrtic dels quals es troba el de legalitat, que reflecteix la sobirania del Parlament.

En enunciar els principis específics, en primer lloc, cal assenyalar el d'unitat pressupostària, de manera que, com preveu l'article 49 EAC «el pressupost serà únic». Encara que l'article 30 EAC es refereix en plural als pressupostos, en assenyalar que han de ser aprovats pel Parlament, el criteri d'unitat imposa l'aprovació conjunta del pressupost de la Generalitat i de les seves entitats autònomes, tal com s'ha fet i es desprèn de la denominació del projecte que dictaminem.

En segon lloc, com preveu també l'article 49 EAC, el pressupost de la Generalitat ha d'incloure «la totalitat de les despeses i ingressos», és a dir, ha de ser universal i qualsevol ingrés o despesa ha d'estar contemplat en la partida corresponent. Aquest principi està recollit també, en l'article 21.1 LOFCA.

En tercer lloc, és d'aplicació al Pressupost de la Generalitat el principi d'especificació que deriva expressament de la dispo-

sició de l'article 21.3 LOFCA, segons el qual «Los Presupuestos de las Comunidades autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado».

En l'aspecte quantitatiu, aquest principi implica que el Pressupost, a cada partida, assenyala la quantitat màxima que es pot gastar, sense que estableixi l'obligació de fer-ho i, en conseqüència, pot no ser gastada totalment o parcialment, adoptant la decisió el Govern, que és l'òrgan competent per a l'execució pressupostària. El caràcter màxim de la partida fa que no es pugui ultrapassar, si no és mitjançant l'instrument dels crèdits extraordinaris.

En l'aspecte qualitatiu, el principi d'especificitat comporta l'adscripció de les despeses autoritzades a les finalitats previstes expressament (art. 35 LFPC).

Assenyalat el sentit fonamental, cal afegir que la rigidesa del principi resulta modulada a través d'un conjunt de tècniques com l'ampliació de crèdits, les transferències de crèdit, etc.

Indiquem, en quart lloc, que el Pressupost de la Generalitat ha de presentar, a l'aprovació, caràcter equilibrat entre l'estat d'ingressos i l'estat de despeses, tal com preveu l'article 27 LFPC.

També és un principi que informa el règim pressupostari, el de la publicitat, que s'assegurarà mitjançant la publicació al Diari Oficial, així com, pel que fa a la gestió pressupostària en el rendiment de comptes.

Assenyalant, en fi, que d'acord amb allò que preveuen els articles 21 LOFCA i 28 LFPC, el principi de temporalitat es concreta en la previsió que el pressupost serà anual, coincidint amb la prescripció constitucional que estableix l'anualitat dels pressupostos generals de l'Estat (art. 134 de la Constitució —en endavant, CE—, i coherentment amb l'objectiu de coordinació financera prevista a la mateixa Llei fonamental (art. 156). Per això, l'esmentat article 21 LOFCA afegeix a la condició d'anualitat que el període pressupostari autonòmic serà igual al de l'Estat. A més, s'especifica que l'anualitat coincidirà amb l'any natural. No ens estenem en l'anàlisi d'aquest principi que serà objecte d'una consideració concreta més endavant.

3. Estimem oportú afegir algunes consideracions sobre el principi d'equilibri pressupostari.

Sembla clar que no correspon a la nostra competència emetre un judici de valor sobre la raonabilitat de la previsió dels ingressos, que, a més de ser un concepte no tècnic, subjecte a les regles naturalment imprecises del criteri humà, està matisat per circumstàncies diverses, en la concurrència de les quals no hem d'entrar: possibilitats recaptadores reals, acords de valoracions, aplicació efectiva i oportuna dels criteris de fixació de percentatges, etc.

En aquest sentit, però, no podem deixar de recordar l'eloqüent preàmbul del Reial Decret-Llei 1/1984, de 22 de febrer, de concessió de crèdits extraordinaris per a cobrir insuficiències de crèdits en els Pressupostos General de l'Estat dels exercicis del 1981, 1982, i 1983, corresponents als serveis estatals transferits a la Generalitat de Catalunya. En aquest, amb valor autèntic, es reconeix el retràs en l'efectivitat de l'acord de la Comissió Mixta de 25 de febrer del 1982; el finançament intermig i conjuntural pel sistema de lliuraments financers i l'expedició de document ADOP amb càrrec a la secció del Fons de Compensació Interterritorial per absorbir el saldo negatiu de la

secció corresponent que havia de suportar la despesa: el dèficit correlatiu de la situació financera de la Generalitat amb danys greus per al seu equilibri i la seva correcció onerosa mitjançant l'apellació al crèdit públic amb un endeutament progressiu. Aquesta situació, sembla que solucionada per aquells exercicis amb l'apreciació d'extraordinària i urgent necessitat (exigida per l'article 86 CE i proclamada pel Reial Decret-Llei en l'esmentat Preàmbul) fa que en aquests primers anys d'autonomia, s'observi una incertesa acusada en les previsions d'ingressos, que no ha estat aclarida en concret i definitivament per a l'exercici del 1984.

En tot cas, hem de precisar que només en el cas d'una imprevisió evident i greu podríem emetre el nostre parer; però d'això, no en funció de la irraonabilitat pròpiament dita, sinó de la seva eventual incidència en l'equilibri financer del Pressupost, l'omissió del qual, fins i tot «ex-ante», podria constituir una vulneració del bloc constitucional i estatutari (arts. 134.2 CE, 49 EAC, 21.1 LOFCA), ja que aquest principi sorgeix inevitablement de la «totalitat» dels estats del pressupost i està recollit expressament en l'article 27.2 LFPC.

No és aquest el cas contemplat. Ni en la informació i documentació rebudes ni en les esmenes no apreciem cap argument patent sobre imprevisions o previsions anòmales en relació amb el nodriment de l'estat d'ingressos de les quals es pugui deduir una ruptura o un risc de ruptura, ja i ara, del principi d'equilibri pressupostari.

III

1. *l'article 11 del Projecte tracta de les operacions d'endeutament i es divideix en sis apartats que contenen les determinacions que anem a examinar.*

L'apartat 1 és una autorització d'endeutament destinada a finançar operacions de capital previstes en la Llei que dictaminem.

El 2 és una autorització d'emissió de deute o concertació d'operacions de crèdit que s'atorga a l'entitat autònoma Institut Català del Sòl perquè pugui finançar despeses d'inversió.

El 3 respon al supòsit de l'endeutament limitat en el temps i destinat a atendre les necessitats de la Tresoreria derivades de diferències en el venciment dels seus pagaments i ingressos.

L'apartat 4 és una autorització d'endeutament, bàsicament idèntica a la de l'apartat 1, destinada a finançar els crèdits d'operacions de capital del Pressupost per al 1983 incorporats a l'exercici del 1984.

El 5 unifica el règim de delegacions en la fixació de les característiques de les operacions d'endeutament que s'expressen en els apartats anteriors.

A l'últim, en el 6, es faculta el Consell Executiu perquè puguin ser formalitzats durant l'any 1985 les autoritzacions a què fan referència els punts anteriors.

2. L'article 156.1 CE diu que:

«Les Comunitats Autònomes gaudiran d'autonomia financera per a acomplir i exercir les seves competències d'acord amb els principis de coordinació amb la Hisenda estatal i de solidaritat entre tots els espanyols.»

I l'article 157.1, que:

«Els recursos de les Comunitats Autònomes seran constituïts per:

...

e) El producte de les operacions de crèdit.»

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya diu, a l'article 44, que: «La Hisenda de la Generalitat es constitueix amb:

...

9. L'emissió de deute i el recurs al crèdit.»

L'article 49 del mateix Estatut estableix que:

«Correspon al Consell Executiu o Govern l'elaboració i aplicació del pressupost de la Generalitat, i al Parlament el seu examen, esmena, aprovació i control. El pressupost serà únic i inclourà la totalitat de les despeses i ingressos de la Generalitat i dels organismes, institucions i empreses que en depenguin.»

A l'últim, l'article 51 EAC preveu:

«1. La Generalitat, mitjançant acord del Parlament, podrà emetre deute públic per a finançar despeses d'inversió.

»2. El volum i característiques de les emissions s'establiran d'acord amb l'ordenació general de la política creditícia i en coordinació amb l'Estat.

»3. Els títols emesos tindran la consideració de fons públics a tots els efectes.»

La LOFCA estableix, a l'article 1^r, el principi d'autonomia financera de les Comunitats Autònomes per al desplegament i execució de les competències que d'acord amb la Constitució els atribueixen les Lleis i els seus Estatuts respectius, que es completa amb el principi que el seu finançament es regirà per l'esmentada Llei Orgànica i per l'Estatut d'Autonomia corresponent, aclarint la Disposició Final de la LOFCA que els seus preceptes hauran d'interpretar-se harmònicament amb les normes de l'Estatut d'Autonomia.

La mateixa Llei diu, a l'article 4.1, f), que els recursos de les Comunitats Autònomes estaran constituïts pel producte de les operacions de crèdit; i, al 14, que, sens perjudici (és a dir, sense disminuir la facultat que genèricament se li reconeix en el precepte darrerament esmentat), podran realitzar operacions de crèdit per termini inferior a un any, que tinguin per objecte cobrir necessitats transitòries de tresoreria, com també operacions de crèdit de termini superior sempre que es destinin exclusivament a realitzar despeses d'inversió i que «l'import de les anualitats d'amortització per capital no excedeixi del 25% dels ingressos corrents.

S'afegeixen aquestes tres determinacions:

La de l'apartat 3, on diu que per a concertar operacions de crèdit a l'estranger i per a l'emissió de deute o qualsevol altre apellació al crèdit públic caldrà l'autorització de l'Estat.

A l'apartat 4, que les operacions de crèdit de les Comunitats Autònomes hauran de coordinar-se entre elles i amb la política d'endeutament de l'Estat en el si del «Consejo de Política Fiscal i Financiera».

A l'últim, a l'apartat 5, que el Deute Públic de les Comunitats Autònomes i els títols-valors de caràcter equivalent emesos per aquestes estaran subjectes, en allò que no estableixi la mateixa LOFCA, a les mateixes normes i gaudiran dels mateixos beneficis i condicions del Deute Públic de l'Estat.

També, als efectes d'aquest dictamen, considerem important remarcar que l'article 17.d) LOFCA, diu que sempre que es respecti allò que estableix l'article 15, les operacions de crèdit concertades per la Comunitat Autònoma, seran regulades pels seus òrgans competents d'acord amb els seus Estatuts respectius.

Fins aquí les normes que limiten o condicionen l'exercici de les competències financeres per part de la Generalitat de Catalunya pel que fa a les operacions de crèdit.

3. A l'article 11 del Projecte que dictaminem, hi trobem reflectides tres modalitats d'endeutament: la de transferències de capital (ap. 2); la destinada a atendre necessitats de tresoreria (ap. 3), subjecte al límit d'un any, i la d'emissió de deute o bé concertació d'operacions de crèdit a l'interior o a l'exterior, per una durada superior (aps. 1 i 4).

Aquests dos últims són diferents en la quantia però iguals en la destinació: finançar operacions de capital.

Quina és, doncs, l'explicació que hem de donar al fet d'estar inclosos separadament?

No n'hi ha cap altra que la que resulta de la determinació consistent a incorporar a l'exercici del 1984 crèdits d'operacions de capital del Pressupost per al 1983.

L'operació coneguda com a «incorporació de crèdits» es 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 incorporados... únicamente podrán ser aplicados dentro del ejercicio presupuestario en que la incorporación se acuerde...»

Pel que acabem de veure, l'operació denominada incorporació de crèdits té empara legal i, per tant, el fet, en si mateix, no ofereix tema de discussió. A més, com ja hem dit al fonament II respecta el principi d'annualitat. Es configura com a una facultat de l'òrgan que formula el pressupost que el Parlament aprovarà o rebutjarà però per raons d'oportunitat, no de legalitat.

4. Les referències de l'article 11 del Projecte que dictaminem a «operacions de capital» ens porta a considerar la condició assenyalada a l'article 51.1 EAC, a l'article 14.2 a) LOFCA i a l'article 18 LFPC sobre la necessària destinació exclusiva dels ingressos derivats del Deute en la realització de despeses d'inversió i a la significació que cal donar al terme «inversió».

A) Amb la denominació d'inversió es fa referència a despeses dirigides a la creació jurídica o real de béns o capital, admetent-se diverses projeccions, més àmplies o estrictes del seu abast. A més, cal diferenciar clarament la referència genèrica a la «inversió» sense adjectivacions, que per aquest fet implica ja una lectura extensa, d'aquells altres esments que acoten una manifestació de l'activitat inversora: inversions reals, inversions directes, etc.

B) Com que, segons l'article 21 LOFCA, els Pressupostos de la Comunitat Autònoma s'han d'elaborar amb «criterios 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 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.

L'Ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda, de 17 de juny del 1983, va establir les «normas para la elaboración de los Presupuestos del Estado de 1984 y de los programas de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades estatales» L'Annex II conté una classificació econòmica en la qual, en el marc de les «operacions de capital», es distingeix entre «inversions reals» (Capítol VI) i «transferències de capital» (Capítol VII) i, en el marc de les «operacions financeres», es distingeix entre «actius financers» (Capítol VIII) i «passius financers» (Capítol IX). A part es regulen les operacions comercials.

L'Annex IV conté el model per al Programa d'actuació, inversions i finançament de les Societats Estatals, en el qual es fa un «Estat d'Inversions Reals i Financeres» que comprèn expressament les variacions actives i passives.

Com es pot veure, en aquesta Ordre, que és posterior a la LOFCA, s'introdueixen, als únics efectes de la classificació econòmica del pressupost, diferenciacions que fan que part de les inversions no siguin ja integrades en les operacions de capital sinó en les financeres.

Si posem l'atenció exclusivament en aquesta nomenclatura tan freqüentment utilitzada en les autoritzacions de deute «d'operacions de capital» seria reductora respecte a la més genèrica d'«inversió» i del mateix concepte d'operacions de capital de la LGP.

C) En compliment d'allò previst a l'article 21 LOFCA, el Pressupost de la Generalitat i de les seves entitats autònomes, que és objecte del Projecte de Llei que dictaminem, conté el corresponent Annex I en el qual es fa el resum per capítols dels estats d'ingressos i de despeses (BOPC n. 18, fascicle I, pàg. 469 i següents). En l'apartat 1.2 — «Pressupost consolidat de despeses» es reflecteix la triple divisió esmentada en «operacions corrents», «operacions de capital» i «operacions financeres».

Amb aquesta dada queda palès que, si la referència de l'article 11 del Projecte a les operacions de capital s'entén, segons les indicacions d'aquest resum, com estesa a les «inversions reals» (Capítol sisè) i «transferències de capital» (Capítol setè), la seva adequació al concepte d'«inversió» de l'article

14 LOFCA és totalment clar, sense esgotar l'abast que es pot deduir d'aquest concepte.

D) D'altra banda, un examen de la interpretació donada pels operadors institucionals al terme «inversió» utilitzat a l'article 14.1.a) LOFCA posa en relleu també l'acceptació d'una lectura no restringida.

Un anàlisi pràcticament exhaustiu de la legislació de les Comunitats Autònomes posa en relleu que la majoria de lleis autoritzadores d'emissions de deute assenyalen la finalitat d'aquestes amb l'expressió «operacions de capital». Així, l'article 15.4 de la Llei 2/1983, de 28 d'abril de «Pressupostos Generals del Principado de Asturias para el ejercicio económico de 1983»; l'article 10.1 de la Llei 1/1983, de 28 de juliol, de «Pressupostos de la Generalitat Valenciana per al 1983»; l'article 7.2 de la Llei 7/1983, de 15 d'octubre, de «Pressupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para 1983»; l'article 14.3 de la Llei 12/1983, de 28 de desembre, de «Pressupuestos de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias para 1984»; l'article 16.1 de la Llei 6/1983, de 30 de desembre del Pressupost de la Generalitat Valenciana per al 1984; l'article 15.1 de la Llei 1/1984, de 23 de gener, de «Pressupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Castilla-La Mancha»; l'article 7 de la Llei 1/1984, de 9 d'abril, «por la que se aprueban los Pressupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Rioja para el ejercicio económico de 1984».

Els articles 23 i 25 de les Lleis 9/1983, de 15 de juliol, i 1/1984, de 20 de febrer, respectivament, que aproven els pressupostos generals de Galícia, utilitzen l'expressió «gastos de capital». D'altres, com la Llei 1/1983, de 25 d'octubre, de Pressupostos Generals de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (art. 16.2), fan referència a «despeses d'inversió». En algun cas, i sempre lligat a Programes concrets, s'utilitza l'expressió «inversions reals».

Com es pot veure, de forma expressa, una gran part de les Comunitats Autònomes que han recorregut al mitjà d'emetre deute públic, interpreten molt àmpliament el terme «inversió» de l'article 14.2 LOFCA i és pràcticament normal la utilització com equiparable de l'expressió «operacions de capital».

Pel que fa a la Generalitat de Catalunya, els precedents més remarcables són:

a) L'article 11 de la Llei 7/1982, de 2 de juny, del Pressupost de la Generalitat i de les seves entitats autònomes per al 1982, va destinar el deute públic a finançar «operacions de capital». El també article 11 de la Llei 20/1983, de 2 d'agost, del Pressupost de la Generalitat de Catalunya i de les seves entitats autònomes per al 1983, al número 1, repetia l'expressió esmentada i, al número 2, l'autorització a l'entitat autònoma Institut Català del Sòl es feia en funció de despeses d'inversió, i la corresponent a emissió de deute per la Junta de Sanejament es relacionava de nou amb «operacions de capital».

b) És especialment significativa la Llei 5/1983, de 14 de març, que autoritza l'emissió de dos mil milions de pessetes de deute públic per a la reestructuració del sector de cooperatives agràries de Catalunya. L'article 1.2 disposa:

«2. La despesa autoritzada en aquesta Llei s'ha de consignar en el Pressupost prorrogat i quan s'escaurà, en el corresponent a l'exercici del 1983 en la secció pressupostària 05, "Departament d'Economia i Finances, Servei 02, Direcció General

de Política Financera", capítol VIII, "Variació d'actius financers", article 86 «Concessió de préstecs a llarg termini...»

Es confirma també en virtut d'anteriors actuacions de la Generalitat, que van rebre en allò necessari l'autorització estatal, la interpretació àmplia del terme inversió emprat a la LOFCA no limitant-se als capítols VI i VII del Pressupost.

E) En conseqüència, tant si s'entén que l'al·lusió de l'article 11 del Projecte que dictaminem a les operacions de capital, és feta a les compreses en l'Annex I amb aquesta denominació, com si s'entén que està dirigida als diferents conceptes enunciats a l'article 53 LGP com a despeses de capital, es compliria la condició de l'article 14.2.a) LOFCA en el sentit que el finançament considerat s'ha de dirigir exclusivament a inversió, atès l'àmbit que té aquest terme.

F) Assenyalant, finalment, que del text del Projecte i de la documentació aportada, es dedueix inequívocament el compliment de la condició prevista als articles 14.2.b) LOFCA i 18.1.b) LFPC establerta en desenvolupament d'allò previst a l'article 51.2 EAC en el sentit que «el volum i característiques de les emissions s'establiran d'acord amb l'ordenació general de la política creditícia i en coordinació amb l'Estat.»

IV

El segon tema que examinem és el contingut de l'article 14 del Projecte de Llei.

1. L'apartat 1 conté una prohibició d'incorporar certs crèdits en l'exercici del 1985, disposant que quedin anul·lats automàticament si el 31 de desembre de 1984 no s'han reconegut obligacions, amb càrrec al dit Pressupost, mitjançant la formalització del document comptable oportú.

La situació és la contemplada en l'article 46.2 LFPC i s'ajusta al que disposa l'article 37.1 de la mateixa Llei.

2. L'apartat 2 es refereix a aquells crèdits que es troben en la situació regulada per l'article 46.2 LFPC, que per aplicació del que disposa l'article 37.1 haurien de ser anul·lats per ser aquest la regla general. Així és que la determinació continguda en l'article 14.2 del Projecte té els efectes d'una incorporació de crèdits que troba el seu fonament en l'article 37.2.a) de la mateixa Llei.

3. L'apartat 3 supedita l'efectivitat final de l'obligació concreta en la constatació de l'equilibri a l'acabament de l'exercici. Però l'anul·lació dels documents comptables necessaris per a l'ordenació del pagament o lliurament de fons no vol dir que no concordi amb l'article 37.1 LFPC, que es refereix a l'anul·lació del crèdit i no a la dels documents.

Quant a la disposició de minvar els crèdits autoritzats en el pressupost vigent per al 1985, en tant que planteja un tema de reflexió anàleg al que ofereix al segon paràgraf de l'apartat 7, l'enfrontarem conjuntament amb aquest.

4. L'apartat 4 prohibeix la incorporació a l'exercici del 1985 d'aquells crèdits per operacions de capital que el 31 de desembre no han estat objecte de disposició mitjançant la formalització dels documents comptables corresponents.

La «disposició», en llenguatge pressupostari (art. 46.2 LFPC), és l'acte pel qual s'acorda o concreta, segons els casos, la realització d'obres, la prestació de serveis o el subministra-

ment. Amb la «disposició» queda formalitzada la reserva del crèdit per un import i condicions exactament determinats. Aquesta disposició és, per tant, un acte de simple adscripció d'uns recursos xifrats a una finalitat concreta, amb l'observança d'unes condicions determinades.

El disseny del projecte serveix al propòsit de no anticipar condonaments, de no vincular o comprometre el pressupost del 1985 i, amb aquesta finalitat, surt del pas de la possible utilització de la facultat continguda a l'article 37.2.c) LFPC, el qual configura una potestat i no una obligació, i la renúncia a exercitar-la no pot infringir cap norma.

5. L'apartat 5 contempla uns crèdits pressupostaris que es troben en la situació de l'article 46.1 LFPC (autorització sense disposició). És un cas pràcticament idèntic a l'anterior i suposa l'anul·lació, vedant la possibilitat d'incorporació, àdhuc en el supòsit que les transferències autoritzades ho haguessin estat durant l'últim trimestre de l'exercici pressupostari.

6. L'apartat 6 respon a una lògica comptable; si l'endeutament es justifica, pel que fa a la seva quantia, amb la necessitat d'atendre unes despeses i aquestes despeses, per les causes que hem vist, no arriben a materialitzar-se durant l'exercici, és planer que procedeix a la reducció correlativa de l'endeutament.

7. El primer paràgraf de l'article 7 es redueix a aplicar al terrenys de les despeses corrents de les mateixes determinacions que s'estableixen en els paràgrafs 4 i 5 per les operacions de capital. La hipòtesi que aquí es contempla és la del sobrant. Si els ingressos corrents procedents de dret liquidats excedeixen de les obligacions reconegudes en operacions de despeses també corrents, és clar que no tindria cap sentit, per innecessari, arribar al sostre de l'endeutament.

El segon paràgraf de l'apartat 7, en plantejar-se la hipòtesi inversa, pretén que s'enfronti la contingència sense necessitat d'haver d'acudir al, sempre costós, últim remei: l'endeutament. En presència d'aquesta eventualitat, disposa que el Departament d'Economia i Finances redueixi o minvi els crèdits consignats per operacions de despeses corrents en el pressupost vigent el 1985.

Aquí es plantegen dues qüestions de naturalesa molt diferent. La primera no sembla presentar altre problema que interpretar el que vol dir minoració de crèdits. La segona, més important, és que el Projecte de Llei de Pressupostos del 1984 conté un disseny perquè sigui complert en el Pressupost del 1985.

Respecte a la primera qüestió, com diu l'article 49 EAC, al Govern correspon, no solament la responsabilitat d'elaborar el pressupost, sinó també la d'executar-lo, activitat de la qual després haurà de donar compte.

Considerem, en concret, la referència a la minoració de certs «crèdits» pel Departament d'Economia i Finances.

En primer lloc, aquesta referència conté, essencialment, una recomanació, el compliment de la qual comporta una responsabilitat que pot fer el Parlament en virtut de la seva sobirania.

D'altra banda, la recomanació suposa un desig d'estalvi en el sector públic, especialment adequat ateses les circumstàncies financeres conegudes.

Nogensmenys, ha de precisar-se que aquest desig no exclou la possibilitat d'assolir l'estalvi dintre d'una política d'atenció

al servei públic, que suposa la possibilitat d'acudir al mecanisme de la transferència de crèdits quan el bé prioritari de la col·lectivitat ho demani.

D'aquesta manera, el sentit del Projecte és el d'orientar al responsable tradicional de l'executiu en matèria financera perquè, a l'hora d'autoritzar i disposar de les despeses posi en pràctica una política de despeses moderada.

En suma, doncs, l'expressió «minoració dels crèdits», en terminologia financera, no vol dir altra cosa que minoració de les despeses emparades en una determinada partida pressupostària o en totes les partides pressupostàries, sempre que allò no suposi —perquè excedeix de les competències de l'executiu— alteració del conjunt global de l'estat de despeses excepte quan l'estat d'ingressos sigui insuficient per a emparar-les.

Davant d'una situació de desequilibri de signe deficitari que es pugui constatar en la liquidació del pressupost del 1984, la política de l'esmentat Departament s'encaminarà a absorbir el dèficit del 1984 a càrrec de la no disposició total de certs crèdits de despeses corrents consignats per operacions en aplicació del pressupost del 1985. Dit més clarament: que gastant menys del que està disponible per al 1985 es compensi el fet d'haver gastat el disponible per al 1984; però no cobert fins al seu límit per insuficiència dels drets liquidats.

Contribueix a entendre que aquesta interpretació és l'encertada el fet que actuant en sentit restrictiu sobre la despesa és possible destinar l'estalvi general a absorbir un dèficit.

8. 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 transtorns al servei públic (art. 40.2 LFPC), i a aquesta norma s'ha de sotmetre el 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.

Aquesta observació obvia la transcendència indiscriminada que pugui donar-se a l'ambigua expressió «diferents aplicacions pressupostàries» que conté el paràgraf que comentem.

V

Hem de veure ara si les normes, tant permissives com prohibitives, contingudes a l'article 14 del Projecte, impliquen una vulneració del principi d'unianualitat del pressupost atès l'abast d'aquest principi en les normes que són aplicables als problemes consultats.

Encara que, no sense raó, s'ha pogut dir que l'aprovació del pressupost és materialment un acte administratiu que, per emanar d'una cambra legislativa, revesteix la forma de llei, la Llei del Pressupost és el paradigma de llei d'aplicació temporal. El seu període de vigència es vincula a la duració de l'exercici; i, llevat el supòsit de pròrroga, s'extingeix a l'acabament d'aquest.

L'article 49 EAC diu que:

«Correspon al Consell Executiu o Govern l'elaboració i aplicació del pressupost de la Generalitat, i al Parlament el seu examen, esmena, aprovació i control. El pressupost serà únic i inclourà la totalitat de les despeses i ingressos de la Generalitat i dels organismes, institucions i empreses que en depenguin.»

L'article 21.1 LOFCA, que:

«Los presupuestos de la Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los Organismos y Entidades integrante de la misma...»

Ja en l'àmbit de les lleis ordinàries, la LFPC, a l'article 27.1, conté una definició que ens interessa:

«El Pressupost de la Generalitat de Catalunya constitueix l'expressió quantificada, conjunta i sistemàtica de les obligacions que, com a màxim, podran reconèixer la Generalitat i les entitats autònomes, i dels drets que podran liquidar-se durant l'exercici corresponent.»

I l'article 28 preveu:

«L'exercici pressupostari coincidirà amb l'any natural...»

D'altra banda, la mateixa Llei, a l'article 1, diu:

«Les finances de la Generalitat de Catalunya són regulades per aquesta Llei i per les altres lleis que la despleguin. Les normes de la Llei de Pressupost constituïran l'execució de llurs preceptes, per a cada exercici pressupostari.»

D'això, se'n segueix que la Llei de pressupost constituïrà per a cada exercici pressupostari, l'execució dels preceptes d'aquesta Llei, com també d'altres que la despleguin.

De les normes transcrits resulta que el contingut essencial de la Llei de pressupost és el pressupost, entès com a l'expressió xifrada d'obligacions i de drets, la qual efectivitat previsible es vincula a la durada d'un exercici econòmic.

La dicotomia «llei de pressupost-pressupost» ens permetrà un apropament a la tasca d'escometre el recte plantejament dels problemes consultats.

El pressupost estrictament considerat no permet certament altra cosa que la que acabem d'expressar en el penúltim paràgraf.

També és cert que l'escrit pressupost no requereix altra norma que l'expressiva de la seva aprovació. Per consegüent, com a criteri geneal, en tant que el Pressupost no contingui

una assumpció 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 de les incorporacions de crèdits.

En canvi, la Llei de pressupost no resulta afectada per aquestes rígides limitacions. 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 pressupostos 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.

No és la primera vegada que el Consell Consultiu s'enfronta amb aquest fenomen. Efectivament, en el nostre Dictamen número 13, de 26 de gener del 1982, vàrem expressar que:

«De totes maneres, el fet que el contingut de la Llei de Pressupostos no ha de limitar-se estrictament a un estat de despeses i ingressos del sector públic estatal no fa suposar que el seu contingut no hagi d'ésser congruent amb el que és objecte essencial del pressupost. Així, de l'exposició de motius de la citada Llei General Pressupostària, de 4 de gener de 1977, en resulta que s'hi poden articular “*todas las disposiciones de naturaleza financiera que sea necesario o conveniente promulgar para la ejecución congruente o simétrica de los estados de ingresos y gastos en el respectivo período anual*”.»

En el mateix Dictamen, més endavant, diguérem:

«D'altra banda, en referir-se, l'article 54, al contingut de la mateixa Llei de Pressupostos Generals de l'Estat, resulta que el mateix article es compon fonamentalment de l'estat d'ingressos i despeses de l'Estat i organismes autònoms i disposicions complementàries i congruents de tipus econòmic o financer per a l'execució del dit pressupost.

»Del que hem exposat anteriorment, resulta que la singularitat de la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat es deriva de l'especial objecte de la mateixa Llei, que no és altra que l'aprovació, per les Corts Generals, de la totalitat de les despeses i ingressos del sector públic estatal i aquelles altres disposicions de naturalesa financera que siguin necessàries o convenientes per a l'execució del dit estat d'ingressos i despeses. I precisament aquesta singularitat de la matèria de la Llei de Pressupostos comporta un especial tractament legislatiu que no es podria justificar per matèries diferents que l'exposada.»

En el Dictamen, també d'aquest Consell, número 49, de 3 d'octubre del 1983, vàrem fer al·lusions substancialment idèntiques davant d'una situació que no era essencialment diferent. En l'esmentat Dictamen, aquest Consell va expressar:

«En principi, sembla que una Llei de Pressupostos ha d'abastar estrictament la matèria que correspon a la seva pròpia naturalesa, la qual, conformement amb l'article 48 de la Llei General Pressupostària de 4 de gener de 1977, queda perfectament acotada: “*Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus organismos autónomos y de los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio*”.»

Això no obstant, i com a fruit d'un raonament que no considerem indispensable de reproduir, resultant d'un joc de vigències i de derogacions incidents sobre la Llei d'1 de juliol del 1911, sobre Administració i Comptabilitat de la Hisenda Pública i el Decret-Llei de 8 de novembre del 1957, arribàvem a deduir que:

«Sembla, doncs, que el sentit de la legislació actual no permet diferenciar substancialment la Llei de Pressupostos de les altres Lleis ordinàries, ni aquesta diferència resulta del sistema de fons articulats per la Constitució.»

Per la seva part, el Tribunal Constitucional, en la Sentència del 23 de desembre del 1982, ha dit:

«Hay que referirse, por último, a la supuesta inconstitucionalidad que afectaría al precepto impugnado por haber sido éste incluido en la Ley de Presupuestos de 1982. Sean cuales sean las críticas que tanto desde el punto de vista de la corrección técnica como de la perspectiva de la constitucionalidad pueden hacerse a la inclusión en la Ley de Presupuestos de normas que no se refieran a la previsión y la autorización de gastos que constituyen su núcleo, es lo cierto que la inclusión de un precepto como el impugnado ha de ser juzgada como constitucionalmente legítima y técnicamente razonable, puesto que las delegaciones y transferencias exigen según TAPRL, el traspaso a las Corporaciones Locales de los correspondientes medios financieros, y, por tanto, un gasto requerido de autorización específica.»

A aquest abús de la llibertat de producció normativa, tan freqüent com indegudament realitzada a l'empara de les Lleis de Pressupostos, hi ha posat punt final, *en part*, l'article 134.7 CE, referint-se concretament als Pressupostos de l'Estat, per tal com disposa que:

«La Llei de Pressupostos no pot crear tributs. Podrà modificar-los si una llei tributària substancial ho fa preveure.»

Conseqüentment, l'única limitació expressa que la Constitució imposa a les Lleis de Pressupostos estatals és aquesta, que en virtut de l'homogeneïtat prevista a l'article 213 LOFCA amb vista a la consolidació del pressupost de la Generalitat amb

el Pressupost es pot considerar un punt de referència en l'àmbit autonòmic. Per tant, pot aixecar-se contra el fet que la Llei de Pressupost contingui determinacions acollibles dintre d'una llei ordinària, tenint en compte la connexió existent entre les matèries de l'article 14 del Projecte i les determinacions pròpies del pressupost.

Així doncs, no contenint el Projecte dictaminat disposicions que impliquin la inclusió d'obligacions que es poden reconèixer ni de drets liquidables més enllà de l'exercici pressupostari del 1984, llevat de les excepcions emparades per l'ordenament abans alludides, ha d'inferir-se que no vulnera l'ordre constitucional i estatutari.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments precedents, opinem en

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.

Aquest és el nostre Dictamen que pronunciem, emetem i signem al lloc i data indicats al començament.

Enric Argullol i Murgadas, Conseller-Secretari del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya,

CERTIFICO que el present exemplar és còpia autèntica del seu original, el qual es troba en l'arxiu al meu càrrec.

Barcelona, tretze de desembre de mil nou-cents vuitanta-quatre.

Vist i plau
El President

Francesc Fdez. de Villavicencio