

**DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS
FISCALES, ADMINISTRATIVAS Y DEL ORDEN SOCIAL**

Pleno Extraordinario de 2 de octubre de 1996

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Economía y Fiscalidad, con participación de la Comisión de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, de la Comisión de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, de la Comisión de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y la Comisión de Agricultura y Pesca, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del 2 de octubre de 1996, el siguiente

DICTAMEN

I.-ANTECEDENTES

Con fecha 20 de septiembre de 1996 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito remitido por el Excmo. Sr. Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda por el que se solicitaba, con carácter de urgencia y a los efectos previstos en el apartado 1.2 del Art. 7 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, que el CES emitiera un Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Con fechas 25 y 27 de septiembre, se reciben en este Consejo sendas Addendas al citado Anteproyecto en las que se recogen observaciones formuladas al mismo en Consejo de Ministros celebrado el 20 de septiembre, así como propuestas de correcciones técnicas de los Departamentos Ministeriales.

La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad para que ésta procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta de Dictamen. No obstante, dado el contenido heterogéneo del texto a dictaminar, la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, la de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, la de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura y la de

Agricultura y Pesca han participado también en la elaboración del Dictamen en las cuestiones de sus específicas competencias.

El Anteproyecto de Ley objeto del presente Dictamen, al que se acompaña Memoria explicativa, constituye un amplio conjunto de medidas cuya finalidad, conforme señala la Exposición de Motivos del referido Anteproyecto, se halla en contribuir a la mejor y más efectiva consecución de los objetivos de la política económica del Gobierno, que se contiene en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, y en concreto al cumplimiento de los criterios de convergencia previstos en el Art. 109.j del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

El texto del Anteproyecto de Ley incorpora normas fiscales que afectan al impuesto sobre la renta de las personas físicas, al impuesto sobre el valor añadido, a impuestos especiales, a impuestos locales y a determinadas tasas y precios públicos y a otras normas tributarias, creándose asimismo una nueva figura tributaria que grava las primas de seguros; normas de carácter social que inciden en aspectos de organización y procedimientos de la Seguridad Social y acción protectora del Sistema, ayudas a los afectados por delitos de terrorismo y pensiones públicas; normas que afectan al régimen de personal al servicio de las Administraciones Públicas; normas de gestión y organización con la intención de mejorar el funcionamiento de la Administración del Estado y de las demás entidades que integran el Sector Público Estatal; y medidas de carácter estructural referidas a distintos aspectos en los que se desenvuelve la acción administrativa.

II.- CONTENIDO

El Anteproyecto consta de 147 artículos, agrupados en cinco Títulos según la materia que regulan. Dichos Títulos están divididos en Capítulos que, a su vez, se encuentran subdivididos en ocasiones en secciones temáticas. Se cuentan además diez Disposiciones Adicionales, ocho Transitorias, una Derogatoria Única y seis Finales.

Como consecuencia del contenido del Anteproyecto quedan afectadas 46 Leyes y 4 Reales Decretos Legislativos. La relación ordenada cronológicamente es la siguiente:

A) Leyes que se modifican

- Ley de 8 de febrero de 1946, **Hipotecaria** (Art. 206).
- Ley de 26 de diciembre de 1958, de **Entidades Estatales Autónomas**. (Art. 43.b, primer párrafo).
- Ley 230/1963, de 28 de diciembre, **General Tributaria**.(Art. 79, letra e); Art. 81; Art. 88, número 2; Art. 113 apartado 1 se añade a la letra f).
- Ley 29/1968, de 20 de junio, de **Exacciones por expedición de permisos de trabajo**. (Arts. 2 y 4).
- Ley 33/1971, de 21 de julio, de **Emigración** (el régimen de licencias y autorización para el transporte de emigrantes establecido en el Art. 36 y el régimen de fianzas y cánones derivados del mismo previsto en los números 3 y 4 del Art. 47, quedan sin efecto).
- Ley 8/1972, de 10 de mayo, sobre **Construcción, conservación y explotación de las autopistas en régimen de concesión** (Arts 8.2, 13 f, 25 bis, y 30.1 y se añade una Disposición Adicional).
- Ley 12/1975, de 12 de marzo, de **Protección de las Obtenciones Vegetales** (Art. 27, tasa 21.25).
- Ley 17/1975, de 2 de mayo, **Registro de la Propiedad Industrial** (Epígrafe 1º.1."Solicitudes" de la tarifa 1ª; "Adquisición y defensa de los derechos" de las tasas exigibles por los servicios prestados por la Oficina Española de Patentes y Marcas).

- Ley 17/1980, de 24 de abril, de **Régimen retributivo de los funcionarios de la Administración de Justicia** (Art. 13, segundo párrafo del apartado 1 en su redacción dada por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre; Art. 14, tercer párrafo).
- Ley 82/1980, de 30 de diciembre, sobre **Conservación de Energía** (Art. 2, apartados b) y m); Art. 12, apartado 1).
- Ley 23/1982, de 16 de junio, **Reguladora del Patrimonio Nacional** (Art. 9, párrafos 5 y 6).
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de **Medidas para la Reforma de la Función Pública** (se adiciona un segundo párrafo al apartado 4 del Art. 18 y otro al Art. 18.6; se adiciona un párrafo al apartado c) del Art. 20.1; se da nueva redacción a la letra d) del apartado 1 del Art. 20; nueva redacción a la letra c) del apartado 3 del Art. 29; Art. 30, párrafo 3; Art. 33; nueva redacción a la letra d) del apartado 1 del Art. 37 y se añade un nuevo párrafo al apartado 2; se da nueva redacción al primer párrafo del apartado 2 de la Disposición Transitoria Decimoquinta).
- Ley 3/1985, de 18 de marzo, de **Metrología** (Arts 2.1,3.1 y 5.5, en la redacción dada por el Real Decreto Legislativo 1296/1986, de 28 de junio, y Art. 8, apartado 1).
- Ley 17/1985, de 1 de julio, de **Metales Preciosos** (Art. 9, apartados 1 y 4; Arts. 13 y 14).
- Ley 29/1985, de 2 de agosto, de **Aguas** (se añade un nuevo apartado al Art. 21).
- Ley 11/1986, de 20 de marzo, de **Patentes** (Epígrafe 1.1.” Solicitudes” de la tarifa 1ª “Adquisición y defensa de derechos” de las tasas establecidas en el anexo).
- Ley 13/1986, de 14 de abril, de **Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica** (Art. 7, apartados 1 y 2).
- Ley 7/1987, de 29 de mayo, de **Tasas Consulares** (Art. 5).

- Ley 16/1987, de 30 de julio, de **Ordenación de los Transportes Terrestres** (Arts. 38, 56, 57 y 148 y derogación del 149).
- Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de **Ordenación de las Comunicaciones** (Art. 7, párrafo primero nº 3; se añade la letra j al apartado 2 del Art. 33, Disposición Adicional Séptima apartados 1,2,3 y 4; se suprimen el 5 y el 6 y sus cardinales 7, 8, 9, 10 y 11 se sustituyen, respectivamente, por los correspondientes a los números 5, 6, 7, 8 y 9; se añade la Disposición Adicional Duodécima y se derogan el Art. 15.3.c y la Disposición Adicional Segunda apartado 4).
- Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de **Presupuestos Generales del Estado para 1988** (Art. 33; se deroga el Art.64.1.2 y 3 modificado por la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 4/1990, de 29 de junio).
- Ley 8/1988, de 7 de abril, de **Infracciones y Sanciones en el Orden Social** (Art. 30.apartados 1, 2.1 y 2.2 y se deroga el Art. 33.4).
- Ley 24/1988, de 28 de julio, del **Mercado de Valores** (se añade un nuevo párrafo al Art. 24).
- Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de **Demarcación y Planta Judicial** (Art. 25).
- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las **Haciendas Locales** (al Art. 50 se le añaden los apartados 5, 6, 7 y 8; Art. 52; Art. 53; Art. 54: Art. 55; Art. 62, letra a; Art. 64 letra a);. Art. 70, apartado 3 y segundo párrafo del apartado 4; Art.73, apartado 7; Art. 77, apartado 3 párrafo segundo y se añaden a este artículo los apartados 4 y 5; Art. 94.1, letra d; Art. 154, apartado 6; Art. 155, letra b), se añade
- una letra e) al apartado 2 y nueva redacción al apartado 3; Art. 184, apartado 2; Art. 189; Art. 190, apartados 1.2.3 y 4; Art. 191; Art. 200, apartados 1 y 2; Disposiciones Adicionales Segunda y Decimocuarta).

- Ley 8/1989, de 13 de abril, de **Tasas y Precios Públicos** (se da nueva redacción al Art. 13.apartado 1 y el actual pasa a ser el apartado m).
- Ley 17/1989, de 19 de julio, del **Régimen Personal Militar Profesional** (Art. 46, apartado 2; Art. 49, apartado 3; Art. 64, apartado 2; Art. 88, apartado 5 y se añade un nuevo apartado 6; Art. 95; Art. 100, apartado 8; se da nueva redacción a la Disposición Adicional Segunda y se deroga el Art. 103, apartado 1.e).
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de **Ordenación General del Sistema Educativo** (Disposición Adicional Decimoséptima, punto dos).
- Ley 4/1990, de 29 de julio, de **Presupuestos Generales del Estado para 1990** (Art. 37 y Disposición Adicional Cuarta).
- Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del **Medicamento** (se añade un apartado 6 bis al Art. 8; se añaden dos párrafos al apartado 1 del Art. 16; se añaden los apartados tres y cuatro, modificando los Arts. 90 y 94; se añade un apartado 6 al Art. 94; Art. 117 apartado 1).
- Ley 18/1991, de 6 de junio, del **Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas** (Art. 22, apartados 3 y 4; Art. 26, último párrafo; Art. 34, letra b); Art. 78.4, letra a); Art. 87).
- Ley 20/1991, de 7 de junio, de **Modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias** (Disposición Adicional Octava apartado uno).
- Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de **Presupuestos Generales del Estado para 1992** (Art. 36, párrafo segundo; se deroga la Disposición Adicional Decimonovena).
- Ley 9/1992, de 30 de abril, de **Mediación en Seguros Privados** (Art. 32).
- Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del **Impuesto sobre el Valor Añadido** (Art. 23 nº 1 del apartado Uno y Apartado Dos; Art. 70, suprimiendo la letra d) del número 3º

del apartado uno y apartado dos del mismo Art.; Art. 80; Art. 82, apartado uno, Art. 89; Art. 111; Art.114; Art. 123, apartado cinco número 4; Art. 135, al que se añade un apartado 3; Art. 136, al que se añade una letra c) al párrafo segundo del número 1; Art. 137).

- Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de **Impuestos Especiales** (Art. 65 apartado 1 letra d; Art. 66, apartado 1, al que se añade la letra l; Art. 67, letra b; Art. 70, al que se añade el apartado 6).
- Ley 19/1994, de 6 de julio, de **Régimen Económico y Fiscal de Canarias** (Arts 25, 30,31,34,35 apartado 1, 40, 41,44, 66 apartado 2 letra b y 70 apartado 2).
- Ley 28/1994, de 18 de octubre, del **Régimen del Personal de la Guardia Civil** (Art. 5.3).
- Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de **Arrendamientos Urbanos** (Art. 36.6).
- Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las **Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias** (se suprime el apartado 2 del Art. 1; se da nueva redacción a la letra b del apartado 1 del Art. 4 y a la letra c) del apartado 2 del mismo artículo; Arts 6, 7 y se añade un apartado 4 al Art. 8, se modifica el apartado 2 del Art. 15 y se suprime la Disposición Transitoria Única).
- Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de **Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social** (se deroga el Art. 27).
- Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de **Represión del Contrabando** (Art. 11; Art. 12, apartado 2 letra a) y b); Art. 14).
- Ley 13/1995, de 18 de mayo, de **Contratos de las Administraciones Públicas** (se añade al Art. 9 un nuevo apartado 2, pasando el actual a 3; Art. 160, apartado 2 al que se le añade la letra f).

- Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de **Ayudas y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual** (se deroga la Disposición Adicional Segunda números 2 y 3).
- Ley 5/1996, de 10 de enero, de **creación de determinadas Entidades de Derecho Público** (Art. 3; Art. 4.1, párrafo segundo; Art. 5, apartados 2 y 3; Art. 6.3; Art. 10, apartado 2 letra c); Art. 12.5 letra 2 y 12.6; Art. 14; Art. 15.4 y se añade un apartado 5; Disposición Adicional Única, apartado 3).

B) Leyes que se derogan

- Ley 59/1967, de 22 de junio, de **Ordenamiento de Funcionarios Públicos de Guinea Ecuatorial**.

C) Relación de Reales Decretos Legislativos que se modifican

- Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, **Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado** (Art. 3, apartado 1 letra a; se añade un segundo párrafo al Art. 16 apartado 1; Art. 31, apartado 4; Art.39, apartado 1, segundo párrafo; Arts. 41, 44 y 59; Disposición Adicional Tercera apartado 1; se incluye una Disposición Adicional Décima).
- Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, **Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria** (al Art. 5 se le adiciona un segundo párrafo; Art. 61, punto 2 párrafo primero y se añade un segundo párrafo al punto 5; Art. 58.2, Art. 71 punto 1, párrafo primero, y el primer párrafo del punto 2, Art. 79, al que se añade un apartado 7; Art. 81; Art. 95, punto 1; Art. 153).
- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, **Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social** (Arts. 7.1, párrafo primero y 7.5; 92; 109.2; 113.2; 139.4 párrafo 2; 144 número 1 último párrafo; 199; 231.c,d,e y g; se añade un

apartado al Art. 215; se añade un párrafo al 219.2; 233; Disposición Adicional 5ª y Disposición Adicional 11ª).

- Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, **Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores** (Art. 48, apartado 4).

A efectos expositivos, el presente Dictamen se refiere a continuación al contenido del Anteproyecto y a las materias que resulten afectadas.

TÍTULO I: NORMAS FISCALES

Las normas fiscales se recogen en el Título I, que contiene 49 artículos, dos de ellos duplicados, estructurados en cuatro capítulos: “Impuestos Estatales”; “Impuestos Locales”; “Tasas y Precios Públicos”; “Otras Normas Fiscales”. Se encuentran además otras normas que afectan a este contenido en las Disposiciones Adicionales Tercera, Cuarta y Décima, en las Transitorias Primera, Segunda, Cuarta y Octava y en la Disposición Final Quinta.

Capítulo I: Impuestos Estatales

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Artículos 1 a 5 del Anteproyecto)

Seis son las modificaciones propuestas sobre la Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF:

- *Rendimientos del trabajo*. Serán remuneraciones en especie no computables la prestación indirecta de servicios de comedor o cantina y las entregas a los empleados, gratuitas o a precio inferior al de mercado, de acciones de la empresa o

sociedad dominante del Grupo, hasta 500.000 pesetas del valor de la retribución en especie en cada período impositivo.

- *Rendimientos del capital inmobiliario.* En los inmuebles urbanos no arrendados o subarrendados con valor catastral actualizado, si no existe aún valor catastral o no ha sido notificado al titular en la fecha de devengo del impuesto el valor de referencia será el 50 por 100 del computable a efectos del Impuesto sobre el Patrimonio.
- *Rendimiento Neto en Estimación Objetiva por signos, índices o módulos.* Se recoge íntegramente, con vigencia para 1997, el contenido del Art. 2 del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre Medidas Urgentes de Carácter Fiscal y de Fomento y Liberalización de la Actividad Económica, que aumentó el porcentaje de reducción hasta el 15 por 100 para 1996.
- *Aplicación opcional de la tarifa conjunta.* Se incluyen, en su caso, en la unidad familiar definida al efecto los hijos mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada.
- *Deducción por inversiones en primas de seguros.* Se modifica el régimen de la deducción en la cuota que contiene el Art. 78-4-a de la Ley del IRPF, por una parte haciendo extensible la deducción del 10 por 100 de las primas satisfechas a los distintos tipos de seguros antes excluidos siempre que los plazos de los rescates o duraciones sean de al menos diez años, y por otra excluyendo de la deducción algunos tipos de seguros antes acogidos a ella (los de montepíos y mutualidades no deducibles en la base cuando cubrían los riesgos de muerte o invalidez y los seguros colectivos).
- *Tributación de los no residentes.* Se rebaja el límite superior de la cuantía de la multa por incumplir la obligación de nombrar representante. Para los rendimientos inmobiliarios, se fija el domicilio fiscal de los no residentes en el del representante, en vez de en el de localización del inmueble, hasta ahora vigente; este último será el domicilio fiscal en defecto del anterior.

Impuesto sobre Sociedades (Disposición Adicional Tercera del Anteproyecto)

Las sociedades encuadradas antes del 31 de diciembre de 1994 en un grupo susceptible de tributación consolidada, con derecho por tanto a compensar pérdidas con los

beneficios generados por otras de su mismo grupo y que hubieran perdido tal derecho por alguna norma con rango de ley aprobada con posterioridad a esa fecha -salvo la Ley del Impuesto sobre Sociedades actualmente en vigor- recibirán del Estado la misma cuota que les habría correspondido de permanecer en el régimen de consolidación fiscal según la Ley vigente, en el plazo de cinco años y siempre que la suma de las cuotas de las afectadas no sea inferior a la que hubiese correspondido al grupo de haberse aplicado la declaración fiscal consolidada.

Impuesto sobre el Valor Añadido (Artículo 6 y Disposiciones Transitorias Primera y Segunda del Anteproyecto)

En un único y extenso artículo que a su vez constituye la sección segunda de este Capítulo se procede a modificar varios preceptos de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, regulándose en los casos pertinentes el régimen transitorio de su aplicación en las disposiciones de ese carácter del Anteproyecto. Los aspectos modificados en el IVA son los siguientes:

- Exenciones relativas a zonas francas, depósitos francos y otros depósitos (Art. 23 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA).
- Reglas especiales para determinar el lugar de realización de las prestaciones intracomunitarias de servicios (Art. 70 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA).
- Reglas especiales de aplicación para el cálculo de la base imponible en las recepciones de ejecuciones de obras intracomunitarias (Art. 82 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA).
- Modificación de la base imponible determinada por regla general o especiales en las entregas de bienes o prestaciones de servicios (Art. 80 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA).

- Supuestos, procedimientos y plazos de rectificación de las cuotas repercutidas y de las deducciones practicadas (Arts. 89 y 114 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA).
- Supuestos y plazos para las deducciones de las cuotas soportadas con anterioridad al comienzo de las actividades empresariales o profesionales (Art. 111 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA).
- Concepto de bienes inmuebles a efectos de las Operaciones excluidas del Régimen Simplificado (Art. 123 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA).
- Régimen Especial de bienes usados, objetos de arte, antigüedades y objetos de colección: ámbito del Régimen en las entregas intracomunitarias de medios de transporte nuevos; opción, requisitos y procedimiento para la aplicación del margen de beneficio global al cálculo de la base (Arts. 135 y 137 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA).

Nuevo Impuesto sobre las Primas de Seguros (Artículo 7 del Anteproyecto)

El Anteproyecto crea una nueva figura tributaria, que denomina Impuesto sobre las primas de seguros y define como “tributo de naturaleza indirecta que grava, en fase única, las operaciones de seguro y capitalización”.

El hecho imponible serán las operaciones de seguro, con las siguientes excepciones: seguros sociales obligatorios y seguros colectivos que instrumenten sistemas alternativos a los planes y fondos de pensiones; seguros sobre la vida; operaciones de reaseguro. El devengo del impuesto corresponderá al momento en que se satisfagan las primas de las operaciones gravadas, y la base imponible será el importe de dichas primas. Las entidades aseguradoras serán los sujetos pasivos del impuesto, y vendrán obligadas a su íntegra repercusión en las primas de los seguros objeto de gravamen, para lo que se atenderá a lo dispuesto por la normativa reguladora del IVA. El tipo impositivo será del 4 por 100, pudiendo modificarlo la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte (Artículo 8 del Anteproyecto)

Se detallan en el nuevo redactado los supuestos, plazo e inicio de la circulación o uso en España de los medios de transporte objeto de gravamen del impuesto establecido en los Arts. 65 a 67 y 70 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales. Se añade además un supuesto de exención, el traslado de residencia del titular a territorio español, tanto desde otro país como desde Canarias, Ceuta o Melilla, con algunos requisitos cautelares. Se precisa, por último, el concepto de sujeto pasivo en los casos de circulación transitoria de esos medios de transporte.

Capítulo II: Impuestos Locales

En el Capítulo II del Anteproyecto se modifican varios preceptos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, concretamente los Arts. 62 y 64, referentes al Impuesto de Bienes Inmuebles y el Art. 94, del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Impuesto de Bienes Inmuebles (Artículo 9 y DT Cuarta del Anteproyecto)

La primera modificación en el IBI, obligada por el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios Profesionales, sustituye en la enumeración de suelos sometidos al impuesto las anteriores calificaciones de los mismos por otras genéricas, que eliminan además la posible falta de concordancia con las normas locales y autonómicas actuales.

La segunda establece los requisitos de gratuidad y aprovechamiento público para la exención de carreteras, caminos, y demás vías terrestres y los bienes del dominio público marítimo, terrestre e hidráulico. Tales requisitos, por la redacción literal hasta ahora vigente, regían sin ambages sólo para las demás vías terrestres.

Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (Artículo 9 bis del Anteproyecto)

Se modifica el texto de este Impuesto, por una parte para adecuar el contenido de la exención de los vehículos destinados al uso de personas con discapacidad prevista en el mismo al redactado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y, por otra, para establecer una referencia concreta sobre el grado de minusvalía requerido para la exención, cuyo mínimo queda fijado en el 33 por 100 de acuerdo al baremo establecido en la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, de Pensiones no Contributivas.

Capítulo III: Tasas y Precios Públicos (Artículos 10 a 32 y Disposición Adicional Cuarta del Anteproyecto)

El Anteproyecto modifica, en la sección primera del Capítulo III del Título I, cuantías y tarifas de numerosas tasas y cánones vigentes, cambia algunos preceptos de unas y otros y crea nuevas figuras de ambos tipos, derogando en dos ocasiones tasas vigentes hasta ahora, que son sustituidas en otras tantas por las de nueva creación.

En dicha sección se establece asimismo, como elemento susceptible de tasa entre los previstos en el Art. 13 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, la participación como aspirantes en oposiciones, concursos o pruebas selectivas de acceso a las Administraciones Públicas, así como en pruebas de aptitud que organice la Administración como requisito previo para el ejercicio de profesiones reguladas por parte de profesionales de la UE.

De entre las tasas de nueva creación cabe citar las siguientes, que serán objeto de comentario en el apartado de observaciones particulares de este Dictamen: Tasa por expedición de guías de circulación para máquinas recreativas y de azar de los tipos “A”, “B” y “C” en todo el territorio nacional; canon por reserva de cualquier frecuencia del dominio público radioeléctrico; por inscripción y por acreditación catastral; por

prestación de servicios y realización de actividades de la Administración del Estado en materia de meteorología; tasa de seguridad aeroportuaria. De entre las modificaciones sustantivas de las tasas será objeto de observación la modificación del hecho imponible, exenciones, cuotas, tarifas y recargos de la tasa por expedición de permisos de trabajo a extranjeros.

La segunda sección del mismo Capítulo modifica las cuantías de venta, suscripción y anuncios en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial del Registro Mercantil.

Capítulo IV: Otras normas tributarias (Artículos 33 a 49 y Disposiciones Adicional Décima, Transitoria Octava y Final Quinta del Anteproyecto)

El Anteproyecto contempla además, en el Capítulo IV del mismo Título, las siguientes actuaciones sobre la normativa tributaria, de variado alcance y extensión:

- Modifica la tipificación de conductas de las sociedades transparentes como infracción grave en la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, en la que incluye además, entre los supuestos en los que permite la cesión de datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria, la protección de los derechos e intereses de los menores e incapacitados por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Público.
- Especifica los sujetos susceptibles de incurrir por su conducta en infracción administrativa de contrabando, tipificada en el Art. 11 de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, solventa el posible error de interpretación sobre el importe consignado en la letra a) de su Art. 12, referido a la multa mínima pero atribuible en el redactado vigente al valor del alijo, y reduce en la letra b) del mismo artículo el plazo mínimo del cierre temporal por sanción.
- Modifica los Arts. 70, 73 y 77 y la Disposición Adicional Segunda de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, que contienen los procedimientos y plazos para la fijación y notificación de los valores catastrales, así

como para los casos en que los municipios se hallen afectados por procesos de revisión o modificación de dichos valores y en los supuestos de discrepancias comprobadas entre los datos catastrales y la realidad inmobiliaria. Para los municipios con más de 750.000 unidades urbanas se fijan ahora plazos especiales para estos procesos, y se limita a los de más de 200.000 unidades urbanas la opción de revisión no simultánea de los valores catastrales y de gravámenes diferenciados en el IBI por tal motivo.

Señala además la competencia de la jurisdicción económico-administrativa del Estado para la resolución de contenciosos surgidos en los actos contemplados en el Art. 77 citado.

- Establece un extenso procedimiento para que la referencia catastral de los bienes inmuebles, definida en los Arts. 62 y 63 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se configure como identificación exacta e inequívoca de cada bien de esa naturaleza y sea de obligada consignación en todos los documentos en los que se ponga de manifiesto cualquier alteración de orden físico, económico o jurídico del mismo. En el caso de los notariales regula, para garantía de esa constancia y coincidencia, los deberes del fedatario en distintos supuestos. Y establece el procedimiento administrativo para su requerimiento, resolución, efectos y comunicación del incumplimiento de esas obligaciones.

Postpone hasta 1988 la aplicación de lo establecido en el ámbito de la referencia catastral para los bienes rústicos.

- Faculta a la Agencia Estatal de Administración Tributaria para desarrollar y vender los impresos para el cumplimiento de las obligaciones de declarar y liquidar así como para el desarrollo y venta de los programas y aplicaciones informáticas para la generación de las mismas. La Agencia llevará a cabo ella misma, o por contrato o convenio, tales trabajos y fijará los precios de venta por resolución de su Presidente atendiendo al

coste del servicio. Las intrusiones en distribución, venta o comercialización de impresos, programas y aplicaciones serán consideradas infracción grave, con multas de 150.000 a 1.000.000 de pesetas, siendo la Agencia competente para instruir y resolver el procedimiento.

- Modifica varios aspectos del régimen económico y fiscal especial para Canarias, en lo referente a: los requisitos para beneficiarse de los incentivos a la inversión; los ámbitos subjetivo y objetivo de aplicación de la Zona Especial Canaria, la organización y composición de los órganos de gobierno y administrativos del Consorcio de dicha Zona, la Comisión Consultiva del Consorcio, y las excepciones al régimen mercantil y los requisitos especiales, constitutivos, de inscripción y tributarios, para las entidades acogidas al régimen especial de la Zona; los tipos de la tarifa del Impuesto General Indirecto Canario. Establece además un procedimiento para que la Comunidad Autónoma garantice la suficiencia financiera de sus corporaciones locales, compensando con una mayor participación en el IGIC la minoración de ingresos que determinará la reducción, obligada por la normativa de la UE, de los tipos de gravamen del Arbitrio sobre la Producción e Importación en Canarias.
- Y establece que el acceso indebido a información obtenida por las Administraciones tributarias en el desempeño de sus funciones se considerará falta disciplinaria grave para los funcionarios públicos.

TÍTULO II: DE LO SOCIAL

Este Título aborda las propuestas de reforma en materia Social que se realizan en el Anteproyecto. El Título se divide en cuatro capítulos. El Capítulo I contiene normas que afectan básicamente a aspectos relativos a la Organización y Procedimientos de la Seguridad Social. El Capítulo II se refiere a la Acción Protectora, particularmente a la protección al desempleo, así como a algunas otras normas protectoras del sistema de

Seguridad Social. El Capítulo III incorpora modificaciones de la legislación sobre ayudas a los afectados por delitos de terrorismo, mientras que el Capítulo IV trata sobre Pensiones Públicas.

Capítulo I: Organización y Procedimientos de la Seguridad Social

El Capítulo I del Título II, está dividido en dos Secciones, una primera sobre *Organización* y la Segunda relativa a *los Procedimientos*. Consta de un total de trece artículos, (Arts. 50 al 62, ambos inclusive), con el siguiente contenido:

- *Adscripción de los recursos económicos y patrimoniales del Instituto Social de la Marina a la Tesorería General de la Seguridad Social*, así como de las cuentas representativas del neto patrimonial de dicho Instituto para ser incluidas en el balance de dicho servicio común, lo que hasta la fecha no sucede, y parece ocasiona desajustes en el sistema financiero de la Seguridad Social que, como sistema único, tiene constituido en la Tesorería un fondo de estabilización único, con el fin de atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos.
- *Sujeción de la Seguridad Social a los principios y procedimientos establecidos en el Plan General de la Contabilidad Pública* en cuanto a la amortización anual del inmovilizado material.
- Aplicación de la normativa vigente sobre auditoría de cuentas contenida en la Ley 19/1988, de 12 de julio y su Reglamento de desarrollo a las auditorías que obligatoriamente han de presentar las Agencias de colocación sin ánimo de lucro, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 4 del Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan las Agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo. Se trata así de verificar la idoneidad, racionalidad de las cuantías y el equilibrio de gastos e ingresos de dichas agencias.
- Los *conciertos* que el Instituto Nacional de la Salud suscriba para la prestación de servicios, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 199 de la Ley General de Seguridad Social, no precisarán la autorización del Departamento Ministerial, siéndoles de

aplicación lo establecido en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. A tal fin, se incorpora un nuevo párrafo al apartado 2 del Art.160 de esta última Ley que incluye en el procedimiento de adjudicación que en dicho precepto se contempla, los contratos relativos a la prestación de asistencia sanitaria concertada con medios ajenos derivados de un convenio de colaboración entre las Administraciones Públicas o de un contrato marco adjudicado con sujeción a las normas de la citada Ley.

- Se sustituye la función interventora previa en *Hospitales* y demás *Centros Sanitarios dependientes del Instituto Nacional de la Salud* por el *control financiero* de carácter permanente a cargo de la Intervención General de la Seguridad Social. Dicha sustitución se llevará a cabo gradualmente en la forma que determine el Ministro de Economía y Hacienda y deberá haberse concluido con anterioridad al 31 de diciembre de 1999.
- *Deducción de deudas del Sector Público con la Seguridad Social.* Se autoriza al Gobierno para establecer un procedimiento de deducción que permita retener a favor de la Seguridad Social los importes adeudados a la misma por la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Diputaciones, Cabildos, Ayuntamientos y demás entidades que integran la Administración Local, las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de dichas Administraciones, las
- Empresas Públicas y demás Entes Públicos. La posibilidad de compensación de deudas y créditos recíprocos entre las Administraciones y Entes Públicos, sancionando en favor de la Seguridad Social el principio de la deducción del importe de créditos que la misma tenga respecto a las Administraciones Públicas, está regulada actualmente en la Disposición Final Segunda de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985. Ahora se pretende extender el

procedimiento de deducción a las Comunidades Autónomas, Diputaciones y Cabildos que no figuraban expresamente incluidos en la citada Disposición Final Segunda.

- *Adquisición y pérdida de beneficios en la cotización.* La dispersión normativa existente en relación a las subvenciones y bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social y la que existe respecto a los requisitos para ser beneficiario y respecto a su pérdida, lleva a proponer una norma de carácter general en la que se contemple de forma que no deje lugar a dudas que únicamente podrán obtener reducciones en las cuotas de la Seguridad Social, bonificaciones en las mismas o cualquier tipo de beneficios en la cotización, las empresas y demás sujetos responsables que se consideren al corriente en el pago de las mismas en la fecha de su concesión.

Igualmente se prevé que la falta de ingreso en plazo reglamentario de las cuotas de Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta, devengados con posterioridad a la obtención de los beneficios, dará lugar a la pérdida automática respecto de las cuotas correspondientes a periodos no ingresados en dicho plazo.

- *Acceso a los diagnósticos por parte de los facultativos de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales que colaboran en la gestión de la Incapacidad Temporal.* La Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, estableció la posibilidad de que la cobertura de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes se lleve a efecto por parte de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y

-

Enfermedades Profesionales. Por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, en el que se regula la forma de colaboración en materia de gestión de las prestaciones de incapacidad temporal. El Reglamento contiene diversas disposiciones sobre el seguimiento y control de las prestaciones económicas de incapacidad temporal gestionadas por las Mutuas y, así, se establece en el Art. 73.1 que “las Mutuas (...) ejercerán, a través de los servicios

médicos de que dispongan el seguimiento y control de las prestaciones otorgadas por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes del personal al servicio de aquellas de sus empresas que hayan optado por formalizar esta cobertura con la entidad, pudiendo instar la actuación de la Inspección Médica de la Seguridad Social en los mismos términos que se reconoce a las empresas en la Orden del Ministerio de Trabajo, de 21 de marzo de 1974 (...). Asimismo se prevé (Art. 73.3) que “los trabajadores (...) que se encuentren percibiendo de la Seguridad Social el subsidio correspondiente a la situación de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes deberán, sin perjuicio de continuar recibiendo la asistencia sanitaria del organismo público competente en cada caso, someterse a los controles médicos que se establecen (...) cuando sean requeridos para ello por la Mutua (...)”. Con el fin de que el seguimiento y control de la enfermedad pueda ejercerse de forma más eficaz y rigurosa, se propone establecer mecanismos que posibiliten que los facultativos de las Mutuas puedan acceder a los diagnósticos que motivan la situación de incapacidad temporal, con las garantías de confidencialidad en el tratamiento de los datos que se establezcan. El Anteproyecto de Ley no regula esos mecanismos sino que remite tal regulación a un futuro desarrollo reglamentario.

- Se atribuye al *orden jurisdiccional social* la *competencia para entender los recursos* contra las decisiones de la Entidad Gestora relativas a la exigencia de devolución de las prestaciones indebidamente percibidas y al reintegro de las prestaciones de cuyo pago sea responsable el empresario, así como las relativas al abono de la prestación de pago único, y a la imposición de sanciones a los trabajadores por faltas leves y graves. Conforme a la actual redacción del Art. 233 de la Ley General de la Seguridad Social, las decisiones de la entidad gestora competente, relativas al reconocimiento, denegación, suspensión o extinción de cualquiera de las prestaciones por desempleo, son recurribles ante los órganos jurisdiccionales del Orden Social. Sin embargo, cuando se trata de la devolución de prestaciones indebidamente percibidas como consecuencia de conductas tipificadas como infracción laboral, la aplicación de la Ley 8/1988, suscita dudas sobre la competencia jurisdiccional del proceso para la

devolución de prestaciones indebidas cuando ha mediado una sanción que lleve aparejada tal devolución. El problema surge debido a que la resolución administrativa en la que se establece la sanción es recurrible ante la jurisdicción contencioso administrativa, puesto que el Art. 50 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social determina que “el procedimiento sancionador se ajustará a lo previsto en la presente Ley, siendo de aplicación subsidiaria las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo”, y la Disposición Adicional Séptima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común así también lo establece.

La propuesta de modificación sólo representa una novedad en cuanto a la atribución expresa de la competencia al Orden Social para conocer los recursos contra las sanciones por faltas *leves y graves*, conforme a lo establecido en el Art. 46, apartados 1 y 4 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, es decir, las que corresponde imponer a la Entidad gestora, sin que alcance a las sanciones por faltas *muy graves* que competen a la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social.

- *Modificación del Régimen de Seguridad Social de los asegurados que prestan servicios en la Administración de las Comunidades Europeas.* Se modifica la Disposición Adicional 5ª del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de manera que la transferencia de asegurados en el sistema de Seguridad Social al sistema de pensiones del personal de las Comunidades Europeas, acarreará la desvinculación del primero, al igual que ya ocurre con respecto a quienes están acogidos a Clases Pasivas, salvo que el interesado suscriba Convenio Especial con la Seguridad Social a través del cual podría quedar protegido por las contingencias que el mismo posibilita cubrir (invalidez y, en su caso, asistencia sanitaria), excluyéndose las pensiones de jubilación y las prestaciones por muerte y supervivencia, que son objeto de transferencia.
- *Gestión de las prestaciones económicas por maternidad.* Se modifica la Disposición Adicional Undécima **Ter** del TRLGSS, con el fin de dotar de habilitación legal al

pago de la prestación de maternidad por el INEM, al igual que la incapacidad temporal, cuando el trabajador esté percibiendo la prestación por desempleo, y pase a la situación de maternidad. Se trata de una mejora técnica que acaba con algunas dudas que plantea la redacción dada a la Disposición Adicional Undécima **Ter** por el Art. 38 de la Ley 42/1994, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

- *Modificación del Art. 109 de la Ley General de la Seguridad Social a fin de acotar los conceptos excluidos de la base de cotización por tener carácter de indemnizaciones o suplidos.* Se propone una reforma de la actual regulación por la que se incorporan precisiones en su redacción, que pretenden redundar en el carácter de suplido e indemnización de los conceptos retributivos no sujetos a cotización, con el fin de homogeneizar su tratamiento con el que reciben en el ordenamiento tributario.
- *Se imputa a los responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar los recargos de mora y apremio* establecidos en el Art. 27 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. La redacción actual imputa dicha responsabilidad *al empresario*, lo que en algunos casos ha motivado dudas interpretativas en supuestos de responsabilidad solidaria e incluso subsidiaria. Se

pretende clarificar el texto de la Ley evitando esas dudas interpretativas que en ocasiones se han dado.

Capítulo II: Acción Protectora del sistema de la Seguridad Social

Las medidas contenidas en este Capítulo incorporan básicamente diversas mejoras técnicas en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y también afectan levemente a algunos aspectos de la cobertura de determinadas prestaciones.

- Se da nueva redacción al Art. 231.e) de la Ley General de la Seguridad Social, a fin de incorporar como *obligación de los trabajadores la de solicitar la baja en las*

prestaciones por desempleo cuando se produzcan situaciones de suspensión o extinción del derecho o se dejen de reunir los requisitos exigidos para su percepción, en el momento de la producción de dichas situaciones. El incumplimiento de la anterior obligación se completa con la tipificación de la infracción y sanción correspondiente que se incorpora a la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social a cuyo fin se modifica el Art. 30.2.2 de dicha Ley.

- Se modifican las letras c), d) y g) del Art. 231 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, con el fin de establecer como *obligaciones de los trabajadores* las que en dicho precepto se recogen respecto al Instituto Nacional de Empleo, que tras la regulación de las Agencias de Colocación y los Servicios Integrados para el Empleo, deben serles también *exigidas en sus relaciones con las nuevas entidades de intermediación en la colocación*. Así y en concreto, se establecen como obligaciones de los trabajadores cuyo incumplimiento origina infracciones las siguientes: participar en los trabajos de colaboración social, programas de empleo o en acciones de promoción, formación o reconversión que determine la Entidad asociada a los Servicios Integrados de Empleo, aceptar la colocación adecuada que se le ofrezca por la Agencia de colocación, renovar la demanda de empleo en la fecha y forma que se determine por la Agencia o la entidad asociada, así como devolver el justificante de comparecencia para cubrir la oferta de empleo.
- Se completan las anteriores obligaciones con la *tipificación de las correspondientes infracciones y su sanción* por lo que se introduce la correspondiente modificación en el Art. 30 apartados 1 y 2.1 de la Ley 8/1988, de 7 de abril.
- Se añade un nuevo apartado al Art. 215 y un nuevo párrafo al 219.2 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social a fin de establecer que, para ser beneficiario del subsidio de desempleo, la *carencia de rentas* y, en su caso, el *requisito de responsabilidades familiares* en los supuestos en que el mismo es exigible para el reconocimiento del derecho, hayan de concurrir además de en el

momento de la solicitud *durante toda la percepción* del mismo. Asimismo, se prevé su extinción por la obtención de rentas superiores a las establecidas en el Art. 215, apartado 1.1. y 1.3 y por dejar de reunir el requisito de responsabilidades familiares previsto en los apartados 2 y 3 del mismo artículo. Su finalidad sería reforzar el carácter asistencial del subsidio evitando que lo perciban personas que han dejado de reunir los requisitos para su disfrute. En este sentido se equipararía la nueva regulación a la normativa aplicable a los trabajadores desempleados subsidiados del Régimen Especial Agrario.

- Equiparación de la *suspensión del contrato de trabajo por maternidad en los casos de adopción*, a los de filiación biológica.
- *Se amplía el ámbito de cobertura de la prestación de invalidez en su modalidad no contributiva*, para lo que se da nueva redacción al último párrafo del número 1 del Art. 144 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, y se añade un nuevo párrafo al final del mismo número del citado artículo. En virtud de esta nueva redacción se establece la recuperación automática de la pensión de invalidez no contributiva para los beneficiarios que sean contratados por cuenta ajena o que se establezcan por cuenta propia, cuando se les extinga su contrato o dejen de desarrollar su actividad laboral, a cuyo efecto no se tendrán en cuenta, en el cómputo anual de sus rentas, las que hubieran percibido en virtud de su actividad laboral, por cuenta propia o ajena. La anterior redacción de la norma que se pretende modificar, limitaba el alcance del derecho a recuperar la pensión de invalidez en su modalidad no contributiva, a los beneficiarios contratados como *aprendices*.
- El Capítulo IV está integrado exclusivamente por la modificación del *concepto de pensiones públicas* contenido en el Art. 37 de la Ley 4/ 1990, de 29 de julio, que venía siendo reiteradamente reproducido en sucesivas leyes de presupuestos sin que, hasta la fecha, se hubiera procedido a adecuarlo a los cambios legislativos acaecidos desde la promulgación de aquella ley. Así, se añaden en el apartado b) las pensiones

de modalidad no contributiva de la Seguridad Social establecidas por la Ley 26/1990, así como los subsidios económicos de garantía de ingresos mínimos y de ayuda por tercera persona previstos en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos, mientras que se eliminan las otorgadas por la extinta Mutuality Nacional de Previsión de la Administración Local.

TÍTULO III: DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En líneas generales, este Título se dedica a modificar un variado elenco de disposiciones relativas al régimen aplicable al personal al servicio de las Administraciones Públicas. A pesar de la variedad de materias, áreas de las Administraciones Públicas y normas afectadas por las modificaciones contenidas en el Anteproyecto, y de su dispersa ubicación en el conjunto de capítulos y secciones que conforman este Título, se exponen a continuación algunas de las más significativas intentando sistematizarlas por materias.

Capítulo I: Retribuciones y situaciones

- **Aspectos retributivos:**

Se modifica el régimen regulador de las *pagas extraordinarias* para recoger su forma de devengo en situaciones excepcionales tales como no haber completado seis meses de servicio, estar disfrutando licencia sin sueldo o haber cesado en el servicio activo (Art. 77: Modificación del régimen de retribuciones de los funcionarios del Estado - pagas extraordinarias).

Asimismo, se atribuye al Gobierno la aprobación de las cuantías y condiciones de las *retribuciones complementarias de los funcionarios de la Administración de Justicia*, acomodando la regulación actual a la común para la aprobación de normas retributivas del conjunto de los empleados públicos (Art. 86: Modificación del

régimen retributivo de los funcionarios de la Administración de Justicia - complementos de destino-).

Se faculta al Gobierno para adecuar las *retribuciones del personal de cupo* de las instituciones sanitarias sustituyendo el sistema de pago por cartilla familiar hasta ahora vigente para este grupo, por el pago por Tarjeta Individual Sanitaria (TIS), equiparándolos así con los profesionales de los Equipos de Atención Primaria y en consonancia con la casi práctica superación del sistema de cartilla por el de TIS (Art. 91).

- Modificaciones relacionadas con la movilidad, la permanencia del personal y el régimen de provisión de puestos de trabajo dentro de las Administraciones Públicas:
 - Con respecto a los *traslados de funcionarios* (Art. 78.4) que ocupen puestos no singularizados por necesidades de servicio *mediante adscripción* por el titular del órgano competente, se especifica que, además de que el puesto de destino habrá de ser del mismo nivel y complemento específico y dentro de la misma localidad, se tratará de un puesto que haya de cubrirse mediante el mismo procedimiento de provisión que el de procedencia. Esta última matización viene a sustituir al anterior requisito de que los puestos de destino fueran de la “misma naturaleza”, concepto que, por su ambigüedad había generado bastantes controversias.
 - Se modifica sustancialmente el *régimen de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios públicos*. (Art. 78, que suprime el requisito de realización de concurso previo para cubrir las vacantes correspondientes a plazas incluidas en las convocatorias para ingreso de nuevo personal, entre quienes ya tuvieren la condición de funcionarios). Con ello se pretende romper con las rigideces que imponía “la dicotomía concurso previo/nombramiento de funcionarios de nuevo ingreso” una vez que “la movilidad en las Administraciones Públicas no se circunscribe al concurso y fórmulas subsidiarias de carácter individual, como comisiones de servicio o adscripciones provisionales, sino que reviste una variedad de formas, cuya actuación

conjunta y global se contempla dentro de la planificación de los recursos humanos”, según reza la propia Memoria del Anteproyecto.

- *Creación de distintas plazas* a proveer mediante concurso de méritos y que no computan en la relación de puestos de trabajo asignada al Ministerio correspondiente (Art. 87: Modificación del Art. 25 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial; Art. 101: Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado).
- En esa misma dirección se da *opción al personal laboral fijo* de distintos organismos públicos a que acceda a las pruebas selectivas *para el ingreso en el cuerpo y escala de funcionarios* a los que estuviera adscrito el puesto de trabajo que hubieran venido desempeñando hasta el momento. Modificaciones de este tipo se encuentran en el Art. 95 (Modificación de la Disposición Transitoria Decimoquinta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública) y en el Artículo 101 - según Addenda- (Creación de las Escalas de Especialista y Auxiliar

Técnico de Organismos Autónomos, Especialidad de Sanidad y Consumo, de los Grupos C y D respectivamente).

- Igualmente se establecen cambios en el régimen de la *excedencia voluntaria*. Así, en el Art. 79, en primer lugar, se elimina el plazo máximo de permanencia en situación de excedencia voluntaria por interés particular. En segundo lugar, por la vía de la declaración en excedencia voluntaria, se extiende esa eliminación de la obligación de reingreso a los funcionarios públicos en situación de excedencia especial, cuando finalice la causa que determinó el pase a una situación distinta a la de servicio activo.
- Entre las diversas modificaciones relativas al *régimen del personal militar* incluidas en la Sección Segunda del Capítulo I, destaca la extensión al mismo de los efectos que surte la situación de excedencia voluntaria por cuidado de hijos en la Administración civil, en cuanto a que será computable a efectos de trienios y derechos pasivos el tiempo permanecido en esta situación (Art. 82).

- Dentro de las disposiciones dedicadas específicamente al personal estatutario de la Seguridad Social, que se aúnan en la Sección Cuarta del Capítulo I, se regula también el *reingreso provisional* del personal de instituciones sanitarias que se hallara en excedencia sin reserva de plaza. Si la norma general prevé que su reingreso se produzca mediante participación en concurso de traslado, el reingreso provisional se produce por adscripción a una plaza que haya quedado vacante. El cambio que introduce el Anteproyecto consiste en que el reingreso provisional sólo habrá de producirse, a ser posible y a diferencia de la situación anterior, en una plaza vacante de la correspondiente categoría y especialidad en la *misma* Área de Salud en que fue concedida la excedencia, y sólo de no existir vacante en ella, se podría solicitar el reingreso en cualquier otra (Art. 88).
- Se incluyen varias disposiciones relativas al *personal empleado en distintas áreas de la Administración o de empresas estatales*, en previsión de su eventual cambio de forma jurídica o que queden excluidos de la consideración de sector público.

Previsiones de este tipo se encuentran en el Art. 89 referido a la posibilidad que abrió el R.D. Ley 10/1996, de 17 de junio, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, así como en el último párrafo del Art. 79, con respecto al segundo caso. En ambos supuestos se les garantizan unas condiciones adecuadas en caso de reingreso; en el primero, el personal estatutario fijo del SNS que se incorpore a entidades con personalidad jurídica propia se podrá incorporar a su antiguo puesto de origen durante un periodo máximo de tres años si estuviera vacante o, de haber sido amortizado, a otra plaza de su misma categoría, área de salud y modalidad de atención sanitaria. En el segundo caso, se les declarará en situación de excedencia voluntaria por interés propio, es decir, sin plazo máximo de permanencia en la situación, pero, además, sin periodo de permanencia mínima en la misma.

- Se facilita *la permanencia voluntaria en el servicio activo de los funcionarios públicos* hasta la edad de setenta años, salvaguardando lo previsto para algunos Cuerpos y Escalas que ya dispongan de normas específicas en la materia (Art. 81 bis).

Capítulo II: Otras normas reguladoras del régimen de los funcionarios públicos

Las restantes normas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas, que se incluyen en el Capítulo II del Título III, proyectan la modificación de diversos artículos y disposiciones del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, tendiendo a delimitar el alcance de los derechos pasivos en favor de ciertos beneficiarios, así como a solventar dificultades de interpretación de algunos de sus preceptos. En tal sentido las modificaciones propuestas son de forma sintética las siguiente:

- **Clases Pasivas:**

- Se suprimen las referencias a *los separados del servicio y sancionados con pérdida de empleo*, ya que los *derechos pasivos de este personal* pasan a regularse en una Disposición Adicional Décima que se incorporará al Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas.
- Se prevé un *procedimiento de reintegro de cantidades indebidas* a cargo de sucesivas mensualidades de pensión cuando el perceptor siga siendo beneficiario de la misma prestación o de cualquiera otra de Clases Pasivas.
- Se da nueva redacción al apartado 1 del Art. 59 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas, que trata *los supuestos de extinción de pensiones de clases pasivas en favor de familiares*, con el fin de evitar las discrepancias interpretativas a que ha venido dando lugar la falta de mención expresa en el texto actual a las pensiones causadas por el personal militar y asimilado de las Fuerzas Armadas, Cuerpos de Seguridad del Estado, funcionarios de carrera de las Cortes Generales y de la Administración de Justicia.

- También se incluye una distinta redacción del primer párrafo del apartado 2 del Art. 59 de la misma Ley, introduciendo la modificación operada por el Art. 52 de la Ley 31/1991, de 31 de diciembre, en el artículo 41 de la de Clases Pasivas, de forma que tendrá la *condición de huérfano* incapacitado no sólo quien haya adquirido la incapacidad antes del cumplimiento de los 21 años de edad, sino también cuando dicha *incapacidad* hubiera sido *contraída en cualquier fecha anterior al fallecimiento del causante*. Además, se matiza la regla general de extinción por cumplimiento de la edad de las pensiones que no vinieran percibiéndose a 31 de diciembre de 1984, admitiendo en determinadas circunstancias que los huérfanos mayores de 21 años no incapacitados perciban tales pensiones. Por último, se refunden los actuales párrafos segundo y tercero del artículo y se mejora así su redacción y comprensión.
- Se modifica la Disposición Adicional Tercera, número 1 de la misma Ley, incluyendo la situación de inhabilitación absoluta y la especial entre las causas de retiro forzoso.
- Se incluye en dicho Texto Refundido una Disposición Adicional Décima que regula, fundamentalmente, el reconocimiento de derechos pasivos a favor del personal civil y militar incluido en las letras a) a h) del apartado 1 del Art. 2 del Texto refundido (ámbito personal de cobertura) que haya perdido la condición de funcionario, cualquiera que fuese su causa.
- Se suprime la pensión ordinaria de jubilación o retiro por incapacidad o inutilidad permanente para el servicio y *se regula* en su lugar, *la pensión ordinaria de jubilación o retiro por incapacidad para todo trabajo*, definida en función de la inhabilitación por completo para la realización de toda profesión u oficio. Se mejora la cuantía de las pensiones extraordinarias por fallecimiento o incapacidad permanente para todo trabajo como consecuencia de actos de terrorismo.
- Se modifican y mejoran los requisitos necesarios para el *reconocimiento de las pensiones familiares de clases pasivas en los supuestos de adopción*, para lo cual se proyecta la supresión del requisito de que el adoptante o adoptado, según se trate de

pensión de orfandad o en favor de padres, hayan sobrevivido dos años al menos desde la adopción.

- **Otras normas:**

- El *abono de pensiones en favor de mutilados cuando no formen parte de las Fuerzas Armadas*, que realiza el Ministerio de Defensa, se transfiere a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda.
- Se declara aplicable el Art. 31 de la Ley 42/1994, de 31 de diciembre , de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, respecto a *las obligaciones de suministrar información de las prestaciones de clases pasivas cuya gestión tiene encomendada la Dirección General de Costes* de Personal y Pensiones Públicas y las Delegaciones provinciales del Ministerio de Economía y Hacienda, así como, en su caso, a MUFACE, ISFAS y MUGEJU.
- La Disposición final primera faculta a los Directores Generales de costes de personal y pensiones públicas del MEH y de Personal del Ministerio de Defensa para regular mediante resolución el procedimiento de reconocimiento de derechos pasivos del personal al que se refiere el Art. 102 de la Ley.
- La Disposición Final Tercera contiene una habilitación al Gobierno para que proceda a la elaboración de un Reglamento de Gestión de las Prestaciones complementarias del Fondo Especial de Mutualidades de funcionarios de la Seguridad Social.

TÍTULO IV: NORMAS DE GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

En este Título cabe destacar las modificaciones en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en la Ley de Patrimonio el Estado, en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en la Ley Reguladora del Patrimonio Nacional, así como en la Ley de Creación de Determinadas Entidades de Derecho Público.

Capítulo I: De la Gestión

Sección Primera: De la Gestión Financiera

Modificación del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (Artículos 107 a 109)

Las modificaciones propuestas pretenden por un lado, limitar la aplicación a los presupuestos, del reembolso del coste de los avales aportados como garantía en la parte correspondiente a las sanciones impuestas, en cuanto éstas sean declaradas improcedentes y dicha declaración adquiera firmeza, equiparando su tratamiento procedimental al de los intereses de demora. Por otro lado, por lo que se refiere a la autorización de gastos plurianuales, se pretende facilitar que la Administración comprometa gastos futuros, suprimiéndose la exigencia de que el gasto se inicie en el ejercicio en que se realiza la autorización. La modificación de la LGP, en lo relativo a la territorialización de las subvenciones, se realiza con el fin de adaptarla a la doctrina constitucional sobre el régimen jurídico del procedimiento de distribución de subvenciones.

Asimismo, la LGP pretende adecuarse a la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por lo que se refiere tanto a la autorización de gastos a realizar en ejercicios futuros para los contratos de obras que se efectúen bajo la modalidad de abono total de los mismos, como por lo que se refiere a los contratos menores.

Por último, el Anteproyecto de Ley prevé elevar del 7 por 100 hasta un máximo del 14 por 100 la cuantía de los anticipos de caja fija en el caso de la Agencia Española de Cooperación Internacional, ya que en dicho Organismo, dichos anticipos, a diferencia del carácter residual que tienen en el resto de la administración, constituyen un procedimiento fundamental para la gestión de los gastos corrientes de las Unidades de Cooperación en el Exterior.

Modificación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Artículos 110 a 113)

Las modificaciones de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales se centran en cuestiones de contabilidad y control. Las modificaciones propuestas pretenden adecuar dicha Ley por un lado, a la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y por otro, simplificar las normas de contabilidad de las Haciendas Locales con el fin de adecuarlas a la normativa mercantil vigente en cada momento.

Asimismo, con el fin de limitar los “déficit públicos excesivos” tal y como está previsto en el Art. 104 c del Tratado de Maastricht, se introducen nuevas medidas que pretenden potenciar el cumplimiento de las obligaciones de las administraciones locales en materia presupuestaria, condicionando a dicho cumplimiento, el acceso al crédito público y privado.

Por otro lado, se modifica la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, con el fin de incluir a las Diputaciones Provinciales, en idénticas condiciones que los municipios, en lo relativo al mecanismo compensatorio y de ejecución de deudas por cuenta de terceros, declarándose asimismo la responsabilidad solidaria de las Corporaciones Locales a efectos de compensaciones y retenciones de deudas a favor del Estado, respecto a las deudas contraídas por las entidades contempladas en el Art. 85 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por último, en la Disposición Transitoria Cuarta, se pretende que el suelo clasificado de urbanizable no programado con arreglo al Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, se mantenga con la calificación de suelo de naturaleza rústica a efectos tributarios.

Sección Segunda: De la Gestión Patrimonial

Modificación de la Ley del Patrimonio del Estado (Artículo 114)

Las modificaciones de la Ley del Patrimonio del Estado son básicamente procedimentales con el fin por un lado, de adecuar la normativa al futuro proceso de venta de acciones del Patrimonio del Estado y por otro, de racionalizar, optimizar y

mejorar la gestión de dicho Patrimonio. Se eliminan algunas de las restricciones existentes en la Ley y se amplía la capacidad de la Dirección General de Patrimonio en lo relativo a la venta de bienes del Patrimonio del Estado y a las concesiones administrativas en dominios públicos.

Modificación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Artículos 118 y 119).

Mediante la modificación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se pretende que determinados contratos se rijan por normas de derecho privado y que los contratos de obra bajo la modalidad de abono total del precio sean pagados por la Administración a partir del momento de la recepción de la obra y no mediante anticipos. A este respecto, cabe reseñar la inclusión de un apartado mediante el cual el Gobierno se reserva el derecho a acordar la financiación de todos o parte de los pagos previstos, mediante el cobro de un peaje o tasa por el uso de la infraestructura realizada.

Asimismo, en esta Sección se incluyen modificaciones de **la Ley del Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas (Art. 115)**, **la Ley Hipotecaria (Art. 116)**, **la Ley de Arrendamientos Urbanos (Art. 117)**, que persiguen la mejora de la gestión patrimonial y un ahorro del gasto.

Capítulo II: De la Organización

Modificación de la Ley Reguladora del Patrimonio Nacional (Artículo 120)

Se propone la modificación de los apartados 5 y 6 del Art. 9 de la Ley 23/1982, de 16 de junio, que regula el Patrimonio Nacional, debido a la escasa actividad comercial que desempeña en la actualidad dicho organismo. Se pretende así que a partir del 1 de enero de 1997 el Patrimonio Nacional se rija según las normas aplicables a un Organismo

Autónomo Administrativo y no a las de un Organismo Autónomo de carácter Comercial, como venía haciéndose hasta ahora. Esta modificación supone que sus presupuestos quedarán sometidos al régimen público, su actividad quedará sujeta a la Ley de Contratos del Estado y su personal a la Ley 30/1984 sobre reformas de la función pública.

Modificación del Régimen Jurídico de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) (Artículo 121)

Para adecuar la gestión y amortización de la deuda histórica generada por el Instituto Nacional de Industria de la forma menos gravosa posible, se modifican los Arts. 10, 12, 14 y 15 y la Disposición Adicional Única de la Ley 5/1996, de 10 de enero, de creación de determinadas Entidades de Derecho Público.

Asimismo, los **Arts. 122 al 126** introducen modificaciones en el Régimen Jurídico de organismos como la Agencia Industrial del Estado, el Ente Público Radiotelevisión Española, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Organismo Autónomo Comercial «Escuela de Organización Industrial».

TÍTULO V: DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

El Título V está compuesto de siete Capítulos que corresponden a diversas áreas de acción administrativa.

Capítulo I: Acción Administrativa en materia de inversiones públicas

Las medidas contenidas en este Capítulo tienen como objeto racionalizar y mejorar la prestación de los servicios públicos, ampliando la participación de la iniciativa privada en materia de inversiones públicas en infraestructuras (autopistas en régimen de concesión, carreteras estatales e infraestructuras ferroviarias), al facilitar las condiciones de acceso.

Modificación de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, sobre la construcción, conservación y explotación de las autopistas en régimen de concesión (Artículo 127)

El Anteproyecto propone la ampliación del objeto social de las sociedades concesionarias para incorporar además de la explotación de las áreas de servicio otras actividades conexas con su objeto principal (estaciones de servicio, centros integrados

de transporte y aparcamientos). Asimismo permite la concurrencia a procedimientos de adjudicación de vías de peaje en el extranjero y conservación de carreteras en España. Se permite ampliar el plazo máximo de concesión de 50 a 75 años, y retrasar, excepcionalmente, la devolución de los anticipos reintegrables y préstamos subordinados hasta que la sociedad obtenga resultados positivos, siempre que se siga el plan económico financiero de la oferta.

Gestión directa de la construcción y/o explotación de determinadas carreteras estatales (Artículo 128)

El Anteproyecto autoriza al Consejo de Ministros la constitución de Sociedades Estatales para la construcción, y/o explotación de las carreteras estatales así como para la construcción, explotación o ejecución de obra pública hidráulica. Estas Sociedades Estatales se regularán mediante convenio con la Administración General del Estado permitiendo la participación de entidades privadas.

Infraestructura ferroviaria (Artículos 129-130)

Según este artículo se configura una nueva estructura del sistema ferroviario, separando la gestión de la infraestructura de la relativa a la explotación del transporte ferroviario. Para ello se crea un Ente público, Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), destinado a la construcción y administración de la infraestructura, que estará financiado por aportaciones patrimoniales del Estado, fondos comunitarios, subvenciones, préstamos del Estado, el canon correspondiente de la utilización de la infraestructura y otros recursos que se puedan integrar en su patrimonio. La construcción de la infraestructura se deberá llevar a cabo según la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas mientras que la electrificación y señalización, mantenimiento de la infraestructura ferroviaria y gestión de los sistemas de regulación y seguridad se llevarán a cabo con sujeción al Ordenamiento jurídico privado.

Finalmente, se concede a RENFE la explotación de los servicios ferroviarios, por los que deberá abonar al GIF el canon correspondiente.

Capítulo II: Acción Administrativa en materia de Transportes

En este Capítulo se tratan varios temas relativos a los transportes.

Modificación de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (Artículos 131-132)

Por una parte se modifica la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, para adecuarla a una sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de noviembre de 1995, en lo referente al sometimiento de controversias de carácter mercantil de cumplimiento de contratos de transporte terrestre a las Juntas Arbitrales del Transporte. A ellas se someterán las controversias cuya cuantía no exceda de 500.000 pesetas por mutuo acuerdo y solamente por acuerdo de una de las partes si se hubiera manifestado expresamente antes de iniciar el servicio.

Se derogan las referencias a la declaración de porte y a las fianzas de transporte discrecional por carretera.

Régimen de licencias y autorización para el transporte de emigrantes (Artículo 133)

Se declara sin efecto el régimen de licencias y autorización para el transporte de emigrantes establecido en el Art. 36 de la Ley 33/1971. de 21 de julio, de Emigración, adaptando así la regulación vigente a la normativa comunitaria sobre libre circulación de trabajadores.

Subvenciones al transporte aéreo (Artículo 134)

Se autoriza al Gobierno para modificar las subvenciones al transporte aéreo para residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla a determinar aplicando unos porcentajes de subvención legalmente establecida.

Régimen sancionador de las compañías o empresas de transporte (Artículo 135)

Para adaptar la normativa al Acuerdo de Schengen de 14 de junio, se penaliza a las compañías, empresas de transporte o transportistas que lleven a una persona que no esté en posesión de la documentación exigida para entrar en el territorio español con el grado de infracción muy grave. Tales compañías, empresas o transportes deberán hacerse cargo de la persona y transportarla a su origen o a cualquier otro Estado donde esté garantizada su admisión.

Capítulo III: Acción administrativa en materia educativa y sanitaria

Modificación de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (Artículo 136)

Esta modificación establece que en el caso de los centros escolares de propiedad municipal que además de impartir la educación infantil y primaria o educación especial impartan el primer ciclo de educación secundaria obligatoria (ESO), de nueva implantación a partir del curso vigente, los costes los sufragará el Ayuntamiento y no el Estado o las Comunidades Autónomas.

Modificación de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento (Artículo 137)

Se modifica la Ley del Medicamento para incorporar un nuevo concepto de “especialidad farmacéutica genérica”. Con ello, el Gobierno pretende limitar la financiación de la prestación farmacéutica a cargo de la Seguridad Social fijando unos precios máximos de medicamentos según la cuantía de cada principio activo.

Además, en la Addenda se añade un apartado acerca de la receta de medicamentos genéricos. En ella se establece que si el médico recetase un medicamento genérico, éste sólo podrá ser sustituido en la Oficina de Farmacia, en los supuestos en que se admita tal sustitución, por otro genérico. Al usuario se le reserva la opción de elegir otra

especialidad farmacéutica de igual composición y pagar la diferencia de precio frente a la genérica de precio inferior.

Capítulo IV: Acción administrativa en materia de Telecomunicaciones

Régimen sancionador. Modificación de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (Artículo 138)

El incumplimiento o demora en la respuesta a requerimientos de información de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se calificará como infracción de carácter muy grave.

Capítulo V: Acción administrativa en materia de energía

Modificación de la Ley 82/1980, de 30 de diciembre, sobre conservación de la Energía (Artículo 139)

En el Capítulo V se modifica la Ley 82/1980, de 30 de diciembre, sobre Conservación de la Energía. Se da una nueva redacción a los apartados b) y m) del Art. 2 y al apartado 1 del Art. 12 de la citada Ley, los cuales establecen las actividades subvencionables y el porcentaje máximo de subvención: a) hasta el 15 por 100 a las inversiones destinadas a cumplir nuevas normas obligatorias y que supongan la adaptación de las instalaciones o equipos; b) hasta el 30 por 100 a las inversiones destinadas a alcanzar niveles de exigencia superiores a los dispuestos en las normas

obligatorias; c) hasta el 25 por 100 a las inversiones que impliquen realización de trabajos de investigación; d) hasta el 50 por 100 a las inversiones que impliquen realización de trabajos de investigación básica. Todos estos topes de subvención podrán incrementarse en diez puntos porcentuales cuando las inversiones las realice una PYME.

Finalmente, el Ministerio de Industria y Energía queda autorizado para la publicación de las Bases Regulatoras de estas subvenciones.

Capítulo VI: Acción administrativa en materia de Aguas

Régimen de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas (Artículos 140-142)

El Art. 140 del Capítulo VI de Acción administrativa en materia de Aguas, regula el régimen jurídico del contrato de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas. Los aspectos básicos de esta regulación son: 1) la contraprestación al concesionario consiste en el derecho a percibir la tarifa prevista en el apartado 6 de este artículo; 2) el plazo de explotación no podrá exceder de 75 años; 3) las tarifas que perciban los concesionarios serán fijadas por la Administración competente, incluyendo en las mismas los gastos de funcionamiento, conservación y administración, la recuperación de la inversión y el coste del capital, y 4) el Gobierno desarrollará reglamentariamente los preceptos contenidos en esta Ley, especialmente lo relativo al régimen económico financiero de las concesiones.

El Art. 141 modifica la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, en su Art. 21, al que añade un apartado por el que otorga a los Organismos de Cuenca la facultad de realizar determinados actos administrativos, así como suscribir Convenios de Colaboración y participar en Agrupaciones y Uniones Temporales de Empresas, y conceder préstamos a

las entidades dedicadas a la elaboración y seguimiento de Planes Hidrológicos de Cuenca y administración y control del dominio público hidráulico.

El Art. 142 autoriza al Secretario de Estado de Aguas y Costas a delegar en los Órganos competentes de las Confederaciones Hidrográficas las atribuciones administrativas sobre actuaciones preparatorias y de ejecución de contratos que les sean encomendadas. También autoriza al mismo Secretario de Estado a delegar el ejercicio de esas funciones en los Órganos competentes del Parque de Maquinaria y de la Mancomunidad de los Canales de Taibilla, cuando se estime necesario.

Capítulo VII: Otras acciones administrativas

Modificación de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología (Artículo 143)

Para atender los requisitos de la Comisión de la Unión Europea (Directiva 89/617/CEE) y adecuar la normativa española a la libre circulación de mercancías de la Unión, se ajustan las Unidades Legales de Medida según el Sistema Internacional de Unidades SI, adoptado en París en la XX Conferencia General de Pesas y Medidas de octubre de 1995.

Metales preciosos (Artículo 144)

Se modifica la Ley 17/1985, de 1 de julio, sobre objetos fabricados con metales preciosos para adecuarla a la normativa de la Comunidad Europea.

Cambio de moneda extranjera en establecimientos abiertos al público (Artículo 145)

Dicho artículo especifica las obligaciones a que se someterán quienes realicen dichas actividades (autorización del B.E e inscripción en el Registro de Establecimientos de Cambio de Moneda). Igualmente, se establece que el régimen sancionador será el mismo del de las Entidades de Crédito. Por último, se faculta al gobierno para desarrollar el régimen aplicable a la actividad de cambio de moneda extranjera.

Disposición Adicional Primera: Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias

La Disposición Adicional Primera modifica la Ley 38/1994 de 30 de diciembre, reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias. Las modificaciones afectan a los Arts. 1, 4, 6, 7 y 8, y Disposición Transitoria Única, que regulan aspectos relativos al modo de acreditar su representatividad, su funcionamiento interno y la documentación que ha de remitirse a la Administración.

Disposición Adicional Sexta: Programa de Fomento del Empleo para 1997

De acuerdo con lo previsto en la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Estatuto de los Trabajadores, se incorpora al Anteproyecto el *Programa de Fomento del Empleo para 1997*, que reproduce los términos del Programa para 1995, tal como el mismo fue establecido por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

III.- OBSERVACIONES GENERALES

En los últimos años el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado viene acompañado de otro Anteproyecto de Ley denominado de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Esta práctica responde a la voluntad de ajustar el contenido y alcance de la Ley anual de Presupuestos del Estado, conforme a lo previsto en el Art. 134 de la Constitución, a la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional, que ha señalado que las leyes de presupuestos, amén de contener lo que constituye su núcleo mínimo e indispensable (previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos), pueden establecer también Disposiciones de carácter general propias de ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el Art. 134.7 de la Constitución), siempre que guarden directa relación con dicho núcleo o con los criterios de política económica general de la que el Presupuesto es instrumento. Por lo que, si el contenido de estas Disposiciones no se adecua a los expresados condicionamientos, cabría entender la previsible inconstitucionalidad de las mismas.

A estos efectos, el Anteproyecto de Ley objeto del presente Dictamen incorpora aquellas medidas y modificaciones singulares de preceptos de Derecho codificado que, aún teniendo su origen en la orientación o impulso político que propone el Gobierno para el ejercicio, por su naturaleza o vigencia indefinida no encuentran cabida en la Ley de Presupuestos.

No obstante lo expuesto, este Consejo quiere llamar la atención sobre el riesgo que conlleva una utilización extensiva de esta práctica, al dispersar la normativa, restándole coherencia y dificultando su comprensión global, con el eventual riesgo, asimismo, de producir inseguridad jurídica en los intérpretes y aplicadores de las normas. En este sentido el Anteproyecto que nos ocupa pretende la modificación de 46 Leyes y 4 Reales Decretos Legislativos.

Igualmente no cabe olvidar la singularidad de estas “Leyes de Acompañamiento”, que desempeñan una función complementaria de la Ley de Presupuestos y por tanto deben

contemplar en su contenido medidas y materias que de alguna forma guarden conexión con ella. Extremo que no se deduce con claridad en el Anteproyecto que se dictamina en supuestos tales como: el añadido que se propone al apartado 1 del Art. 113 de la Ley General Tributaria; las obligaciones que se introducen de reflejar la Referencia Catastral o la unificación de los procedimientos de recurso en materia de prestaciones y sanciones por desempleo.

El Consejo quiere también expresar que la insuficiencia explicativa y justificativa de la Exposición de Motivos y Memoria que acompañan al Anteproyecto, en ocasiones, en este último caso, contradictorias con el articulado, dificulta la valoración del texto sometido a Dictamen. Asimismo debe indicarse la ausencia de remisión por parte del Gobierno de la Memoria Económica, que hubiera permitido valorar de forma más ajustada la normativa objeto de Dictamen y las posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución.

Por otra parte, la presentación por el Gobierno al Consejo de Addendas al Anteproyecto en fecha próxima al cumplimiento del plazo establecido para emitir el Dictamen interesado, ha alterado de manera importante el procedimiento para su elaboración, por lo que es de esperar que en un futuro no se repitan remisiones irregulares o no previstas que modifiquen el trámite formalmente establecido en el ejercicio de la función consultiva de este Consejo.

Finalmente, la diversidad temática del Anteproyecto dificulta su valoración de forma homogénea y global, entendiéndose oportuno el tratamiento diferenciado de cada Capítulo siguiendo la sistemática del propio texto objeto de Dictamen, efectuando observaciones particulares que a juicio del CES deberían ser consideradas.

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

IV. 1. AL TÍTULO I (NORMAS FISCALES)

Además de las observaciones más concretas que se realizarán sobre los aspectos que han parecido relevantes de la propuesta del Anteproyecto sobre las normas fiscales, el CES estima necesario señalar, sobre su conjunto, lo siguiente:

Tres aspectos fundamentales tratados en el Anteproyecto son, en opinión del CES, destacables por sus repercusiones negativas. El nuevo impuesto sobre las primas de seguro merece tal consideración, tanto por su carácter inflacionista como por sus efectos directos e indirectos en determinados sectores. La proliferación de tasas, en ocasiones sobre servicios públicos necesarios, así como los aumentos desproporcionados en las tarifas de las ya establecidas es así mismo rechazable. En el actual contexto no puede olvidarse además que la necesaria reducción del déficit público pasa antes por la racionalización del gasto que por la provisión de fuentes de financiación ajenas a las generales. La elevación de tipos en el IGIC, por último, supone un aumento de la presión fiscal.

Por otra parte, es necesario reiterar la preocupación por el uso creciente de las “leyes de acompañamiento” de los Presupuestos como vehículo para modificar toda clase de disposiciones con independencia de su naturaleza e importancia. La inseguridad jurídica que ello genera reviste una especial gravedad en el campo de las normas fiscales, y en concreto en las del IVA. En el mismo sentido, la cada vez más abundante inclusión de todo tipo de medidas dificulta extraordinariamente el seguimiento jurídico de las normas y el respeto al espíritu y a la sistemática de las leyes sustantivas que se modifican, máxime cuando ya viene siendo habitual la deplorable técnica jurídica de identificar la norma que se cambia aludiendo sólo a la ley sustantiva de base e ignorando por completo la referencia a las leyes posteriores que la han podido modificar. Como ejemplo puede citarse lo ocurrido con el redactado en el caso del

régimen especial de bienes usados, que parece pretender su adecuación al cambio introducido por la Ley 42/1995, de Medidas Administrativas, Fiscales y del Orden Social, pero que resulta prácticamente ilegible por sus continuas remisiones a otros artículos, donde a su vez se encuentran remisiones a los primeros.

Capítulo I: Impuestos Estatales

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Artículos 1 a 5 del Anteproyecto)

Para el CES, ha de valorarse positivamente la modificación del concepto de remuneración en especie para las prestaciones indirectas de servicios de comedor o cantina a los empleados. Ello evitará además a las empresas problemas de cálculo para las imputaciones y el pago de retenciones a cuenta del impuesto, de escasa entidad económica individual pero que recaen sobre la mayoría de la plantilla.

Respecto al tratamiento de la renta en especie por entregas a los trabajadores, gratuitas o a precio inferior al de mercado, de acciones o participaciones de la empresa o sociedad dominante del Grupo, el CES considera que debería recoger la posibilidad de que la entrega se relacione con las aportaciones, financieras o de trabajo, de cada trabajador en la sociedad. Dichas aportaciones pueden ser el instrumento lógico para llevar a cabo en la práctica estas operaciones en buena parte de los supuestos. Cabe señalar, por otra parte, que la cifra de 500.000 pesetas puede resultar insuficiente en numerosos supuestos, dado precisamente el carácter de generalidad que se quiere atribuir a estas operaciones. Asimismo el CES estima que, con el fin de asegurar un tratamiento equivalente al de estas operaciones, deberían contemplarse, con una orientación similar, las entregas de aportaciones de capital social a los socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas, como capitalización de anticipos laborales aprobados mediante acuerdo de la Asamblea General de la cooperativa.

El CES entiende adecuada la modificación propuesta por el Art. 2 del Anteproyecto, en cuanto que viene a remediar la actual indeterminación sobre cuál debía ser el valor computable a efectos de cálculo de la base imponible por los rendimientos del capital

inmobiliario en el IRPF cuando el valor catastral no existía aún o no había sido notificado al titular.

En cuanto al mantenimiento para 1997 de la reducción del 15 por 100 en los rendimientos de actividades empresariales calculados en el régimen de estimación objetiva por signos, índices o módulos, puede señalarse que su efecto será sin duda positivo para las pequeñas empresas, que conforman buena parte del tejido productivo español. No obstante esta reducción reviste ya poco carácter de extraordinaria (1997 será el quinto año en que se aplique, en distintos porcentajes), denotando la existencia de un problema de fondo en este método. Debería, por tanto, procederse a una reforma en profundidad del mismo, tendente a conseguir una tributación en lo posible más acorde con los rendimientos reales de la actividad.

Por otra parte, no se alcanza a comprender la inclusión de la reducción general, consignada en el Art. 2 del RDL 7/1996, de 6 de junio, y no de la prevista para el mismo régimen en el Art. 1 de dicho RDL, que consistía en no computar en 1996 a efectos impositivos a los trabajadores contratados por tiempo indefinido con posterioridad a la entrada en vigor de la disposición y que continuasen en plantilla a 31 de diciembre de 1996 o al cierre de la actividad si fuese anterior.

En cuanto a la propuesta sobre deducciones por primas de seguros en la cuota íntegra del IRPF, no parece justificado que se hayan eliminado de la deducción los seguros de montepíos y mutualidades con cobertura de riesgos de muerte o invalidez y los seguros colectivos.

Respecto a la tributación en el IRPF de operaciones de esta naturaleza, puede además recordarse que el tratamiento fiscal actual discrimina en favor del sistema de Planes y Fondos de Pensiones establecido en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados, al permitir, en las disposiciones transitorias de la citada ley, a las empresas que opten por este sistema reconocer derechos por servicios

pasados sin que las contribuciones empresariales que se realicen se integren en la base imponible del IRPF correspondiente a los partícipes. Para el CES, es evidente que esta medida favorece el desarrollo de la previsión social, por lo que debería mantenerse, pero ampliando su aplicación a otros sistemas, como son las Mutualidades de Previsión Social, que exhiben las mismas finalidades y garantías financieras para instrumentar los compromisos por pensiones de los trabajadores.

Impuesto sobre el Valor Añadido (Artículo 6 y Disposiciones Transitorias Primera y Segunda del Anteproyecto)

Respecto a los cambios de este impuesto, varios obligados por las Directivas Comunitarias y otros necesarios por la falta de regulación o indefinición de algunos conceptos en la literalidad del articulado, además de reiterar lo expresado al inicio, pueden señalarse los siguientes puntos:

- El cambio en el tratamiento de la modificación de la base imponible (Art. 80 de la Ley del IVA), en cuanto que elimina el requisito de autorización administrativa posterior a la declaración de quiebra o suspensión de pagos para poder rectificar la base de las operaciones en las que el destinatario no haya hecho efectivo el pago de las cuotas repercutidas, ha de valorarse positivamente, porque elimina el antes absurdo requisito de que la Administración ratificase lo declarado por el juez. No obstante debería eliminarse el requisito de comunicación separada.
- Debería mantenerse el redactado inicial del Anteproyecto, suprimido en la addenda posterior, que preveía en la rectificación de las cuotas repercutidas -tratada en el Art. 89 de la Ley del IVA-, proceder a la misma en aquellos supuestos en los que reglamentariamente no fuera preceptiva la expedición de factura. Debe recordarse que sólo en algunos casos la no exigencia de factura coincide con operaciones exentas de IVA.

- Se valora adecuado el nuevo tratamiento para las deducciones de cuotas soportadas con anterioridad al inicio de la actividad (Art. 111 de la Ley del IVA), ya que no tenía ningún sentido que la mera falta de un requisito formal condicionase la no deducibilidad de dichas cuotas.
- No así las modificaciones introducidas en el Art. 114 de la Ley del IVA. Por una parte, mantienen dos plazos distintos para la caducidad del derecho a rectificar, en función de que la causa radique en los supuestos de modificación de la base contemplados en el Art. 80 de la Ley (cinco años) o en otros supuestos, como el error aritmético (en cuyo caso lo limita a un año). Esta diferencia constituye una quiebra en la necesaria neutralidad del impuesto. Sería deseable, por tanto, suprimir íntegramente el párrafo segundo del Art. 114.Dos-1º de la Ley del IVA. Por otra, la exigencia de no haber mediado requerimiento previo para rectificar es rechazable.
- Por último, sobre las dos novedades introducidas en el régimen especial de bienes usados pueden hacerse sendas consideraciones diferentes. La primera, referida a lo previsto para el Art. 135 de la Ley del IVA, parece que pretende su adecuación al cambio que introdujo en la misma la Ley 42/1994. Pero es absolutamente rechazable su redactado, prácticamente ininteligible por sus continuas remisiones, que llegan a devenir en referencias circulares. La segunda, sobre la incorporación de un procedimiento para el cálculo de la base imponible a partir del margen de beneficio global en la reventa de determinados bienes acogidos a este Régimen (sellos, efectos timbrados, billetes y monedas, de interés filatélico y numismático; discos, cintas magnéticas u otros soportes sonoros o de imagen; libros, revistas y otras publicaciones), frente al sistema vigente de determinación individualizada, operación por operación, parece por el contrario muy adecuada, por cuanto facilitará la liquidación del impuesto en actividades que, por su naturaleza, pueden alcanzar un número extraordinariamente alto de operaciones individuales en cada periodo de liquidación.

Nuevo Impuesto sobre las Primas de Seguros (Artículo 7 del Anteproyecto)

La valoración es en este caso negativa. Al ser un impuesto indirecto de obligada repercusión, su carácter inflacionista queda fuera de toda duda. Además, repercutirá negativamente en sectores como el de la edificación, al encarecer el coste de la vivienda (y lo hará en mayor medida en el momento en que entren en vigor los seguros obligatorios derivados de la futura ley de edificación), y en general en aquellos otros en que la necesidad de aseguramiento es mayor, como el eléctrico.

Evidentemente, su implantación producirá un aumento en la recaudación impositiva y, por tanto, de los ingresos públicos; pero, es preciso subrayarlo, la legitimidad de un tributo no reside en ese único objetivo. La Ley General Tributaria, en su Art. 4, expresa claramente cuáles han de ser sus fines y cuáles son los principios que ha de respetar para alcanzar dicha legitimidad: “Los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumentos de política económica general, atender a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional”.

El nuevo impuesto parece justificarse en la Exposición de Motivos del Anteproyecto por el hecho de hallarse ya establecido en los demás países europeos. Pero, si bien es cierto en términos generales, ello no puede equipararse al objetivo de adecuación ni armonización fiscal en la UE (cuando precisamente la Comisión está tratando de establecer mecanismos para que se supriman estos gravámenes), y no puede hacer olvidar el mucho menor grado de desarrollo del sector en España.

Por otra parte, determinados ramos sufrirán de forma particularmente acusada las consecuencias de su implantación, con consecuencias sociales y económicas claras. Es el caso, por ejemplo, del seguro de automóviles, en particular el obligatorio de responsabilidad civil: el establecimiento de un nuevo recargo sobre la prima puede producir una disminución en su cumplimiento, a añadir al 5 por 100 de vehículos que se estima ya circulan actualmente sin el mismo; el coste añadido de siniestralidad deberá

ser absorbido por el Consorcio de Compensación de Seguros, que a su vez se nutre de las primas pagadas por el resto de los asegurados, por lo que es fácil colegir que todo ello puede devenir en un inevitable incremento de primas superior al 4 por 100 establecido por el impuesto que desincentivaría aún más la contratación del seguro.

Otras actividades particularmente sensibles serán el reaseguro y los seguros de transporte internacionales. El mero hecho de estar excluidos del impuesto sobre las primas en todos los países europeos indica la inconveniencia de su implantación, que producirá sin duda un desplazamiento de la contratación española hacia otros países y un abandono del abanderamiento de buques y aeronaves españoles, agravando aún más la delicada situación de estos sectores.

Cabe recordar, por último, que en torno a dos millones de funcionarios públicos tienen cobertura sanitaria a través de MUFACE, MUGEJU e ISFAS concertada con el sector privado. El precio de este seguro se establece en los Presupuestos Generales del Estado prácticamente ajustado a la prima de riesgo -la mínima necesaria para no incurrir la entidad aseguradora en insolvencia- que se deduce del cálculo actuarial. Por tanto, el incremento obligado en las primas por el nuevo impuesto deberá ser soportado, de acuerdo con la redacción actual del Anteproyecto, por los propios empleados públicos, a quienes el proyecto de PGE ha vuelto a congelar sus retribuciones, agravando así la pérdida de poder adquisitivo que han de padecer.

Capítulo II: Impuestos Locales

Impuesto de Bienes Inmuebles (Artículo 9 y DT Cuarta del Anteproyecto)

Puede aquí reproducirse literalmente la observación que el CES efectuó respecto al cambio de redacción del Art. 64 a) de la Ley de Haciendas Locales en su Dictamen 6/1995. La exención del IBI supeditada ahora sin ambages a los requisitos de aprovechamiento público y gratuito afectará negativamente a las empresas concesionarias de la explotación de autopistas de peaje, pudiendo así repercutir en el coste de los desplazamientos y transportes por esas vías.

Capítulo III: Tasas y Precios Públicos (Artículos 10 a 32 y Disposición Adicional Cuarta del Anteproyecto)

Con carácter general, y aun aprobando la filosofía de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, en el sentido de establecer una mayor correspondencia entre el coste de los servicios individuales que presta el Estado y el pago de los mismos por los beneficiados, el CES quiere manifestar su rechazo a la proliferación de tasas. Ello contradice el principio de simplicidad que ha de regir el sistema tributario, y nada garantiza que el coste de la organización administrativa necesaria para su gestión no resulte ser en ocasiones superior a los ingresos que genere su recaudación.

Debe advertirse asimismo que el establecimiento de tasas por servicios públicos necesarios puede deteriorar el principio de igualdad de acceso de todos los ciudadanos a dichos servicios, pudiendo llegar a ser en determinados casos un obstáculo para el ejercicio de derechos fundamentales a los colectivos con menor nivel de renta.

Como también se recogió en su Dictamen 6/1995, el CES entiende que sería preferible que las actuaciones en materia de tasas se llevaran a cabo a través de una política común de tasas y precios públicos, más acorde con el espíritu de la citada Ley, y con la participación de algún organismo de control externo. En el actual contexto no puede olvidarse, además, que la necesaria reducción del déficit público pasa antes por la racionalización del gasto que por la provisión de fuentes de financiación de los distintos órganos administrativos ajenas a las generales.

Merecen particular atención las siguientes tasas establecidas o modificadas por el Anteproyecto:

- Las tasas por expedición de permisos de trabajo a extranjeros establecen distintas tarifas según la duración del contrato, a pesar de que ello no parece que ocasione

costes de expedición diferentes. Afectan además a uno de los colectivos con menor nivel de renta, el de los inmigrantes, de forma que pueden constituir una dificultad añadida a la de obtención del permiso e incentivar el trabajo clandestino.

- Debería sustituirse la tasa de carácter fijo sobre el juego en las máquinas recreativas tipo “B” por otra de carácter proporcional en función de las cantidades jugadas, pudiendo utilizarse a tal efecto las tarjetas suministradas, previo pago de la tasa a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.
- La creación de las tasas por inscripción y acreditación catastral es improcedente, puesto que en absoluto beneficia a los titulares, sino que es una obligación impuesta. La mayoría de los supuestos que constituyen su hecho imponible son perfecta y plenamente susceptibles de ser conocidos a través de los asientos y notas marginales del Registro de la Propiedad, de forma que la inscripción y acreditación catastral no es sino una forma de facilitar la tarea a la Administración.
- Los aumentos exigibles en las tasas por servicios y actividades realizadas en materia de medicamentos, que oscilan entre el 58 y el 96 por 100, parecen desproporcionados, por cuanto la Ley del Medicamento estableció para 1991 valores reales que se han ido actualizando anualmente en las sucesivas leyes de PGE.
- La valoración de la nueva tasa de seguridad aeroportuaria es absolutamente negativa. El CES entiende que dicha seguridad es una variable más de la seguridad ciudadana y que, en consecuencia, debe ser prestada por los poderes públicos sin contraprestación alguna, debiendo tenerse en cuenta, además, que no se trata de un servicio voluntario para los usuarios, sino necesario y obligatorio para todos los viajeros.
- La inspección de productos de origen animal beneficia sin duda al importador en cuanto que sin ella le es imposible el acceso al mercado español, pero mucho más lo es para todos los consumidores, en cuanto se les garantiza la salubridad de dichos productos. De esta forma, el establecimiento de tasas por tal inspección obligatoria

no está conceptualmente clara y presenta, en cuanto puede incentivar la elusión de la misma, un cierto riesgo para el consumo. Por otra parte, dado el carácter obligatorio de la inspección, podría considerarse como un simple arancel a la importación de esos productos de terceros países.

- Algo similar ocurre con la tasa por vacunación de viajeros internacionales, pues siendo los mismos los principales beneficiados, no puede olvidarse que su vertiente preventiva reduce el riesgo de incurrir posteriormente en cuantiosos gastos sanitarios y que contribuye a evitar la presencia de enfermedades infectocontagiosas, algunas muy graves, en la población española.
- A la vista de lo ocurrido en el sistema eléctrico nacional, el canon de reserva del dominio público radioeléctrico, establecido como mecanismo de financiación del órgano regulador de las telecomunicaciones debe contemplarse con cautela, pues no debería servir para financiar el injustificado sobredimensionamiento en el aparato administrativo de dicho órgano regulador.
- Es acertada la supresión de las tasas de registro de viajeros en establecimientos hoteleros, anacrónicas y derivadas de la obligación de registro a efectos de seguridad ciudadana.

Capítulo IV: Otras normas tributarias (Artículos 33 a 49 y Disposiciones Adicional Décima, Transitoria Octava y Final Quinta del Anteproyecto)

- Ha de valorarse como muy adecuada la modificación en la Ley General Tributaria orientada a una mejor protección de los derechos e intereses de los menores e incapacitados. La referida a las sociedades transparentes se entiende que es mera consecuencia de la nueva Ley 43/1995, del Impuesto de Sociedades, que las somete a tributación.

- Sobre lo previsto en el Anteproyecto respecto a la gestión catastral, el CES entiende que la notificación por edictos sólo debe practicarse una vez agotadas las posibilidades de notificación individualizada, por lo que no parece conveniente que se haya suprimido el segundo intento de efectuar la misma antes de recurrir a los edictos. Por otra parte, éstos sólo deberían surtir efectos en casos tasados, por lo que prever su uso cuando “concurra cualquier circunstancia que impida tener constancia de la realización de la notificación” en el domicilio del interesado es una fórmula rechazable. Su carácter abierto podría llevar en la práctica a multiplicar los supuestos de notificación mediante edictos.
- La elección de la Referencia Catastral como único identificador de los bienes inmuebles, realizada en el Plan de Lucha Contra el Fraude aprobado en 1994 ya fue considerada como acertada por el CES en su Dictamen 6/1995, que valoró el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que debía acompañar a los Presupuestos Generales del Estado para 1996. El aplazamiento de su entrada en vigor para los bienes rústicos también contemplado entonces fue igualmente valorado como acertado.

Se entiende pues correcta la exigencia de hacer figurar la Referencia en todos los documentos del tráfico mercantil y del Registro de la Propiedad. No obstante, hay que recordar que su asignación corresponde al catastro, sin intervención del ciudadano, y es la Administración quien ha de preocuparse por que conste en los distintos registros públicos, sin cargar sobre éste gestiones y costes.

Así, de la redacción actual propuesta en el Anteproyecto puede derivarse que notarios y registradores pidan habitualmente (es fácil prever que, para cubrirse de posibles responsabilidades, lo hagan casi siempre, consideren o no que puede faltar coincidencia) una serie de acreditaciones o certificaciones al Centro de Gestión Catastral, directamente o utilizando como gestor al ciudadano y a costa del mismo. Y ello sin que se observe ninguna medida tendente a unir el Catastro con los Registros,

ni a conseguir que la descripción de las fincas incorpore planos además de texto, lo que sí tendría sentido y sería socialmente útil.

De igual forma, sólo debería ser sancionable la ocultación voluntaria de la Referencia Catastral, pero nunca su no acreditación cuando, por ejemplo, no conste en los recibos del IBI, o no haya accedido al Registro de la Propiedad tras la notificación directa que al mismo debería hacer el Centro de Gestión Catastral. Dicho de otro modo, debería evitarse exigir a los interesados la acreditación de la referencia mediante su actuación ante organismos públicos, cuando son éstos la fuente del dato que a aquéllos se exige acreditar.

- En cuanto a los precios de venta de impresos para el cumplimiento de las obligaciones de declarar y liquidar, así como los de programas y aplicaciones informáticas para la generación de las mismas, sin discutir que sea la Agencia Estatal de Administración Tributaria quien deba fijarlos, el CES entiende que debería hacerlo no atendiendo al coste del servicio, sino al del soporte y material necesarios para su efectivo suministro. La Agencia, para quien se reserva en exclusiva la facultad de desarrollo, distribución y comercialización de estos trabajos, es la primera beneficiada por ellos, pues agiliza extraordinariamente la gestión de las declaraciones y liquidaciones tributarias. No parece, por tanto, razonable exigir al contribuyente que sufrague el coste de su desarrollo a través del precio de adquisición.
- Puede valorarse, positivamente la modificación del régimen económico y fiscal especial para Canarias.
- Pero merece la valoración contraria lo previsto sobre la tarifa del IGIC por el aumento de la presión fiscal indirecta que supone la elevación en un punto porcentual en los tres tipos del IGIC (general, reducido e incrementado).

Además de las anteriores observaciones sobre el contenido del Título I del Anteproyecto, el CES estima oportuno solicitar al Gobierno que considere en su redactado definitivo lo siguiente:

Repercusiones fiscales de ayudas de la UE a la agricultura y ganadería

Tendente a conseguir un equilibrio fiscal en España en los diferentes impuestos que gravan estas ayudas y con el objetivo de competir con los productores de otros países en la misma situación tributaria, se propone:

1. Las ayudas que se reciban de la UE con motivo del abandono de cultivos y producciones quedarán exentas en los impuestos de la Renta y de Sociedades.

Esta medida ya es aplicable en España en los casos de los cultivos de viñedo, manzana, plataneras así como en el abandono de la producción lechera (Disposición Adicional 5ª Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social).

2. Las ayudas que se reciban de la UE y que tengan como objetivo la regulación de los mercados agropecuarios (Ayudas al envasado, almacenamiento, retirada, etc.) quedarán exentas de IVA.

Al no existir una armonización completa en el IVA dentro de la UE, nuestros productores no pueden competir con los de otros países con motivo de estas distorsiones fiscales (en particular respecto a Alemania, Francia e Italia).

En estos momentos estas medidas de exención ya se aplican en España para el caso de las ayudas al consumo de aceite (Resolución 31.5/1993)

3. Cualquier tipo de sociedad que tenga derecho a percibir la parte de ayuda de la UE regulada por el Reglamento Base 1442/88 y sucesivos, con motivo del arranque de viñedo de los agricultores asociados en las citadas sociedades, quedará exenta por este concepto en el impuesto sobre Sociedades.

En España actualmente están exentas en el impuesto de la Renta la parte de este mismo tipo de ayuda que cobra el agricultor directamente (Disposición Adicional 5ª Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social).

Cesión de maquinaria

Para evitar los costes en los agricultores y ganaderos que conlleva que las operaciones realizadas de alquiler o cesión de maquinaria estén gravadas al tipo general del IVA del 16 por 100, se propone la modificación del Art. 91.Uno.2.3º de la Ley del citado impuesto, con la siguiente redacción:

“Lo dispuesto en el párrafo anterior no será aplicable en ningún caso a las cesiones de uso o disfrute o arrendamientos de bienes *excepto que el destino de los mismos sea la realización de labores agrícolas o ganaderas*”.

IV.2. AL TÍTULO II (DE LO SOCIAL)

Denominación del Título II

Con carácter previo, el Consejo desea poner de manifiesto que la denominación dada al Título II “De lo social” no se corresponde en rigor con su contenido, pues remite a un concepto más amplio del que efectivamente se trata y que consiste básicamente en la modificación de *normas* sociales. En coherencia con este tratamiento, más restringido sin duda que el que sugiere el Título, se propone que éste pase a denominarse “Normas sociales”.

Adscripción de los recursos económicos del Instituto Social de la Marina a la Tesorería General de la Seguridad Social (Artículo 50)

El Consejo Económico y Social entiende acertada la medida propuesta, puesto que aunque el Instituto Social de la Marina no está considerado formalmente como Entidad Gestora de la Seguridad Social en el Texto Refundido de la Seguridad Social (Art. 57 y Disposición Adicional Primera de la Ley), en las materias presupuestarias y financieras recibe el mismo tratamiento que aquéllas. Por ello carece de sentido, en aras de la necesaria racionalización de la gestión de las Administraciones Públicas, seguir manteniendo un régimen patrimonial y de práctica contable diferenciado para este Organismo.

Comprobación administrativa de las auditorías presentadas al INEM por las Agencias de Colocación sin ánimo de lucro (Artículo 52)

La medida se estima adecuada en cuanto persigue garantizar la comprobación técnica de las auditorías presentadas por estas entidades a través del organismo competente de la Administración Central del Estado.

Adquisición y pérdida de beneficios en la cotización a la Seguridad Social (Artículo 56)

Se estima igualmente acertado lo previsto en este artículo, por cuanto además de lograr una mayor eficacia en la gestión recaudatoria de la Seguridad Social, se impide que se produzcan abusos en el reconocimiento y devengo de los beneficios de cotización reconocidos por la ley en determinados casos. Como sugerencia de mejora técnica se propone sustituir la expresión “se consideren” que aparece en el final del segundo párrafo del apartado 1 del Art. 56 por “*se encuentren*” o “*estén*“. Al mismo tiempo, se estima que se dotaría al precepto de mayor claridad si se especificase que el plazo al que

se refiere en la última línea habrá de ser el reglamentario, para lo que bastaría añadirlo a continuación ((...) no ingresados en dicho plazo *reglamentario*)”).

Colaboración en materia de incapacidad temporal (Artículo 57)

El CES manifiesta su conformidad con la medida propuesta en este artículo, entendiendo que viene a aclarar algunos aspectos confusos surgidos a raíz de algunas modificaciones introducidas por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En todo caso, y a fin de evitar excesos reglamentarios, el CES entiende preciso recordar que todo cambio o innovación que se proyecte introducir por la vía de la habilitación reglamentaria o de la toma de Acuerdos previstas en este artículo, habrá de hacerse con sujeción a las normas generales contenidas en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en particular, a lo previsto en el apartado tercero de su Disposición Adicional Undécima, conforme al cual “las disposiciones reglamentarias (...) establecerán, con respeto pleno a las competencias del sistema público en el control sanitario de las altas y las bajas, los instrumentos de gestión y control necesarios para una actuación eficaz en la gestión de la prestación económica por incapacidad temporal, llevada a cabo tanto por las Entidades Gestoras como por las Mutuas (...)”.

Competencia jurisdiccional (Artículo 58)

Si bien parece conveniente unificar los procedimientos de recurso en materia de prestaciones y sanciones por desempleo, al igual que sucede con el resto de prestaciones de la Seguridad Social, sin embargo se estima insuficiente la unificación propuesta, al dejar fuera la impugnación de sanciones por faltas *muy graves*. Piénsese que es posible que se den supuestos de acumulación de infracciones correspondientes a una misma materia en un mismo procedimiento y, aunque en tal caso, el órgano competente para la imposición de la sanción sería el que tenga la competencia para imponer la de mayor grado, no se resolvería del todo el problema que se pretende solventar de la falta de un procedimiento uniforme ante una misma jurisdicción. Existiendo por mor de la

Disposición Adicional Séptima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, una expresa previsión sobre su carácter supletorio respecto a los procedimientos establecidos en la normativa específica para imposición de sanciones por infracciones en el orden social, nada impide que al modificarse la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social por otras normas previstas en el Anteproyecto, se realice una reforma de la competencia jurisdiccional que unifique todos los recursos en materia de prestaciones y sanciones por desempleo cualquiera que sea el órgano administrativo de que emanen, atribuyendo también al mismo orden jurisdiccional social las sanciones por faltas *muy graves* del Art. 46 de la citada Ley 8/1988.

Gestión de las prestaciones económicas por maternidad (Artículo 60)

Con respecto a este artículo, el CES estima oportuno realizar una precisión de mejora puramente técnica, a fin de contribuir a la mejor localización de los preceptos que se modifican y a la más correcta ubicación de las modificaciones que se proponen. Dado que la redacción actual podría, en una primera lectura, inducir a confusiones, se estima que el Gobierno debería especificar de forma rigurosa en la referencia al precepto que se modifica, previa a la propuesta de redacción que se incluye, que se trata de la Disposición Undécima **Ter** del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

Modificación del Artículo 109 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Base de cotización (Artículo 61)

Aún no siendo objeto de este Dictamen la expresión de opiniones sobre la Memoria justificativa que se acompaña al Anteproyecto, sino más bien sobre el articulado de éste,

el Consejo Económico y Social considera que las aseveraciones que se realizan en aquélla sobre el carácter “atentatorio” de la negociación colectiva acerca de “el contenido real de la base de cotización a la Seguridad Social” resultan injustificadas en sí mismas y, por lo tanto, tampoco alcanzan a justificar el contenido de la reforma que se propone. En efecto, los convenios colectivos se limitan a regular las materias que les corresponden, dentro del respeto a las leyes, tal y como predica el Art. 85.1 del ET y no cabría atribuirles a priori “intencionalidad” alguna, una vez que el control sobre su legalidad está atribuido a la Autoridad Laboral competente en virtud del Art. 90.5 del ET.

En cuanto al contenido del artículo en sí, el CES estima que el cambio de redacción propuesto introduce precisiones excesivas, más propias de un Reglamento que de una Ley, por lo que aconseja que se mantenga la redacción actual del Art. 109.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994 y se reserve al desarrollo reglamentario que en el mismo se prevé la concreción de lo que haya de entenderse por cada uno de los conceptos que se enumeran.

Baja en la prestación por desempleo (Artículo 63)

El establecimiento de la obligación del trabajador de solicitar la baja en las prestaciones de desempleo, cuando se produzcan situaciones de suspensión o extinción del derecho o se dejen de reunir los requisitos exigidos para su percepción, parece adecuada al fin de evitar que se generen prestaciones indebidas. Sin embargo, para mayor seguridad jurídica, se sugiere sustituir en ambos apartados del precepto las expresiones “en el momento de producción de dichas situaciones” (último inciso del apartado Uno), así como “en el momento” (primer inciso del apartado Dos), por un plazo cierto de cumplimiento de las obligaciones que respectivamente consagran ambos apartados. Tal

plazo parecería razonable fuese el de 15 días, coincidente con el que se establece para solicitar la prestación a partir de la situación legal de desempleo.

Obligaciones de los trabajadores cuyo incumplimiento origina infracciones. Sanciones por conductas de trabajadores inscritos en agencias de colocación o incluidos en acciones de las entidades asociadas a los servicios integrados de empleo (Artículos 64 y 65)

En el Anteproyecto se propone la modificación de las letras c), d) y g) del Art. 231 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, así como de los apartados 1 y 2.1 del Art. 30 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Se establecen determinadas obligaciones de los trabajadores respecto a las Agencias de colocación sin ánimo de lucro y a los Servicios Integrados para el Empleo, así como las correspondientes sanciones por las infracciones de tales obligaciones.

A este respecto cabe recordar que las Entidades asociadas de los Servicios integrados para el Empleo, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo, podrán colaborar con el INEM en el establecimiento de programas específicos para facilitar la orientación, formación y empleo de aquellas personas que tengan especiales dificultades de colocación, llevándose a cabo por diferentes programas de acciones de formación, perfeccionamiento y reconversión en los centros propios del INEM o en aquéllos centros colaboradores debidamente autorizados.

Por tanto, los trabajos de colaboración social, programas de empleo, acciones de promoción, formación o reconversión profesionales son exclusiva competencia del Instituto Nacional de Empleo sin perjuicio de la participación mediante la suscripción del oportuno convenio de las denominadas Entidades Asociadas.

Igualmente, a fin de garantizar la necesaria seguridad jurídica en las relaciones de los trabajadores con las Agencias de Colocación sin fines lucrativos por lo que respecta a las sanciones aplicables por incumplimiento de las obligaciones referidas en el Art. 64, el

CES estima que debería añadirse una mención al obligado control por parte del INEM de las comunicaciones de conductas infractoras que hagan este tipo de entidades, en particular por lo que respecta a la “adecuación” de la oferta de trabajo rechazada.

En consecuencia, se propone que la modificación del apartado 2.1 del Art. 30 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, establecida en el Anteproyecto se sustituya por la del siguiente tenor:

“1. Leves:

1.1. No comparecer, previo requerimiento, ante la Entidad Gestora, las Agencias de Colocación sin fines lucrativos o las Entidades Asociadas de los servicios integrados para el empleo, **siempre que se haya producido la comprobación de los hechos por el INEM**, o no renovar la demanda de empleo en la forma y fechas que se determinen por la Entidad Gestora en el documento de renovación de la demanda salvo causa justificada.

“2. Graves:

2.1. Rechazar una oferta de empleo adecuada, ya sea ofrecida por el Instituto Nacional de Empleo o por las Agencias de Colocación sin fines lucrativos **siempre que se haya producido la comprobación de los hechos por el INEM**, o negarse a participar en los trabajos de colaboración social, programas de empleo, o en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, salvo causa justificada, ofrecidos por el Instituto Nacional de Empleo, **bien por si mismo, bien a través de** las Entidades Asociadas de los Servicios Integrados para el Empleo”.

En el mismo sentido, el Consejo entiende que debería modificarse asimismo la redacción de los apartados del Art. 64 relativos a “Obligaciones de los trabajadores cuyo cumplimiento origina infracciones”, de modo que resulte coherente con la anterior propuesta respecto a las sanciones.

Requisitos para la percepción del subsidio de desempleo (Artículos 66 y 67)

La modificación que se propone a los Arts. 215 y 219.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, pretende exigir que el requisito de carencia de rentas y, en su caso, el de tenencia de responsabilidades familiares para percibir el subsidio, concurren, además de en el momento del hecho causante, durante toda la duración del mismo y respecto de todos los subsidios establecidos en el Art. 215, contemplándose a su vez la extinción expresa de estos subsidios cuando el beneficiario no reúna aquellos requisitos.

A juicio de este Consejo la propuesta parece razonable, si bien podría considerarse que la adición que se pretende pudiera ya estar implícita en la normativa reguladora del subsidio, pues aun cuando el Art. 7.1 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo, establece que las rentas serán computadas “en el momento de la solicitud” parece clara la exigencia de que dicha situación se mantenga durante todo el tiempo de duración del subsidio, atendiendo a una interpretación finalista de la norma. Interpretación que se refuerza en el propio artículo 8.2 del citado Real Decreto cuando se establece que “las prórrogas del subsidio se producirán siempre que concurren las mismas circunstancias que motivaron la concesión inicial”, de donde se puede inferir que si para cualquier prórroga han de concurrir tales circunstancias, del mismo modo deberán mantenerse durante toda la duración del subsidio.

Por otro lado, en relación al art. 215 del Texto Refundido de la LGSS en sus diferentes apartados, el CES ha advertido la existencia de algunos problemas aplicativos a que viene dando lugar determinada interpretación de los mismos, que por ello aconsejaría clarificar su texto a fin de evitarlos.

Así, por ejemplo, de la lectura del anterior art. 13.1 de la Ley 31/84, actual art. 215.1.1 del TRLGSS, se infiere que en todas las modalidades de subsidio por desempleo se viene exigiendo la concurrencia en el solicitante de una serie de requisitos entre los que figura el carecer de rentas de cualquier naturaleza superiores en cómputo mensual al 75 por 100

del salario mínimo, de forma que sólo cuando se reúnen todos los requisitos exigibles al solicitante y entre ellos el de carecer de rentas, se pasa al examen de la concurrencia de los requisitos propios de la modalidad de subsidio solicitado. En el supuesto de subsidio por desempleo de trabajador con cargas familiares, si el solicitante percibe ingresos superiores al 75 por 100 del salario mínimo, carece del derecho al subsidio, con independencia de cual sea la situación de la unidad familiar en la que está integrado. Por el contrario, si los ingresos no los percibe el solicitante, sino que acceden a la unidad familiar por cualquier otro de sus miembros, en tal caso se reconoce el derecho al subsidio, pese a que la unidad familiar puede tener ingresos superiores y estar formada por el mismo número de miembros.

En relación con el subsidio para trabajadores mayores de 52 años previsto en el art. 215.3 del TRLGSS, y dado el carácter de prejubilación que en la práctica tiene, habría de articularse una regulación que posibilitara a trabajadores con reducidos niveles de renta acceder al mismo, aún cuando dichas rentas superaran el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional como consecuencia de posibles ingresos procedentes de indemnizaciones por despido.

Equiparación de la suspensión del contrato de trabajo por maternidad en los casos de adopción, a los de filiación biológica (Artículo 68)

Se valora positivamente la equiparación de derechos que a través de esta propuesta se produce entre los hijos adoptivos y los de filiación biológica. Se trata, en definitiva, de una disposición acorde con el mandato del art. 39 de la Constitución, que determina la igualdad de derechos de los hijos cualquiera que sea su filiación.

Invalidez en su modalidad no contributiva (Artículo 69)

Este Consejo valora positivamente tanto el ajuste técnico que supone la nueva redacción propuesta como la ampliación del ámbito de cobertura de beneficiarios, porque puede favorecer una mayor inserción laboral de los mismos.

Asistencia al gran inválido (Artículo 71)

El CES estima conveniente señalar las dificultades de aplicación que encontrará este precepto de no solventarse el problema existente en la actualidad de falta de plazas residenciales en número suficiente para cubrir la demanda, por lo que insta al Gobierno a que proceda a un reforzamiento de la red asistencial en evitación de situaciones socialmente no deseables.

Concepto de pensiones públicas (Artículo 76)

El CES considera que el Anteproyecto de Ley discrimina a las Mutualidades de Previsión Social como sistema de previsión social utilizable por las empresas públicas o las Administraciones públicas.

En virtud de lo dispuesto en el Art. 76 del Anteproyecto de Ley y en las normas que regulan la revalorización de pensiones, las Mutualidades que se financien, en todo o en parte, con recursos públicos (aportaciones del Estado, Administraciones Públicas o Empresas públicas) quedan incursas en el sistema de concurrencia de pensiones, sumándose sus prestaciones con las de la Seguridad Social a efectos del cómputo del límite máximo de pensiones.

Esta limitación parece que no opera en el sistema de Planes y Fondos de Pensiones ya que la Disposición Final Segunda de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones establece que los organismos a que se refiere la Disposición Adicional 48ª de la Ley de Presupuestos para 1986 podrán promover Planes de Pensiones y realizar aportaciones a los mismos.

Esta diferencia de trato es discriminatoria, ya que tanto las Mutualidades de Previsión Social como los Planes de Pensiones cumplen las mismas finalidades de previsión social.

El CES reitera su opinión expresada en el Dictamen al Anteproyecto de Ley de Supervisión de Seguros Privados de *que no deberían existir diferencias de trato entre los trabajadores del sector público y del sector privado en todos aquellos aspectos en*

los que la Administración o una Empresa pública interviene como empresario, lo que alcanza, lógicamente, las materias asistenciales y de previsión social.

Por ello, el CES propone introducir en el Art. 76 del Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social un nuevo apartado en el que se precise que las Empresas públicas o Administraciones Públicas podrán promover Planes de Pensiones y realizar aportaciones a Mutualidades o seguros colectivos, sin que las prestaciones que se satisfagan por dichos sistemas de previsión social tengan la consideración de pensión pública si se cumple con el requisito de la imputación fiscal.

Otras materias

El Consejo ha estimado conveniente sugerir al Gobierno que, a través del Anteproyecto de Ley, se dé solución al problema surgido en relación a la aplicación del Art. 33.2 del Estatuto de los Trabajadores a las situaciones derivadas del Art. 52 apartado c) del mismo texto legal. Este problema se ha intentado solventar a través de Instrucciones del Fondo de Garantía Salarial. Sin embargo, como han reconocido la propia Intervención Delegada de dicho Organismo así como el Servicio Jurídico del Estado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, parece necesario llevar a un texto legislativo la reforma del Art. 33.2 en relación con el Art. 52.c), ambos del Estatuto de los Trabajadores, con lo que se armonizaría la actividad de la Administración en este ámbito, evitándose actuaciones discrepantes. Por ello, se propone que se de nueva redacción al artículo 33.2 del Estatuto de los Trabajadores, para añadir a la referencia a los artículos 50 y 51, la del artículo 52, c) de dicha Ley: "... conforme a los artículos 50, 51 y 52 c) de esta Ley, ...".

Asimismo, y con objeto de eliminar interpretaciones restrictivas de la normativa sobre cotización por trabajadores a tiempo parcial que excluye a los socios trabajadores de Cooperativas de Trabajo Asociado, el CES considera que debería recogerse explícitamente la posibilidad de que los socios trabajadores de este tipo de cooperativas puedan cotizar por esta modalidad, cuando los mismos realizan su actividad productiva a tiempo parcial. Con ello el CES pretende evitar discriminaciones infundadas entre Cooperativas de Trabajo Asociado acogidas al Régimen General de la Seguridad Social,

que resultan perjudicadas, y empresas de otra naturaleza, pero acogidas al mismo régimen. Asimismo se disipa toda duda sobre la aplicabilidad en su integridad a las Cooperativas de Trabajo Asociado, como empleadoras de socios trabajadores, de las normas reguladoras del respectivo Régimen de la Seguridad Social.

IV. 3. AL TÍTULO III (DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS)

- Entre las cuestiones que se tratan en este Título, existen algunas cuyo contenido, quedaría plenamente justificado desde la perspectiva de la gestión de los recursos humanos en la Administración Pública en su calidad de empleadora. Sin embargo, en la medida en que alguna de las materias que se tratan son también susceptibles de afectar al régimen jurídico de la Función Pública en su vertiente de sistema de derechos y deberes de los servidores públicos ordenado a los fines de interés general a los que la Administración sirve con objetividad, (Art. 103 de la Constitución), debieran ser objeto de una más profunda reflexión. En efecto, más allá de configurarse como simples elementos del estatus funcional en su vertiente de relaciones jurídicas regladas establecidas entre la Administración que emplea y sus empleados públicos, la regulación de materias que forman parte del estatuto de la Función Pública tiene un alcance y significación que podría afirmarse que excede de

la mera relación de empleo, pues determinadas regulaciones de esa relación son susceptibles de proyectarse sobre derechos y deberes fundamentales del conjunto de los ciudadanos, y en este caso no sólo en su condición de administrados.

Sabido es que a pesar de que han existido en el pasado diversos intentos por configurar un Estatuto de la Función Pública, hasta la fecha sigue sin haberse elaborado dicho Estatuto. La Ley 30/ 84, de 2 de agosto, de Medidas de reforma de la Función Pública, sólo de forma parcial y provisional, como anunciaba su Exposición de Motivos, reguló algunos aspectos básicos del régimen funcionarial. Transcurrida más de una década desde la publicación de dicha Ley, la misma ha terminado por adquirir carácter definitivo, pero eso sí sometida con periodicidad a múltiples reformas y modificaciones parciales de su articulado de distinto signo y alcance. Algunas propuestas de modificación que se realizan en el Anteproyecto, sobre cuya oportunidad y justificación no se ha pronunciado este Consejo, ejemplificarían ese devenir de reformas a que nos venimos refiriendo y que, sin embargo, exigirían un tratamiento más sistemático o integrador, que debiera hacerse en el marco de una más amplia reflexión sobre el estado actual del por el momento no acabado de definir Estatuto de la Función Pública, al que se refiere el Art. 103.3 de la Constitución.

Por otro lado, también en el articulado de los Títulos II y III se modifican en no pocas ocasiones aspectos que afectan de forma sustancial a diversos ámbitos del sistema sanitario público, ya sea en materia de control de la financiación y formas de gestión de las instituciones sanitarias, o en cuestiones que afectan al personal estatutario al servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social. El Consejo Económico y Social es consciente de los problemas que afectan al sistema sanitario público, enfrentado a la tesitura de conjugar un nivel de servicios y prestaciones adecuado en un contexto de demanda creciente, con los requisitos de restricción presupuestaria que impone la convergencia. De ahí que valore positivamente la intención del Gobierno de abordar cuanto antes una serie de medidas que se pretende conduzcan a la racionalización de la gestión y al control del gasto sanitario. Sin embargo, el Consejo no puede dejar de expresar su preocupación por el hecho de que cuestiones

de tan hondo calado para el futuro de la sanidad pública se aborden de una manera fragmentaria y dispersa (no sólo en estos dos Títulos sino en todo lo que constituye el cuerpo del Anteproyecto) a través de una Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado. En efecto, en junio de este mismo año el Congreso de los Diputados acordó la creación de una ponencia en el seno de la Comisión de Sanidad y Consumo, para avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Salud, con el estudio de las medidas necesarias para garantizar un marco financiero estable y modernizar el sistema sanitario manteniendo los principios de universalidad y equidad en el acceso. Este Consejo no desearía que se sustrajeran aspectos sustanciales al debate que se está celebrando en el seno de esa Comisión de modo que se interfiriese en sus trabajos, por la vía de la adopción de determinadas medidas en el Anteproyecto de Ley de Acompañamiento, por lo que recomienda cautela en la adopción de iniciativas que afecten al sistema sanitario público, cuya consolidación y mejora deben abordarse con serenidad, de una manera global y con la participación de los sujetos implicados.

Modificación del régimen de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios públicos (Artículo 78)

En relación con la propuesta de modificación del Art. 18.4 de la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública, se suscitan dudas sobre su verdadero alcance e interpretación. En cualquier caso, el sentido de la norma debe ser el de salvaguardar los derechos de promoción y ascenso en la carrera profesional de los funcionarios, garantizando, al mismo tiempo, el derecho de acceder en condiciones de igualdad, mérito y capacidad a las funciones públicas, establecido como derecho fundamental en el Art. 23.2 de la Constitución, también en su vertiente aplicable al acceso a la función pública funcionarial.

IV. 4. AL TÍTULO IV (NORMAS DE GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN)

Modificación de la Ley del Patrimonio del Estado (Artículo 114 del Anteproyecto)

Las modificaciones de la Ley del Patrimonio del Estado parecen dirigirse no sólo a la necesidad de adecuar la normativa al anunciado proceso de venta de acciones del Patrimonio del Estado y a la de racionalizar, optimizar y mejorar la gestión de dicho Patrimonio. Algunas de ellas, como las que versan sobre la desafectación, venta y arriendo parecen responder al propósito de sustituir la titularidad por el arriendo en inmuebles de uso administrativo. Sin entrar a valorar dichos procesos, parece conveniente reclamar mayor información y transparencia de los planes del Gobierno en esta materia, así como una correcta evaluación en su caso de los ingresos esperados por las ventas frente a los costes que se generen por los arriendos, toda vez que numerosos inmuebles propiedad del Estado han de figurar completamente amortizados, y los costes de reparaciones normales, reformas y uso han de sufragarse, al margen del alquiler, también por el arrendatario.

IV. 5. AL TÍTULO V (DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA)

El Consejo Económico y Social considera positivos los aspectos generales de este Título V destinados a la posibilidad de financiar inversiones e infraestructuras públicas con capital privado, dado que pueden ser incentivadores de la actividad económica, debiendo evitarse que la participación privada incida negativamente en el servicio público y en el acceso al mismo para los ciudadanos. Asimismo, la nueva regulación debe repercutir positivamente sobre la calidad de los servicios y la creación de empleo.

Capítulo I: Acción Administrativa en materia de inversiones públicas

Gestión directa de la construcción y/o explotación de determinadas carreteras estatales (Artículo 128)

El CES debe resaltar que la inclusión del punto 4 dentro del Art. 128 puede ser objeto de confusión si se introduce en este apartado, pues se trata de obra pública hidráulica mientras que el Título se refiere a carreteras estatales. Existe en esta misma Ley todo un

apartado referido a modificaciones en materia de Aguas donde se incluye la concesión de obras hidráulicas.

Infraestructura ferroviaria (Artículos 129-130)

El Consejo considera positiva la separación de la administración y la prestación de servicios ferroviarios, y considera que se adecúa a la Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, de Transporte por Ferrocarril, y que puede contribuir al objetivo de lograr una mayor eficacia y competitividad de la red de ferrocarriles, evitando las posibles duplicidades de medios y recursos entre las capacidades actuales y las nuevas atribuidas al GIF por esta Ley.

Asimismo, se encuentra una falta de claridad en el articulado, ya que el art. 129 se refiere a la creación del GIF para la construcción y administración de la nueva infraestructura ferroviaria mientras que el art. 130 introduce la posibilidad de atribuir al GIF la administración de la infraestructura ya existente.

No parece claro el razonamiento bajo el cual se ha suprimido en la Addenda el punto 4.c, que establece que el Gobierno determinará el nivel de inversión a realizar.

Capítulo II: Acción Administrativa en materia de Transportes

Modificación de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (Artículos 131-132)

El CES estima positiva la modificación de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres sobre las controversias a resolver por parte de las Juntas Arbitrales de Transporte para adecuarla a la sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de noviembre de 1995.

La supresión de la obligación genérica de prestación de fianza (Art. 56) por parte de los transportistas habilitados supone, en opinión de este Consejo, una medida positiva, por cuanto suprime una carga burocrática y económica que en ocasiones puede resultar excesiva. Ahora bien, puesto que se permite exigir para garantizar el cumplimiento de las obligaciones administrativas una fianza u otro tipo de aval, “cuando se den circunstancias que así lo aconsejen en relación con todos o con una determinada clase de los referidos Títulos”, el CES estima que este precepto necesitaría una mayor concreción, por lo que a fin de evitar arbitrariedades en su aplicación deberían precisarse los criterios que definan tales circunstancias.

Igualmente correcta considera el Consejo la eliminación de otros requisitos burocráticos que, como la obligatoriedad de llevar a bordo la declaración de porte, han perdido su razón de ser ante la existencia de otros mecanismos de control generalizado por parte de la Administración.

Régimen de licencias y autorización para el transporte de emigrantes (Artículo 133)

El Consejo Económico y Social considera que la eliminación del régimen de licencias y autorización para el transporte de emigrantes resulta plenamente acorde a la nueva realidad española. Como miembro de la Unión Europea y en aplicación del Reglamento

Comunitario 1612/68 CE, de 15 de octubre, la libre circulación de trabajadores invalida el concepto de emigrante entre nacionales de la Unión Europea. La Ley 33/1971, de 21 de julio, de Emigración, cuyo art. 36 se declara sin efecto, establecía determinadas exigencias administrativas a las empresas que efectuaran el transporte de emigrantes, y ello con una finalidad eminentemente protectora en un momento de intensos flujos migratorios hacia el extranjero. En el contexto actual, tales exigencias han perdido su sentido inicial y su mantenimiento no supondría sino una limitación de la propia circulación de trabajadores españoles en la Unión Europea.

Subvenciones al transporte aéreo para residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla (Artículo 134)

El CES estima adecuada la actualización de las subvenciones al transporte aéreo para residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla según los precios del vuelo regular.

Régimen sancionador de las compañías o empresas de transporte (Artículo 135)

El CES considera acertadas las medidas tomadas para adaptarse al Acuerdo de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1995, en lo referente a las entradas de extranjeros al territorio nacional en su Capítulo 6, Art. 26, donde se estipula que “el transportista estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para cerciorarse de que el extranjero transportado por vía aérea o marítima tenga en su poder los documentos de viaje exigidos para entrar en el territorio de las partes contratantes”.

Sin embargo el CES estima que el Art. 1 se debería clarificar en el sentido que se propone a continuación para que la sanción sólo se dirija a las empresas que transporten extranjeros al entrar en territorio español, dado que la redacción actual en primera lectura podría estar señalando que la sanción afecta también en desplazamientos dentro del territorio nacional.

“Uno: Las compañías, empresas de transporte o transportistas que *transporten* extranjeros al territorio *español* por vía aérea, marítima o terrestre estarán obligadas a

adoptar las medidas necesarias para cerciorarse de que aquéllos tengan en su poder la documentación exigida para entrar en dicho territorio”.

Capítulo III: Acción administrativa en materia educativa y sanitaria

Modificación de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento (Artículo 137)

Con respecto al contenido de esta modificación, el CES considera oportuna la valoración general ya realizada en el Título IV punto 3 acerca de la necesidad de remitirse a las conclusiones del debate que se está celebrando en la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados.

Capítulo IV: Acción administrativa en materia de Telecomunicaciones

Régimen sancionador. Modificación de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (Artículo 138)

El CES estima que el establecimiento de sanción de carácter muy grave al incumplimiento o demora en la respuesta a requerimientos de información de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones constituye una medida adecuada para el expedito funcionamiento de la Comisión.

Capítulo V: Acción administrativa en materia de energía

Modificación de la Ley 82/1980, de 30 de diciembre, sobre conservación de la Energía (Artículo 139)

El Art. 12 de la Ley 82/1980, de 30 de diciembre, sobre Conservación de Energía, en su

actual redacción se limita a la fijación del máximo subvencionable (30 por 100) en las inversiones que impliquen la realización de trabajos de investigación, siempre que puedan generalizarse a otras industrias o empresas y se garantice la difusión de los resultados obtenidos. El CES valora positivamente la nueva redacción, donde se concreta este aspecto, fijando un abanico de subvenciones en función del tipo de actividades y, además, se establece una bonificación de diez puntos para el caso de las PYME, aspecto éste que no está contemplado en la vigente Ley 82/1980.

Por otra parte, considerando que cualquier acción para la mejora del medio ambiente siempre produce un beneficio significativo, no parece necesaria la inclusión de la expresión y *se demuestre su necesidad* en el Art. 139.2 g).

Capítulo VI: Acción administrativa en materia de Aguas

Régimen de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas (Artículos 140-142)

El apartado 6.a del art. 140, al establecer que en las tarifas del agua se incluyan, entre otros gastos, la recuperación de la inversión y el coste del capital, suscita algunas dudas sobre su aplicación:

1. Si se tiene en cuenta que las obras hidráulicas requieren altos volúmenes de inversión, cabe pensar que la repercusión de ésta sobre la tarifa sea importante, pudiendo ello tener consecuencias nada despreciables sobre las facturas de agua que tendrán que pagar los consumidores, especialmente los de aquéllas comunidades autónomas que precisan de mayores obras de infraestructura en materias de aguas.

Por tanto, el CES considera que dicha repercusión sobre las tarifas debe determinarse en función de las limitaciones establecidas en el art. 106 de la Ley de Aguas, excepto en lo establecido para la recuperación de la inversión, en aquéllas inversiones que por su naturaleza (plantas potabilizadoras, depuradoras) justifiquen una tasa de recuperación más alta.

2. El art. 140 no establece diferenciación alguna sobre las aplicaciones tarifarias para los distintos usos del agua. Hay actividades productivas (agricultores, algunas industrias) en las que su competitividad está condicionada por el precio del agua.

Por ello, el CES estima (y así lo expresó en su Informe 1/96 sobre *Recursos Hídricos en España. Incidencia en el sector agrario*) que el régimen tarifario debe contemplar el volumen consumido en función de los diferentes usos, así como evitar que las producciones españolas resulten penalizadas en su competitividad.

Por último la inexistencia de un Plan Hidrológico Nacional unida a la medida adoptada en el art. 142 del Anteproyecto, pone en peligro el principio de solidaridad intercuenas, y quiebra la idea expuesta en la propia exposición de motivos de la Ley de Aguas, acerca del tratamiento unitario y uniforme del recurso.

El Informe del CES 1/96 proponía el abandono del Plan Hidrológico Nacional como la mera suma de los Planes Hidrológicos de Cuenca, situación que podría derivarse de las medidas adoptadas, fomentando las desigualdades entre las distintas zonas en todos sus aspectos económicos, sociales y medioambientales.

Capítulo VII: Otras acciones administrativas

Modificación de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología (Arts. 143-144)

Las medidas llevadas a cabo para adecuar las Unidades de Medida españolas a las encontradas en el resto de la Unión Europea son adecuadas para favorecer la libre circulación de bienes. Ello, asimismo, repercutirá positivamente sobre el consumidor.

Cambio de moneda extranjera en establecimientos abiertos al público (Artículo 145)

El CES considera adecuada esta medida, que concederá mayor libertad al consumidor de cambio de moneda extranjera y valora positivamente el hecho de que se tenga que

inscribir en un “Registro de establecimientos de cambio de moneda”. Sin embargo, parecería adecuado tomar medidas para evitar el fraude y el establecimiento de tipos de cambio muy superiores a los de referencia, asegurándose asimismo que el margen discrecional que se otorga al Gobierno y al Banco de España no colisione, con la libertad de movimiento de capitales en la Unión Europea.

Disposición Adicional Primera

El CES no conoce las razones de oportunidad que han llevado al Gobierno a introducir estas modificaciones en la Ley 38/1984, Reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias y, al no disponer de los elementos de análisis suficientes, no considera oportuno entrar a dictaminar la Disposición Adicional Primera de este Anteproyecto de Ley.

Disposición Adicional Sexta: Programa de Fomento del Empleo para 1997

El Programa de Fomento del Empleo a que se refiere la Disposición Adicional Sexta del Anteproyecto reproduce el establecido en el art. 44 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para el año 1995, que a su vez es similar tanto al desarrollado durante el año 1994 (Disposición Adicional Sexta de la Ley 10/1994, de 19 de mayo) como al incluido en el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que acompañaba a los Presupuestos Generales del Estado para 1996 que no llegó a ser aprobado por las razones conocidas. Su contenido consiste en la posibilidad de contratación temporal de determinados colectivos de trabajadores y en el reconocimiento de deducciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes, en cuantía dependiente del colectivo al que pertenece el trabajador contratado y del tamaño de la empresa. Son dos las consideraciones que deben efectuarse al respecto.

Primera. En el momento actual existe una preocupación generalizada sobre la eficacia de las medidas de fomento del empleo adoptadas, y por ello se echa de menos una

valoración administrativa sobre las consecuencias que los programas precedentes han tenido en la generación de empleo. Las dudas afectan tanto a las concretas medidas establecidas como a su propia filosofía, dirigida a favorecer la contratación de determinados colectivos mediante el instrumento de la contratación temporal. El hecho es que durante el año 1995 se registró en el Instituto Nacional de Empleo tan sólo un total de 56.488 contratos derivados del Programa de Fomento, y en el primer semestre de 1996 (período abarcado por las últimas estadísticas depuradas, publicadas por el Ministerio de Trabajo) 24.534, mostrando además una tendencia descendente una vez extinguidos definitivamente los contratos temporales de fomento del empleo. Para situar debidamente estos datos debe tenerse en cuenta además que, durante los mismos períodos de tiempo, la cifra de contrataciones temporales de carácter ordinario -es decir, no promovidas ni subvencionadas- alcanzó el número de 5.200.008 y 2.879.138 respectivamente.

Su escasa eficacia se debe, sin duda, a la dificultad empresarial de utilización de las fórmulas establecidas por los sucesivos Programas de Fomento. Pero, junto a ello, deriva de la fácil sustitución de unas fórmulas de contratación por otras de mayor sencillez, de manera que, con frecuencia, las decisiones legales se limitan a desplazar hacia unas u otras fórmulas las contrataciones necesarias. Ello demuestra que las medidas de promoción de empleo no pueden desconectarse de la situación global del funcionamiento del mercado de trabajo, de forma que sus efectos -positivos o indiferentes- se relacionan más con este funcionamiento que con el contenido y voluntad de aquéllas.

Segunda. Conjuntamente con lo anterior, el Consejo estima necesario hacerse eco de la grave preocupación existente por el volumen que alcanza, desde hace unos años, la contratación temporal en nuestro país, que en el momento actual se traduce en un porcentaje aproximado de un 35% de trabajadores temporales sobre el número total de asalariados, y cuyos efectos en el desarrollo de la actividad económica, productiva y social no es necesario reiterar. No existen en ese terreno discrepancias entre los distintos grupos que componen el Consejo Económico y Social, demostrando la presencia de una posición generalizada en la sociedad española, aunque aquellas puedan manifestarse

tanto en la apreciación de las causas que ocasionan este problema como en la sugerencia de las vías adecuadas para solucionarlo.

El Consejo es consciente de que la actuación sobre el precepto que se comenta carece de especial incidencia en el tratamiento del problema, pues éste deriva de la regulación del mercado laboral en su conjunto. Le parece evidente, en todo caso, que limitarse a reproducir las fórmulas vigentes no es sino limitarse a reproducir los efectos. Estima por ello que se hace imprescindible el desarrollo de un debate abierto y riguroso sobre un tema que ya no puede posponerse ni siquiera en atención al mantenimiento de decisiones legislativas adoptadas en momentos relativamente recientes, que por ahora no están produciendo en este tema los deseados efectos de reducción del porcentaje de contratación temporal. Para este debate, el Consejo manifiesta su plena voluntad de cooperación.

V. CONCLUSIÓN

La profusión y heterogeneidad de las cuestiones tratadas en el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y su diverso alcance, no permiten emitir una valoración global del texto objeto de Dictamen, por lo que este Consejo se remite a las observaciones generales y específicas que han sido expuestas.

El Consejo Económico y Social reitera su preocupación por la utilización creciente por parte del Gobierno de una técnica legislativa que aporta un elemento más de dispersión de normas reguladoras de una misma materia con la consiguiente inseguridad jurídica. La postura del CES a este respecto es que la utilización de procedimientos de introducción y de modificación fragmentaria de preceptos legales de muy diverso contenido temático y muy distinto alcance a través de una ley que acompañe a los Presupuestos Generales del Estado debería ceñirse a criterios de estricta necesidad, lo que no se cumple con el texto sometido a Dictamen, dado que no se limita siempre a cuestiones relacionadas directamente con el Presupuesto o con medidas de política económica general que justifiquen su inclusión.

Este Consejo insiste también en que la falta de una Memoria Económica que cuantifique al menos las medidas más importantes adoptadas en una ley de este tipo hace imposible cualquier evaluación de uno de sus aspectos más importantes, el de su efecto en el conjunto de las medidas de política económica incluidas en los Presupuestos Generales del Estado.

Por último, sería deseable que en el futuro tales anteproyectos de “leyes de acompañamiento” sean sometidos a dictamen de este Consejo con un plazo más amplio, no teniendo porqué posponerse y hacerse coincidir prácticamente la solicitud de dictamen con la aprobación por el Gobierno de la Ley de Presupuestos y con su presentación parlamentaria, evitándose además, en lo posible, la remisión de Addendas o correcciones al texto a dictaminar sin interrupción del plazo cuando la solicitud se ha

tramitado por el procedimiento de urgencia de diez días del artículo 7.3.b) de la Ley 21/1991 de creación del Consejo Económico y Social

Madrid, 2 de octubre de 1996

El Secretario General

VºBº

El Presidente

Angel Rodríguez Castedo

Federico Durán López

VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO D. JAIME GARCÍA AÑOVEROS EN RELACIÓN CON EL DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS FISCALES, ADMINISTRATIVAS Y DEL ORDEN SOCIAL.

Este voto particular se refiere al criterio general en que se basa el Dictamen en relación con las normas fiscales del Anteproyecto, y que se refleja esencialmente en el apartado IV. 1 al Título I -Normas Fiscales. Aunque el Anteproyecto de Ley de Presupuestos no se somete al Dictamen de este Consejo, sí que se ha sometido esta vulgarmente llamada “Ley de Acompañamiento del Presupuesto”, por lo que el Consejo emite, como resultado casi inevitable, un juicio sobre los criterios que inspiran la política presupuestaria de reducción del déficit público. Es precisamente la discrepancia con dicho enjuiciamiento la que motiva este voto particular.

El Dictamen expresa y este consejero suscribe que procede una “necesaria reducción del déficit público”, pero como principio y en relación con todos los casos planteados en el Anteproyecto el Dictamen se opone a la creación de algunos tributos (impuestos sobre las primas de seguro y algunas tasas) y al incremento de otros. Estima el Dictamen que para conseguir aquel fin de reducción del déficit público el presupuesto no puede basarse, en “fuentes de financiación” ajenas a las generales.

Entiende este consejero que se trata de los impuestos llamados generales, pero el Dictamen estima que incluso antes de recurrir a “esas fuentes generales” hay que pasar por la “racionalización del gasto”. Y aquí es donde radica la discrepancia. Es sabido que el esfuerzo presupuestario en reducción del gasto es notable, pero al no ser tales medidas

suficientes para la reducción del déficit recurre a la creación o elevación de algunas figuras tributarias, que son las que se concretan en este Anteproyecto. Este consejero estima que es más razonable recurrir a esas figuras tributarias que reducir, de momento, adicionalmente, el gasto; la opinión de este consejero quizá hubiera sido diferente si el Consejo hubiera hecho un esfuerzo de concreción de los gastos que “deben ser racionalizados”, pero el Dictamen no hace eso, y se limita a oponerse a las modificaciones tributarias del Anteproyecto y a dejar en la nebulosa “esa racionalización del gasto”, con lo cual este Consejo no cumple de manera coherente con la función dictaminadora que le es propia.

Por todo ello, este voto particular alcanza a todos aquellos puntos del Dictamen en los que se rechazan o enjuician negativamente las medidas tributarias que implican la creación de nuevos tributos o la elevación de otros. Repito que es de lamentar que el Dictamen no haya pretendido llevar a la práctica la fijación de la alteración de las líneas de gasto que deben ser reducidas, cuyo señalamiento hubiera podido producir la aceptación de este consejero. Cuando se acepta la necesidad de reducir el déficit hay que aceptar sus consecuencias de una manera más explícita sin que éstas puedan quedar reducidas, en el camino fácil de la oposición al ingreso, a la genérica referencia al gasto. El gasto público no es inocuo, como tampoco lo es su reducción; y el CES, por lo que es y representa, debería haber ido más allá en la fijación de unas líneas de reducción del gasto que pueden afectar más o menos a unos u otros sectores económicos y sociales.

Por otra parte, el Dictamen también podría entenderse como la sugerencia de que, como alternativa a esas medidas tributarias propuestas, se eleven los “impuestos generales” pero ni esto se dice expresamente ni es criterio, en su caso, aceptable en este momento para este consejero. En el caso de tomarse algunas medidas tributarias es más razonable utilizar el camino de algunas tasas, cuya existencia no afecta a la equidad en su

conjunto, ni reparte indiscriminadamente una carga que puede establecerse con criterios selectivos que permitan la racionalización del funcionamiento del sector público.

En todo lo demás que no esté amparado por esta salvedad, este consejero suscribe el Dictamen.

Madrid, 2 de octubre de 1996

Jaime García Añoveros

VOTO PARTICULAR presentado por los consejeros de
CC.OO. y UGT al Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley
de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

Los consejeros de UGT y CC.OO. estando de acuerdo con la mayoría del Dictamen, motivo por el que han votado favorablemente al mismo, expresan sus opiniones contrarias en una serie de cuestiones:

* Consideraciones generales sobre el sistema tributario.

Los firmantes de este voto particular comparten el objetivo de sanear las finanzas públicas, no obstante, dado que el déficit público es el resultado de las políticas de ingresos y gastos, no coinciden con la afirmación contenida en el presente Dictamen de cargar tan sólo sobre la racionalización del gasto la obtención de este objetivo. De acuerdo a la información suministrada por la Oficina Estadística de la Unión Europea, la carga fiscal en España (impuestos + tasas + cotizaciones sociales) es inferior en siete puntos del PIB a la media comunitaria, lo que constituye un potencial sustancial a utilizar para reducir el déficit público (superior a cinco billones de pesetas anuales).

Los firmantes consideran que el aprovechamiento de este margen debe ser realizado de manera justa repartiendo la carga entre el conjunto de la población a partir de criterios de equidad. Las decisiones adoptadas en materia tributaria en el último año (actualización del valor de activos en balance y fijación de un tipo único del 20% para las plusvalías) implican una pérdida importante de la equidad del sistema tributario español. Pérdida de equidad horizontal en el primer caso al privilegiar la tributación de las rentas del capital productivo y de la equidad horizontal y vertical en el segundo, al romper totalmente con progresividad para las plusvalías obtenidas sobre el capital mobiliario e inmobiliario.

El contenido de la presente Ley de Acompañamiento en materia de tributación, al añadir un nuevo impuesto indirecto (impuesto sobre los seguros de riesgo) y ampliar el marco

de actuación de las tasas, profundiza en la falta de equidad ya expresada renunciando a configurar un sistema tributario más justo y con mayor capacidad de recaudación en un momento histórico especialmente importante. Mientras tanto, se exigen esfuerzos a colectivos muy específicos, como es el caso de los funcionarios, y se limita la capacidad inversora del sector público.

* Exoneración de tributación en el IRPF de la cesión desde la empresa a los trabajadores de acciones de manera gratuita o a menor precio.

Los representantes de CC.OO. y UGT en el CES consideran que la cantidad de acciones propias entregadas por la empresa a sus trabajadores de forma gratuita o por precio inferior al normal no considerada como retribución en especie, debe tener un límite de 200.000 pts.

Se traslada este planteamiento en base a que, aún valorando la cautela de incorporar la necesidad de que exista una oferta idéntica para todos los trabajadores, la capacidad económica de éstos no es en ningún caso idéntica, disponiendo las personas con mayores ingresos de más posibilidades para utilizar el margen establecido en 500.000 pts. Conocida la nueva norma que establece un tipo único del 20% para las plusvalías generadas en períodos superiores a dos ejercicios, en la práctica la exoneración propuesta implica una disminución de la fiscalidad de una parte de las rentas del trabajo, directamente proporcional a la capacidad económica del contribuyente, con un máximo de 26 puntos de rebaja para las rentas superiores a nueve millones de pesetas.

A la vista de las retribuciones medias para los trabajadores por cuenta ajena, establecer el límite en 200.000 pts implica una mayor equidad del Impuesto y una menor pérdida de recaudación por parte de la Hacienda Pública.

* Disminución de los rendimientos netos para el régimen de estimación objetiva por signos, índices o módulos.

Los firmantes consideran poco positiva el mantenimiento de la reducción del 15% en el rendimiento neto en la Estimación Objetiva por signos, índices o módulos, en cuanto supone una minoración indiscriminada de la fiscalidad para un colectivo de contribuyentes que ya de por sí declaran en su conjunto unos rendimientos netos bastante modestos (1.530.943 pts en 1994) inferiores incluso a los rendimientos de los trabajadores por cuenta ajena 1.919.325 pts).

Esta medida no está justificada a la vista de las estadísticas fiscales y es a la vez poco coherente en el actual contexto de saneamiento de las finanzas públicas, en el que se exige un esfuerzo adicional del conjunto de la población.

La minoración propuesta tiene poco de extraordinaria al ser el quinto ejercicio consecutivo en la que se establece, a lo que añadir su concurrencia con otras normas todavía vigentes que elevan la reducción en algunos casos hasta el 25%. Caso de existir problemas específicos para alguna parte de los afectados, se debería proceder a una revisión en profundidad del sistema buscando el objetivo de lograr una tributación acorde a los rendimientos reales de cada actividad.

* Tratamiento fiscal de las aportaciones realizadas a Mutualidades de Previsión Social y concurrencia de estas prestaciones con las pensiones públicas.

Los firmantes consideran que la tributación de los instrumentos de Previsión Social son objeto de estudio en este momento en una ponencia específica en el Parlamento, por lo que sería conveniente esperar a sus conclusiones antes de adoptar una decisión al respecto.

Incluir a las Mutualidades de Previsión Social en la deducción del 10% en cuota del IRPF conlleva modificaciones sustanciales en la tributación de los instrumentos de Previsión Social y Ahorro (colectivo e individual). Existen aspectos sustanciales que justifican la discriminación favorable que disfrutaban los Planes de pensiones ya que son los únicos instrumentos que consolidan los derechos del trabajador durante el conjunto de su vida laboral (son indisponibles pero si MOVILIZABLES), situación que no cumplen las Mutualidades de Previsión Social y seguros colectivos en las que se pierden las

aportaciones realizadas por el beneficiario al darse de baja antes de cumplir la edad de jubilación.

Adicionalmente, según el artículo 28 de la Ley 18/1991 se consideran gastos deducibles en la base imponible del IRPF “*las cotizaciones a las Mutualidades Generales obligatorias de funcionarios y las detracciones por derechos pasivos y cotizaciones a los Colegios de Huérfanos o Instituciones similares*”, por lo que añadir una deducción en la cuota del impuesto significaría para estos casos establecer una situación favorable en términos fiscales (deducción en base y en cuota) respecto al resto de los instrumentos de previsión social y ahorro que parece no justificada a la vista del análisis comparativo.

En coherencia con lo argumentado, los firmantes no comparten la solicitud contenida en el Dictamen de no concurrencia con las pensiones públicas de las prestaciones generadas en la Administración o Empresas Pública a través de Mutualidades de Previsión Social.

* Infraestructuras ferroviarias.

En primer lugar, la Ley, a pesar de lo expuesto en la Memoria, no solo se refiere a la gestión de la infraestructura de alta velocidad de nueva construcción, sino que abre la puerta a la gestión de la infraestructura de toda la red ferroviaria (Art. 130).

Como es bien conocido, la Directiva Comunitaria 440/91, tan sólo obliga a la separación contable de la gestión de la infraestructura y la explotación ferroviaria, permitiendo la separación de la gestión a través de Unidades de Negocio distintas (caso de Renfe) o de la separación orgánica.

La posibilidad de acceder a este último estadio tiene una enorme trascendencia, no solo para Renfe y sus trabajadores, sino para todo el sistema de transporte español. La experiencia internacional es muy limitada (por ejemplo en el Reino Unido ha tenido incidencia directa, negativa, sobre la seguridad y la calidad del servicio), y en los países donde se ha planteado, en cualquier caso, se ha abierto un debate social y político, que impide la presentación del proyecto, a través de la Ley de Acompañamiento.

Aunque parece razonable habilitar medios para la construcción de líneas singulares ferroviarias, incluso de propiciar el acceso a la iniciativa privada a su financiación, no lo es en absoluto realizar experimentos, poco contrastados, con el sistema de transporte español. Y más cuando son incompatibles con la propia legislación española contenida en la vigente Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Por todo ello, entendemos que la propuesta GIF debe limitar su objeto social a la construcción de nuevas infraestructuras ferroviarias, manteniendo la gestión y la explotación en la situación actual, perfectamente compatible con la normativa comunitaria y homologable con la de los países de nuestro entorno.

* Utilización de la vivienda. Art. 81.1.

En el momento actual existe un importante número de empleados públicos pertenecientes a las categorías de la Administración con los niveles retributivos inferiores que tienen asignada vivienda en su centro de trabajo y disfrutan gratuitamente de los consumos medibles por contador. Con la regulación que propone el anteproyecto, la Administración podrá exigir a dichos trabajadores los citados consumos.

Para evitar el quebranto que podría suponer a estos trabajadores la aplicación de tal medida, los firmantes de este voto, proponen el mantenimiento de las condiciones hasta ahora existentes sólo para los empleados que no superen determinado nivel retributivo que puede situarse en el cuádruplo del Salario Mínimo Interprofesional vigente.

* Análisis y seguimiento de la evolución de los recursos humanos del Sector Público Estatal. Disposición Final Cuarta.

Los firmantes de este voto particular proponen que en el órgano colegiado interministerial cuya creación se prevé en la citada disposición final incluya la participación de las Organizaciones Sindicales más representativas de los empleados públicos siguiendo el criterio de participación y audiencia de los intereses afectados y las pautas que ya vienen aplicándose habitualmente en la Administración Pública.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA COORDINADORA DE ORGANIZACIONES DE AGRICULTORES Y GANADEROS (COAG) DEL GRUPO TERCERO

De acuerdo con lo previsto por el artículo 43 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo Económico y Social, el Consejero D. José Luis González Castillo, representante de la Coordinadora de Agricultores y Ganaderos (COAG), formula el siguiente *voto particular* al Dictamen del CES aprobado en el Pleno Extraordinario del día 2 de octubre de 1996, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

1. Exposición de motivos

El presente *voto particular* encuentra su justificación en que el Gobierno intenta modificar substancialmente a través de la Disposición Adicional Primera del Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, la actual Ley 38/1994 reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, que precisó en su día de un amplísimo debate para que naciera, anulando toda posibilidad de argumentación u oposición a la misma, ya que el propio Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) no ha dado a conocer con la suficiente antelación y en el lógico marco de interlocución con las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS) esta materia normativa que nos ocupa.

Hay que recordar que la Ley 38/1994 reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias fue publicada en el BOE el 31 de diciembre de 1994 y que el Real Decreto que la desarrollaba no apareció hasta enero de 1996, dejando para Ordenes Ministeriales posteriores la regulación de determinados aspectos sobre el Registro y el Consejo General de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, que todavía no han sido publicadas, lo que ha

impedido la aplicación de esta Ley, dejando entrever claramente la precipitación y la prisa con que quiere actuar ahora el Gobierno.

Sin duda, el Gobierno intenta sustraer del debate de los agentes sociales esta materia normativa, principalmente a las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS) en el ámbito de la interlocución propiamente agraria, lo cual es una medida irreflexiva y antidemocrática, que será perjudicial para el sector y se volverá a la larga contra las propias interprofesionales.

2. Razones para la supresión de la Disposición Adicional Primera del Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

La Ley 38/94 reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias es una norma fundamental para el desarrollo del sector agrario. Por ello, no puede modificarse sin un debate previo entre todos los afectados. Unas organizaciones que se basan en el consenso cercano a la unanimidad, no pueden conseguir el consenso desde el momento de la constitución, sino que este debe extenderse a las normas que las regulan, así el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación debería haber intentado conseguir el máximo acuerdo posible entre los intervinientes en las interprofesiones como garantía de su desarrollo.

Existe un principio no escrito por el cual la representatividad de los agentes sociales no puede modificarse o negociarse sin que los interesados participen, más en un sector como el agrario donde la representatividad de las organizaciones no se encuentra todavía fijada por procesos electorales. Por lo tanto, una ley de esta envergadura debe ser consultada y no sólo no ha ocurrido sino que se pretende aprobar por el procedimiento de urgencia hurtando toda posibilidad de debate y, por lo tanto, de acuerdo. El propio Consejo Económico y Social se abstiene de dictaminar sobre esta Disposición adicional primera *al carecer de elementos de*

análisis para valorar la modificación de dicha Ley, dada la urgencia de la tramitación y la falta de justificación de la misma.

3. Propuestas a las modificaciones planteadas por el Gobierno a la Ley 38/94 en la Disposición Adicional primera

3.1. Nueva redacción de la letra b) del apartado 1 del artículo 4

“Representen, en la forma que se determine reglamentariamente para uno o varios sectores o productos, un grado de implantación significativa en la producción y, en su caso, en la transformación y comercialización.

Las cooperativas agrarias de producción, esto es, cooperativas de trabajo asociado o comunitario de la tierra o el ganado, en base a su objeto social e intereses que representan podrán encuadrarse en el sector de la producción”.

La representatividad es una pieza clave para el funcionamiento de las interprofesionales, por lo tanto la redacción de la Ley tiene que tender hacia la clarificación de un problema y aunque sea de muy difícil solución. La voluntad del MAPA es que únicamente representen a la producción cooperativas que tengan tal condición, por lo que sería más conveniente expresar claramente esta realidad sin dar lugar a varias interpretaciones que no ayudan en nada a la interprofesional.

Respecto a las organizaciones de productores (OP) es difícil justificar que se sienten en todos los sectores de las OIAs para defender al mismo tiempo intereses que si no contradictorios si serán discrepantes en muchas ocasiones.

3.2. Ampliación de la letra c) del apartado 2 del artículo 4

No existe oposición a la redacción de este artículo, pero es demasiado amplia y su interpretación va a originar importantes discrepancias. Es preciso una clarificación del concepto "equilibrada" que aparece en la modificación planteada por el Gobierno, de forma que en los supuestos en que haya tres sectores con la suficiente representatividad este término sea sinónimo de igualitaria (33%) y cuando sólo existan dos, sea sinónimo de paritaria.

Sería muy conveniente que no se crearan más dudas entre los agentes sociales que deben constituir una interprofesional, cuanto más se aclaren las condiciones de constitución más se potencian las OIAs. Además se evitaría que en último lugar fuera el criterio de la Administración el que solucionará los conflictos y con un término tan amplio el criterio aplicable será discrecional y por lo tanto injusto.

3.3. Modificación del apartado 1 del artículo 6

"...., y los acuerdos adoptados que reflejarán los porcentajes obtenidos previamente en cada uno de los sectores que la integran".

De este modo, no se elimina ningún requisito de acreditación pero simplifica su comprensión.

3.4. Modificación del artículo 7

".... obtenido en la misma, medida en tanto por ciento de productores, operadores y producciones afectadas".

Se evitan contradicciones con la redacción del artículo 8 referente a la extensión de normas y que no ha sido modificada. Es decisivo que por el MAPA se tenga el convencimiento que al respecto de la acreditación del porcentaje de representatividad de los productores para los acuerdos de la interprofesional sólo pueda ser aportado por las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS), en consonancia con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional a este respecto. En este caso, ya no hablamos de producto sino de productores, personas físicas, cuya representación de intereses no puede encargarse a organizaciones económicas sino a aquellas organizaciones que la legislación vigente ampara para tal fin, esto es, en el sector agrario las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS). Esta representatividad obviamente traería otras consecuencias, ya que no se puede pretender que una organización tenga un peso para votar un acuerdo y otro para garantizar su extensión.

3.5. Modificación del apartado 2 del artículo 15

Supresión de las organizaciones de productores agrarios (OP) en el Consejo General de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias.

El Consejo General de las OIAs es un órgano eminentemente político, tanto por sus funciones como por el proceso de constitución, por lo tanto en este órgano deben de estar las organizaciones representativas de los intereses generales de cada sector. La capacidad económica de una organización puede justificar su importancia en un producto y por lo tanto en su respectiva OIA pero nunca en un órgano de asesoramiento donde no se debatirán cuestiones relativas a un producto determinado sino a la producción agroalimentaria española en general. Además el número de vocales en el Consejo es muy limitado y pueden existir varias organizaciones económicamente importantes por cada producto, por lo que el MAPA en su nombramiento se verá obligado a acudir a una discrecionalidad absoluta que eliminará la legitimidad del Consejo General.

También es muy importante que en el Real Decreto que en desarrollo de las modificaciones propuestas sustituya al vigente, se clarifique los puestos de cada tipo de organización y no quede a la discrecionalidad de la administración decidir cuantos corresponden a las Organizaciones Profesionales Agrarias y cuantos a las Pesqueras.

3.6. Mantenimiento de la Disposición Transitoria Única

Es obvio que el sector más débilmente estructurado de la cadena agroalimentaria es el sector productor, esta Disposición solo pretendía favorecer una vertebración que igualara la representación de todos los sectores. Las OIAs necesitan para un funcionamiento correcto que las distintas partes que la componen sean paritarias, porque de lo contrario no pueden cumplir sus funciones y en este caso los propios sectores más estructurados son los que pierden el interés en una OIA que no puede solucionarlo. Si seguimos el modelo francés aprendamos de él y en este cuando un sector se debilita de forma importante se provoca automáticamente la disolución de la OIA. A la larga, una vez transcurrido los dos años, esta Disposición redundaría en beneficio de las OIAs, y quien cree en ellas así lo debe comprender. Su supresión no sólo favorece a una parte de la cadena, sino que además favorece a aquellos que no entienden la interprofesional como un beneficio común para todos y, por el contrario, sí como un instrumento sólo para sus intereses.

4.- Conclusiones

Para el campo español, es sin duda un mal augurio en esta nueva etapa legislativa, que el Gobierno pretenda colar por la puerta de servicio un *modelo* de interprofesión agroalimentaria que potencia la atomización y sectorialización indiscriminada de la representatividad e intereses del sector productor, llegando al extremo de propiciar la proliferación de organizaciones de carácter sectorial a través de la propia industria agroalimentaria con fines meramente especulativos, que poco o nada tienen que ver

con los intereses socioeconómicos de los agricultores y ganaderos españoles, primando la exclusividad a sólo una de las partes de la cadena agroalimentaria de cara a un mercado estatal, europeo e internacional cada vez más abierto. Este modelo, sectorializado y vertical, está abocado al fracaso frente a los grandes intereses multinacionales del convenio agroalimentario europeo y mundial.

Por el contrario, este instrumento de las OIAs si de verdad se pretende que sirva, debe garantizarse con valentía y sin cortapisas políticas o economicistas de cualquier signo, mediante el reconocimiento del papel vertebrador de los intereses sectoriales de carácter general a través de las Organizaciones Profesionales Agrarias (OPAS), que están plenamente legitimados para representar al sector agrario, tanto ante la Administración como ante las instituciones comunitarias.

La Ley reguladora de las Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias (OIAs) debe ser el marco que articule las relaciones contractuales entre la producción y la industria de transformación y comercialización atendiendo a criterios que racionalicen la ordenación de mercados y producciones, de manera que los intereses de los agricultores y ganaderos de la explotación familiar agraria queden correctamente defendidos. Sólo de este modo, podrá alcanzarse una defensa común y paritaria de los intereses agrarios españoles con visos de futuro, en aras de una competitividad reglada y ejercida con plena corresponsabilidad por el lado de la producción y de la propia industria agroalimentaria.

José Luis González del Castillo

Consejero del CES