

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

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 y de la Comisión de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del 27 de septiembre de 1995, el siguiente

DICTAMEN

1.- ANTECEDENTES

Con fecha 18 de septiembre de 1995 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito remitido por el 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 Artículo 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 de Orden Social**. Posteriormente, el día 26 de septiembre, se recibió en este Consejo una Addenda al citado Anteproyecto que modifica, de una parte, diversos artículos del texto inicial, y de otra, incorpora nuevas regulaciones, suprimiendo otras.

La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad para que ésta procediera a la elaboración de una propuesta de Dictamen; si bien, dado el contenido heterogéneo del texto a dictaminar, el Presidente del CES, de acuerdo con el de la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad, decidió que la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social y la de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente participaran también en el proceso de elaboración del Dictamen en las cuestiones de su específica competencia.

La normativa objeto del presente Dictamen, a la que se acompaña una Memoria explicativa, constituye un conjunto de medidas de acompañamiento a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996 y tiene su origen, según la exposición de motivos recogida en el Anteproyecto de Ley, en la necesidad de realizar determinadas modificaciones en el ordenamiento jurídico para cumplir los objetivos de política

económica recogidos en la Ley de Presupuestos y que por su naturaleza o vigencia indefinida no encuentran cabida en dicha Ley.

El texto del Anteproyecto de Ley incorpora medidas de carácter fiscal que afectan al impuesto sobre la renta de las personas físicas, al impuesto de sociedades, al impuesto sobre el valor añadido, a impuestos locales y a determinadas tasas y precios públicos; normas de carácter social que modifican aspectos del sistema de la Seguridad Social; normas que afectan al régimen de personal al servicio de la Administración Pública; y normas relativas a la gestión y organización de la acción administrativa.

2.- CONTENIDO

El Anteproyecto consta de 85 artículos, uno de ellos sin numerar, 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 siete Disposiciones Adicionales, cinco Transitorias, una Derogatoria Única y siete Finales. A efectos expositivos, el presente Dictamen se refiere a continuación al contenido del Anteproyecto y a las materias que resultan afectadas.

TÍTULO I: NORMAS FISCALES

Capítulo I: Impuestos estatales

Dos de las modificaciones en la imposición estatal de carácter directo (arts. 1 y 4 del Anteproyecto) son fruto de la voluntad de perfeccionar los textos del IRPF y del IS en concordancia, por una parte, con la tributación de las prestaciones por desempleo y, por otra, con las excepciones previstas en la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos al procedimiento general para la actualización de rentas. En este segundo caso, se plantea una compensación por vía impositiva de los arrendadores que no disfruten, por mor de dichas excepciones legales, del derecho a la revisión de la renta vigente.

El artículo sin numerar establece una limitación a la consideración como rendimientos exentos para las pensiones por incapacidad permanente en el caso de las Clases Pasivas del Estado, que ya no se entenderán libres de gravamen, como hasta ahora, por suponer incapacidad para el servicio, sino sólo si se derivan de una incapacidad total para trabajar.

Por su parte, el artículo 2 del Anteproyecto propone para 1996 una reducción del 7,5 por 100, inferior a la establecida para el ejercicio de 1995 (8,5 por 100), del rendimiento neto obtenido bajo la modalidad de signos, índices o módulos en el método de estimación objetiva previsto en el IRPF para las actividades empresariales.

El artículo 3, finalmente, suprime de la actual letra b) del artículo 34 de la Ley del IRPF el criterio del mayor valor (el de adquisición, el catastral o el comprobado por la Administración a efectos de otros tributos) y establece el valor catastral como única referencia para la cuantificación del rendimiento íntegro de los inmuebles urbanos comprendidos en dicha letra.

Los cambios en la normativa de la imposición indirecta recaen enteramente sobre el IVA (Ley 37/1992, del IVA, modificada por la Ley 42/1994, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que acompañó a la de Presupuestos Generales del Estado para 1995). La nueva y extensa modificación prevista se justifica en la Memoria del Anteproyecto básicamente por la necesidad de adecuar el impuesto a la nueva Directiva (95/7/CE), que estableció diversas medidas de simplificación en lo previsto por las normas comunitarias hasta entonces vigentes en materia de IVA.

Las propuestas de reforma de la Ley, agrupadas en el Artículo 5 del Anteproyecto, afectan a los siguientes aspectos del impuesto:

- *Definición general del hecho imponible* (entregas de bienes y prestaciones de servicios, y operaciones asimiladas a las anteriores) y *de los supuestos de no sujeción*. Artículos 5-1 a 5-3 del Anteproyecto, por los que se modifican los actuales artículos 4, 7 y 8 de la Ley.

En este punto destaca el nuevo enunciado que califica como operaciones sujetas las transmisiones de bienes o derechos afectos a la actividad empresarial o profesional en procedimientos de ejecución por insolvencia del deudor.

- *Delimitación de los conceptos de entrega de bienes, prestaciones de servicios y operaciones asimiladas, en operaciones interiores y en los casos de tráfico intracomunitario y/o con terceros países*. Artículos 5-4 a 5-10 del Anteproyecto, por los que se modifican los artículos 9, 11, 16, 20, 22 y 25 de la Ley.

Se trata de un prolijo reenunciado de diversas definiciones, exenciones y especialidades de los conceptos que constituyen el hecho imponible del impuesto. Las más importantes vienen referidas al régimen de aplicación del gravamen en el tráfico entre Estados miembros de la Unión Europea, como consecuencia de la aplicación de la nueva Directiva citada.

- *Reglas especiales para la consideración del lugar de realización de las prestaciones de servicios*. Artículos 5-11 a 5-13 del Anteproyecto, por los que se modifica el artículo 70 de la Ley.
- *Definición del concepto de transporte intracomunitario de bienes, y de los de lugar de inicio y lugar de llegada*. Artículos 5-14 del Anteproyecto, por el que se modifica el artículo 72 de la Ley.
- *Definición de los sujetos pasivos en las operaciones intracomunitarias sujetas al impuesto*. Artículos 5-15 del Anteproyecto, que modifica el artículo 84 de la Ley.

- *Supuestos y procedimientos para la rectificación de las cuotas impositivas repercutidas.* Artículos 5-16 del Anteproyecto, que modifica el artículo 89 de la Ley.

Destaca aquí la nueva redacción del Artículo para los casos en los que no proceda la rectificación de las cuotas impositivas repercutidas, al introducir la referencia a lo previsto en el artículo 80 de la Ley para considerar improcedente la rectificación.

- *Tipos impositivos -general y reducidos- aplicables a determinadas operaciones.* Artículos 5-17 y 5-18 del Anteproyecto, por los que se modifican los artículos 90 y 91 de la Ley.

La primera modificación afecta a la definición del tipo general para las operaciones de reimportación desde terceros países; la segunda, en la introducción de un nuevo apartado en el Artículo 91 por el que también resultarán aplicables los tipos reducidos a las ejecuciones de obra calificables como prestaciones de servicios que tengan como resultado inmediato bienes cuya entrega esté sujeta a dichos tipos reducidos.

- *Delimitación, exclusiones y restricciones del derecho a deducir las cuotas soportadas.* Artículos 5-19 y 5-20 del Anteproyecto, por los que se modifican los artículos 95 y 96 de la Ley.
- *Procedimientos y reglas para la determinación de los porcentajes de deducción de las cuotas soportadas en la adquisición de bienes de inversión (Reglas de prorrata).* Artículos 5-21 a 5-24 del Anteproyecto, por los que se modifican los artículos. 104 y 114 de la Ley.

El texto modifica el denominador que opera en la regla de la prorrata general, redefine los elementos no computables en los términos de la relación en que consiste dicha regla y fija una nueva redacción para lo que ha de entenderse como importe total de las operaciones a efectos de cálculo de la prorrata. Introduce asimismo cambios en los supuestos -posibles y obligatorios- de rectificación de las deducciones practicadas.

- *Exclusiones del Régimen Simplificado.* Artículo 5-25 del Anteproyecto, por el que se modifica el artículo 123 de la Ley.

El nuevo redactado que se propone restringe las entregas de bienes inmuebles a las edificaciones según quedan definidas en los artsículos 6-2-a) y 6-2-b) del impuesto.

- *Reglas para la determinación de la Base Imponible en el Régimen Especial de los Bienes Usados.* Artículos 5-26 del Anteproyecto, por el que se modifica el artículo 137 de la Ley.
- *Régimen de infracciones y sanciones en el Recargo de equivalencia.* Artículos 5-27 y 5-28 del Anteproyecto, por los que se modifican los artículos 170 y 171 de la Ley.

Por último, el apartado Cinco de la Disposición Derogatoria Única suprime el Artículo 1-2, referente al IVA, del Real Decreto-Ley 7/1993.

Capítulo II: Impuestos locales

Se modifica el artículo 64 a) de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, con el fin de especificar de forma más restrictiva el alcance de la exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Con la nueva redacción, quedan exentos de pagar dicho impuesto, siempre que sean de aprovechamiento público y gratuito: las carreteras, los caminos, las demás vías terrestres y los del dominio público marítimo, terrestre e hidráulico.

El Anteproyecto modifica también diversos artículos de la misma Ley, así como del Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, relativos al reparto y distribución de la recaudación del Impuesto sobre Actividades Económicas, entre las distintas Administraciones o Ayuntamientos.

Así, la recaudación de las cuotas mínimas municipales la llevará a cabo el Ayuntamiento en cuyo término municipal se realice la actividad, o la mayor parte de ella (en el caso de la producción de energía eléctrica, será el Ayuntamiento donde radique la central), estableciéndose la obligación por parte de dicho Ayuntamiento de distribuir con los demás lo recaudado cuando los locales o instalaciones radiquen en más de un término municipal (se excluye sin embargo de dicho reparto, la cantidad que resulte de aplicar el coeficiente de modificación, el índice de situación o el recargo provincial).

En el caso de actividades que se desarrollen en zonas portuarias, el Ayuntamiento repartirá las cuotas recaudadas (excluyéndose la cantidad que resulte de aplicar el coeficiente de modificación, el índice de situación o el recargo provincial), entre todos los municipios sobre los que se extienda la zona portuaria en cuestión.

Por lo que se refiere a las cuotas provinciales, la Delegación Provincial de la Agencia Tributaria donde se realice la actividad será la encargada de llevar a cabo la recaudación.

Por último, se habilita al Gobierno para dictar Disposiciones de desarrollo y aplicación de la tarifa e instrucciones del tributo.

Capítulo III: Tasas y precios públicos

Respecto a las tasas, el Anteproyecto plantea actualizar sus cuantías, en varios casos, crear algunas nuevas y suprimir otra. La Memoria que acompaña al texto articulado basa tales actuaciones en el cumplimiento de lo preconizado en la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos, “a cuyo tenor las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o actividad que constituye el hecho imponible”.

Se procede así:

- A actualizar la cuantía y componentes de las tasas por análisis físico-químicos y biológicos de los laboratorios agroalimentarios, las de servicios y actividades realizados por la Dirección General de la Guardia Civil, y las que gravan el cruce de apuestas en canódromos, hipódromos y frontones.
- A ampliar el hecho imponible de la exacción por expedición de permisos de trabajo a extranjeros no comunitarios.

- A crear sendas tasas por expedientes de cambio de nombre y apellidos y por la expedición de ejemplares de guías de circulación para máquinas recreativas y de azar de los tipos A, B y C en todo el territorio nacional.
- A fijar los importes de las tasas de solicitud de las diversas modalidades de Propiedad Industrial.
- A suprimir el Canon de Higiene Pecuaria.

En la segunda sección de este Capítulo del Anteproyecto, sobre precios públicos, se introducen dos novedades:

- La creación de un Canon y su calificación como precio público, según lo definido en la Ley antes citada, sobre la reserva de cualquier frecuencia del dominio público radioeléctrico en favor de una o varias entidades.
- La calificación como precios públicos de las tarifas aeroportuarias y por ayudas a la navegación aérea. Destaca en este punto la implantación de una tarifa de aproximación, que grava la ocupación del dominio público aeronáutico para las maniobras de aproximación y salida, con un esquema progresivo de aumento en la misma entre 1996 y el año 2001, en función de un porcentaje creciente a aplicar sobre los costes totales del sistema de navegación aérea en aproximación.

Finalmente, en el apartado Cuatro de la Disposición Derogatoria Única, el Anteproyecto adelanta la derogación de lo que queda en vigor del régimen transitorio previsto en la Ley 3/1993, Básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, de forma que en 1996 resultará de aplicación el régimen definitivo previsto.

Capítulo IV: Otras normas fiscales

Las Disposiciones contenidas en la primera sección de este Capítulo se orientan al establecimiento de sistemas y criterios de coordinación entre el Catastro y las instituciones notarial y registral, de forma que se alcance el uso de la Referencia Catastral como único identificador de los bienes inmuebles.

De forma complementaria, en la Disposición Adicional Séptima se procede a la subsanación -señalando la competencia de la vía económico-administrativa- de un vacío en la Ley reguladora de las Haciendas Locales, que hasta ahora no indicaba expresamente la jurisdicción competente para conocer las reclamaciones que pudieran interponerse contra los actos administrativos, dictados por los organismos de gestión catastral y cooperación tributaria, que implicasen una modificación de los datos obrantes en los Catastros.

El Anteproyecto propone, en la Disposición Transitoria Primera, que para la aplicación de lo establecido ha de entenderse como bienes inmuebles exclusivamente los urbanos enumerados en el artículo 62 de la citada Ley.

La segunda sección, constituida por el artículo 27, se refiere a quién determinará (el Ministerio de Economía y Hacienda, mediante OM) los modelos normalizados para declaraciones, declaraciones-liquidaciones o autoliquidaciones tributarias, los soportes o medios en que se podrán efectuar éstas, y sus características técnicas. Asimismo, da facultades a la Agencia Tributaria para desarrollar y vender los programas y aplicaciones informáticas para la generación de las declaraciones, así como los impresos para las mismas. La Agencia Tributaria lo hará ella misma o por contrato o convenio, y fijará los precios por resolución de su Presidente. En caso de intrusiones, penalizará a los infractores de acuerdo con las multas y sanciones contenidas en el texto del artículo.

TÍTULO II: DE LO SOCIAL

Capítulo I: Procedimientos y organización de la Seguridad Social

En el Capítulo I del Título II, referido a materias de índole social, se incorporan diversas reformas en los ámbitos organizativo y de la acción protectora de la Seguridad Social, con el fin de mejorar la gestión de los recursos. Son medidas de carácter instrumental y técnico. En tal sentido el Capítulo incluye las siguientes:

- Adscripción de los *recursos económicos y patrimoniales del Instituto Social de la Marina* a la Tesorería General de la Seguridad Social.
- 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 fines lucrativos, (artículo 4 del Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo).
- Se imputa a los responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar los recargos de mora y apremio establecidos en el artículo 27 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- *Anulación y baja en contabilidad de liquidaciones de Seguridad Social* cuya cuantía se presume inferior al coste de su recaudación. Se contempla la posibilidad de que a través de Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se disponga la no liquidación o, en su caso, la anulación y baja en contabilidad de todas aquellas liquidaciones de las que resulten deudas con la Seguridad Social inferiores a la cuantía que se estime y fije como insuficiente para la cobertura del coste que su exención o recaudación represente.
- Nuevo procedimiento para instrumentar en *contabilidad de la Seguridad Social los descuentos, retornos y reintegros derivados de los acuerdos* firmados entre los Colegios Oficiales de Farmacéuticos y el Instituto Nacional de la Salud. Su fin es permitir a través de un cambio en su registro contable, (como un ingreso de la Seguridad Social y simultáneamente como un gasto de farmacia por el importe bruto), que el gasto en farmacia se minore con los posibles retornos y descuentos.

Capítulo II: Acción protectora del sistema de la Seguridad Social

Las medidas contenidas en este Capítulo incorporan diversas mejoras técnicas en el texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que en algún caso modifican la cobertura de determinadas prestaciones.

- Se amplía el ámbito de cobertura de la prestación de *invalidez en su modalidad contributiva*, para lo que se da nueva redacción al último párrafo del artículo 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 texto incorporado por el número 5 de la Disposición Adicional segunda de la Ley 10/1994, de 19 de mayo.

La nueva redacción 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*.

- Se modifican los artículos 215 y 219 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*. En este sentido se equipararía la nueva regulación a la normativa aplicable a los trabajadores desempleados subsidiados del Régimen Especial Agrario.
- Se propone la modificación del artículo 222.2 de la Ley General de Seguridad Social a fin de que los beneficiarios de la *prestación de desempleo* que pasen a la situación de *incapacidad temporal o maternidad perciban por cualquiera de esas contingencias la misma cuantía correspondiente a la prestación por desempleo, aunque la cuantía que les correspondiera por incapacidad temporal o maternidad fuera superior*. Por lo demás se mantiene la anterior regulación respecto a que el período de percepción de la prestación no se ampliará por la circunstancia de que el trabajador pase a la situación de incapacidad temporal o maternidad e igualmente se mantiene el abono por la Entidad Gestora de las prestaciones por desempleo de las cotizaciones a la Seguridad Social, conforme a lo previsto en el párrafo b) del apartado 1 del artículo 206 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- Se incorpora como obligación de los trabajadores la de *comunicar la baja en las prestaciones por desempleo con carácter previo* al inicio de las prestaciones de servicios por cuenta propia y ajena que den lugar a la suspensión o extinción del

derecho. El incumplimiento de la anterior obligación se completa con la tipificación de la infracción y sanción correspondiente que se ha de incorporar a la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

- Se modifican las letras c), d) y g) del artículo 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, la obligación de 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* a incorporar a la Ley 8/1988, de 7 de abril.
- 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 1996*, 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 de Orden Social.

TÍTULO III: DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Capítulo I: Retribuciones y situaciones

- Se modifican aspectos del régimen retributivo de los funcionarios de la Administración de Justicia, referidos a las cuantías de los complementos de destino.
- Se reforma el artículo 25 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta judicial, para posibilitar el acceso a plazas en el Ministerio de Justicia de Miembros de Ministerio Fiscal, Secretarios Judiciales y Médicos Forenses.
- Se procede a la reclasificación a efectos retributivos y de haberes reguladores de derechos pasivos, de determinadas escalas y empleos de personal de las Fuerzas de Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas.
- Se modifica la Ley 17/1980, de 24 de abril, por la que se establece el régimen retributivo de los miembros de las Carreras Judicial y Fiscal y de los funcionarios al

servicio de la Administración de Justicia. Se alteran índices multiplicadores de determinadas categorías de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

- Se da nueva redacción al apartado 8 del artículo 100 de la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del personal militar con el fin de adaptar la normativa sobre excedencia voluntaria para cuidado de hijos a la de los funcionarios civiles y en concreto para que el tiempo permanecido en esa situación les sea computable a efectos de trienios y derechos pasivos.
- 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.
- Se reforma el artículo 18.4 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, para recoger expresamente que las vacantes incluidas en las convocatorias de nuevo ingreso no precisan de la realización de un concurso previo entre los que ya tuviesen la condición de funcionarios.
- Se modifica la Disposición Transitoria Decimoquinta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, con el objeto de permitir al personal fijo a la entrada en vigor de la Ley 23/1988, de 28 de julio, acceder, mediante la superación de la oportuna prueba de acceso, a los Cuerpos o Escalas de funcionarios a los que figure adscrito el puesto de trabajo en que viniera desempeñando sus funciones, considerando como mérito los servicios efectivamente prestados.

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, y tienden 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 siguientes :

- 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 incorpora al Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas.
- Se da nueva redacción al artículo 38 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas, con el fin de aclarar que el tiempo de convivencia a efectos de causar derecho a pensión de viudedad de quienes sean o hayan sido cónyuges legítimos del causante de los derechos pasivos, es de convivencia *durante la vigencia del matrimonio*.

- Se da nueva redacción al apartado 1 del artículo 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 artículo 59 de la misma Ley, introduciendo la modificación operada por el artículo 52 de la Ley 31/1991, de 31 de diciembre, en el artículo 41 de la Ley 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 incorpora a través de una Disposición Adicional Tercera, número 1, una norma mediante la que se clarifica la situación de los militares profesionales separados del servicio o inhabilitados, que pasan así a la situación de retiro forzoso.
- Se modifica la Disposición Transitoria Cuarta de la vigente Ley de Clases Pasivas con el fin de que el personal retirado de las Fuerzas Armadas o de los Cuerpos de Seguridad del Estado, que después de dicho retiro hubiera prestado servicios en la Administración Pública, pueda ver mejorada su pensión de retiro de la que ya fuera titular o, en su caso, las pensiones militares que pudieran causarse en favor de familiares, mediante la incorporación a las mismas de los nuevos trienios perfeccionados.
- 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.
- Se modifica la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Profesional en cuanto a la permanencia en la situación de reserva de los militares de carrera declarados no aptos para el servicio por insuficiencia de condiciones psicofísicas.
- 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 artículo 31 de la ley 42/1994, de 31 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, respecto a las obligaciones de suministrar información a 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.

TÍTULO IV: NORMAS DE GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

En este Título cabe destacar la modificación del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, la modificación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, así como la reestructuración del Instituto de Crédito Oficial, y por último, la trasposición de la legislación comunitaria a la normativa española relativa a los Fondos de Garantía de Depósitos de las entidades de crédito.

Capítulo I: De la gestión

Modificación del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (Artículo 59)

Las modificaciones propuestas pretenden adecuar la Ley General Presupuestaria (LGP), por un lado, a la Ley General Tributaria en lo relativo al procedimiento de apremio para la cobranza de las deudas, equiparando las tributarias con las no tributarias, y en lo relacionado con los intereses de demora. Por otro lado, pretende adecuar la LGP a la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas por lo que se refiere a los contratos menores. Igualmente, el Anteproyecto de Ley prevé elevar del 7 por 100 al 10 por 100 la cuantía de los anticipos de caja fija en cada ministerio. Por último, establece que el análisis de los costes y de los rendimientos de los servicios se hará según el régimen de contabilidad pública.

Modificación de la Ley Reguladora de las Corporaciones Locales (Artículos 60 y 61)

Las modificaciones propuestas pretenden adecuar las normas de contabilidad de las Corporaciones Locales a la normativa mercantil vigente en cada momento, así como extender a todas las Corporaciones la posibilidad de aplicar la fiscalización limitada previa, en materia de gastos y obligaciones (hasta ahora sólo podían hacerlo las Corporaciones con más de 50.000 habitantes).

Asimismo, y con el fin de limitar las posibles desviaciones presupuestarias de las Administraciones Locales, se proponen una serie de medidas de carácter técnico, que condicionan el acceso al crédito público y privado de las Corporaciones Locales al cumplimiento de sus obligaciones presupuestarias.

Por último, en la Disposición Transitoria Tercera, se encomienda al Banco de Crédito Local la gestión de la Central de Riesgos de las Corporaciones Locales.

Capítulo II: De la organización

Modificación de la Ley Reguladora del Patrimonio Nacional (Artículo 64)

Se pretenden modificar los apartados 4,5 y 6 del artículo 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 1996 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.

Reestructuración del Instituto de Crédito Oficial (Artículo 65)

Las medidas propuestas tienen por objeto revalorizar al ICO como institución financiera, capaz de operar en colaboración con el resto del sistema financiero. Para ello, se define al ICO como sociedad estatal y entidad de crédito (de las previstas en el Artículo 6 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre) dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda. El ICO se regirá en todas aquellas cuestiones no previstas en su propia legislación, por la legislación especial de las entidades de crédito y por la general del ordenamiento jurídico privado.

Adicionalmente la ley distingue los fines que persigue el ICO:

- “sostenimiento y promoción de las actividades económicas que contribuyan al crecimiento y a la mejora de la distribución de la riqueza nacional”

de las funciones que debe desempeñar:

- “contribuir a paliar los efectos económicos producidos por situaciones de grave crisis económica, catástrofes naturales....”
- “actuar como instrumento de ejecución de determinadas medidas de política económica...”

Se detallan los recursos propios con los que deberá contar el ICO para el ejercicio de sus funciones, estableciéndose la garantía del Estado frente a terceros en las deudas que contraiga para la captación de fondos en los mercados nacionales e internacionales. Igualmente se propone la creación de un Fondo de provisión con el fin de cubrir créditos morosos y fallidos que surjan en el ejercicio de sus funciones. Por último, en las Disposiciones Transitorias se establece un plazo de seis meses para que el Gobierno

regule los aspectos no contemplados en la Ley y en concreto todo lo relacionado con sus órganos de Gobierno y Administración.

Fondos de Garantía de Depósitos en entidades de crédito (Artículo 67)

La Ley propuesta modifica el Real Decreto Ley 18/1982 de 24 de septiembre con el fin de adaptar la legislación bancaria española a la normativa comunitaria recogida en la Directiva 94/19/CE. Ello supone la obligatoriedad tanto para las Entidades de Crédito (se excluye al ICO, a las entidades de financiación, a las sociedades de arrendamiento financiero y a las sociedades de crédito hipotecario) como para las sucursales de entidades de crédito extranjeras que operan en España, de pertenecer a un Fondo de Garantía de Depósitos, especificándose la composición de las Comisiones Gestoras que administrarán dichos Fondos, así como las aportaciones que deberán realizar las entidades integradas y, de forma excepcional, el Banco de España. Por último, se concretan los hechos que supondrán el desarrollo de la función aseguradora del Fondo así como los supuestos de exclusión del Fondo de aquellas entidades que incumplan sus obligaciones.

Relacionado con la trasposición de la Directiva 94/19/CE, en las Disposiciones Adicionales del Anteproyecto, se modifica el Artículo 57 bis de la Ley de Ordenación Bancaria, de 31 de diciembre de 1946, en la redacción dada por la Ley 3/1994, de 14 de abril, relativo a la revocación de la autorización para operar concedida a las entidades de crédito, revocación que llevará implícita la disolución de la entidad y la apertura del periodo de liquidación.

Cambio de moneda extranjera en establecimientos distintos de Entidades de Crédito (Disposición Adicional Sexta)

La nueva Disposición especifica la Ley por la cual se regirán dichas actividades, así como las obligaciones a que se someterá a los que realicen dichas actividades (autorización del Banco de España e inscripción en el Registro de Establecimientos de Cambio de Moneda). Igualmente se establece que el régimen sancionador será el mismo que el de las entidades de crédito. Por último, se faculta al Gobierno para desarrollar el régimen aplicable a la actividad de cambio de moneda extranjera.

TÍTULO V: DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

El Título V se compone de siete Capítulos que corresponden a diversas áreas de acción administrativa.

Capítulo I: Acción administrativa en materia de transportes

El Capítulo I versa sobre acción administrativa en materia de transportes. En el primer artículo de este Capítulo se declara sin efecto el régimen de licencias y autorización para el transporte de emigrantes establecido en el artículo 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.

El Anteproyecto modifica también la Ley 16/1978, de 30 de julio, de Ordenación del Transporte Terrestre, tanto por lo que hace al transporte por ferrocarril como al transporte por carretera para facilitar una mayor liberalización en esta área. En el caso del transporte por ferrocarril desaparece su caracterización como servicio público permitiendo el acceso de empresas distintas de RENFE a la explotación de sus servicios. Con la nueva configuración de la Red Nacional Integrada de Transporte Ferroviario (RNITF) - que estará compuesta por las líneas ferroviarias que formen parte de la estructura básica del sistema general de transporte ferroviario- se disocian la administración de la infraestructura de la red y la explotación del servicio en sí. Mientras la administración de la RNITF se atribuye a RENFE, salvo que el Gobierno se la conceda a otro órgano, la prestación del servicio ferroviario podrá recaer en RENFE o en otras empresas expresamente autorizadas por el propio organismo administrador.

En cuanto al transporte por carretera, el Anteproyecto introduce leves modificaciones destinadas a eliminar rigideces burocráticas y costes adicionales que menoscaben la capacidad competitiva de los transportistas españoles.

Capítulo II: Acción administrativa en materia de defensa nacional

En el Capítulo II se incluye una nueva clasificación de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional. A efectos de su protección en cuanto a la información contenida en representaciones cartográficas y de registro de imágenes con sensores aéreos, se establece la obligatoriedad de la autorización administrativa, definiendo y graduando las infracciones derivadas de la violación de dicha norma y enumerando las sanciones correspondientes.

Capítulo III: Acción administrativa en materia de aguas

En el Capítulo III, relativo a la acción administrativa en materia de aguas, se impone la repercusión en los consumidores finales del importe de cánones y tarifas derivados de las obras de infraestructura hidráulica que abonan Ayuntamientos, Mancomunidades y Empresas concesionarias del suministro de aguas a las Confederaciones Hidrográficas. Se fija un sistema de compensación de las deudas de los Ayuntamientos con las Confederaciones Hidrográficas, confiriéndoles el carácter de deuda firme a favor de la Hacienda Pública.

Asimismo, el Anteproyecto encomienda a las Confederaciones Hidrográficas una serie de funciones en materia de contratación antes atribuidas a las Secretarías de Estado de Política Territorial y Obras Públicas y de Medio Ambiente y Vivienda, a cargo de los presupuestos de las Direcciones Generales de Obras Hidráulicas y de Calidad de las Aguas.

Capítulo IV: Acción administrativa en materia de suelo

En el Capítulo IV se faculta al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente para la elaboración de un Plan Estratégico de Suelo que fomente la coordinación de las distintas administraciones con el objetivo de lograr una mayor oferta de suelo urbanizable. Para agilizar el proceso de urbanización y edificación de viviendas protegidas y otros fines de interés social se determina el plazo para la resolución de solicitud de realización de obra (2 meses) y en caso de expropiación se impone la obligación de fijación de un plazo máximo para la conclusión de la obra.

Asimismo el Anteproyecto establece diversas modificaciones de procedimiento dirigidas a aumentar la oferta inmobiliaria, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Consideración para la valoración urbanística de terrenos y solares, de todas las cargas y costes para la materialización de su aprovechamiento, incluidos los aún no efectuados.
- Exención de la obligación de cesión que acompaña a las edificaciones de nueva planta en el caso de la rehabilitación.

- Refuerzo de la posibilidad de pago en especie por la expropiación de bienes inmuebles por parte de la Administración, pudiéndose conceder el 25% del importe total en metálico si en el bien expropiado se lleva a cabo una actividad productiva.
- Simplificación de la tramitación municipal de la aprobación de los instrumentos urbanísticos, al exigir una única aprobación final del Pleno del Ayuntamiento, mientras que la inicial y las restantes se atribuyen al Alcalde.

Capítulo V: Acción administrativa en materia de colegios profesionales

En el Capítulo V se introducen modificaciones sustanciales a la Ley 2/1974, de 13 de febrero, reguladora de los Colegios Profesionales, adaptándola a los principios constitucionales de libertad de empresa (Artículo 38 CE) y libertad de circulación y establecimiento (Artículo 139.2. CE). Los dos cambios fundamentales que se introducen en esta dirección son:

- El sometimiento de la actuación de los Colegios Profesionales colegiados a la libre competencia, suprimiendo la facultad de los Colegios para establecer tablas de honorarios mínimos, a excepción de los servicios prestados en virtud de contrato, convenio o concierto con el Estado, en cuyo caso se confiere al Gobierno tal función.
- Eliminación del requisito de colegiación en cada Colegio Profesional Territorial en cuyo circunscripción se ejerza, bastando la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal para ejercer en todo el territorio del Estado.

Capítulo VI: Acción administrativa en materia de educación

El Capítulo VI se refiere a materia educativa. Por una parte, para la concesión de subvenciones a las Confederaciones de Asociaciones de Padres de Alumnos de Centros docentes, se incluye como principal criterio el del número de asociaciones que componen cada una de ellas. Por otra parte, se propone la eliminación progresiva del grado elemental de las enseñanzas de régimen especial de música en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Capítulo VII: Acción administrativa en materia de telecomunicaciones

En el Capítulo VII se modifica la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, imponiendo la sujeción al principio de neutralidad, transparencia y no discriminación en condiciones de uso, tarifas y plazos de entrega de los servicios prestados. Por otro lado, se introduce la posibilidad de establecer condiciones distintas en función de diversos criterios, como el de la posición en el mercado de los distintos prestadores de servicios.

En la Addenda se introduce un nuevo artículo 84 (Mandato al Gobierno para regular las redes de Telefónica de España, S.A.), no quedando claro si sustituye al anterior Artículo 84. Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones. En esta nueva redacción, se establece un plazo de seis meses para que el Gobierno regule los requisitos del suministro a terceros por parte Telefónica de España, S.A. de las infraestructuras de que disponga para la prestación del servicio de televisión local por cable.

Disposiciones Adicionales

Primera.-Exención de las Administraciones Públicas de la obligación de prestar fianza en los contratos de arrendamiento que formalicen como arrendatarios.

Disposición Derogatoria Única

Seis.- Se derogan algunos artículos de la Ley 25/1970, del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes, y de su Reglamento de desarrollo, con el fin de aumentar la competitividad del sector vitivinícola, levantando determinadas prohibiciones como la adición del mosto concentrado para el enriquecimiento de los vinos, la flexibilización de las condiciones de replantación y la posibilidad de regadío de las viñas.

3.- OBSERVACIONES GENERALES

Por tercer año consecutivo el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado viene acompañado de otro Anteproyecto de Ley, denominado de Medidas Fiscales, Administrativas y de 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 artículo 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 artículo 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, aun 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 los riesgos 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. El CES

quiere también expresar que la insuficiencia, explicativa y justificativa, de la Memoria que acompaña al Anteproyecto, en ocasiones incluso contradictoria 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.

Por otra parte, la presentación por el Gobierno al Consejo de una Addenda 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.

4.- OBSERVACIONES AL ARTICULADO

NORMAS FISCALES (TÍTULO I)

Impuestos estatales (Capítulo I)

Imputación temporal de la prestación por desempleo percibida en su modalidad de pago único (Artículo 1)

El CES considera acertada la medida, ya que elimina la anterior falta de especificación sobre este caso, que forzaba la búsqueda de interpretaciones y que podía dar lugar a una discriminación negativa en el trato de los rendimientos del trabajo por prestaciones por desempleo percibidas bajo esta modalidad, precisamente destinada a favorecer iniciativas de autoempleo bajo fórmulas de economía social.

En este punto el CES quiere hacer constar la contradicción existente entre el redactado del Artículo 1 y el texto de la Memoria. En esta última el precepto parece referirse a los retornos cooperativos o societarios, mientras que en aquél parece tratarse la propia prestación. Convendría, en su caso, aclarar el sentido de este Artículo.

Reducción del rendimiento neto en estimación objetiva por signos, índices o módulos (Artículo 2)

El CES considera que el sentido y el alcance de la menor rebaja no son claros. De hecho, la medida puede repercutir negativamente en las pequeñas empresas sobre todo atendiendo a los sectores donde más se ubican, en los que se da un cúmulo de circunstancias que los alejan de las mejores expectativas del conjunto de la economía nacional.

En todo caso, no se está entrando al fondo del problema, que radica en la escasa adecuación de la tributación por módulos en el IRPF a una realidad más variada. El CES quiere señalar que, aun siendo innegable la necesidad de contar con un sistema de estimación objetiva de estas características, la situación y particularidades de las PYMES harían aconsejable una amplia revisión del establecido, mucho más allá de una mera actualización de sus componentes.

Rendimientos íntegros de determinados bienes inmuebles (Artículo 3)

Resulta positivo, en opinión del CES, que el valor catastral pase a ser la única base para calcular el rendimiento del capital inmobiliario de inmuebles no arrendados, puesto que con ello se elimina la discriminación que, para algunos contribuyentes, se deriva de la aplicación de la actual normativa. Ésta considera, para calcular el rendimiento del inmueble, el valor más alto entre el catastral, el comprobado por la Administración y el de adquisición.

Precisamente por la naturaleza de la medida, que viene a solventar la actual discriminación entre contribuyentes, sería recomendable su aplicación ya en la liquidación correspondiente al ejercicio de 1995.

Compensación por vía fiscal a los arrendadores que no disfruten del derecho a la revisión de la renta (Artículo 4)

El CES considera la medida adecuada, porque contribuye a compensar a los arrendadores por el cumplimiento de una función social cuyo coste económico debe recaer sobre el Estado.

No obstante, es criticable que para disfrutar de esta compensación se exija un requisito de carácter censal sobre cuyo incumplimiento no se establece posibilidad de subsanación a futuro. Por otra parte, el procedimiento fijado en el Anteproyecto para obtener la compensación es asaz complicado, lo que puede dificultar de forma muy importante su obtención. Además, parece hacer al MOPTMA competente para el cálculo de la actualización, incluso en contradicción con el estimado por el arrendador.

Modificación del Impuesto sobre el Valor Añadido (Artículo 5 y Disposición Derogatoria Única - Cinco)

La extraordinaria complejidad de la redacción de las modificaciones y de la propia Ley del IVA impiden valorar con certeza, máxime en el breve plazo fijado por el Gobierno para la emisión de este Dictamen, el exacto contenido y alcance de la materia que se modifica. En este sentido, el CES quiere recordar que no puede aceptarse como justificación a un redactado farragoso el que las modificaciones vengan impuestas por la normativa comunitaria, cuando existe una reiterada jurisprudencia en el sentido de que las normas deben ser claras y perfectamente comprensibles.

En cualquier caso, una primera lectura lleva a entender que las modificaciones que se derivan de la transposición de la Directiva Comunitaria 95/7/CE son, en términos generales, de escasa relevancia, pero caben dudas acerca de la plena incorporación de todo el contenido a que la Directiva obliga.

Del resto de reformas en el IVA cabe destacar las novedades en la regulación de las restricciones del derecho a deducir las cuotas del impuesto soportado. En algunos casos tales novedades merecen una valoración positiva, como es el establecimiento de ese derecho en la adquisición de bienes de inversión no afectos exclusivamente a la actividad; en otros, como la limitación al 25 por 100 de las cuotas soportadas en los gastos de viaje, la valoración es negativa, ya que, aun reconociendo que como toda deducción de carácter forfatorio otorga cierta seguridad, puede causar un notable perjuicio a todas las empresas que cumplieran estrictamente los requisitos exigidos por la legislación vigente para deducir el 100 por 100 de dichas cuotas.

Puede también mencionarse el avance que supone la nueva regulación, más minuciosa y completa, de la materia relativa a la rectificación de las cuotas impositivas repercutidas y a la de las deducciones practicadas.

Por último, es preciso efectuar una mención favorable al nuevo régimen de infracciones y sanciones del Recargo de Equivalencia, ahora más acorde con la Ley General Tributaria.

Una de las novedades en materia de IVA cuyo alcance es poco comprensible es la contenida en el Apartado Quinto de la Disposición Derogatoria. Parece que elimina las obligaciones formales establecidas en el Real Decreto Ley 7/1993 para los sujetos pasivos que realicen determinadas operaciones triangulares, que requerían una identificación específica en las declaraciones recapitulativas, que a partir de ahora no se consideraría necesaria.

Impuestos locales (Capítulo II)

Impuesto sobre Bienes Inmuebles (Artículo 6)

Con el cambio de redacción del artículo 64 a) de la Ley de Haciendas Locales queda claramente supeditada la exención de tributación al requisito de aprovechamiento público y gratuito que, hasta ahora, podía dar lugar a interpretaciones diversas del sentido de la exención.

Esta interpretación restrictiva afectará negativamente a las empresas concesionarias de la explotación de autopistas de peaje, y puede así repercutir en el coste de los desplazamientos y transportes por dichas vías.

Impuesto sobre Actividades Económicas (Artículo 7)

Las modificaciones sobre el IAE se refieren fundamentalmente al reparto y distribución de la recaudación de las cuotas entre las distintas administraciones o ayuntamientos afectados por el desarrollo de la actividad económica, por lo que el CES entiende que, en principio, no afectarán a la carga fiscal sino, en todo caso, a la distribución de lo recaudado.

Tasas y precios públicos (Capítulo III)

Tasas y precios públicos (Artículos 8 al 18 y Disposición Derogatoria Única - Cuatro)

El CES aprueba la desaparición de algunas tasas anacrónicas y la actualización de otras, en línea con la filosofía contenida en la Ley. No obstante, sería preferible que las modificaciones no se realizaran de manera discrecional y descoordinada desde cada Departamento ministerial competente, sino a través de una política común de tasas y precios públicos, que se adecuaría más al espíritu de la Ley, con la intervención de algún órgano de control externo. Ello además evitaría ampliaciones poco justificadas del ámbito de los precios públicos, figura que ha sido objeto de crítica por lo discutible de su función y de su naturaleza jurídica.

El artículo 18 del Anteproyecto, «Tarifas aeroportuarias y por ayudas a la navegación aérea», supone que estas tarifas tendrán la configuración jurídica de precio público y establece la tarifa de aproximación mediante un esquema progresivo para la recuperación, por el ente público gestor, del cien por cien de los costes totales, a pesar de que tales costes no tienen una valoración objetiva y contrastada. Ello puede provocar, al margen de sucesivos encarecimientos de los servicios prestados, una inseguridad

notable para las compañías operadoras a la hora de elaborar presupuestos para sus propios costes.

Parece especialmente desacertado que en la Memoria que acompaña al Anteproyecto se justifique el cambio en las tasas de expedición de permisos de trabajo a extranjeros para "...desincentivar la contratación de trabajadores extranjeros por aplicación de la prioridad de trabajadores españoles y comunitarios, para acceder a los puestos de trabajo vacantes". Este tipo de explicación, que en absoluto concuerda con el concepto de tasa, parece además haber fundamentado en alguna medida el precepto, ya que se establecen tarifas diferentes según la duración del contrato, a pesar de que una mayor o menor duración no ocasiona costes de expedición distintos.

El CES valora positivamente el adelantamiento -en la Disposición Derogatoria- del fin del régimen transitorio establecido para el recurso permanente de las Cámaras de Comercio en la medida que abarata este coste para las empresas en los años 1996 y 1997, pero considera que se deja sin resolver la cuestión principal que es la obligatoriedad de la afiliación y del pago de tal exacción, que se encuentra pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional.

Otras normas tributarias (Capítulo IV)

Referencia Catastral (Artículos 19 a 26, Disposición Final Segunda y Disposición Transitoria Primera)

El CES considera acertado proseguir el camino emprendido en el Plan de Lucha contra el Fraude aprobado el pasado año, y la elección de la Referencia Catastral como único identificador de los bienes inmuebles. Asimismo, como bien señala la Memoria que acompaña al Anteproyecto, el fraude no sólo se evidencia en el aspecto fiscal, sino que también afecta a la seguridad jurídica de los adquirentes de bienes inmuebles.

Parece así acertado el contenido de la Disposición Final Segunda. Sería necesario, no obstante, normalizar la Referencia Catastral, y exigir a todos los entes públicos que intervienen en la gestión y recaudación del IBI que en las liquidaciones correspondientes figurase de manera inequívoca la referencia catastral del bien.

Igualmente parece necesario el contenido de la Disposición Transitoria Primera por las dificultades de control e identificación de los inmuebles rústicos.

Reclamaciones contra los actos que se dicten en materia catastral (Disposición Adicional Séptima)

La aclaración que se hace en esta Disposición es, en opinión del CES, oportuna, especialmente teniendo en cuenta la confusión que existe al respecto en un impuesto que es de gestión mixta.

DE LO SOCIAL (TÍTULO II)

Adscripción de los recursos económicos del Instituto Social de la Marina a la Tesorería General de la Seguridad Social (Artículo 28)

Parece lógica la medida propuesta, puesto que aunque el Instituto Social de la Marina no es Entidad Gestora de la Seguridad Social actúa de hecho como tal. Por ello carece de sentido seguir manteniendo un régimen patrimonial y financiero diferenciado para este Organismo respecto al resto de Entidades Gestoras del Sistema de la Seguridad Social.

Control financiero de agencias de colocación y servicios integrados para el empleo (Artículo 29)

La medida se estima adecuada en cuanto persigue garantizar un mayor control financiero de estas entidades al obligar a que se sometan a lo establecido en la Ley de Auditoría de Cuentas en las auditorías que han de presentar.

Anulación y baja en contabilidad de determinadas liquidaciones de la Seguridad Social (Artículo 30)

Se estima correcta la medida dirigida a mejorar la eficacia, pero se llama la atención sobre la necesidad de asegurar que la norma reglamentaria por la que se acuerde la anulación y baja establezca de forma rigurosa los criterios cuantitativos que permitan limitar la discrecionalidad del liquidador.

Invalidez en su modalidad no contributiva (Artículo 32)

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.

Requisitos para la percepción del subsidio de desempleo (Artículos 33 y 34)

Conforme a la Memoria que se acompaña al Anteproyecto objeto de Dictamen, la finalidad última de la modificación que se propone a los artículos 215 y 219.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social es la de igualar la regulación de los subsidios por desempleo con aquellos específicos percibidos por los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

A tal fin se exige 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 artículo 215, contemplándose a su vez la extinción expresa de estos subsidios cuando no reúna el beneficiario aquellos requisitos.

Este intento armonizador entre el Régimen General y el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social a juicio de este Consejo parece razonable, si bien se podría considerar que la adición que se pretende pudiera ya estar implícita en la normativa reguladora del subsidio, pues aun cuando es cierto que el Artículo 7.1 del Real Decreto 625/85 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.

Al mismo tiempo que se estima adecuada la modificación anterior, en cuanto sirve para mejor explicitar la exigencia de que el estado de necesidad a que atiende el subsidio ha de concurrir durante todo el tiempo de la percepción, se llama la atención sobre la conveniencia de perfeccionar la protección estableciendo el derecho bien a solicitar, bien a reanudar la percepción por el tiempo que reste, cuando vuelvan a concurrir de nuevo los requisitos cuya desaparición dieron lugar a la pérdida del derecho.

Al analizar el artículo 215 del Texto Refundido de la LGSS en sus diferentes apartados, se ha de advertir 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, interpretando el anterior artículo 13.1 de la Ley 31/84, actual Artículo 215.1.1 del TRLGSS, resulta 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 ciento 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 ciento 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 artículo 215.3 del TRLGSS, y dado el carácter de prejubilación que tiene, habría de articularse una regulación que posibilitara a trabajadores con reducidos niveles de renta acceder al

mismo, aún cuando el nivel de rentas fuera superior al 75 por ciento del salario mínimo, como consecuencia de posibles ingresos procedentes de indemnizaciones por despido.

Desempleo e incapacidad temporal (Artículo 35)

La modificación del artículo 222.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, supone una alteración de la regulación vigente, al limitar la cuantía de la prestación a percibir por el trabajador que pase de perceptor de prestación por desempleo total a situación de incapacidad temporal o maternidad, a la que tuviera señalada por desempleo, aunque la cuantía que le correspondiera por incapacidad temporal o maternidad fuera superior a la que tuviera señalada por desempleo.

En el caso de la prestación por maternidad, debe advertirse que después de la modificación realizada por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, esta contingencia alcanza una naturaleza singular, deslindada de la situación de incapacidad laboral transitoria-actual incapacidad temporal- en la que se hallaba incluida antes de su reciente modificación. Por ello, el Consejo no considera acertada la modificación de la protección de la contingencia de maternidad en las situaciones de desempleo.

La propia Memoria explicativa del Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, de acompañamiento a la ley presupuestaria para 1995, que fue objeto de Dictamen por este Consejo, indicaba al referirse a la contingencia de maternidad lo siguiente: “A través de este Artículo (Artículo 33 de la ley 42/1994) se incluye un nuevo Capítulo IV bis en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que tiene como finalidad establecer una contingencia -maternidad-”. “La maternidad -se afirmaba en dicha Memoria- se configura como una situación protegible independiente de la incapacidad temporal, debido a su carácter específico y al hecho de que, como consecuencia de la evolución experimentada en los últimos años, ya no cabe considerar la maternidad como una situación determinante de incapacidad, sino más bien como una situación a través de la cual debe facilitarse la relación materno/paterno-filial, como se pone de manifiesto muy especialmente en los casos de adopción o acogimiento”.

En el mismo sentido y desde otra perspectiva, aunque compartiendo la misma finalidad protectora de la maternidad/paternidad, habría de recordarse la recientemente aprobada reforma del permiso parental y por maternidad contenida en la Ley 4/1994, de 23 de marzo, incorporada al Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores.

Esta nueva concepción de la protección de la paternidad/maternidad se estaría desvirtuando si se admitiese la modificación propuesta, volviendo a asimilar la maternidad, nuevamente, a la incapacidad temporal, aunque en este caso sólo para los trabajadores/as en desempleo, salvedad que por otra parte, no hace sino agravar el juicio desfavorable hacia la medida que se propone.

Por último, conviene no olvidar que un elemento importante en la reforma de la Ley 42/1994, establecía la elevación de la prestación por maternidad al cien por cien de la

base reguladora, extremo que se rompe con la redacción que ahora se propone del artículo 222.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

En cuanto a la conexión que se establece entre las prestaciones por incapacidad temporal y desempleo, debe llamarse la atención acerca de que medidas de gestión como la propuesta, para corregir el fraude, podrían conllevar el que se desvirtuara el carácter relativamente contributivo del sistema de Seguridad Social, que parte de una consideración diferenciada de las contingencias de incapacidad temporal, maternidad y desempleo, con unas reglas y tipos de cotización también diferenciados.

Baja en la prestación por desempleo (Artículo 36.1)

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, previamente a la producción de dichas situaciones, aunque parece buscar una forma de correspondencia con las obligaciones empresariales al respecto, puede suponer evidentes riesgos para el trabajador en aquellos supuestos en los que sea difícil alcanzar una certeza absoluta sobre la circunstancia determinante de dicha baja. Por ello, parece aconsejable adoptar una fórmula en la redacción del precepto que evite riesgos de aplicación indebida y posibles sanciones improcedentes.

Sanciones por conductas de trabajadores inscritos en agencias de colocación o incluidos en acciones de las entidades asociadas a los servicios integrados de empleo (Artículo 37)

Se establece en el artículo 37.dos la modificación del apartado 2.1 del artículo 30 de la Ley 8/88, estableciendo como falta grave el 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 de Empleo o por las Entidades Asociadas de los Servicios integrados para el Empleo.**

A este respecto tenemos que hacer la consideración de que las Entidades asociadas de los Servicios integrados para el Empleo de acuerdo con lo establecido en la Ley 51/80 de 8 de octubre, Básica de 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 de Instituto Nacional de Empleo sin perjuicio de la participación mediante la suscripción del oportuno convenio de las denominadas Entidades Asociadas.

En consecuencia proponemos que la modificación del apartado 2.1 del artículo 30 de la Ley 8/88, establecida en el anteproyecto se sustituya por la del siguiente tenor:

“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, 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”.

Programa de Fomento del Empleo para 1996 (Artículo 39)

El Programa de Fomento del Empleo a que se refiere el artículo 39 del Anteproyecto reproduce el establecido en el artículo 44 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social para el año 1995, que a su vez es similar al desarrollado durante el año 1994 (Disposición Adicional Sexta de la Ley 10/1994, de 19 de mayo). 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 1994 se registró en el Instituto Nacional de Empleo tan solo un total de 266.500 contratos derivados del Programa de Fomento, y en los cuatro primeros meses de 1995 (período abarcado por las últimas estadísticas depuradas, publicadas por el Ministerio de Trabajo) 21.837. Para situar debidamente estos datos debe tenerse en cuenta 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 4.120.554 y 1.616.969 respectivamente.

La 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 éstas 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 no deriva en la actualidad de la subsistencia parcial del contrato temporal para fomento del empleo sino 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 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.

Modificación del régimen de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios públicos (Artículo 48)

En relación con la propuesta de modificación del artículo 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 artículo 23.2 de la Constitución, también en su vertiente aplicable al acceso a la función pública funcionarial.

Contratos *Ad Honorem* (Disposición Adicional Quinta)

En relación con la proyectada regulación, en el ámbito de la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos y las demás Entidades de Derecho Público dependientes de la misma, de la figura del contrato *ad honorem*, el Consejo entiende que dichas situaciones en cuanto prolongación de la actividad profesional de algunos funcionarios habrían de abordarse, de una manera general y unitaria, en el marco global de la política de jubilación de los funcionarios públicos.

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 artículo 33.2 del Estatuto de los Trabajadores a las situaciones derivadas del artículo 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 recientemente 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 artículo 32.2 en relación con el artículo 52.c), ambos del Estatuto de los Trabajadores, con lo que se armonizaría la actividad de la Administración en este ámbito, evitándose actuaciones discrepantes .

NORMAS DE GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN (TÍTULO IV)

De la gestión (Capítulo I)

Modificaciones del texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (Artículo 59)

El CES considera que las modificaciones de la LGP recogidas en el Anteproyecto de Ley no suponen cambios sustanciales ya que se limitan a regular normas de gestión y de procedimiento, no habiéndose abordado cambios de mayor calado como por ejemplo la reforma de los artículos 64, 66 y 71 referentes a ampliaciones, suplementos y modificaciones de crédito, reforma que, en opinión del CES podría haber contribuido a perseguir un mayor rigor presupuestario.

En cuanto a la modificación del artículo 79.7 de la LGP, que considera los anticipos de caja de los ministerios como operaciones extrapresupuestarias y aumenta el límite de los mismos al 10% (desde el 7% anterior), el CES cree que si bien dicha medida puede facilitar una mayor operatividad y eficiencia de los gastos, no debería conllevar una mayor laxitud o un menor control en la ejecución presupuestaria.

Por otro lado, el CES considera positivo el avance en la implantación de la contabilidad analítica en los servicios públicos, ya que ello permite introducir principios de mayor

racionalidad y un mayor control en las cuentas públicas a la vez que facilita al usuario el conocimiento de los costes reales de los servicios.

Modificación de la Ley Reguladora de las Corporaciones Locales (Artículos 60 y 61)

Tanto la adecuación de las normas de contabilidad de las Corporaciones Locales a la normativa mercantil como el hecho de que se condicione la obtención de créditos tanto públicos como privados por parte de dichas Administraciones al cumplimiento de sus obligaciones presupuestarias suponen, en opinión del CES, un avance positivo.

De la organización (Capítulo II)

Instituto de Crédito Oficial (Artículo 65, Disposición Derogatoria Única - Tres y Disposición Final Quinta)

Ante la necesidad de deslindar la actuación de una empresa pública como instrumento de la voluntad del Estado, de la actuación en función de su propia voluntad, se aborda un conjunto de normas con el fin de clarificar y revalorizar el papel que debe desempeñar el Instituto de Crédito Oficial (ICO). Así, y ante los cambios que está sufriendo el sector empresarial público, se configura al ICO como una Sociedad Estatal de las previstas en el artículo 6.1.b de la Ley General Presupuestaria, con naturaleza jurídica de entidad de crédito, dependiente del Ministerio de Economía. Se pretende así que el ICO se consolide como una institución bien organizada, con sitio propio, con una sólida base de recursos propios, y con prestigio como emisor, que le permita operar en el mercado financiero en competencia con el resto de las instituciones financieras.

El CES estima que lo más destacable de la legislación propuesta en el Anteproyecto de Ley es el intento de evitar la utilización instrumental del ICO, por parte del Estado, lo que ha supuesto la acumulación de una deuda de 350 mil millones de pesetas. Para paliar los problemas financieros actuales del Instituto, se propone que el Estado asuma la citada deuda mediante la concesión de un préstamo por dicha cuantía. Igualmente recae sobre dicho préstamo, una dotación inicial a un Fondo, de nueva creación, destinado a provisionar y cargar los importes correspondientes a créditos morosos y fallidos que pudieran surgir del ejercicio de sus funciones.

Por último el CES quiere señalar que, en buena técnica jurídica, el segundo párrafo del la Disposición Final Quinta, sobre el ICO, parece más propio de una Disposición Transitoria, puesto que mantiene la vigencia de una Disposición derogada por el propio Anteproyecto (Derogatoria Única - Tres) hasta que se proceda a la nueva regulación.

Fondo de Garantía de Depósitos en entidades de crédito (Artículo 67)

La incorporación a la legislación bancaria española de las normas previstas en la Directiva comunitaria 94/19/CE era obligada. De hecho, el plazo para la trasposición de dicha Directiva expiró el 1 de julio de 1995.

Cambio de moneda extranjera en establecimientos distintos de Entidades de Crédito (Disposición Adicional Sexta)

En opinión del CES, debería asegurarse que el margen discrecional que se otorga al Gobierno y al Banco de España no colisione con la libertad de movimientos de capitales en la Unión Europea.

DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA (TÍTULO V)

Acción administrativa en materia de transportes (Capítulo I)

Licencia y autorizaciones para transportes de emigrantes (Artículo 68)

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 artículo 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 UE.

Transportes terrestres (Artículo 69)

El CES estima que independientemente de las valoraciones aquí realizadas, la técnica legislativa utilizada para la aprobación de las modificaciones introducidas en la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado, no debe implicar que se soslaye la consulta a órganos de participación con competencia en ésta y en otras materias.

El Consejo estima positiva la supresión del concepto del conjunto camino-vehículo como una unidad de explotación y las demás medidas adoptadas como complemento de esta nueva concepción de la red ferroviaria, que disocia la administración de la prestación de servicios, y considera que se adecúa a la Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de

julio 1991, de Transporte por Ferrocarril, y que puede contribuir al objetivo de lograr una mayor eficacia y competitividad de la red de ferrocarriles con respecto a los demás medios de transporte.

Dos: La supresión de la obligación genérica de prestación de fianza 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 excepcionalmente exigir fianza “en las circunstancias que así lo aconsejen” y “en determinados tipos de transporte o actividades auxiliares y complementarias del transporte”, el CES estima que este precepto necesitaría una mayor concreción, por lo que a fin de evitar arbitrariedades en su aplicación deberían precisarse los supuestos o los criterios que definan tales circunstancias.

Tres y cuatro: 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.

Acción administrativa en materia de aguas (Capítulo III)

Abono y repercusión de costes de suministro y compensación de deudas municipales (Artículo 71)

El CES estima adecuada la repercusión a los consumidores finales del importe derivado de las obras de infraestructura de regulación de aguas, recogidas en el artículo 106 de la Ley de Aguas, siempre que ésta se determine en función de la demanda efectiva, diferenciando claramente entre cánones y tarifas. Estos dos conceptos responden a distinta naturaleza, pues mientras que la tarifa está directamente relacionada con el consumo de los usuarios, el canon es una cantidad preestablecida que no depende del consumo. Si la finalidad es fomentar el ahorro de agua, el instrumento más adecuado es el sistema tarifario progresivo basado en una diferenciación de los distintos usos del agua, a través del cual se consigue penalizar un mayor consumo. Mientras que en la fijación de tarifas intervienen los agentes sociales a través de distintos organismos, no ocurre así con el canon, por lo que el CES estima que la determinación del precio final debería seguir criterios de transparencia y participación de los organismos establecidos.

Por otro lado, no parece justo que mientras que en las tarifas se pretende establecer un sistema progresivo, en la fijación del canon prevalezca un criterio lineal en vez de en función de la demanda por parte de cada usuario. El CES estima que, independientemente de la inversión que se haga en infraestructuras, el factor más decisivo es el control de la demanda a través del fomento del ahorro. No obstante este tema, por su envergadura, debe ser objeto de un replanteamiento en profundidad al margen de esta Ley. En el seno del CES se está llevando a cabo un estudio sobre la

sequía en el que se incluirá una amplia consideración de los usos del agua que puede contribuir a señalar criterios futuros de actuación en este campo.

Uno.- El CES cree conveniente añadir en este apartado las siguientes precisiones:

“Los Ayuntamientos, Mancomunidades y Empresas Concesionarias, para el suministro de aguas repercutirán en los consumidores finales el importe de los cánones y tarifas derivados del artículo 106 de la Ley de Aguas, **respetando en ambos casos los principios de progresividad, equidad e interés social**, sin perjuicio de la obligación de ingreso en las Confederaciones Hidrográficas correspondientes, **y previa intervención de los organismos encargados de la fijación y autorización de precios, garantizando la representación en los mismos de los destinatarios finales.**“

Facultades de Contratación de las Confederaciones Hidrográficas y otros Organismos (Artículo 72)

El CES estima que la ampliación de competencias atribuidas a las Confederaciones Hidrográficas debería acompañarse del establecimiento de medidas destinadas a mejorar su funcionamiento y optimizar sus capacidades.

Acción administrativa en materia de suelo (Capítulo IV)

Programa Estratégico de Suelo (Artículo 73)

Se valora positivamente la intención que preside la habilitación al Ministerio para que elabore un programa estratégico de suelo, con el fin de agilizar y movilizar las iniciativas de creación de suelo urbanizado a través de la coordinación de las iniciativas de las distintas administraciones. Sin embargo, antes de plantearse la creación de nuevos Planes, convendría revisar y evaluar la validez de los ya existentes como el Plan Nacional de Ordenación y los Planes Directores Territoriales de Coordinación, a fin de evitar posibles solapamientos o duplicidad de instrumentos y competencias para lograr los mismos objetivos.

Agilización de la urbanización y edificación de solares aptos para la construcción de viviendas de protección pública y otros fines de interés social (Artículo 74)

El Consejo estima positivas las medidas que contribuyan a abreviar los procesos administrativos y a eliminar las dificultades de gestión y tramitación que a menudo causan importantes demoras en la puesta a disposición de suelo previsto para todo tipo de actuaciones en materia de vivienda. En este sentido se considera acertado impulsar el protagonismo de los interesados en promover dichas actividades permitiéndoles expresamente que insten la actuación administrativa. No obstante, este Consejo entiende

que debería aclararse el encaje de esta disposición aislada dentro del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo.

El establecimiento de un plazo mínimo de dos meses debería entenderse como la respuesta a la solicitud planteada para iniciar el expediente de los terrenos o solares pendientes de urbanización. Todo ello sin perjuicio del mantenimiento del sistema de garantías previsto, pues la aceleración del procedimiento no debe ir en contra de la salvaguarda de los derechos de los interesados.

Consideración de los gastos y cargas de urbanización en la valoración urbanística de terrenos y solares (Artículo 75)

El sistema de valoración que se introduce en este artículo supone una mejora considerable con respecto al sistema anterior, al introducir criterios más próximos al valor urbanístico real, al tener en cuenta la totalidad de costes y gastos tanto actuales como previsibles.

No obstante parece más adecuada la referencia genérica actual a “los costes necesarios para que el terreno alcance la condición de solar”, ya que al poderse dar supuestos muy diversos, las referencias detalladas dan lugar a imprecisiones como la contenida en el texto propuesto al hablar de los costes asociados a la edificación, no necesaria para la adquisición del derecho al aprovechamiento. Las referencias tampoco resultarían adecuadas en los supuestos del suelo urbano sin ordenación detallada o con derecho a urbanizar extinguido.

Inaplicabilidad del aprovechamiento tipo en las actuaciones de rehabilitación (Artículo 76)

El Consejo valora positivamente el objetivo de fomentar la rehabilitación y aumentar el parque de viviendas en los centros urbanos a través de la inaplicabilidad del aprovechamiento tipo previsto para las obras de nueva planta en las de rehabilitación. Parece procedente la no aplicación de técnicas redistributivas a edificaciones consolidadas que no varían sus características urbanísticas, además de suponer una importante simplificación en la gestión urbanística.

Pago del justiprecio expropiatorio en bienes inmuebles (Artículo 77)

El Consejo considera que el contenido de este artículo constituye un acertado desarrollo del vigente Texto Refundido de 1992, sobre todo en la medida en que establece una excepción al pago en especie, al incluir la posibilidad de pago en metálico de una parte del justiprecio en el caso de que en el inmueble expropiado se realice una actividad productiva

Ahora bien, la excepción al pago en dinero de los bienes expropiados exige que los entregados a cambio guarden la máxima equivalencia con los originarios, por lo que debería respetarse, añadiéndose a continuación de este párrafo, la redacción vigente que exige el previo acuerdo de las partes para la adjudicación de inmuebles situados en área distinta.

Agilización de la tramitación municipal de la aprobación de los instrumentos urbanísticos (Artículo 78)

El Consejo aprecia la utilidad de esta medida para superar los retrasos que provoca en ocasiones la compleja tramitación municipal. En todo caso, el CES entiende que la nueva distribución competencial, en su aplicación práctica no debe suponer una merma de las posibilidades de información y participación de los interesados y de los miembros de la corporación municipal en el procedimiento.

Colegios Profesionales (Capítulo V)

Acción administrativa en materia de Colegios Profesionales (Artículos 79 al 81)

El CES considera la materialización de los principios constitucionales de libertad de empresa, de libertad de circulación y establecimiento como uno de los cambios más necesarios en el marco de la libre competencia entre los profesionales adscritos a los Colegios.

La supresión de la facultad de los Colegios de establecer tablas de honorarios supone la apertura del ejercicio de los Profesionales a la libre competencia que previsiblemente redundará en una mayor competitividad de los servicios ofrecidos y de su importe.

Por otro lado, la eliminación de la obligación de colegiación múltiple en el caso de ejercer en distintas unidades territoriales facilita la movilidad y reduce las cargas económicas que han de afrontar, tanto los profesionales como los usuarios.

Se echa en falta en el proyecto del Gobierno en el que por éste se aborde el tema de la no obligatoriedad de colegiación. Aunque este es un debate que probablemente desborde los contenidos de una Ley de Acompañamiento, de los Presupuestos Generales del Estado, sin embargo es urgente en opinión del CES, el establecimiento de la no obligatoriedad de colegiación para aquellos titulados que ejerzan con exclusividad sus funciones para alguna Administración Pública, ya sea en condición de funcionarios o de contratados en régimen laboral, por lo que se debería incluir en el Proyecto de Ley una modificación del artículo 3. de la Ley de Colegios Profesionales añadiendo un nuevo número a dicho artículo con el siguiente texto:

“3. Quedan exonerados del requisito de la colegiación los titulados que ejerzan sus funciones con exclusividad como personal al servicio de la Administraciones Públicas.”

En coherencia con los principios que inspiran la Ley 2/1974, de 13 de febrero, reguladora de los Colegios Profesionales, en el segundo párrafo del artículo 79.1 del Anteproyecto debería añadirse la sujeción a la observancia de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, junto con la mención a la Ley sobre Defensa de la Competencia y a la Ley sobre Competencia Desleal.

Acción Administrativa en materia de educación (Capítulo VI)

Subvenciones a Confederaciones de Asociaciones de Padres de Alumnos de Centros Docentes (Artículo 82)

El Consejo Económico y Social, aún considerando el criterio de objetividad del número de asociaciones que compongan la Confederación, estima que no debiera olvidarse el criterio establecido en el artículo 46 del Real Decreto 1533/1986, de 11 de julio, de Enseñanza General, que regula las Asociaciones de Padres de Alumnos, y que dispone que tendrán especial consideración aquellas Asociaciones constituidas en Centros que atiendan poblaciones escolares de condiciones socioeconómicas desfavorables.

Ordenación de las Enseñanzas de Régimen Especial de Música (Artículo 83)

El CES comparte la idea de fomentar los estudios de música y proporcionar una enseñanza de calidad en este campo, por lo que está de acuerdo con las medidas previstas en la LOGSE destinadas a esta finalidad. Si la supresión del grado elemental del Régimen Especial de Música persigue este objetivo, parecería adecuada una mayor aclaración en la Memoria del Anteproyecto y una mayor concreción acerca del futuro de la enseñanza básica musical. En todo caso, conviene ser cauteloso al modificar esta norma cuya implantación aún está sin finalizar, lo que dificulta su evaluación.

Acción administrativa en materia de telecomunicaciones (Capítulo VII)

Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (Artículo 84)

El CES estima muy positiva la introducción de los principios de neutralidad, transparencia y no discriminación en la prestación de los servicios, por cuanto supone una mejora en la posición de los usuarios y evita discriminaciones injustificadas. Al mismo tiempo señala que en todo caso se debe mantener la garantía de la vigilancia del espacio que cada contribuyente se reserva en la contratación de sus servicios.

Por otro lado, la previsión contenida en el segundo párrafo de este artículo resulta de difícil evaluación por la generalidad con la que se posibilita la aplicación de condiciones distintas a distintos prestadores. Por ello, el CES insta a que se acoten y precisen los

criterios en función de los cuales se determinará la posición de cada uno de ellos en el mercado, la salvaguarda de la seguridad en el funcionamiento de la red, el mantenimiento de su integridad y la interoperabilidad de los servicios a fin de evitar arbitrariedades en el tratamiento de los distintos prestadores.

El hecho de que la Addenda haya introducido un nuevo artículo 84 de contenido distinto al que se aborda en los anteriores párrafos suscita dudas a este Consejo, no quedando claro si se pretende con ello reemplazar lo previsto en el artículo 84 remitido inicialmente en el Anteproyecto de Ley o si se trata de una adición al mismo.

Exención de las Administraciones Públicas de la obligación de prestar fianza en los contratos de arrendamiento que formalicen como arrendatarios (Disposición Adicional Primera)

La fianza es una garantía que se establece para el arrendador en cualquier caso, independientemente de la personalidad jurídica del arrendatario y su supresión coloca al arrendador que contrata con las Administraciones Públicas en una situación de indefensión frente a posibles impagos. La recientemente aprobada Ley 24/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, que fue largamente debatida y finalmente apoyada por una gran mayoría de representantes de todos los sectores de la sociedad, suprimió esta excepción, por lo que carece de sentido pretender aprobar esta medida por la vía de la Ley de Acompañamiento.

Estatuto de la viña, del vino y de los alcoholes (Disposición Derogatoria Única Sexta)

El CES valora favorablemente la propuesta de derogación de los artículos 36,37, 42, 43, 44 y 45 de la Ley 25/1970, del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes, así como los artículos 36, 37, 38, 42, 43 y 55 de su Reglamento por lo que supone de equiparación de nuestra normativa a la comunitaria, sobre todo en los aspectos en los que la española es más restrictiva y que impide, entre otras, el riego de la vid y la adición de mostos a los vinos con el fin de aumentar la graduación, lo que disminuye la competitividad del sector vitivinícola español frente a los de otros países comunitarios. Es previsible que su supresión afecte positivamente a los derechos de plantación, las prácticas culturales y las prácticas enológicas, principalmente.

El CES considera de suma urgencia la aprobación de estas modificaciones debido a la situación que está atravesando el campo español, sumido en una grave sequía que ha conducido a la inproductividad de una gran superficie de viñedo, con una previsión de pérdidas de 150.000 hectáreas.

5.- CONCLUSIÓN FINAL

La heterogeneidad de las cuestiones tratadas en el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y su diverso alcance, que oscila desde lo que constituyen meros ajustes técnicos a cambios sustanciales de profunda envergadura, impiden una valoración global en uno u otro sentido del texto objeto de Dictamen, por lo que este Consejo se remite a las observaciones específicas que han sido expuestas anteriormente.

No obstante, y con carácter general, el Consejo Económico y Social manifiesta su preocupación por la utilización creciente de una técnica legislativa que aporta un elemento más de dispersión de las normas. La postura del CES a este respecto es que la utilización de procedimientos de modificación fragmentaria de preceptos legales de muy diverso contenido temático a través de una Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado debería ceñirse a criterios de estricta necesidad a fin de garantizar la deseable seguridad jurídica y el carácter unitario de las normas reguladoras de una misma materia.

Madrid, 27 de septiembre de 1995

El Secretario General

VºBº El Presidente

Angel Rodríguez Castedo

Federico Durán López