

DICTAMEN AL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS FISCALES, ADMINISTRATIVAS Y DEL 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 las Comisiones de: Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social; Políticas Sectoriales y Medio Ambiente; Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura; y Agricultura y Pesca, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del 30 de septiembre de 1998, el siguiente

Dictamen

I.- ANTECEDENTES

Con fecha 18 de septiembre de 1998 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito remitido por el Excmo. Sr. Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda por el que, en cumplimiento del Acuerdo del Consejo de Ministros de la misma fecha, se solicitaba con carácter de urgencia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.3 a) y b) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, y en virtud de lo preceptuado en el artículo 7.1.1.a) de la citada Ley, que el Consejo emitiera un Dictamen, en el plazo máximo de 10 días, sobre el **Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social**. El 25 de septiembre se recibió una Addenda al Anteproyecto que supuso modificaciones y ampliaciones del mismo.

La solicitud de Dictamen fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad para que ésta procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta de Dictamen. Dado el contenido heterogéneo del texto a dictaminar, las otras Comisiones

arriba referidas participaron en la elaboración de la propuesta según las distintas materias propias de sus competencias.

El texto del Anteproyecto de Ley, al que se acompaña una Memoria Explicativa, y la posterior Addenda, recogen una serie de modificaciones legales relativas a normas tributarias, sociales, del personal al servicio de las Administraciones Públicas, de gestión financiera y organización, y de la acción administrativa en una variedad de materias, como son los transportes, la educación o las comunicaciones, entre otras.

II.- CONTENIDO

El Anteproyecto remitido el 18 de septiembre, que carece de Exposición de Motivos, consta de 55 artículos, ordenados en cinco Títulos relativos a normas tributarias, de lo social, del personal al servicio de las Administraciones Públicas, normas de gestión y organización, y a la acción administrativa. Dichos Títulos están divididos en Capítulos y éstos, algunas veces, en Secciones temáticas. Contiene además 16 Disposiciones Adicionales, una Transitoria, una Derogatoria, y una Final. Por su parte, la Addenda supone la modificación de 6 artículos del Anteproyecto original y añade 14 artículos, una Disposición Adicional y dos Disposiciones Transitorias. Por consiguiente, el Anteproyecto final se configura en 69 artículos, 17 Disposiciones Adicionales, 3 Disposiciones Transitorias, una Derogatoria y una Final.

Como consecuencia del Anteproyecto original y de su Addenda, quedan afectadas 35 Disposiciones de distinto rango normativo: una Ley Orgánica, 27 Leyes Ordinarias, cinco Reales Decretos Legislativos, un Real Decreto-Ley y un Real Decreto. La ordenación cronológica de las disposiciones afectadas es la siguiente:

Leyes Orgánicas

- Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo: Se modifica la Disposición Adicional Segunda.

Leyes Ordinarias

- Ley 39/1970, de 22 de diciembre, de Reestructuración de los Cuerpos Penitenciarios: Se modifica el artículo 3.1.

- Ley 70/1980, de 16 de diciembre, por la que se modifican las fechas de referencia para la formación de los Censos Generales de la Nación y de Renovación del Padrón Municipal de Habitantes: Se modifican los artículos 1, 2 y 3, y se suprime el artículo 4.
- Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos: Se da nueva redacción al artículo 38.1, párrafo segundo.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública: Al artículo 29.2 se adiciona un penúltimo párrafo.
- Ley 11/1986, de 20 de enero, de Patentes: Se modifica el artículo 33, añadiendo los apartados 5 y 6.
- Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica: Se modifican los artículos 7.2, 12.1 y 18.2, párrafo segundo.
- Ley 8/1987, de 8 de junio, de Planes y Fondos de Pensiones: Se modifica el artículo 9.1 y se fija plazo para la adaptación de los compromisos por pensiones prevista en la Disposición Adicional Primera.
- Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres: Se modifica el artículo 168.1.b) y se sustituye, en los apartados 1 y 2 del artículo 170, el término “los particulares” por el término “los interesados”.
- Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: Se modifica el artículo 35.
- Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social: En el artículo 2 se modifican los apartados 2, 3 y 7; en el artículo 14 se modifica el apartado 1.4; se introducen en el artículo 14 los apartados 8, 9, 10 y 11; en el artículo 15 se da nueva redacción al número 5 y se añaden dos nuevos números, el 8 y el 9; se da también nueva redacción a los artículos 17 y 25; en el artículo 27 se introduce un apartado 6; se modifica el artículo 28, apartado 3 y se introduce un nuevo apartado 5; en el artículo 30 se da nueva redacción al apartado 3 y se suprime el apartado 2.2 del mismo; se da nueva redacción al artículo 36 número 2; se introduce en el artículo 40 un nuevo párrafo 2 y se da también nueva redacción al artículo 47 número 3 y se incorpora un nuevo apartado 5; se suprime la Sección 2ª del Capítulo IV.
- Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada: Se modifican los artículos 17.2, 19, 21, y 24.2.a.

- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales: Se modifican el artículo 62, apartado b) número 2; y el artículo 77, añadiendo un párrafo al apartado 2.
- Ley 30/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991: Se modifica el artículo 103, apartado 5, letra b.
- Ley 8/1991, de 25 de marzo, del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación en las ciudades de Ceuta y Melilla: Se modifican los artículos 7, 8, 11, 18bis (apartado A, número 4), 20 y 22.
- Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio: Se modifican los artículos 15 y 16.
- Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación en Seguros Privados: En el artículo 15.2 se suprime la letra b).
- Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido: Se modifica el artículo 20, apartado 1, número 13.
- Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal: Se modifica el artículo 19.3; también se modifica el artículo 20.3, apartado b) y se añade un nuevo apartado e) al número 2 de este artículo.
- Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados: Se da nueva redacción a los artículos 29 y 30: se modifican la Disposición Adicional Octava, Tabla V, letra A), y la Disposición Adicional Decimoquinta. Se deroga en la Disposición Transitoria Quinta el último párrafo del apartado 3.
- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales: Se modifican los artículos 45.1, primer párrafo, y el 47.6; se introducen en este artículo 47 como nuevos los apartados 20, 21 y 22; en el artículo 48 se añaden los apartados 9, 10, 11 y 12, y un nuevo apartado 6 en el artículo 49.
- Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social: En el artículo 54 se añade un párrafo y en el artículo 55, apartado 1, se sustituye “trimestre” por “mes”.
- Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales: Se modifica el artículo 21.
- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado: Se modifican el artículo 12, apartado 2, párrafo i); en el artículo 13

la rúbrica del apartado 13 y el apartado 11, pasando a ser el actual apartado 11, el apartado 12, y la Disposición Adicional Décima, apartado 1.

- Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social: Se modifican el artículo 19, apartado 6, letra B); artículo 23, punto 1.2; artículo 33, número 3a); artículo 54; artículo 55, apartado 1; artículo 118; Disposición Adicional Sexta en la que se incorpora un segundo párrafo; Disposición Transitoria Undécima.
- Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones: Se modifican el artículo 17, apartado 1, párrafo segundo; artículo 33, párrafo segundo; artículo 34, apartado 1, párrafo cuarto; artículo 73, apartado 4; artículo 82, apartados 1A) y B); Disposición Adicional Tercera, apartado 2A); y la Disposición Transitoria Cuarta, párrafo segundo.
- Ley 13/1998, de 4 de mayo, de Ordenación del Mercado de Tabacos y Normativa Tributaria: Se modifica el artículo 7, adicionando a los apartados 3 y 4 una letra e). Se fijan normas con arreglo a las que se exigirá el canon concesional al que se refiere el artículo 4, apartado 6.
- Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales: Se modifican el artículo 22, primer inciso, y el artículo 30, apartado 3; se da nueva redacción a la Disposición Transitoria Segunda, apartado 3.

Reales Decretos Legislativos

- Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas: Se modifican los artículos 41 y 49, apartado 4; se incorpora la Disposición Adicional Undécima.
- Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria: Se modifican el artículo 67, apartado 1b); artículo 79 apartado 7, mediante la adición de un párrafo tercero; la rúbrica del Capítulo II, Título III, y el contenido de los artículos de este Capítulo: artículos 99 y 100; el artículo 104 apartado 4 y se añade un nuevo apartado 4 bis, y los artículos 118, 119, 120 y 121; el Título VI (de la Contabilidad Pública), Capítulo I (Disposiciones Generales): artículos 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 130bis y 131; Capítulo II (de la Cuenta General del Estado): artículos 132, 133, 134 (se suprime), 135 (se suprime), 136, 137 y 138 (se suprime).

- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social: Se modifican el artículo 33, rúbrica y números 1 y 2; artículo 36, número 6, adicionando un apartado segundo; artículo 97, apartado 2 a) y k); artículo 174, apartado 1; artículo 176, apartado 1, artículo 201, número 2, apartado 1, segundo punto; artículo 218, número 2; y la Disposición Adicional Decimoséptima.
- Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores: Se modifica el artículo 96 con la introducción de los números 14, 15 y 16.
- Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral: Se modifica el artículo 241, número 2.

Reales Decretos-Leyes

- Real Decreto-Ley 16/1978, de 7 de junio, por el que regula la Seguridad Social de los Funcionarios al servicio de la Administración de Justicia: Se da nueva redacción a la Disposición Adicional 3ª, punto 1º.

Reales Decretos

- Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, por el que se regula el abono por desempleo en su modalidad de pago único.

El contenido del Anteproyecto, incluida la Addenda, siguiendo el orden de Títulos y Capítulos que figuran en el mismo, se expone seguidamente.

TÍTULO I: NORMAS TRIBUTARIAS

Las normas fiscales se recogen en el Título I, que contiene ocho artículos, estructurados en tres Capítulos: "Impuestos Directos"; "Impuestos Indirectos"; "Otras Normas Tributarias". Se encuentran, además, otras normas que afectan a este contenido en las Disposición Transitoria Única y en la Disposición Final Única.

Capítulo I: Impuestos Directos (artículos 1 al 4)

Impuesto sobre el Patrimonio (artículos 1 y 2)

Dos son las modificaciones propuestas en lo relativo al Impuesto sobre el Patrimonio. Las modificaciones de los artículos 15 y 16, establecen una regla de valoración para las acciones y participaciones en Instituciones de Inversión Colectiva, según coticen o no en mercados secundarios.

Las acciones y participaciones en el capital social o fondos propios de cualesquiera entidades jurídicas negociadas en mercados, salvo el caso de las Instituciones de Inversión Colectiva, se computarán según el valor medio de negociación en el cuarto trimestre del año.

Si se trata de acciones y de participaciones distintas a las anteriores, la valoración de las mismas se realizará por el valor teórico resultante del último balance aprobado, siempre que éste, bien de manera obligatoria o voluntaria, haya sido sometido a revisión por auditores de cuentas. Si éste último requisito no se cumple, la valoración deberá de efectuarse por el mayor valor de los tres siguientes: el valor nominal, el valor teórico resultante del último balance que haya sido aprobado, o el que resulte de capitalizar al tipo del 20 por 100 el promedio del beneficio, de los tres ejercicios cerrados con anterioridad a la fecha del devengo del Impuesto.

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (artículo 3)

Se da una nueva redacción al artículo 35 de la Ley 29/1987, del Impuesto de Sucesiones, regulando la posibilidad de practicar liquidaciones, incluso parciales, a los efectos de cobrar seguros de vida, créditos, haberes devengados y no percibidos o recuperar bienes, valores o efectos depositados.

Las citadas liquidaciones, que se practicarán teniendo en cuenta un conjunto de reducciones según el grado de parentesco, tendrán la consideración de ingresos a cuenta de la liquidación definitiva que proceda, por la sucesión hereditaria que se trate.

Impuesto sobre Bienes Inmuebles (artículo 4)

Se introducen modificaciones en la naturaleza del hecho imponible del Impuesto de Bienes Inmuebles, en lo relativo a la consideración de bienes de naturaleza urbana.

Capítulo II: Impuestos Indirectos (artículos 5 y 5-A)

Impuesto sobre el Valor Añadido (artículo 5)

En lo relativo a la imposición sobre el valor añadido se declaran exentos sin establecer ningún límite, los servicios prestados a personas físicas relacionados con la práctica del deporte o la educación física. Para poder acogerse a esta exención, los servicios se han de encontrar directamente relacionados con dichas prácticas y, han de ser prestados por entidades de derecho público, por federaciones deportivas, por el Comité Olímpico Español o por entidades o establecimientos deportivos privados de carácter social.

Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación en las Ciudades de Ceuta y Melilla (artículo 5-A)

La Addenda modifica varios artículos de la Ley 8/1991, de 25 de marzo, del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación en las Ciudades de Ceuta y Melilla. La modificación del artículo 7 pretende adecuar las exenciones en operaciones interiores a las categorías de hecho imponible que se recogen en el artículo 3. En el artículo 8 se propone que no tengan consideración de exportación las operaciones con labores del tabaco salvo las destinadas a provisiones de a bordo de los medios de transporte que realizan las travesías entre el territorio peninsular español y las ciudades de Ceuta y Melilla o bien la travesía entre dichas ciudades. El artículo 11 propone, en los casos de importación de vehículos, que el devengo se produzca en el momento de su matriculación. La modificación recogida en el artículo 18bis amplía la posibilidad de reducir los tipos impositivos vía ordenanza a todas las labores del tabaco y no sólo para

los cigarrillos. Con la modificación en el artículo 20 se pretende evitar que se produzca la devolución del impuesto cuando la exportación no está exenta. El artículo 22, en consonancia con la modificación introducida en el artículo 11, pretende evitar que el pago del impuesto en la importación de vehículos se exija con anterioridad al devengo.

Capítulo III: Tasas y Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público (artículos 5-B al 5-F)

La Addenda al Anteproyecto introduce un nuevo Capítulo III en el que se plantea la introducción de modificaciones en algunas tasas. De dichas modificaciones, destaca la llevada a cabo en la tasa por reserva del dominio público radioeléctrico de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones cuya nueva redacción del apartado 4 del artículo 73, relativo a los supuestos de uso especial, establece la periodicidad del pago de la cuota fija de abono en quince días y una bonificación del 90 por 100 en la cuota de la tasa para quienes hayan cumplido sesenta y cinco años. Igualmente, cabe destacar la modificación introducida en las tasas por Inscripción y Acreditación Catastral del artículo 33 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que elimina como hecho imponible la transmisión de la titularidad de los bienes inmuebles.

Capítulo IV: Otras Normas Tributarias (artículos 6 al 8, 8-A y 8-B)

Agencia Estatal de Administración Tributaria (artículo 6)

Se amplía la base de cálculo del porcentaje de los actos de liquidación y de gestión recaudatoria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. La citada base de cálculo estará constituida por la recaudación bruta de los ingresos tributarios de los Capítulos I y II del Presupuesto de los Ingresos del Estado. Se exceptúan de la nueva base de cálculo las liquidaciones practicadas por los Servicios Aduaneros, que no sean consecuencia de una revisión de las declaraciones presentadas por los sujetos pasivos, así como los incluidos en el Capítulo III, cuya gestión realice la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Ordenación del Mercado de Tabaco y Normativa Tributaria (artículos 7 y 8)

Se modifican los artículos 3 y 4 de la Ley 13/1988, sobre Ordenación del Mercado de Tabaco y Normativa Tributaria, ampliándose la consideración de infracción a la venta de tabaco si no existe autorización administrativa.

Se presumirá que el tabaco se destina a la venta si las labores de la citada actividad están situadas en un establecimiento mercantil abierto al público, y si de la actitud o comportamiento de su propietario se puede deducir un claro interés mercantil

Las sanciones derivadas de tal circunstancia podrán alcanzar las 500.000 pesetas, respondiendo de forma solidaria, junto al sujeto infractor, el titular del establecimiento si la venta se realiza con su conocimiento.

Por otra parte se establecen las condiciones para las nuevas concesiones para la venta de tabaco. La autorización de apertura de una nueva expendeduría se efectuará a través de un doble sistema de cuotas: una fija y otra variable. La cuota fija se exigirá con arreglo a la ubicación del estanco y oscilará entre las 20.000 y 40.000 pesetas. La parte variable dependerá de una tarifa establecida en función del volumen anual de ingresos brutos, obtenidos por los márgenes y comisiones derivados de la venta de tabaco y de efectos timbrados. La cuantía máxima anual de esta segunda cuota no podrá exceder de 1.500.000 pesetas.

Gestión y Referencia Catastral (artículos 8-A y 8-B)

El primero de estos artículos establece en el apartado 2 del artículo 77 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, que la falta de presentación de las declaraciones constituirá una infracción tributaria simple. La Addenda al Anteproyecto recoge también en el segundo de los artículos otra modificación de la Ley 13/1996 consistente en eximir de la obligación de presentar la declaración en determinados casos en que el acto o negocio suponga exclusivamente la transmisión del dominio de bienes inmuebles, así como en reducir de tres a un mes la obligación para los Notarios y Registradores de la Propiedad de remitir a la gerencia Territorial la información relativa a los documentos por ellos autorizados o inscritos.

TÍTULO II: DE LO SOCIAL

Capítulo I: Procedimientos de la Seguridad Social (artículos 9 al 11)

Modificación del artículo 33 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (artículo 9)

El artículo 9 modifica la rúbrica y los números 1 y 2 del artículo 33 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

Bajo la nueva rúbrica “Medidas cautelares, procedimiento de apremio y título ejecutivo”, el nuevo número 1 del artículo 33 permite a la Tesorería General de la Seguridad Social adoptar diversas medidas cautelares de carácter provisional con el fin de asegurar el cobro de deudas cuando existan indicios de que en otro caso el cobro se verá frustrado o gravemente dificultado. El nuevo número 2 determina que, una vez transcurridos los plazos fijados en los artículos 30 y 31 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social para las reclamaciones de deuda sin haberse satisfecho, se pasará automáticamente a la vía de apremio, salvo que se trate de deudas contraídas por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales y demás Entidades de derecho público o empresas dependientes de las mismas que realicen prestaciones públicas.

Adquisición y mantenimiento de beneficios en la cotización (artículo 10)

Para la adquisición y mantenimiento de reducciones, bonificaciones o cualesquiera otros beneficios en las bases, tipos y cuotas de la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta, se establece la obligación de los solicitantes de estos beneficios de suministrar en soporte informático los datos relativos a la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, variaciones de datos de unas y otros, cotización y recaudación, con el fin de conocer en tiempo real una información que permita un control adecuado de que los mismos reúnen los requisitos para su adquisición y mantenimiento.

Aportaciones de datos de Seguridad Social en soporte informático (artículo 11)

Se faculta al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales para que pueda determinar los supuestos y condiciones en que las empresas que agrupen a más de 100 trabajadores en situación de alta el día 1 de enero de cada ejercicio económico deberán presentar en soporte informático los datos relativos a la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, variaciones de datos de unas y otros, así como los referidos a cotización y recaudación en el ámbito de la Seguridad Social y cualesquiera otros exigidos en la normativa de la misma.

Capítulo II: Acción protectora del sistema de la Seguridad Social (artículos 12 al 15)

Sección Primera: Protección por desempleo (artículo 12)

Se modifica el número 2 del artículo 218 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social con el fin de precisar que las cotizaciones efectuadas por la Entidad Gestora por la contingencia de jubilación en los supuestos de perceptores de subsidio por desempleo para mayores de 52 años, si bien tendrán efecto para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación y porcentaje aplicable a aquella, en ningún caso tendrán validez y eficacia jurídica para acreditar el período mínimo de cotización exigido para tener derecho a pensión por cuanto el mismo es requisito para acceder al subsidio.

Capitalización de las prestaciones por desempleo como medida de fomento de autoempleo de los minusválidos (artículo 12-A)

Se incluye a los minusválidos que se convierten en trabajadores autónomos en el ámbito de aplicación del número 1 del artículo 1 y artículo 6 del Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, que posibilitan la capitalización de las prestaciones por desempleo como medida de fomento del autoempleo del citado colectivo.

Sección Segunda: Otras normas protectoras (artículos 13 al 15)

El artículo 13 modifica los artículos 174.1 y 176.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, rebajando de 22 a 15 años el periodo de cotización

previa exigible para acceder al derecho a pensiones de supervivencia cuando el causante no se encontrase en alta o en situación asimilada a la del alta. De otra parte, extiende a las prestaciones en favor de familiares, las previsiones contenidas en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, respecto a la posibilidad de causar la prestación aunque el causante, en el momento del fallecimiento, no se encontrase en situación de alta o asimilada.

Asimismo, el artículo 13 da nueva redacción al artículo 201.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social en virtud de la cual se limita la protección por reaseguro obligatorio que deben efectuar las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales ante la Tesorería General de la Seguridad Social a las prestaciones de carácter periódico derivadas de los riesgos de incapacidad permanente, muerte y supervivencia que asuman respecto de sus trabajadores protegidos, correspondiendo como compensación a dicho Servicio Común el porcentaje de las cuotas satisfechas por las empresas asociadas por tales contingencias.

Con la nueva redacción se excluyen del reaseguro las prestaciones anticipadas por las Mutuas sin perjuicio de los derechos de éstas tanto a repetir frente al empresario responsable como, en caso de que fuera insolvente, a ser reintegradas en su totalidad por las Entidades de la Seguridad Social.

Por el artículo 14 se modifica la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, con el fin de acoger una multiplicidad de supuestos no expresamente contemplados en su redacción actual, lo que parece haber dado lugar a situaciones de desprotección de determinados profesionales colegiados respecto a su incorporación o no en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.

El artículo 15 procede al encuadramiento en el Sistema de la Seguridad Social de los trabajadores y administradores de sociedades mercantiles capitalistas, modificando, a estos efectos, las letras a) y k) del apartado 2 del artículo 97 y Disposición Adicional Vigésimoséptima del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, diferenciando las diversas situaciones que dan lugar a la inclusión de dichos colectivos en el Régimen General de la Seguridad Social o Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, o, en su caso, su exclusión del Sistema de la Seguridad Social.

El citado artículo 15 además modifica el artículo 21 de la Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales, a fin de permitir que los trabajadores de este tipo de sociedades caracterizadas por la participación mayoritaria de los mismos en el capital social, puedan ser incluidos en el ámbito de Regímenes de la Seguridad Social correspondientes a trabajadores por cuenta ajena, con plenitud de derechos, en unos casos, y con exclusión de la protección por desempleo y de la otorgada por el Fondo de Garantía Salarial, en otros. Se dejan a salvo los supuestos en que su posición en la sociedad, *de facto*, sea la de empresario.

Finalmente, el repetido artículo 15 concede un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley para notificar a la Administración la situación del trabajador a efectos de su debido encuadramiento, manteniendo como fecha de efectos el 1 de enero de 1998, pero sin que la citada retroactividad alcance a quienes hayan causado prestaciones durante dicho año.

Capítulo III: Infracciones y Sanciones en el Orden Social (artículos 16 al 19)

Modificación de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (artículo 16)

Se modifican los artículos 2, 14, 15, 17, 25, 27, 28, 30, 36, 40 y 47 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Las modificaciones incorporan nuevas infracciones y proceden a tipificar de manera distinta otras, dando entrada a supuestos de hecho no contemplados o que se matizan. Además, se adecuan las competencias sancionadoras a la nueva estructura derivada de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y se homogeneiza con la legislación tributaria el régimen sancionador por infracciones en la contribuciones sociales a la caja única.

La modificación del número 2 del artículo 2º incluye nuevos sujetos responsables, entre ellos “las entidades colaboradoras en la gestión en el ámbito de la relación jurídica de Seguridad Social así como las entidades o empresas responsables de la gestión de prestaciones en cuanto a sus obligaciones en el Registro de prestaciones sociales públicas”. El número 3 incorpora los sujetos responsables de formación continua y

suprime la referencia a los responsables de la protección por desempleo, en consonancia con la supresión de la Sección 2º del Capítulo IV de la Ley relativo a “Infracciones de los Trabajadores en materia de prestaciones por desempleo”, que también cambia de rúbrica y pasa a ser de “Infracciones de los Trabajadores”. Se procede a suprimir la referencia a la protección por desempleo en el artículo 30. El número 7 del mismo artículo 2º incluye como sujetos responsables, junto a las agencias de colocación, a “las empresas de trabajo temporal y sus empresas usuarias respecto de sus obligaciones que se establecen en su legislación específica y en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales”.

Al artículo 14 , en su apartado 1.4 se adiciona como infracción grave “la no transmisión o no acogimiento de los datos de cotización por los obligados o acogidos a la utilización de sistemas de presentación por medios informáticos, electrónicos o telemáticos”. A este mismo precepto se le añaden nuevas infracciones graves:

- No entregar al trabajador en tiempo y forma, cuantos documentos sean precisos para la solicitud y tramitación de cualesquiera prestaciones.
- No solicitar los trabajadores por cuenta propia, en tiempo y forma, su afiliación inicial o alta en el correspondiente Régimen de la Seguridad Social cuando la omisión genere impago de la cotización que corresponda.
- No abonar a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social las prestaciones satisfechas por éstas a los trabajadores cuando la empresa hubiera sido declarada responsable de la obligación. No proceder en tiempo y cuantía al pago delegado de las prestaciones que correspondan.
- Aplicar indebidamente reducciones o bonificaciones en el pago de las cuotas sociales que correspondan, entendiéndose una infracción por cada trabajador afectado.

Se incorpora al artículo 15 número 5 como infracción muy grave “la simulación de contratación laboral para la obtención indebida de prestaciones, no dar de alta antes del inicio de su actividad a perceptores o solicitantes de prestaciones”. A este mismo precepto se le adicionan dos nuevos números. El número 8 para establecer que además de las sanciones que correspondan por aplicación de las normas del Capítulo IV se podrán imponer las accesorias a los empresarios establecidas en el artículo 45. El número 9 introduce un nueva infracción consistente en “no facilitar al Organismo público correspondiente, en forma y plazo, los datos de titulares de prestaciones sociales económicas, los de sus importes, clase de las mismas y efectos de su concesión, así como

los relativos a miembros de unidades familiares, en cuanto determinan o condicionan el derecho a prestaciones”.

Al artículo 17 actual se incorporan dos nuevas infracciones graves:

- No comparecer, salvo causa justificada, a los reconocimientos médicos ordenados por la Entidad gestora en los supuestos establecidos. No presentar ante la misma los antecedentes, justificantes o datos cuando sean requeridos.
- No comunicar , salvo causa justificada, las bajas en las prestaciones en el momento en que se produzcan.

Se da nueva redacción al artículo 25 para suprimir la referencia al desempleo e incorporar la formación continua en consonancia con las anteriores modificaciones de igual sentido.

Se introduce un nuevo apartado en el artículo 27 para incluir como infracción grave “la publicidad por cualquier medio de difusión de ofertas de empleo que no respondan a las reales condiciones del puesto o que contengan condiciones contrarias a la normativa aplicable”.

En el artículo 28 se incorpora un nuevo apartado para calificar como infracción muy grave la continuación de la actividad de mediación o colocación tras la finalización de la autorización o cuando la prórroga hubiese sido desestimada .

Se da nueva redacción al artículo 36 número 2: “Cuando se compruebe la comisión de una infracción continuada, entendiéndose por tal la persistencia en forma continuada en la infracción del mismo o semejante precepto, la sanción se graduará en el máximo de la calificación que corresponda”.

Mediante la reforma del artículo 40 se declaran responsables a los trabajadores autónomos en cuanto a la prestación de su trabajo personal del incumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales que les sean aplicables, salvo cuando dichos incumplimientos se concreten en daños a su persona.

El artículo 47 se modifica para determinar la competencia de los órganos que determine la Comunidad Autónoma en el ejercicio de la potestad sancionadora cuando corresponda en ejecución de la legislación del orden social.

Modificación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (artículo 17)

Se modifican los artículos 45, 47, 48 y 49 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, con el fin de cubrir lagunas de tipificación generadas por la transposición en 1997 de diversas Directivas de la UE.

La reforma del artículo 45 incorpora a la definición de infracciones laborales en materia de prevención de riesgos junto a las acciones y omisiones de los empresarios las de los “asimilados, así como las de las entidades que actúen como Servicios de Prevención, las auditorías y las formativas en dicha materia y ajenas a las empresas, y los promotores y propietarios de obra y los trabajadores autónomos”.

Se da nueva redacción al artículo 47 número 6 para añadir como infracción grave el incumplimiento de la obligación de “efectuar la planificación de la actividad preventiva que derive como necesaria de la evaluación de los riesgos”. Se limita el incumplimiento de la obligación de elaborar el plan de seguridad y salud en el trabajo en cada proyecto de edificación y obra pública, “con el alcance y la forma establecida en la normativa de prevención de riesgos laborales”.

A este mismo artículo 47 se le añaden tres nuevos apartados por los que se conceptúan como infracciones graves:

- La falta de limpieza del centro de trabajo y sus anexos, cuando sea habitual y de ello deriven riesgos para la integridad y salud de los trabajadores.
- Facilitar a la Autoridad Laboral datos de forma o con contenido inexacto o no comunicar cualquier modificación de las condiciones de su acreditación o autorización, por parte de los Servicios de Prevención ajenos a la empresa, las personas o Entidades especializadas que desarrollen la auditoría del sistema de prevención de empresas, o las Entidades que desarrollen o certifiquen la formación en prevención de riesgos laborales.
- Incumplir las obligaciones derivadas de actividades correspondientes a Servicios de Prevención ajenos respecto de sus empresarios concertados de acuerdo con la normativa aplicable.

También se introducen nuevos apartados en el artículo 48 con el fin de tipificar dos nuevas infracciones muy graves:

- No adoptar los empresarios y los trabajadores autónomos que desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo, las medidas de cooperación y coordinación necesarias para la prevención de riesgos laborales, cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales.
- No informar el promotor o el empresario titular del centro de trabajo a aquellos otros que desarrollen actividades en el mismo, sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia, cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales.
- El ejercicio de actividades de prevención sin la preceptiva autorización o acreditación o cuando la misma hubiera sido suspendida o extinguida, hubiera caducado la autorización provisional o cuando excedan en su actuación del alcance de la autorización concedida.
- Mantener con las empresas auditadas o concertadas vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier tipo, distintas de las propias de su actuación. Certificar actuaciones de prevención no desarrolladas en su totalidad.

Por último, se introduce un nuevo apartado al artículo 49 de la Ley 31/1995, a fin de establecer que además de las multas previstas en el artículo, podrá cancelarse la acreditación otorgada por la Autoridad Laboral.

Reforma del artículo 96 del ET (artículo 18)

Se procede a reformar el artículo 96 del Texto Refundido de la Ley de Estatuto de los Trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

Se incorporan tres nuevos apartados que tipifican nuevas infracciones laborales muy graves:

- El acoso sexual cuando se produzca dentro del ámbito a que alcanzan las facultades de dirección empresarial.
- Contravenir las limitaciones legales o pactadas en la realización de horas extraordinarias.

- La transgresión de la normativa sobre contratación temporal mediante la utilización indebida o sin causa de contratos sucesivos de tal carácter, conceptuándose como una infracción por cada trabajador.

Empresas de Trabajo Temporal (artículo 19)

Se modifican los artículos 19 y 20 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, añadiendo nuevos apartados.

Se tipifica como infracción muy grave de las empresas de trabajo temporal:

- No dedicarse exclusivamente a la actividad constitutiva o realizarla sin disponer de la adecuada estructura organizativa, así como la falsedad documental u ocultación en la información sobre sus actividades a la Autoridad Laboral y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Ceder trabajadores con contrato temporal a otra empresa de trabajo temporal o empresas de servicios para su posterior cesión a terceros.

Asimismo se tipifican dos nuevas infracciones de las empresas usuarias. Se tipifican como infracción grave:

- Formalizar contratos de puesta a disposición para la cobertura de puestos o funciones que en los doce meses anteriores hayan sido amortizados por despido improcedente, despido colectivo o por causas objetivas.
- Formalizar contratos de puesta a disposición para cubrir puestos en actividades y trabajos que por su especial peligrosidad para la seguridad o la salud se determinen reglamentariamente.

En ambos supuestos se considera la comisión de una infracción por cada trabajador afectado.

TÍTULO III: DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Capítulo I: Retribuciones y situaciones (artículos 20 al 28)

Sección Primera: Modificación del régimen de los funcionarios públicos (artículos 20 y 21)

El artículo 20 se refiere a la utilización del sistema de concurso-oposición en los procesos selectivos para la consolidación de empleo temporal. En este caso, se concreta la posibilidad de que la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria sea valorada, entre otros méritos, en la fase de concurso.

El artículo 21 modifica el artículo 29 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, relativo a la situación de servicios especiales, al objeto de adecuar la legislación española a lo previsto en el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas. A los funcionarios públicos que pasen a prestar servicios en la Unión Europea y ejerciten la facultad de transferir sus expectativas de derechos, lo que conlleva su exclusión del sistema de Seguridad Social, dejará de computárseles el tiempo que permanezcan en tal situación considerada de servicios especiales a efectos de ascensos, trienios y derechos pasivos.

Sección Segunda: Personal al servicio de las Instituciones de la Seguridad Social (artículos 22, 23 y 24)

Los artículos 22 y 23 regulan, por una parte, la creación de nuevas especialidades y escalas dentro del Instituto Social de la Marina y, por otra, la integración en las mismas de personal laboral fijo de determinadas categorías y programas de dicho Instituto. De forma similar, el artículo 24 regula la integración del personal laboral fijo de la Fundación Pública “Marqués de Valdecilla” en las correspondientes categorías de personal estatutario de las Instituciones sanitarias de la Seguridad Social.

Sección Tercera: Otras normas reguladoras del Régimen de Personal (artículos 25 al 28)

Los artículos 25, 26 y 28 establecen diversas modificaciones que afectan a la denominación, reestructuración o reclasificación de los Cuerpos Especiales masculino y femenino de Instituciones Penitenciarias, a las Matronas de la Dirección General de la Guardia Civil y a ciertos cuerpos especializados en Meteorología.

El artículo 27 modifica el artículo 36 del TRLGSS para tipificar como falta disciplinaria grave el acceso a información recaudatoria de Seguridad Social por parte de un funcionario público para fines distintos de las funciones que le son propias.

Capítulo II: Otras normas reguladoras del régimen de los funcionarios públicos (artículos 29 al 31)

Sección primera: Derechos pasivos (artículo 29)

Se modifica el artículo 41 y se incorpora una Disposición Adicional Undécima al Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, con la finalidad de armonizar la regulación de la prestación de orfandad contenida en la legislación de clases pasivas con la nueva regulación que sobre esa materia se ha llevado a cabo por la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social.

Se da nueva redacción al artículo 49.4 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobada por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, para excluir la percepción de cantidad alguna con cargo a clases pasivas junto a las pensiones extraordinarias de este régimen.

Sección Segunda: Otras normas (artículos 30 y 31)

Se modifica la Disposición Adicional Tercera, punto 1º, del Real Decreto-Ley 16/1978, de 7 de junio, por el que se regula la Seguridad Social de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, a fin de su concordancia con los restantes regímenes especiales de la Seguridad Social del personal al servicio de la Administración del Estado (Mugeju, Muface e Isfas). Se suprime así para los huérfanos del causante de las

prestaciones, el requisito de ser menor de 21 años o mayor incapacitado para el trabajo, así como la previsión de participación del beneficiario en la financiación de estas prestaciones.

Se autoriza la concertación de seguros de accidentes y enfermedad que cubran las contingencias que pueda sufrir el personal al servicio de la Administración General del Estado y de Organismos públicos y a sus familiares, que se encuentre desplazado en sus organizaciones exteriores, siempre que no exista cobertura obligatoria de dichas contingencias en cualquier régimen de Seguridad Social.

TÍTULO IV: NORMAS DE GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

El contenido de este Título se agrupa en dos Capítulos. El primero de ellos se destina a la ordenación de la gestión económico-financiera del sector público. El segundo Capítulo, por su parte, dedica cada una de sus tres Secciones: a la adaptación de distintos organismos públicos a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE); a algunas otras especialidades de organización (en concreto, sobre la fábrica Nacional de Moneda y Timbre y sobre la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología); y a modificar varias normas de la propia LOFAGE.

Capítulo I: De la Gestión (artículos 32, 33 y 33-A)

Modificaciones en la Ley General Presupuestaria (artículo 32)

Para un supuesto concreto (los pagos destinados a las indemnizaciones por razón del servicio dentro del programa presupuestario de seguridad ciudadana del Ministerio del Interior), el número Dos del artículo 32 de este Capítulo eleva, del 7 al 10 por 100, el límite al que se refiere el artículo 79.7 de la Ley General Presupuestaria (LGP) para la dotación sin justificación a las provisiones de fondos allí indicadas.

A su vez, los números Tres a Nueve del mismo artículo modifican los vigentes procedimientos de gestión financiera pública, a través de varias actuaciones sobre la LGP:

- La primera de tales modificaciones, en el número Tres, acomoda a la terminología vigente en la LOFAGE lo dispuesto en los artículos 99 y 100 de la citada LGP sobre el control financiero de las distintas entidades públicas. Además, el régimen de aplicación de los dos mecanismos previstos (la intervención y el denominado control financiero permanente) se define de tal forma que cada uno de ellos puede usarse como complemento (caso del control financiero permanente para los OOAA) o en sustitución (la intervención centralizada para las Entidades Públicas Empresariales) del que en general será propio a cada ente cuando por causa motivada así lo decida el Consejo de Ministros.
- La segunda, en los números Cuatro y Cinco de este artículo del Anteproyecto, consiste en la adición de nuevos textos al artículo 104 de la LGP, que es donde se fijan las facultades y atribuciones del Ministro de Economía y Hacienda sobre la Deuda Pública. Se permite ahora adquirir ésta en el mercado secundario “para su mantenimiento en una cuenta de valores abierta al efecto por el Tesoro Público” y realizar con ella operaciones de compraventa, simples a vencimiento o dobles en cualquier modalidad, “...con objeto de facilitar la gestión de la tesorería del Estado o el normal desenvolvimiento del mercado de Deuda del Estado”. En la Memoria Explicativa se indica que con esta redacción se evitarán, por una parte, problemas de liquidez resultantes de las operaciones de política monetaria y se hará posible, por otra, una gestión más eficiente de la Deuda.
- Por su parte, en los números Seis a Ocho del artículo se da nueva redacción a los artículos 118, 119 y 120 de la LGP. De conformidad con las indicaciones del Banco Central Europeo, se permite ahora al Tesoro, sin especialidades, mantener cuentas fuera del Banco de España, y se señala que las condiciones de la prestación de servicios por esta entidad serán las que resulten del convenio que acuerden. Se establecen además, en concordancia con la nueva situación de no excepcionalidad, las condiciones para la apertura y el mantenimiento de cuentas de situación del Tesoro fuera del Banco de España. Finalmente, de modo consistente con la redacción dada al artículo 119, se faculta para recabar los datos a que se refiere el artículo 120 a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, y no al Ministro de Economía y Hacienda.
- En el número Nueve, por último, se suprime el anterior carácter reglamentario de las regulaciones sobre los medios susceptibles de uso en las operaciones de ingresos y pagos del Estado y sus Organismos Autónomos. Pasan a ser competencia del Ministro

de Economía y Hacienda, quien podrá modificar tanto las condiciones generales sobre su uso como los supuestos especiales en los que se restringirá a algunos de esos medios.

La Addenda al Anteproyecto introduce dos nuevos números, el Uno y el Diez. El primero de ellos autoriza las transferencias de créditos entre programas, incluidos en distintas funciones, correspondientes a servicios u Organismos de diferentes departamentos ministeriales, siempre que se trate de reorganizaciones administrativas. El segundo, al modificar el Título VI de la LGP “De la Contabilidad Pública”, pretende, mediante un conjunto de normas de carácter esencialmente técnico, adaptar el Título a la regulación de Entidades integrantes del Sector Público Estatal.

Modificación de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica (artículo 33)

La modificación, separada de las posteriores sobre la misma Ley que contiene el Anteproyecto por su distinta naturaleza (aquéllas son de ordenación, ésta es presupuestaria), consiste en la nueva redacción del párrafo segundo del artículo 18.2, que regula las concesiones de créditos presupuestarios en los conceptos retributivos específicos allí tratados. En concreto, se amplía a complementos distintos del de productividad, incluyéndose ahora “... cualquier otro de los incentivos al rendimiento incluidos en el artículo 15 de la actual clasificación económica de los gastos”.

Convenios de Cooperación para la gestión y financiación de construcciones para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (artículo 33-A)

Se añade una nueva Sección, de los contratos de las Administraciones Públicas, al Capítulo I. Su objetivo principal es establecer la posibilidad de un régimen especial respecto al general para las obras en materia de este tipo de infraestructura inmobiliaria.

Capítulo II: De la Organización y Procedimiento (artículos 34 al 48)

Sección Primera: Adaptación de los Organismos Autónomos y las demás Entidades de Derecho Público a la LOFAGE (artículos 34 al 44)

Las modificaciones normativas contempladas en esta Sección varían según que el organismo público contemplado se considere Organismo Autónomo de los previstos en el artículo 43.1.a) o Entidad Pública Empresarial de las previstas en el artículo 43.1.b) de la Ley 6/1997, de 14 abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. No obstante, la mayoría de las modificaciones se centra en la definición de la normativa aplicable a cada organismo público en lo relativo al régimen económico-financiero, en tanto se proceda a la modificación del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

Así, el Anteproyecto enumera un conjunto de organismos autónomos de carácter comercial, industrial y financiero (artículo 34), que considerándose Organismos Autónomos de los previstos en el artículo 43.1.a) de la LOFAGE, se regirán en cuanto al régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero, y hasta que se modifique el Real Decreto Legislativo 1091/1988, por los actuales preceptos de la LGP, relativos a los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero y análogos, evitándose así que se les aplique el régimen económico-presupuestario de los Organismos Autónomos administrativos, con el fin de evitar posibles disfunciones en la gestión de dichos organismos. Consideración similar se realiza para los Organismos Públicos de Investigación, destacándose sin embargo, las especificidades de los mismos en cuanto a contratación de su personal (artículo 35).

Por su parte, los artículos 38 y 39 se centran en la consideración de los Entes Públicos AENA y GIF, como Entidades Públicas Empresariales de las recogidas en el artículo 43.1.b) de la Ley 6/1997, reconociéndose, en función de las peculiaridades de cada uno de ellos, la normativa que les será de aplicación en lo relativo a la gestión de sus bienes patrimoniales propios, a la proveniencia de sus recursos económicos, a la contratación de su personal y al régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero.

La Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras (artículo 41), aún considerándose Organismo Autónomo de los previstos en el artículo 43.1.a) de la LOFAGE, se regirá, en cuanto a su régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero, por lo establecido en la LGP para los Organismos Autónomos, con la salvedad que los créditos de su presupuesto directamente relacionados con el ejercicio de su actividad liquidadora tendrán carácter estimativo y no limitativo.

En cuanto a los organismos contemplados en la Disposición Adicional Décima de la LOFAGE que se regirán por su normativa específica, y de forma supletoria por dicha ley, el artículo 43 del Anteproyecto incluye al ICEX.

Por último, el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (artículo 44), considerado Entidad Pública Empresarial, se regirá por los preceptos de la LGP aplicable a los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero, o análogo, hasta la modificación de la citada Ley.

Sección Segunda: Otras normas de organización (artículos 45 y 46)

En esta Sección se modifican dos regímenes jurídicos referidos a situaciones concretas.

En primer lugar, el artículo 45, con carácter extraordinario y a fin de acomodar las posibilidades de actuación de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre a las necesidades derivadas de la introducción del euro, propone dotar a dicho organismo de un régimen jurídico especial. La especialidad de este régimen, cuya vigencia será considerada tras la plena implantación de la moneda única, consiste en la separación y tratamiento específico, fuera de lo establecido en la LGP, de las programaciones relacionadas con esa circunstancia. Se contempla además, y se regula en consecuencia, la posibilidad de creación de o participación en entidades mercantiles por parte de la FNMT, "...cuando ello sea imprescindible para la consecución de los fines que tiene asignados". En estos supuestos se indica asimismo que será de aplicación lo dispuesto en la LOFAGE y, en su caso, lo establecido en la LGP.

A continuación, en el artículo 46, el Anteproyecto prevé una modificación de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica. Se trata de cambiar el artículo 7.2 de esa Ley, relativo a la composición y formas de contratación de los representantes de la Comisión Permanente de la CICYT, con el fin de adecuarlo al Real Decreto 111/1998, por el que se crea la

Oficina de Ciencia y Tecnología, órgano de apoyo de la CICYT encargado de asistir a dicha Comisión Permanente.

Sección Tercera: Otras normas de procedimiento (artículos 47 y 48)

El artículo 47 del Anteproyecto propone modificar el apartado i) del artículo 12.2 y el apartado 11 del artículo 13 de la LOFAGE, para introducir, entre las competencias que los Ministros pueden delegar, la resolución de los recursos administrativos así como la declaración de la lesividad de los actos administrativos.

El artículo 48, por su parte, enumera los Ministerios cuyos actos y resoluciones no ponen fin a la vía administrativa, pudiendo interponerse contra ellos el correspondiente recurso ordinario, tal y como se contempla en el apartado 3 de la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 6/1997. La Addenda posterior a este artículo elimina o introduce otros Ministerios, sin subsanar la ausencia de mención en el Anteproyecto de los Organismos públicos afectados en la mayoría de los Ministerios.

TÍTULO V: DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

El Título V está compuesto de tres Capítulos que afectan a las distintas áreas de la acción administrativa.

Capítulo I: Acción administrativa en materia de transporte (artículos 49 y 50)

Subvenciones al transporte aéreo (artículo 49)

Reiterando la regulación dada en anteriores leyes de acompañamiento desde que entró en vigor la liberalización del transporte aéreo en la Unión Europea, se autoriza al Gobierno a modificar la cuantía de subvenciones al transporte aéreo para residentes de las Islas, Ceuta y Melilla o remplazar el sistema compensatorio.

Modificación de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (artículo 50)

Se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres para aclarar algunas expresiones “poco afortunadas” que han pasado a conflictos jurisdiccionales. Particularmente, se modifican dos expresiones:

La primera cambia la expresión de definición de las vías ferroviarias:

- *A partir de los carriles exteriores de la vía, por*
- *a partir de la arista exterior de la explanación.*

La segunda modifica la expresión *particulares* por *interesados*, para permitir la protección de zonas de servidumbre de las líneas ferroviarias de la afección por cualquier persona o entidad y no solamente por un particular.

Capítulo II: Acción administrativa en materia educativa (artículos 51 y 51-A)

Precio de venta al público de determinados libros de texto y material didáctico complementario (artículo 51)

En este apartado se da carácter indefinido al descuento del 12 por 100 para los libros de texto y material didáctico complementario de las enseñanzas obligatorias (primaria y secundaria obligatoria), que se determinó para el curso 1998/1999 en el artículo 110 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Modificación de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (artículo 51-A)

Este artículo incluye en la LOGSE un nuevo precepto que regula la relación jurídica del profesorado que imparte enseñanza religiosa con la Administración pública de la que dependen los centros en que se imparte. Con esta modificación se vincula al profesorado de religión con las Administraciones educativas titulares de los centros docentes públicos en régimen de contratación laboral especial, con las retribuciones correspondientes al

profesorado interino, y el compromiso de equiparar la retribución en un plazo de cuatro ejercicios presupuestarios.

Capítulo III: Acción administrativa en materia de comunicaciones (artículos 52, 53 y 53-A)

Modificación de la Ley del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (artículo 52)

Las modificaciones de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, se dirigen a correcciones técnicas o de redacción en su ajuste a la Directiva Comunitaria.

Modificación de la Ley de Televisión Privada (artículo 53)

En este apartado se modifica considerablemente la Ley 10/1998, de 3 de mayo, de Televisión Privada, con el objetivo de facilitar la venta en mercados secundarios de acciones de sociedades concesionarias de televisión, garantizando asimismo el principio de no concentración de medios, no permitiendo la concentración de más del 25 por 100 del capital en una sola persona física o jurídica. Asimismo, se deberá informar al Ministerio de Fomento de la adquisición si supone al menos el 5 por 100 del capital o en derechos de voto, quien aceptará o denegará la venta, que se deberá realizar en el plazo máximo de un mes.

Modificación de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones (artículo 53-A)

Las propuestas de modificación de diversos artículos de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones son correcciones de índole técnica o de redacción. Específicamente, se modifican los artículos 17, 33, 34, 82, la Disposición Adicional Tercera y la Disposición Transitoria Cuarta.

Capítulo IV: Acción Administrativa en materia de agricultura (artículos 54, 55 y 55-A)

Infracciones y Sanciones para los compradores y productores de leche y productos lácteos (artículos 54 y 55)

Los artículos 54 y 55 regulan el régimen de infracciones y sanciones aplicables a los compradores y productores de leche y productos lácteos. La tipificación de las infracciones en muy graves y graves lleva aparejada una graduación de las sanciones con multas que van desde 500.000 a 5 millones de pesetas.

Creación de sociedades estatales para la ejecución de obras e infraestructuras de modernización y consolidación de regadíos (artículo 55-A)

Este artículo prevé que el Gobierno autorice, a propuesta conjunta de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Economía y Hacienda, la creación de sociedades estatales para la ejecución de obras e infraestructuras concretas de modernización y consolidación de regadíos. Señala el objeto de dichas sociedades y las relaciones con las Administraciones Públicas y con las Comunidades de Regantes, que se regularán mediante convenios.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Disposición Adicional Primera

Modifica la Ley de Planes y Fondos de Pensiones, suprimiendo el requisito del dictamen favorable de un actuario sobre la suficiencia financiera y actuarial del Plan.

Disposición Adicional Segunda

Faculta al Gobierno para que en el plazo de seis meses proceda a integrar en el Régimen General de la Seguridad Social al personal de la Administración de la Comunidad Foral y de las Entidades Locales de Navarra excluido de la extinguida Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.

Disposición Adicional Tercera

Se propone la modificación del artículo 241.2 del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, exceptuando del plazo de un año para reclamar el cumplimiento de las obligaciones de entregar sumas de dinero, los supuestos de pago de prestaciones periódicas de la Seguridad Social, estableciéndose, en estos casos, que el plazo para instar la ejecución será el mismo que el fijado en las Leyes sustantivas para el ejercicio de la acción para el reconocimiento a la prestación de que se trate o será imprescriptible si dicho derecho tuviere ese carácter.

De otra parte, se legitima a la Entidad Gestora o Colaboradora de la Seguridad Social para instar la ejecución de sentencia, cuando haya procedido al anticipo del importe de las prestaciones económicas.

Disposición Adicional Cuarta

Establece la posibilidad de prestación de asistencia (asesoramiento, y representación y defensa en juicio) por el Servicio Jurídico del Estado, mediante convenio, a las Sociedades Mercantiles Estatales y a las Fundaciones cuya dotación hubiera sido aportada, en todo o en parte, por el Estado, sus organismos autónomos o entidades públicas.

Disposición Adicional Quinta

Según esta Disposición, se ceden a las Corporaciones o Entes Locales con competencias en materia de vivienda, los créditos sin amortizar concedidos por el extinguido Instituto Nacional de Vivienda a los Ayuntamientos, que se estiman en 90.000.000 de pesetas correspondientes a 462 créditos vivos hasta el año 2017, así como las cantidades vencidas y no cobradas que superan los 650 millones.

Disposición Adicional Sexta

Se establece el abono a las Comunidades Autónomas, en un plazo máximo de 20 años, de los compromisos financieros pendientes derivados de las fianzas de arrendamientos en régimen de concierto depositadas en el antiguo Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV) y traspasadas a las Comunidades Autónomas.

Disposición Adicional Séptima

Condona las deudas pendientes de préstamos concedidos por la extinguida Delegación Nacional de Educación Física y Deportes a entidades y clubes no profesionales, contraídos con anterioridad al 1 de abril de 1977, para financiar infraestructuras deportivas.

Disposición Adicional Octava

Se amplía en dos años el plazo de adaptación de las Fundaciones a los estatutos establecidos en la Ley 30/1994, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general, para permitir la adaptación de muchas que no han adaptado sus estatutos en las prórrogas previstas en la propia Ley.

Disposición Adicional Novena

Prorroga para el año 1999 las ayudas a la contratación temporal de trabajadores discapacitados contenidas en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre.

Disposición Adicional Décima

Modifica el artículo 38.1 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos con el objeto de clarificar la obligación de aplicar las medidas alternativas que se determinen reglamentariamente, cuando mediante acuerdos recogidos en la negociación colectiva se exonere a las empresas de la obligación del cumplimiento de cuota de empleo de trabajadores minusválidos, en los términos establecidos en el citado artículo.

Disposición Adicional Undécima

A la vista de la propuesta normativa contenida en el artículo 21 del presente Anteproyecto de Ley, se prevé la posibilidad de que los funcionarios que ejerciten el derecho de transferencia, puedan continuar protegidos por MUFACE en la condición de

mutualistas voluntarios, lo que implica la obligación de abonar la cotización del mutualista y la del Estado.

Disposición Adicional Duodécima

Extiende, hasta el 1 de enero del año 2001, el plazo previsto en la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados para la adaptación de los compromisos por pensiones de las empresas con su personal.

Disposición Adicional Decimotercera

Suprime el requisito de depositar fianza para la autorización de la actividad de mediación de seguros privados, establecido en el artículo 15.2.b) de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación en Seguros Privados.

Disposición Adicional Decimocuarta

Eleva la cuantía de la indemnización básica por día de baja prevista en la letra A) de la Tabla V de la Disposición Adicional Octava de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.

Disposición Adicional Decimoquinta

Afecta a la Ley 70/1980, de 16 de diciembre, por la que se modifican las fechas de referencia para la formación de los Censos Generales de la Nación y de Renovación del Padrón Municipal de Habitantes. En preparación de las operaciones censales del 2000-2001, se modifican las fechas de referencias del periodo censal. Si anteriormente se establecían entre el 1 de octubre y el 30 de noviembre de los años terminados en cero, para los Censos de Edificios y Locales (primer recorrido censal), y al año siguiente se realizaba el Censo de la Población y Vivienda entre el 1 de marzo y el 31 de mayo de los años terminados en uno, se adelanta el primer recorrido, el de los Censos de Edificios y Locales, para realizarse entre el 1 de marzo y el 31 de mayo de los años terminados en cero mientras que los Censos de la Población y Vivienda se realizarán entre las mismas fechas de los años terminados en uno.

Disposición Adicional Decimosexta

Se preceptúa la obligación de acreditar por las empresas que disfruten de bonificaciones de cuotas a Seguridad Social, en aplicación de determinadas normas, el mantenimiento del derecho a bonificaciones, aportando a tal efecto la documentación que se determine por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Disposición Adicional Decimoséptima

La Addenda introduce una nueva Disposición Adicional, la decimoséptima, con el fin de que la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) pueda realizar las auditorías y los trabajos de consultoría que le sean requeridos por Comunidades Autónomas, sociedades mercantiles públicas no estatales, Corporaciones Locales y otras instituciones no encuadradas en el ámbito de competencias atribuidas a la IGAE.

Disposición Transitoria Primera

El Anteproyecto contemplaba una sola Disposición Transitoria, sobre los plazos de aprobación del tipo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y de las Ponencias de Valores, de notificación de valores catastrales y de la entrega de los Padrones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Esta Disposición amplía el plazo establecido en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, para que los Ayuntamientos cuyos municipios estén afectados por procesos de revisión o modificación de valores catastrales, puedan aprobar los tipos de gravamen del IBI hasta el 31 de Octubre de 1999.

También, y en relación a los citados Ayuntamientos, se amplía hasta la misma fecha el plazo establecido para la publicación de las Ponencias de Valores. Por lo que respecta a la notificación individual de los nuevos valores catastrales, el plazo finalizará el 1 de marzo del año 2000, mientras que la entrega del correspondiente Padrón del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, se podrá diferir hasta el 1 de mayo del año 2000.

Disposición Transitoria Segunda

La Addenda añade una Disposición Transitoria relativa al impuesto sobre la electricidad. En ella se da una nueva redacción al apartado uno de la Disposición Transitoria Undécima de la Ley 66/ 1997, que concretaba que durante el año 1998 el Gobierno adoptaría las iniciativas necesarias para que a partir del 1 de enero de 1999 se configure como un gravamen específico exigido en relación a la cantidad de energía eléctrica suministrada, expresando ahora en el Anteproyecto sólo la necesidad de adoptar dichas iniciativas en el contexto del proceso de armonización comunitaria.

Disposición Transitoria Tercera

La Addenda introduce también una Tercera Disposición Transitoria con el objeto de ampliar al año 1999 los créditos para pago de obligaciones derivadas de los Convenios con las Comunidades Autónomas para el desarrollo alternativo de las comarcas mineras.

Disposición Derogatoria Única

Afecta a la exigencia contenida en la Disposición Transitoria Quinta de la Ley de Ordenación del Seguro Privado, en concordancia con la nueva regulación prevista en el artículo 14 del Anteproyecto, sobre la obligación de solicitar la afiliación y/o el alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos para las personas que ejercieran una actividad por cuenta propia, estuvieran integrados en un Colegio Profesional no incorporado a dicho régimen y hubiesen optado por no permanecer incluidos en la Mutuality de dicho Colegio.

Disposición Final Única

Finalmente, se autoriza al Ministro de Economía y Hacienda a través de la Disposición Final del Anteproyecto, para que determine los supuestos y condiciones en que las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y los Organismos públicos o Entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de dichas Administraciones y de la Administración General del Estado, así como la Seguridad Social, han de presentar de forma informatizada los documentos exigidos por la normativa tributaria.

III. OBSERVACIONES GENERALES

Por cuarto año consecutivo, el Consejo Económico y Social emite Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que habrá de acompañar a la de Presupuestos Generales del Estado para el próximo año. No sería, pues, necesario, que el CES se extendiera en consideraciones, ya vertidas en otros años, sobre el sentido que, en su opinión, habría de presidir la redacción de este tipo de “leyes de acompañamiento”.

Sin embargo, el CES cree obligado insistir en los problemas y riesgos que se derivan de un uso excesivo de ellas para proceder a la modificación parcial de abundante legislación sustantiva. No se trata sólo de la innecesaria complicación de las Leyes por esta práctica, sino también de la falta de certeza del ciudadano sobre cuáles serán sus derechos y obligaciones incluso en un futuro próximo. En el caso de la normativa fiscal, además, esto choca frontalmente con la Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente (artículo 4 de la Ley 1/1998, de 26 de diciembre), debiendo llamar la atención al Gobierno sobre la obligación contenida en el artículo 6 de la mencionada Ley de que el Ministerio de Economía y Hacienda acordará y ordenará la publicación en el primer trimestre de cada año de los textos actualizados de las Leyes y Reales Decretos en materia tributaria en los que se hayan producido variaciones respecto de los textos vigentes en el ejercicio precedente.

En esta ocasión, aunque los cambios son menores, presentan un ordenación mejorable, llamando la atención lo reciente de algunas de las normas que se pretende modificar, algunas de ellas, nada menos que de este mismo año 1998. Dentro de esta línea, el CES quiere resaltar que algunas modificaciones de estilo, de redacción o meras correcciones de aspectos gramaticales introducidas no parecen revestir la entidad suficiente como para plantearse en una Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. El CES, por tanto, opina que esta Ley no es el lugar apropiado para efectuar este tipo de correcciones de tipo técnico a normativa aprobada a lo largo del año, como es el caso por ejemplo de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales o la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones. Este uso inadecuado de la técnica jurídica se debería solventar mediante la aprobación de simples correcciones de erratas.

Por otra parte, a las también habituales indicaciones del CES sobre la insuficiencia de la Memoria Explicativa y sobre la ausencia de Memoria Económica -aunque en determinados casos la primera indica que no tendría repercusión económica la disposición concreta que propone- cabe añadir en el presente Anteproyecto la falta de la Exposición de Motivos. Este hecho, que sin duda habrá de subsanarse, viene a dificultar la tarea valorativa del Consejo, máxime cuando se aprecia que la citada Memoria Explicativa se ciñe, en ciertos artículos, al simple recordatorio de lo que se va a modificar, pero no a su argumentación justificativa. Esto es particularmente notorio en algunos de los contenidos que atañen al Título II del Anteproyecto.

Estas carencias se ven agudizadas por la mala técnica que se utiliza de trasladar sólo los párrafos que se modifican o citar simplemente los que se suprimen, cuando lo oportuno sería trasladar en su totalidad el artículo modificado.

En orden a las consideraciones anteriormente expuestas y en diferente sentido, el CES echa en falta alguna cuestión que sí hubiera sido oportuno incluir en el Anteproyecto. A estos efectos, el CES constata una vez más que no se aborda en este Anteproyecto, ni en otros más específicos, el desarrollo y regulación de que las Administraciones y Empresas Públicas puedan realizar aportaciones a cualquier sistema de previsión social complementario, de forma que las prestaciones que se deriven de las mismas no queden afectadas por las limitaciones derivadas de la concurrencia de pensiones. En este sentido, el CES hace un llamamiento al Gobierno para que proceda a abordar la regulación de este tema, previo cumplimiento de los trámites oportunos.

Por último, el Consejo no puede dejar de insistir en la dificultad de elaborar un Dictamen sobre un texto de estas características en el plazo solicitado cuyo cómputo, en todo caso, debería efectuarse desde la recepción definitiva y completa del Anteproyecto y no sobre la primera remisión cuyo contenido queda ampliamente afectado por la Addenda posterior. La entrada de ésta -que afecta, como ya se ha indicado, a 20 artículos, una Disposición Final y dos Transitorias-, el viernes 25 de septiembre a las 17:23 horas, cuando el plazo de elaboración de la propuesta Dictamen para el Pleno del Consejo finaliza el lunes 28 a las 14 horas, pone claramente de manifiesto la premura de tiempo real disponible. Concretamente, el escaso plazo real con el que se ha contado ha impedido al Consejo pronunciarse sobre la modificación que se plantea en el artículo 32 del Anteproyecto sobre la Ley General Presupuestaria en la versión de la Addenda, no

pudiendo interpretarse la ausencia de observaciones particulares a este artículo como conformidad del Consejo al texto que se propone.

No obstante todo lo anterior, en la línea de ejercer lo más a fondo posible sus competencias, como es ya habitual, el CES ha considerado oportuno efectuar las observaciones particulares al articulado que se exponen a continuación y que, a su juicio, mejorarían notablemente los textos examinados.

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

TÍTULO I: NORMAS TRIBUTARIAS

Capítulo I: Impuestos Estatales

Impuesto sobre el Patrimonio (artículos 1 y 2)

El CES considera que el Anteproyecto permitirá una mejor adecuación del criterio de devengo en el impuesto sobre el Patrimonio, al establecerse una regla específica única de valoración para las acciones y participaciones en Instituciones de Inversión Colectiva, con independencia de estar o no admitidas a cotización en mercados secundarios.

Asimismo, es positivo para el CES el propósito, recogido en el artículo 2, de evitar alteraciones deliberadas del valor del activo sujeto a tributación, con el fin de minorar su base imponible y, en consecuencia, reducir su deuda tributaria. Sin embargo, este elemento comporta una nueva ruptura en la necesaria permanencia de la normativa fiscal, máxime en un impuesto como el de Patrimonio, donde las decisiones se toman a más largo plazo. Al suponer otra excepción a la regla general, se añade un mayor grado de dificultad al proceso de liquidación del impuesto y se aumenta la inseguridad jurídica del contribuyente.

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (artículo 3)

En opinión del CES, la nueva redacción del artículo 35 de la Ley 29/1987, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que establece la posibilidad de practicar liquidaciones a cuenta a los efectos de cobrar seguros de vida, resulta adecuada ya que agilizará el cobro de este tipo de seguros.

La reforma debería restablecer la tributación independiente de los seguros de vida respecto de la del caudal relicto. Aunque la percepción de estos seguros se produce con ocasión del fallecimiento del causante de la sucesión, nada tiene que ver con la herencia en sentido estricto. En el seguro, el derecho se origina en un contrato oneroso entre vivos, por unas primas satisfechas en vida del causante, y cobrando el beneficiario la suma asegurada no en calidad de heredero, o legatario, sino de beneficiario designado en la póliza por el tomador.

Impuesto sobre Bienes Inmuebles (artículo 4)

El CES entiende que la novedad que pretende el Anteproyecto radica en el sometimiento al impuesto de las presas, los saltos de agua, y de los embalses incluido el lecho de los mismos, lo que afecta directamente a la producción de electricidad. Cabe preguntarse de qué forma se piensa instrumentar esta medida para que no suponga un aumento de la presión fiscal, ya que, si no forma parte de una redefinición más amplia del hecho imponible, repercutirá necesariamente en las tarifas eléctricas y, por tanto, tendrá un efecto negativo para los consumidores.

Por otra parte, el CES estima que los términos “obras de construcción” y “establecimientos” han de ser un error de redacción: el primero, porque ya se trata en el apartado a) del número 2 del artículo 62 del IBI; y el segundo, porque en ningún caso cabría en la definición y en la naturaleza del hecho imponible de este impuesto.

Capítulo II: Impuestos Indirectos

Impuesto sobre el Valor Añadido (artículo 5)

Según la Memoria Explicativa del Anteproyecto, el cambio normativo trata de adecuarse a una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas, de 7 de

mayo de 1998. Esta declaraba el incumplimiento por parte de España de la normativa comunitaria sobre el IVA, al condicionar la exención de las prestaciones relacionadas con el deporte realizadas por entidades privadas, a que las cuotas de entrada o periódicas no sobrepasasen una determinada cuantía.

El CES entiende que la nueva redacción dada al artículo 20.1 13º de la Ley del IVA cumple con lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, aunque la expresión “carácter social” sigue difiriendo de la establecida por la Sexta Directiva sobre el IVA.

Por otro lado, el CES propone incluir expresamente en el punto c) del número 13 del apartado 1 del artículo 20, al Comité Paralímpico Español junto con el Comité Olímpico, entre los organismos declarados exentos del IVA.

Por último, como ya se recomendó en el Dictamen 5/97 de este Consejo, debería incorporarse en la Ley del IVA (en concreto en el artículo 91) un tipo impositivo reducido a las prestaciones de servicios realizadas por las Cooperativas Agrarias a sus socios, como consecuencia de su actividad cooperativizada y en cumplimiento de su objeto social, incluyendo la utilización por los socios de la maquinaria común.

Modificación de la Ley 13/98, de 4 de mayo de Ordenación del Mercado de tabacos y normativa tributaria (artículo 7)

El CES opina que debería concretarse cuál es el caso que el legislador contempla, al hacer alusión a la venta de tabaco sin debida autorización administrativa cuando no constituya delito o infracción administrativa de contrabando. Por otro lado, resulta cuanto menos sorprendente que se modifique una Ley tan reciente como ésta, tal y como se ha señalado ya en las observaciones generales.

Capítulo III. Tasas y Prestaciones Patrimoniales de carácter público (artículos 5-B al 5-F)

Las modificaciones sobre las tasas que se contemplan en el Anteproyecto, carecen absolutamente de explicación y justificación en la Memoria que se adjunta a la Addenda. Sin más información, el CES no puede sino remitir a las observaciones generales sobre tasas que se recogieron en el Dictamen 5/97.

TITULO II: DE LO SOCIAL

Observaciones generales al Título II: De lo Social

Como ratificación de las observaciones generales ya expuestas, el Consejo Económico y Social desea llamar la atención sobre la fragmentación y falta de sistemática que se introduce en la legislación vigente mediante el recurso a esta técnica legislativa, que dificulta cada vez más la interpretación y aplicación de normas sustantivas del ordenamiento social, sobre cuya vigencia planean cada vez mayores dudas. La comprensión del entramado legislativo conformado por las sucesivas y anuales modificaciones obliga a invertir cada vez mayores esfuerzos en la reconstrucción de preceptos, leyes y materias cuyos recientes textos refundidos han quedado ya superados, como es el caso de la Seguridad Social y el propio Estatuto de los Trabajadores.

En el caso de la modificación de la normativa de infracciones y sanciones en el orden social es especialmente destacable el grado de confusión que caracteriza a las modificaciones propuestas. Ello resulta paradójico, por cuanto la Memoria explicativa del Anteproyecto identifica el troceamiento y el confusionismo de la legislación en la materia como las principales causas que han movido al legislador a incorporar estos cambios en la llamada “Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado”, cuando se anuncia que al mismo tiempo se está preparando una más amplia reforma de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Por otro lado, sorprende la escasa atención prestada en la citada Memoria explicativa a la justificación de los numerosos y relevantes cambios que se operan en este marco. Así, se vuelven a incorporar a la LISOS aspectos de la regulación de la prevención de riesgos laborales que ya habían sido ubicados en el marco de su legislación sustantiva, no se respeta la sistemática de la actual regulación de las infracciones y sanciones y se introducen conceptos confusos y situaciones de indefinición, que pueden dar lugar a una gran inseguridad jurídica.

Dado que, de hecho, las leyes que anualmente acompañan a los Presupuestos Generales del Estado se han consolidado como instrumento de articulación de determinadas medidas de carácter sectorial cuyos efectos revierten de alguna manera en el ámbito presupuestario, el Consejo quiere llamar la atención sobre la ausencia de ciertas previsiones que merecerían ser incorporadas al texto del Anteproyecto:

1. En primer lugar, en el sentido de las conclusiones del Informe 1/1998 sobre “Las Sociedades Mixtas en el sector pesquero, la problemática del empleo” que este Consejo elevó al Gobierno, conviene recordar la necesidad de contemplar en este Anteproyecto la subvención parcial de las cuotas empresariales de la Seguridad Social durante toda la vida del contrato de los trabajadores españoles con este tipo de sociedades, dadas las particulares y excepcionales condiciones de este subsector.
2. En segundo lugar, resulta aconsejable proceder a una nueva regulación de los Fondos de Promoción de Empleo, creados por la Ley 27/ 1984, de 26 de junio, sobre Reconversión y Reindustrialización, que han cubierto ya la mayoría de los fines para los que se constituyeron. En efecto, se han aplicado medidas de recolocación a los trabajadores excedentes no jubilables, se ha organizado y puesto en práctica un sistema de protección social complementaria y el paso del tiempo ha llevado a que prácticamente todos los trabajadores o se encuentren ya jubilados o están percibiendo ayudas equivalentes a la jubilación anticipada, por la proximidad de su edad de jubilación. Puede decirse que la actuación más dinámica y compleja de los Fondos en su faceta prestacional ha concluido ya, y la que resta por ejecutar, como oficina pagadora de los prejubilables, tiene un carácter automático y una perspectiva en declive, al ser cada vez mayor el número de excedentes de la reconversión que pasan a ser jubilados.

Ante esta situación resulta aconsejable variar la actual regulación de los Fondos en el ámbito prestacional proporcionándole un marco jurídico adecuado a esta situación, que muy poco tiene que ver con la correspondiente a su actual regulación. Esta nueva regulación se orientaría, tanto a garantizar la continuidad del pago de prestaciones como a proceder a una disolución ordenada y progresiva del actual esquema de actividad prestacional, y todo ello manteniendo el criterio de la normativa hasta ahora vigente de participación de los interlocutores sociales. Desde esta perspectiva se debe valorar de forma especial la capacidad de actuación en materia de formación profesional que poseen los Fondos, que no se debe perder. Por ello, se establece un nuevo marco jurídico para esta actividad formativa, fuera del contexto de la reconversión, y que se orienta a utilizar estas posibilidades de actuación en un campo como el de la formación profesional, en que existe una creciente demanda en el ámbito laboral.

Se considera, además, que la modificación propuesta no supondría coste presupuestario.

Como consecuencia de ello, se propone la inclusión de dos disposiciones en el Anteproyecto, con la siguiente redacción:

“Artículo ().- Disolución y liquidación de los Fondos de Promoción de Empleo.

1. Los Fondos de Promoción de Empleo se disolverán a través del procedimiento establecido en esta norma. A tal fin, los órganos de gobierno de los Fondos adoptarán, en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, los correspondientes acuerdos, extinguiéndose la personalidad de los Fondos una vez concluido el proceso de liquidación iniciado mediante estos acuerdos de disolución.

2. El proceso de liquidación se llevará a cabo por una Comisión Liquidadora integrada por un máximo de 30 miembros y formada por quienes designen, de forma conjunta, los órganos de gobierno de los Fondos, una vez adoptado el acuerdo de disolución. La Comisión Liquidadora asumirá a partir de su constitución, las funciones de los órganos de gobierno de los Fondos, ostentando la representación de éstos. Durante este proceso de liquidación, los órganos técnicos y administrativos de los Fondos funcionarán como órganos de apoyo de la Comisión Liquidadora.

Serán funciones de la Comisión Liquidadora la confección del inventario, la elaboración del balance final y la determinación del patrimonio, así como el pago de los acreedores, incluidos expresamente los trabajadores perceptores de prestaciones de los Fondos. A tales efectos, la Comisión Liquidadora recibirá las aportaciones o subvenciones públicas necesarias para estos pagos, en los mismos términos en que hasta la entrada en vigor de la presente Ley eran recibidas por los Fondos.

3. Una vez concluido el proceso de liquidación quedarán extinguidos los Fondos de Promoción de Empleo, sin perjuicio de que la Comisión Liquidadora constituya una Oficina Pagadora a los solos efectos del pago de prestaciones, que funcionará utilizando los medios personales y materiales provenientes de los Fondos que se le adscriban por la Comisión Liquidadora. El funcionamiento de la Oficina Pagadora sólo se producirá mientras estén vigentes las aludidas obligaciones de pago de prestaciones, quedando extinguida aquélla cuando concluya la vigencia de tales obligaciones.

Artículo ().- Destino del Patrimonio de los Fondos de Promoción de Empleo.

El patrimonio resultante tras la extinción de los Fondos se ingresará en el Patrimonio del Estado y se destinará a fines de formación profesional, gestionado de forma tripartita de la manera que se determine por el Gobierno mediante Real Decreto, previo acuerdo con las Organizaciones Sindicales y Empresariales más representativas. Para la realización de las funciones correspondientes a estos fines se adscribirá el personal necesario proveniente de los Fondos”.

Capítulo I. Procedimientos de la Seguridad Social

Modificación del artículo 33 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (artículo 9)

El CES considera que la modificación propuesta para este artículo, en cuanto a las posibilidades que otorga a la Tesorería para adoptar medidas cautelares de carácter provisional, cuando existan indicios racionales de que el cobro se verá frustrado, contribuye a mejorar la eficacia en la gestión recaudatoria de la Tesorería General de la Seguridad Social. Por otro lado, el CES constata que la regulación propuesta se adapta a la prevista por el artículo 128 de la Ley General Tributaria en su redacción dada por el artículo 28 de la Ley 66/1997, lo que supone un avance en el proceso de armonización de los procedimientos de recaudación del Estado y la Seguridad Social. Ahora bien, la adecuación completa al procedimiento de recaudación ejecutiva de la legislación tributaria exigiría, en consonancia con el apartado tercero del mencionado precepto, la autorización del juez instructor del domicilio del deudor para la adopción de las medidas cautelares, en el caso de que la deuda no se encuentre liquidada pero se haya devengado y haya transcurrido el plazo reglamentario de pago.

Adquisición y mantenimiento de beneficios en la cotización a la Seguridad Social (artículo 10) y aportaciones de datos de Seguridad Social en soporte informático (artículo 11)

Para el Consejo Económico y Social la introducción de esta medida puede contribuir a mejorar la lucha contra el fraude, estimular el proceso de modernización de las empresas y favorecer la simplificación y el ahorro de medios en la gestión de la recaudación de la

Seguridad Social. No obstante, considerando la situación de partida, en el establecimiento de los términos y condiciones para el desarrollo de este sistema el CES considera que el Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales habrá de tener en cuenta:

- que la introducción de esta exigencia no puede ser repentina, sino que ha de ir precedida y acompañada de una intensa campaña de información y promoción de la medida que familiarice a las empresas con el sistema de remisión electrónica de datos a la Seguridad Social, propiciando un tiempo razonable de adaptación al mismo.
- que la progresiva implantación de los nuevos sistemas informáticos de transmisión de la información debe acompasarse con la paulatina simplificación y sustitución de los subsistentes trámites burocráticos que hay que cumplimentar y mantener en el tradicional soporte “en papel”, evitando la información duplicada o la superposición de sistemas.

Capítulo II: Acción protectora del sistema de la Seguridad Social

Modificación del artículo 218 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (artículo 12)

El Consejo estima que la modificación que se plantea en este artículo perjudica legítimas expectativas de derechos de los trabajadores mayores de cincuenta y dos años perceptores del subsidio asistencial de desempleo. En opinión de este Consejo, carece de justificación establecer excepciones al principio de contributividad, en función del sujeto del que proceden las cotizaciones que computan a efectos de la carencia exigida para optar a la prestación de jubilación en su modalidad contributiva, en este caso, la Entidad gestora del subsidio asistencial. En este sentido, el CES no considera procedente la pretensión de eludir el sentido de las sentencias del Tribunal Supremo reformando el texto legal vigente, por lo que debería mantenerse la redacción del precepto en sus actuales términos.

Por otro lado, el CES considera que la posibilidad de capitalización de las prestaciones por desempleo para los trabajadores minusválidos que pretenden acceder al mercado de trabajo mediante fórmulas de autoempleo, constituye una medida que puede favorecer la integración laboral de las personas con discapacidad, por lo que la valora positivamente.

Modificación del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (artículo 13)

El CES estima acertada la reducción de 22 a 15 años del periodo de cotización exigido para acceder a las prestaciones de supervivencia cuando el causante no se encontrase en situación de alta o asimilada, por cuanto se elimina una diferencia actualmente injustificada, equiparando el periodo de carencia exigido para la prestación de supervivencia a los límites máximos exigibles para el resto de las prestaciones.

Modificación de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados y Disposición Derogatoria Única (artículo 14)

Este artículo guarda relación con el punto tercero de la Disposición Transitoria Quinta (adaptación de las Mutualidades de Previsión Social) al que afecta la Disposición Derogatoria Única del Anteproyecto objeto de Dictamen y que fijaba con carácter general un plazo de 5 años para realizar la afiliación y alta en dicho Régimen para los colegiados que optaran por no incorporarse a la Mutualidad del Colegio. Como quiera que la redacción de ambos preceptos ha dado lugar a múltiples confusiones, el legislador ha optado por refundirlos en esta nueva redacción. El CES considera que el texto despeja en cierto modo los problemas de interpretación que plantea el vigente en cuanto que distingue varias situaciones o colectivos, en función de si el inicio de la actividad del profesional colegiado tuvo lugar antes o después de la entrada en vigor de la Ley de Ordenación y Supervisión del Seguro Privado. Sin embargo, la regulación específica que se propone suscita también nuevas dudas, siendo muy confusas la redacción y sistemática propuesta:

- En el *apartado 1* se aclara que si el inicio de la actividad se produjo entre el 10 de noviembre de 1995 y el 31 de diciembre de 1995, el alta deberá solicitarse con carácter general en el primer trimestre de 1999, a no ser que haya optado por incorporarse a la Mutualidad del Colegio, siempre que ésta sea de las constituidas con anterioridad a aquella fecha al amparo del R.D. 2615/1985, de 4 de diciembre, queda exento de la obligación de alta. Ahora bien, si teniendo derecho a optar por incorporarse a la Mutualidad no lo hace, el Anteproyecto dispone que el colegiado no podrá ejercitar dicha opción con posterioridad. En este caso, el CES considera que tal previsión puede sembrar incertidumbre en sus destinatarios si no se especifica a

continuación claramente el plazo en el que la falta de ejercicio de esa opción determine la pérdida del derecho, pues no se desprende de la literalidad del precepto que dicho plazo haya de ser coincidente con el que en el párrafo anterior se fija para solicitar el alta en autónomos (primer trimestre de 1999).

- En el *apartado 2* se regula la situación si el inicio de la actividad se produjo antes del 10 de noviembre de 1995 y en tal fecha estuvieran integrados en la Mutuality y deciden no seguir en ella. En este caso, el CES echa en falta la fijación de un plazo más preciso para solicitar el alta en el régimen especial, pues la expresión “en el momento en que se produzca dicha adaptación” (de la Mutuality a lo previsto en la Ley de Ordenación del Seguro Privado, lo que ha de ocurrir antes de que transcurran los cinco años desde su entrada en vigor) no constituye una referencia clara para el obligado.

No se entiende tampoco la remisión que hace el segundo párrafo del artículo 2.a “la opción ejercitada por el interesado al amparo de lo establecido en la aludida Disposición Transitoria”, cuando el mismo Anteproyecto objeto de Dictamen deroga el único párrafo de dicha Disposición en el que se hace alusión a la mencionada opción (el tercer párrafo del apartado 3).

Por otro lado, el CES considera que la exigencia de que sólo puedan ser alternativas para el profesional colegiado las Mutualidades de Previsión que fuesen de adscripción obligatoria el 10 de noviembre de 1995, es un requisito que además de ser discriminatorio y no venir establecido en la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, penaliza a las Mutualidades de Profesionales que se constituyeron o adaptaron al principio de voluntariedad de incorporación antes de la entrada en vigor de la Ley.

Por ello, se propone que el carácter alternativo de una Mutuality no venga determinado por su carácter obligatorio o voluntario en el año 1995, sino por su ámbito e intensidad de cobertura o de protección.

Hay que advertir, por último, que se ha deslizado una errata en la mención al Decreto 2.530/1970, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos que no es de 20 de agosto sino de 20 de septiembre.

Capítulo III: Infracciones y sanciones en el orden social

Modificación de la Ley 8/1988, de 7 de abril sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (artículo 16)

Dos.- Con relación a la tipificación como infracción grave la no transmisión de los datos por medios informáticos, el CES considera excesiva la medida por las mismas razones expuestas en las observaciones a los artículos 10 y 11.

Tres.- El nuevo apartado 1.9 del artículo 14 de la LISOS contiene un errata al haberse omitido la conjunción “o” entre “afiliación inicial y alta”. Por su parte, el también nuevo apartado 1.10 contempla dos supuestos o tipos distintos que debieran recogerse en apartados separados.

Cinco.- Los nuevos números 8 y 9 del artículo 15 de la LISOS no se adaptan a la sistemática del actual precepto, por lo que parece conveniente dar al nuevo número 9 el número 7 y al actual 7 el 8, pasando el nuevo 8 a ser el 9. De lo contrario se intercalarían en el precepto supuestos de infracción con cláusulas generales de cierre del precepto que deben figurar todas juntas al final.

Seis.-

a) Modificación del artículo 17.2

Se establece como sanción grave no comparecer, salvo causa justificada, a los reconocimientos médicos ordenados por la Entidad Gestora, en los supuestos así establecidos. Junto a ello, la misma sanción se fija para el caso de no presentar ante la misma los antecedentes, justificantes o datos cuando sean requeridos.

Para ponderar la gravedad del comportamiento, repárese que no se cuestiona en el presente caso que la actuación del trabajador o beneficiario sea la de ocultar datos o información de cara a cobrar indebidamente la prestación que tuviera reconocida, en cuyo supuesto se aplicaría un precepto diferente, como es el artículo 18 de la misma Ley que considera la conducta como falta muy grave.

La primera objeción que plantea tal regulación es su falta de correspondencia y proporcionalidad con otro tipo de infracciones, también referidas a infracciones

documentales e informativas, y que tienen como común denominador el calificarse como sanciones leves -por ejemplo, en materia de Seguridad Social, artículos 13.3, 4, 5 etc.-.

También la falta de proporcionalidad se infiere del simple hecho de constatar que no puede merecer la misma sanción la directa incomparecencia al reconocimiento médico que la asistencia cuando se ha omitido algún documento o información sin ánimo de ocultar ningún dato de cara a continuar con el abono de la prestación.

Junto a lo anterior, cabe denunciar la falta de seguridad jurídica que supone la imposición de una sanción ante la falta de aportación de tales antecedentes o documentación cuando sean requeridos, cuanto los mismos no han sido objeto de especificación o individualización, lo que suele suceder en la práctica cuando se utiliza una formulación genérica para requerir tales antecedentes, de modo que ante cualquier error en la determinación por tales documentos o datos ya cabe la posibilidad de imponer la sanción.

Del mismo modo, la falta de proporcionalidad de la sanción se constata al imponerse al margen de toda idea de voluntariedad en la omisión de tales documentos, que incluso ni siquiera pueden estar a disposición del propio interesado, teniendo en cuenta en particular las dificultades de disponer de tales datos que obran en poder del sistema sanitario público, por lo que parece evidente que habría que referirlo a los datos de que el interesado pueda disponer.

Tampoco se regula la posibilidad de subsanación en la aportación de los documentos o antecedentes, rompiendo con ello el esquema que establece con carácter general el artículo 76 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de RJA-PAC, y que fija un plazo general de diez días.

El deber de aportar los documentos se debería de limitar a aquellos de que no pudiera disponer la propia Administración, siguiendo el esquema de la misma Ley 30/92, a fin de no configurar un procedimiento administrativo al margen de las más esenciales garantías para el administrado. Asimismo, debería de garantizarse que tales documentos, motivadores de la sanción, son los estrictamente necesarios para poder evaluar el estado de salud del afectado de cara a la prestación que tiene reconocida, sin que se pueda extender a otros antecedentes o informaciones que quedarían en todo caso salvaguardados por el derecho a la intimidad.

Es por ello que se propone la calificación como sanción leve de la falta de presentación ante la Entidad Gestora de los antecedentes, justificantes o datos de que pueda disponer

el interesado, cuando sea expresamente requerido para ello, siempre y cuando sean necesarios para evaluar su estado de salud en función de la prestación que tuviera reconocida, y tales datos no los dispusiera ya la propia Entidad Gestora o los pudiera disponer mediante su requerimiento a otros organismos públicos. En todo caso, con carácter previo a la imposición de la sanción un plazo de subsanación no inferior a cinco días.

b) Modificación del artículo 17.3

Se fija como sanción grave la no comunicación en el momento en que se produzcan o deban producir situaciones determinantes de suspensión o extinción del derecho, o cuando se dejen de reunir los requisitos. Los errores en la redacción son evidentes cuando se utilizan las expresiones como “o deban producir” o “continuando en la misma”, por lo que se hace necesaria su corrección.

Pero más allá de estos aspectos, conviene reparar en dos cuestiones importantes: Se sanciona la falta de comunicación en plazo de la circunstancia que incide en el cobro de la prestación, al margen del propósito del sujeto de ocultar la información para procurar un cobro indebido de la misma, ya que cuando existe tal propósito ya hay una tipificación como sanción muy grave.

De otra parte, razones de seguridad jurídica imponen que el ciudadano tenga un completo conocimiento de cuales sean esas situaciones que ha de comunicar, ya que la complejidad de la normativa de seguridad social y desempleo hacen en numerosas ocasiones problemática y compleja su determinación, y no cabe esperar que cualquier ciudadano tenga un conocimiento tan exhaustivo de la misma para ponderar tales circunstancias sobrevenidas que inciden en la dinámica de las prestaciones.

Es por ello que para que sea exigible dicho deber, habría de previamente informarse expresamente, al beneficiario u obligado a suministrar tal información de cuales sean esos extremos que haya de comunicar, lo que de no hacerse en el momento del reconocimiento de la prestación, habría de efectuarse en todo caso por la propia Administración.

En todo caso, se trata de un incumplimiento de un deber informativo que con carácter general se califica como leve por la LISOS en otros ámbitos, por lo cual debería de seguirse la misma pauta, elevando únicamente la calificación a sanción grave cuando exista una intención de ocultación de la información para procurar un cobro indebido.

Nueve.- Se introduce un nuevo apartado 6 en el artículo 27 de la LISOS. Al haberse derogado los antiguos números 1 y 2 del texto actual en virtud de la Disposición Derogatoria de la Ley 10/1994, de 19 de mayo, y por tanto haber quedado en blanco, podría darse nueva numeración a los cuatro apartados que conformarían el precepto tras la adición del nuevo supuesto.

Once.- El nuevo apartado 5 que se añadiría al artículo 28 de la LISOS contempla otra de las posibles formas de actuación infractora en el ejercicio de actividades de intermediación sin fines lucrativos, esto es, “continuar actuando tras la finalización de la autorización o cuando la prórroga se hubiese desestimado por el Servicio Público de Empleo”. Por su parte, el apartado 1 actual tipifica las restantes formas de ejercicio ilícito de la actividad siendo el nuevo supuesto una forma más de incurrir en el mismo tipo, por lo que parecería mejor técnicamente añadir un inciso al actual apartado 1 del mismo artículo 28. Igualmente se debiera cambiar el término “mediación” por “intermediación” con el fin de preservar el primero al uso que, afortunadamente con mayor frecuencia, tiene en el campo de la solución y composición de conflictos laborales.

Doce.- Al haberse suprimido la Sección 2ª del Capítulo IV, ello debería tenerse en cuenta para dar nueva numeración a la siguiente Sección.

Dieciséis.- La redacción que se propone del número 2 del artículo 36 adolece de algunas imprecisiones que debieran subsanarse, como es la reiteración de forma innecesaria de la palabra “continuada” y el uso del término “semejante”, que debe descartarse en la redacción de un precepto de carácter sancionador.

Diecisiete.- La Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales extendió su ámbito de aplicación a los derechos y obligaciones que puedan derivarse para los trabajadores autónomos. En opinión de este Consejo, la inclusión de estos trabajadores como sujetos responsables de infracciones en el ámbito de las obligaciones que tienen en dicha materia parece necesaria. No obstante, la ubicación que se propone en el artículo 40 de la LISOS no parece adecuada, toda vez que las responsabilidades, infracciones y sanciones en materia de prevención de riesgos se regulan extensamente y de manera unitaria en el Capítulo VII de la Ley 31/1995, en cuyo artículo 42 debiera integrarse la responsabilidad de los trabajadores autónomos junto a las de los restantes sujetos que se mencionan en el precepto.

Por otra parte, la redacción del último inciso cuando deja a salvo de responsabilidad los incumplimientos que se concreten en daños a la propia persona del trabajador autónomo remitiéndose a lo establecido en el artículo 42.2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, debiera ser objeto de una redacción que aclarara el sentido y alcance de la remisión, esto es, delimitar la responsabilidad conforme a dicho artículo a los supuestos en que el trabajador autónomo actúe como contratista o subcontratista.

Modificación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (artículo 17)

Uno.- La modificación del primer párrafo del número 1 del artículo 45 de la Ley 31/1995 se valora positivamente, pues resulta necesaria para incorporar las acciones y omisiones de otros sujetos que, junto al empresario, intervinieren en la relación de prevención con una destacada participación en las actividades en dicho ámbito. Es el caso de las entidades que actúen como Servicios de Prevención, las auditoras y las formativas en dicha materia ajenas a las empresas y los promotores y propietarios de obra y los trabajadores autónomos. No obstante, en el texto existe alguna imprecisión que se debiera evitar en aras de la seguridad jurídica. Es el caso de la utilización del término “asimilados al empresario” cuyo significado y alcance no se precisa, mientras que, por otra parte, se omite la mención a otros posibles obligados, como fabricantes, suministradores e importadores, que sí forman parte del ámbito de aplicación de la Ley 31/1995 conforme a su artículo 3. Así mismo debiera precisarse en el texto, en relación a las diversas normas cuyo incumplimiento puede ser constitutivo de infracción, que lo será “en cuanto las mismas les sean aplicables” a los sujetos antes mencionados pues, dada la diversidad de normas que se citan en el precepto, no todas serán aplicables por igual a todos los sujetos comprendidos en el mismo.

Tres.- Los nuevos tipos de infracciones que se introducen en el artículo 47 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales se valoran positivamente porque llenan vacíos de la Ley que es necesario cubrir para lograr mayor eficacia en su aplicación aunque, por razones de técnica jurídica, debiera homogeneizarse el criterio seguido para definir los nuevos supuestos, dado que en unos casos se define una acción y en otros la definición del tipo se hace en función del sujeto.

Cuatro.- También en la redacción de los nuevos apartados del artículo 48 debería tenerse en cuenta la anterior consideración.

Asimismo, con la redacción que se da al artículo 48.9 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se considera sanción muy grave la no adopción por empresario y los trabajadores autónomos que desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo, las medidas de cooperación y coordinación necesarias para la prevención de riesgos laborales, cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales.

Además de la valoración positiva que merece dicho precepto, hemos de significar que la diferenciación entre la noción de empresario y trabajador autónomo, que responde a la idea de explicitar la sujeción también de estos últimos a la LPRL determinaría una incongruencia si no se modifica el actual artículo 47.13, que tipifica como infracción grave ese mismo comportamiento cuando no se trate de actividades peligrosas o con riesgos especiales, y que solamente alude a los empresarios y no a los trabajadores autónomos.

Es por ello que se hace necesario mencionar, expresamente en el actual artículo 47.13 también a los trabajadores autónomos, para eliminar cualquier duda interpretativa y una manifiesto defecto en la sistemática de la Ley.

Modificación del Texto Refundido de la ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 171995, de 24 de marzo (artículo 18)

Hasta la fecha, la Jurisprudencia ha venido considerando que el derecho a la protección contra el acoso sexual, esto es, el derecho a desarrollar la prestación de trabajo en un entorno laboral libre de ofensas verbales y físicas de naturaleza sexual, se inscribe dentro del derecho a la intimidad del artículo 18.1 de la Constitución y, por lo mismo, también incluido en el derecho al respeto a la intimidad y consideración debida que tienen los trabajadores conforme al artículo 4.2.e) del Estatuto de los Trabajadores, cuya violación está sancionada como infracción laboral en el artículo 96.11 del mismo texto legal.

La propuesta del Anteproyecto supone un paso más en la protección frente a conductas rechazables de manera cada vez más unánime, al configurar el acoso sexual como una infracción con entidad propia dentro de las infracciones de carácter laboral contempladas por el Estatuto de los Trabajadores. Se valora positivamente tal iniciativa, pues este

Consejo ya en su día se pronunció al respecto mediante la aprobación de una resolución del Pleno del 19 de octubre de 1994. No obstante, dado que existen distintas definiciones del acoso sexual en diferentes ámbitos, el Consejo Económico y Social entiende que sería conveniente proceder a una definición del mismo a estos efectos, siendo además una exigencia del principio de tipicidad de las infracciones y sanciones.

Modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal (artículo 19)

Uno. Modificación al artículo 19.3

En la nueva redacción que se propone al apartado c), el Consejo ha advertido que la expresión “adecuada estructura organizativa” resulta confusa y puede producir inseguridad jurídica, por lo que entiende que el artículo deberá referirse a “la estructura organizativa a la que responde su autorización administrativa”.

La redacción del apartado d) resulta sumamente confusa, en opinión del CES, por cuanto tipifica dos supuestos diferentes dentro de la misma infracción, cuando sistemáticamente, debería incorporarse en dos letras distintas. En efecto, por una parte se tipifica como infracción grave la exclusión contenida en el artículo 8 d) de la misma Ley 14/1994, por la que las empresas de trabajo temporal no podrán celebrar contratos de puesta a disposición para ceder trabajadores a otras empresas de trabajo temporal. El apartado c) del artículo 19.3 debería ceñirse a tal supuesto y hacerlo en los mismos términos, es decir:

“d) Ceder trabajadores a otras empresas de trabajo temporal”

El supuesto de intermediación encadenada a que se refiere la cesión a una empresa de servicios para su posterior cesión a terceros requeriría una nueva letra “e)”. Se contempla aquí un supuesto de cesión ilegal de trabajadores por el que una empresa de servicios actúa como una empresa de trabajo temporal sin serlo. Dado que la redacción de este precepto es confusa, debería aclararse en los siguientes términos:

“e) ceder trabajadores a empresas de servicios cuando la causa del contrato sea su posterior cesión a terceros”.

Dos. Adición de un nuevo apartado e) al artículo 20.2

El concepto de “(cobertura de) funciones” como causa de formalización de contratos de puesta a disposición entre empresas de trabajo temporal y usuarias no está contemplado por la Ley e introduce un factor de confusión e inseguridad jurídica en la definición de las infracciones, por lo que debería suprimirse tal referencia, utilizando los mismos términos del artículo 8.c) de la Ley 14/1994, que se refiere exclusivamente a la amortización de “puestos de trabajo”. Asimismo, el CES considera conveniente incorporar entre los supuestos sancionables, la formalización de contratos de puesta a disposición para la cobertura de puestos objeto de amortización a causa de extinciones del contrato producidas al amparo del artículo 50 del Estatuto de los trabajadores, en concordancia con el citado artículo 8.c) de la Ley 14/1994.

TÍTULO III: DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Capítulo I: Retribuciones y situaciones

Procesos selectivos de consolidación de empleo temporal (artículo 20)

En opinión de este Consejo, debería expresarse en el precepto la excepcionalidad que debe presidir el uso del sistema selectivo de concurso, así como la preferencia por la oposición y el concurso-oposición como sistemas de acceso al empleo en la Administración Pública. Por otro lado, en la convocatoria deberá evitarse la posibilidad de que la valoración de la experiencia en los puestos de trabajo se añada a la de los servicios prestados en la Administración, lo que supondría puntuar por duplicado la misma circunstancia.

Igualmente, a efectos de mayor claridad, seguridad jurídica y armonización normativa, la medida que se pretende aplicar a los procesos selectivos de consolidación de empleo temporal debería enmarcarse en una modificación a la Ley 30/84, de Medidas de Reforma de la Función Pública, puesto que afecta a la regulación contenida en la misma de la Oferta de Empleo Pública y las normas sobre la Selección de personal. También debería considerarse la revisión del R.D. 364/1995, de 10 de marzo, que regula los procesos de selección del personal al servicio de la Administración Pública.

Modificación de la Ley 39/1970, de 22 de diciembre, de Reestructuración de los Cuerpos Penitenciarios (artículo 25)

El CES valora positivamente la desaparición de la diferenciación en función del sexo del funcionario en los cuerpos especiales de instituciones penitenciarias. Tanto la realidad del contenido de sus funciones como el principio de igualdad en el acceso a la función pública justifican este cambio. Dado que existen todavía otros Cuerpos de la Administración en los que existe tal diferenciación, el CES cree necesario que se considere también su desaparición, atendiendo a las circunstancias y contenido de los puestos de trabajo.

TÍTULO V: DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

Capítulo I: Acción administrativa en materia de transporte

Subvenciones al transporte aéreo (artículo 49)

El CES estima apropiada la autorización al Gobierno para modificar las cuantías de las subvenciones al transporte aéreo para residentes insulares, de Ceuta y Melilla, ya que no modifica sustancialmente el sistema seguido en años anteriores. Sin embargo, el CES reitera su opinión expresada en el Dictamen 5/1997 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, sobre la inadecuación de autorizar a reemplazar el régimen vigente por otro sistema de compensaciones mediante desarrollo reglamentario y propone la remisión a este Consejo para emisión de Dictamen de una futura norma legal sobre esta materia.

Capítulo II: Acción administrativa en materia educativa

Precio de venta al público de determinados libros de texto y material didáctico complementario (artículo 51)

El texto es un instrumento fundamental para la promoción de la cultura y por ello de especial interés para este Consejo. El descuento del 12 por 100 para los libros de texto y material didáctico complementario de las enseñanzas obligatorias (primaria y secundaria

obligatoria) supone un hecho positivo, al ser una medida destinada a reducir el precio del libro para el usuario final, y contribuir al apoyo de las familias con hijos de edad escolar.

El CES considera, por tanto, que la medida es positiva, si bien desea reiterar, como ya expresó el año anterior en su Dictamen 5/1997 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que se encuentra una carencia en el enfoque global del papel del libro, y especialmente del libro de texto, dentro de la política cultural del país, que además afecta a diversos sectores: editores, librerías, autores, lectores.

Así, en consonancia con lo expresado el año anterior, el CES reitera la urgente necesidad de realizar una reflexión sobre las consecuencias de la medida y sobre el papel del libro dentro de la política cultural y de tomar medidas coherentes al respecto.

Capítulo IV: Acción Administrativa en materia de agricultura

Infracciones y Sanciones para los compradores y productores de leche y productos lácteos (artículos 54 y 55)

a) Consideraciones de carácter general

En primer lugar, el CES no comprende cuál es el objeto de incluir en este Anteproyecto de Ley un aspecto parcial (el régimen sancionador) de la regulación contenida en el R.D. 1486/98 y otras normas reglamentarias. Por otra parte, el CES es favorable a la existencia de un régimen sancionador para los compradores y productores de leche y productos lácteos que, además de recopilar las normas existentes, busque el consenso de los representantes del sector. Por ello:

1. Con anterioridad a la aprobación de un texto legal que tipifica infracciones y sanciones, se debería cumplimentar el trámite de audiencia previa y consulta a las organizaciones implicadas.
2. La falta de precisión en la memoria explicativa y su deficiente desarrollo suscita dudas sobre la finalidad de la propuesta, la cual no se corresponde con el texto del articulado, resultando muy poco coherente el contenido de la memoria explicativa con el del articulado, sin que se sepa cuál es el criterio utilizado para la regulación sancionadora que se propone a Dictamen.

En segundo lugar, y en lo que respecta al contenido genérico de los artículos 54 y 55, el CES estima que:

3. La tipificación de las infracciones parece arbitraria ya que las obligaciones recogidas en la legislación vigente son consideradas como infracciones.
4. La efectiva aplicación de la potestad sancionadora se debe conjugar con el principio de proporcionalidad que rige nuestro Ordenamiento Jurídico. Este extremo no parece estar suficientemente garantizado en el texto que se dictamina, pues no aparece la calificación de “leve” en ninguno de los dos artículos que se dictaminan.
5. No existe una exacta tipificación de las circunstancias de hecho concurrentes en la descripción de las conductas que han de ser objeto de sanción.
6. A lo largo de los artículos 54 y 55 se hace referencia a la normativa vigente, sin expresar de modo claro y preciso cuál es esa normativa o bloque legal que ha de regir sobre la materia.
7. No se establece de una manera concisa el baremo o criterio de graduación que recorra la cuantía mínima y máxima sancionable en relación a la cantidad de referencia del ganadero individual y del volumen de entregas al comprador autorizado. Tampoco se comprende el tramo establecido para las cuantías máximas y mínimas previstas en el texto.
8. Con anterioridad a la publicación de este tipo de normas, se debería realizar una campaña de información para que los posibles infractores conozcan con detalle las consecuencias sancionadoras de su conducta.

b) Consideraciones al artículo 54

Apartado 1.a). El CES estima que es necesaria una mayor especificación ya que hablar de no adaptación a la normativa vigente es un concepto muy amplio que da pie a múltiples interpretaciones.

Apartado 1.b). Se propone el siguiente texto alternativo: *La inexactitud de los datos consignados en la declaración mensual que el comprador debe remitir a la Dirección General de Producciones y Mercados Ganaderos, que permitan a esa Dirección disponer de la necesaria información sobre la evolución del sector de la leche y de los productos lácteos.*

Apartado 2.a). Se propone el siguiente texto alternativo: *No utilizar su número de inscripción del registro general de Compradores en todas las facturas de compra, liquidaciones, albaranes, declaraciones y demás documentos relacionados con la tasa suplementaria.*

Apartados 2.c) y d). El CES considera que la sanción establecida necesitará del requerimiento fehaciente y previo por la autoridad administrativa y los compradores, respectivamente.

Apartados 3 y 4. En relación a las cuantías mínima y máxima sancionables, el CES estima que se debe establecer un factor de corrección en función de las consecuencias que la falta tiene, a efectos de conseguir una mejor gestión del sistema de cuotas lácteas. En tal sentido, las sanciones tendrán que estar relacionadas con el perjuicio que conllevan. El sistema más sencillo y eficaz para poder hacer un baremo sería relacionar sanción con volumen de cuota recogido por ese comprador directamente a los ganaderos.

c) Consideraciones al artículo 55

Apartado 1.a). El CES considera que las obligaciones y compromisos recogidos en los planes nacionales de abandono indemnizado deben haber sido asumidos expresamente por el presunto infractor, y tal eventualidad no ha sido recogida en la norma.

Apartado 1.b). La legislación vigente permite la transferencia y la cesión de parte o de la totalidad de la cuota desde que hubiera recibido una asignación de la reserva nacional, con la limitación de que dicha asignación debe ser devuelta a la reserva y no se podrá optar a nuevas reasignaciones (artículos 31.1 y 2 del R.D. 1486/98, de 10 de julio). Por este motivo, el CES estima que debería aclararse el sentido último de este apartado.

Apartado 1.c). La redacción de este apartado es excesiva puesto que la conducta susceptible de ser sancionada es la del comprador que sin licencia pretende adquirir leche y/o derivados. Por otro lado, se hace cargar al productor con una obligación de difícil o imposible cumplimiento al exigirle funciones inspectoras excesivas. En consecuencia, este apartado se debería suprimir.

Apartado 2.a). Se propone el siguiente texto alternativo: *La no presentación de los documentos exigidos por la normativa vigente en los casos de cambios de comprador o compradores, siempre y cuando éstos le hubieran sido facilitados en tiempo y forma al productor por el antiguo primer comprador.*

Apartado 2.b). Resulta exorbitante la delimitación del supuesto de hecho de la disposición sancionadora, ya que no parece de vital importancia para el caso todo tipo de dato incierto en los documentos. En todo caso, la conducta debería ceñirse exclusivamente a los datos relacionados con la materia que se trata. Por ello, se deberían concretar los datos a que se refiere. Asimismo, a continuación de “Administraciones Públicas” se debería añadir “y ante los compradores”.

Apartados 2.c), d) y e). De acuerdo con la legislación vigente (artículos 7, 9, 38, 39 y 43 del R.D. 1486/98), para la realización de cesiones temporales, transferencias entre distintas Comunidades Autónomas y abandono indemnizado inicialmente, el interesado tiene que cursar una solicitud que ha de ser analizada por los organismos competentes de la Comunidad Autónoma para comprobar si se cumplen o no los requisitos, tras lo cual se elabora la consiguiente propuesta de Resolución al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Por tanto, es necesaria la aprobación de dicho Ministerio y no se entiende cómo se puede considerar como infracción y ser sancionado algo cuya realización es imposible si el citado Ministerio no lo concede.

Apartados 3 y 4. En línea con lo manifestado para el artículo 54, el CES entiende que los importes de las sanciones, tanto para los compradores como para los productores, tendrían que calcularse en función de la cantidad de referencia que se vea afectada por la infracción.

d) Propuestas de inclusión de otras infracciones

A pesar de la limitación temporal para la emisión de este dictamen, y sin perjuicio de la conclusión que se presenta más adelante, el CES puede señalar que existen determinadas infracciones que deberían estar contempladas en el texto legal:

- 1. La falsedad de los datos de carácter exclusivamente técnicos que se consignen en cualquier documento que se presente ante las Administraciones Públicas y ante los productores.*
- 2. La falta de ingreso en la cuenta del FEGA de las retenciones que hubieran practicado a los ganaderos en el plazo establecido por la legislación vigente.*
- 3. No reflejar en las facturas emitidas al productor la retención obligatoria que a éste se le aplica, así como no facilitarle la ficha de cálculo de la misma.*

4. *No facilitar al productor, cuando éste decide cambiar de comprador, los documentos que establece la legislación vigente.*
5. *La cesión o transferencia de una misma cuota a más de un cesionario o adquiriente.*

e) Conclusión:

El CES estima que los artículos 54 y 55 deben ser retirados del Anteproyecto de Ley y que las consideraciones presentadas se tengan en cuenta en la futura normativa que regule estas cuestiones, la cual deberá ser consensuada con las organizaciones implicadas.

Creación de sociedades estatales para la ejecución de obras e infraestructuras de modernización y consolidación de regadíos (artículo 55-A)

El CES rechaza la inclusión de este artículo en el Anteproyecto de Ley ya que no puede pronunciarse sobre un instrumento tan importante sobre el que descansa la política de regadíos. Por ello, se debe conocer primero el Plan Nacional de Regadíos antes de entrar en las consideraciones que contempla este artículo. Adicionalmente, es oportuno señalar que la propuesta del futuro Plan Nacional de Regadíos debe ser remitida al CES para su dictamen.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Disposición Adicional Primera

El CES considera oportuna esta Disposición que viene a eliminar el requisito de recabar un dictamen favorable de un actuario sobre la suficiencia financiera y actuarial en que debe fundamentarse el proyecto de Plan de Pensiones. Este requisito, además de redundante, venía siendo poco eficaz en el control de los Planes de Pensiones.

Disposición Adicional Quinta

La cesión a las Corporaciones o Entes Locales de los créditos sin amortizar concedidos por el extinguido Instituto Nacional de Vivienda parece razonable y consonante con las competencias de las Entidades Locales en materia de vivienda.

Disposición Adicional Séptima

El CES estima positiva la medida que condona las deudas pendientes de préstamos concedidos por la extinguida Delegación Nacional de Educación Física y Deportes a entidades y clubes no profesionales para financiar infraestructuras deportivas, considerando que la Memoria Explicativa da buenos razonamientos para ello.

Disposición Adicional Octava

Las razones para la ampliación en dos años del plazo de adaptación de las Fundaciones a los estatutos establecidos en la Ley 30/1994, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general aducidas en la Memoria Explicativa, parecen razonables, por cuanto que ofrecen la posibilidad a fundaciones que por diversos motivos no han tenido la oportunidad de adaptarse en un plazo más amplio. Entre algunas de las causas que están contribuyendo al retraso en la adaptación de los estatutos se puede incluir el reciente proceso de traspaso de competencias en esta materia a las Comunidades Autónomas, que se está realizando en la actualidad.

Por ello, y por otras causas ya indicadas en la Memoria Explicativa, así como porque el hecho de que aún queden alrededor del 58 por 100 de fundaciones sin haber adaptado sus estatutos, el CES considera apropiada y necesaria esta ampliación.

Asimismo, dado el carácter ya excepcional de lo regulado en la Disposición Transitoria Primera, n. 2, el CES entiende conveniente apuntar que la ampliación del plazo de dos años no opere con respecto a dicha Disposición referida a las fundaciones preexistentes y propone que se excepcione esta situación.

Disposición Adicional Novena

El CES valora positivamente el mantenimiento del Programa de Fomento de Empleo destinado a los trabajadores discapacitados, colectivo que ha sido objeto de especial consideración por sus especiales dificultades en relación con el empleo. El programa se ha mantenido dentro de las políticas activas de empleo a largo de los últimos años, y el CES considera importante mantener los incentivos a la contratación de este grupo.

Disposición Adicional Décima

El CES valora esta medida destinada a la integración laboral de las personas con discapacidad, si bien quiere resaltar la urgencia en la aprobación de las medidas alternativas a determinar reglamentariamente que ya se propusieron en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y aún no han sido objeto de desarrollo reglamentario.

En este sentido, el CES quiere resaltar que se deberá contar con la participación de los agentes sociales en el desarrollo de las medidas alternativas, pues en ellas se requiere encontrar el equilibrio necesario entre las partes afectadas. Por ello, es importante que las alternativas supongan una regulación flexible y que sean coherentes con el criterio de contratación del 2% de personas con discapacidad, y en ningún caso superen este coste ni afecten sustancialmente a la actividad económica.

Por último, la posibilidad que se contempla en la Disposición de que las empresas públicas puedan acogerse a medidas alternativas, supone una renuncia expresa del Gobierno a la integración laboral de las personas discapacitadas en el mercado ordinario, por lo que debería limitarse tal posibilidad únicamente a las empresas privadas.

Disposición Adicional Duodécima

Plazo para la adaptación de los compromisos por pensiones de las empresas con su personal a la Disposición Adicional Primera de la Ley 8/1987, de 8 de junio de Planes y Fondos de Pensiones

En línea con la postura del Consejo recogida en su Dictamen 5/97¹, y en coherencia con el plazo no superior a tres años previsto en la Disposición Transitoria Decimoquinta de la Ley 30/1995, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados para la formalización de los planes de pensiones, debería modificarse el plazo del mismo hasta el 1 de enero del 2002. Conviene, además reiterar la necesidad de acelerar el desarrollo reglamentario para

¹ Dictamen 5/97, de 1 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

la adaptación de los compromisos por pensiones de las empresas con su personal, lo que evitaría tener que seguir prorrogando reiteradamente el citado plazo.

Este Consejo estima además conveniente la adopción de otras medidas que faciliten el proceso de exteriorización eliminando los obstáculos que puedan dificultarlo. En primer lugar, propone sustituir el contenido de la Disposición Adicional Primera de la Ley 8/1987 por otro, donde se recogiera que la cuantía del derecho de rescate no pueda ser inferior al valor de las provisiones técnicas de la póliza, salvo que el valor de realización de los activos en que se materialicen dichas provisiones fuera menor, en cuyo caso, la cuantía del rescate no podría ser inferior a dicho valor de realización. Es decir, estableciendo el mismo régimen general aplicable a todos los restantes seguros de vida, e imponiendo el abono directo del importe del rescate a la nueva aseguradora o plan de pensiones.

En segundo lugar, también se considera conveniente modificar esta Disposición Adicional con el fin de sustituir la actual referencia al “seguro colectivo sobre la vida” por la más genérica de “seguro de vida o accidentes”. Ello evitaría el problema que se plantea actualmente cuando un reducido número de trabajadores hace que, en la práctica, los compromisos se establezcan en el contrato de trabajo de forma diferenciada para cada trabajador.

Disposición Adicional Decimotercera

Modificación de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación en Seguros Privados

El CES considera razonable la modificación introducida, puesto que la fianza ante la Dirección General de Seguros era innecesaria, y resultaba redundante, al existir un seguro obligatorio de responsabilidad civil a suscribir por los corredores y corredurías de seguros.

Disposición Adicional Decimocuarta

Modificación de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados

La modificación propuesta en el Anteproyecto aumenta las indemnizaciones diarias básicas por día de baja, con y sin estancia hospitalaria, en torno a un 20 y 115 por 100 respectivamente. El CES no encuentra justificación a tales incrementos y considera claramente excesivo el segundo. Puede además agravar la situación de desequilibrio técnico del ramo del seguro de automóviles, lo que sin duda repercutirá en un encarecimiento de las primas, de consecuencias generales negativas en un seguro obligatorio.

Disposición Adicional Decimosexta

El Consejo entiende que, para garantizar la necesaria seguridad jurídica y evitar la indefensión de los destinatarios de esta medida, la exigencia de acreditación de los requisitos para el mantenimiento del derecho al disfrute de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, deberá ir precedida de la correspondiente notificación y audiencia a los interesados.

V. CONCLUSIÓN

La especial característica de las Leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que regulan un numeroso y disperso abanico de temas legales, impide que este Consejo realice una valoración global del Anteproyecto. Por ello, se remite a las observaciones particulares a cada uno de los distintos Títulos en que se divide el Anteproyecto.

El Consejo Económico y Social quiere resaltar que el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del orden Social del presente año ha mejorado respecto a años anteriores ya que las reformas legales no son del alcance de pasados años y se ha reducido el número de leyes modificadas.

No obstante, al margen de estas consideraciones generales, el Consejo Económico y Social quiere reiterar las quejas que año tras año viene realizando al uso a veces inadecuado de esta Ley. En algunas ocasiones, las reformas legales acometidas mediante esta norma son modificaciones sustantivas que exceden de las cuestiones directamente relacionadas con los Presupuestos Generales del Estado. Igualmente, esta Ley se utiliza con frecuencia para efectuar correcciones técnicas para resolver problemas de interpretación o aclaración de dudas, lo que no parece una vía adecuada.

El CES vuelve a lamentar la práctica del envío de una Addenda al Anteproyecto sin modificar los plazos de emisión del Dictamen, lo que dificulta un análisis más sosegado de las modificaciones incluidas en ella.

Además hay que resaltar la falta de Exposición de Motivos y de una Memoria Económica más allá de los comentarios de algunos artículos sobre su repercusión o no en el gasto público, sin cuantificar en ningún caso.

Por último, este Consejo desearía señalar que el Proyecto de Ley que de forma definitiva aprobase el Consejo de Ministros, no debería contener materias nuevas no incluidas en el texto objeto del presente Dictamen -circunstancia acaecida en el pasado año- ya que ello, de alguna forma, si se trata de adiciones sustanciales, merma y resta virtualidad a las competencias de este Órgano Consultivo en el proceso de elaboración normativa.

Madrid, 30 de septiembre de 1998

El Secretario General

VºB. El Presidente

Angel Rodríguez Castedo

Federico Durán López

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO D. JOSÉ LUIS
PASTOR RODRÍGUEZ-PONGA, DEL GRUPO SEGUNDO, AL DICTAMEN
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS FISCALES,
ADMINISTRATIVAS Y DEL ORDEN SOCIAL**

En relación con el Dictamen del Consejo Económico y Social relativo al Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (de acompañamiento a los Presupuestos General del Estado de 1999), el Consejero que suscribe presenta el siguiente voto particular, en relación con la Disposición Adicional Décima relativa a la modificación de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de minusválidos.

El Consejero firmante considera que el art. 38 de la Ley 13/1998, de 7 de abril, en su redacción dada por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, cumple perfectamente con el objetivo fundamental de la integración social de los minusválidos en las empresas. Por tanto, resulta innecesaria una nueva modificación que, por otra parte, afectaría a la seguridad jurídica imprescindible para el buen funcionamiento de la actividad económica. Si bien quiere resaltar la urgente necesidad de que se proceda a la aprobación de medidas alternativas previstas en la propia Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y que aún no han sido objeto de desarrollo reglamentario.

Con la adopción de esas medidas reglamentarias se cumplirían los presupuestos previstos por el Legislador en cuanto al mantenimiento del necesario equilibrio entre el objetivo de la integración social de los minusválidos y el de fomento de la producción y de la actividad económica, respetando y considerando las inevitables singularidades, entre otras, en cuanto a riesgos laborales, de algunos sectores económicos a través de la garantía que ofrece la negociación colectiva de ámbito sectorial.

La regulación vigente debe mantenerse por las siguientes razones:

1. La delegación legislativa a favor de la negociación colectiva sectorial supone, por una parte, un reconocimiento a la dificultad de aplicación de la Norma con carácter universal y, por otra, un reconocimiento, asimismo, de la responsabilidad de los interlocutores sociales para decidir sobre la aplicación del supuesto de integración en función de las características del sector correspondiente.
2. Porque la propuesta de modificación del 2º párrafo del art. 38.1 de la Ley 13/82 supone una regulación lineal y universal de los supuestos de excepción y, a juicio del Consejero firmante, esta intención uniformista del legislador puede conducir a situaciones injustas porque las posibilidades de integración de los discapacitados no son las mismas según el sector de actividad de que se trate.

En todo lo demás que no esté amparado por estas salvedades, el Consejero firmante suscribe el Dictamen.

Madrid, 1 de octubre de 1998

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTAN CC.OO Y UGT AL DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS FISCALES, ADMINISTRATIVAS Y DEL ORDEN SOCIAL.

Los Consejeros que suscriben el presente voto particular, aunque han votado positivamente el conjunto de la propuesta de dictamen, discrepan en algunos aspectos particulares del Dictamen aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social en los apartados que a continuación se señalan:

Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones (Artículo 3).

No es coherente restablecer, como propone el dictamen, la tributación independiente de los seguros de vida ya que perdería sentido el objetivo del impuesto de gravar las transmisiones de bienes y restaría progresividad al impuesto. Independientemente de que el contrato de seguro de vida se realice entre vivos, por las primas satisfechas en vida del causante, el beneficiario lo recibe como transmisión que debe ser gravada con el conjunto de otros posibles elementos transmitidos. Así se considera en la Exposición de Motivos de la Ley 29/1987 de 18 de diciembre del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones que se dirige a determinar “la carga tributaria en el momento de incrementarse la capacidad de pago del contribuyente”; y que viene a reforzar la progresividad del impuesto introduciendo reglas “como la que dispone la acumulación de las cantidades percibidas

por razón de seguros sobre la vida al resto de los bienes y derechos que integran la porción hereditaria, que refuerzan el carácter redistribuidor del tributo, al mismo tiempo que contribuyen a mantener la justicia del gravamen”.

Si se quiere atender a la significación específica de los seguros de vida en el ámbito de este impuesto, sería más coherente actuar sobre los límites exentos.

Impuesto sobre bienes Inmuebles (Artículo 4).

Es coherente la inclusión en el impuesto, de las presas, saltos de agua y los embalses, teniendo en cuenta que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles “es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por la propiedad de los bienes inmuebles de naturaleza rústica y urbana sitios en el respectivo término municipal, o por la titularidad de un derecho real de usufructo o de superficie, o de la de una concesión administrativa sobre dichos bienes o sobre los servicios públicos a los que estén afectados, y grava el valor de los referidos inmuebles”. Por otra parte, en la Ley 39/1998 se establece que gozarán de exenciones y “siempre que sean de aprovechamiento público y gratuito: los caminos, las demás vías terrestres y los de dominio público, terrestre e hidráulico”.

Por ello, no cabe la justificación incluida en el dictamen de que la citada medida, que tiene un carácter de perfeccionamiento técnico, pueda provocar una posible subida de la presión fiscal -cuyo análisis significativo requiere una evaluación agregada- ni un posible aumento de las tarifas eléctricas que, parece instrumentarse como respuesta empresarial a la citada medida.

Acción protectora del sistema de la Seguridad Social: Mutualidades de Previsión Social como sistemas alternativos al RETA (Artículo 14).

En modo alguno podemos compartir la sugerencia que hace el Dictamen a fin de que se configure el carácter alternativo de las Mutualidades de Previsión al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social en función pura y simplemente del ámbito e intensidad de la cobertura o grado de protección que dispensen, prescindiéndose del carácter que presentaban tales Mutualidades al tiempo de la entrada en vigor de la Ley 30/1995.

Ello supondría, pura y simplemente, no sólo un desconocimiento de los principios a los que responde el propósito de la reforma, al preservar excepcionalmente el carácter alternativo de las Mutualidades respecto del RETA, sino además la ruptura de los principios esenciales con arreglo a los cuales se configura nuestro sistema público de seguridad social, y que tiene su plasmación tanto en la propia Constitución como en los acuerdos políticos sobre el sistema público de protección social y que son la base del consenso social en esta materia.

En efecto, para concluir en ello baste reparar que la Ley 30/95 en su D.A. decimoquinta, cuando regula la integración en la S.S. de los colegiados en Colegios Profesionales, parte de considerar que será obligatoria su afiliación a la S.S. Sin embargo, en el párrafo siguiente incurría en una grave contradicción., toda vez que para realizar esa obligación de integración en la S.S. se establece que se podrá optar entre incorporarse al RETA o a la Mutualidad que tuviera establecida su Colegio Profesional.

Esa grave contradicción ponía en entredicho el Sistema de la S.S. pública, pues equiparaba a la misma un sistema voluntario, privado y complementario (art. 64.1 de la propia Ley 30/95 de OSSP). Con lo cual, no solamente se cuestionaban los pactos de Toledo, sino también se alteraba el art. 41 de la C.E.; pues el denominado tercer nivel de protección social, voluntario y complementario a la S.S. pública, se equiparaba a la misma.

Con ello, la Ley 30/95 mantenía una situación heredada de existencia de Mutualidades substitutorias de la S.S. desechando la oportunidad de adaptar el régimen de las mismas al citado art. 41 de la C.E. y al Pacto de Toledo.

Tan es así, que con buen criterio, el Anteproyecto de la Ley de Acompañamiento modifica la mencionada D.A. decimoquinta de la Ley 30/95, estableciendo una regulación respetuosa con la C.E. y con los mencionados pactos políticos habidos en esta materia.

En el anteproyecto se establece como regla general que los profesionales por cuenta propia que tengan que incorporarse a un Colegio Profesional se entenderán incluidos en el campo de aplicación del RETA y por tanto deberán incorporarse al mismo.

En este esquema se reconocen dos excepciones que desarrolla el texto del anteproyecto, y que sin entrar a discutir ahora su oportunidad, al menos responden a la lógica de preservar situaciones consolidadas,

Sobre esta base, el Dictamen introduce una ruptura total que supone un intento de hacer que los sistemas de previsión voluntarios y complementarios del sistema público de la S.S. sean alternativos y substitutorios del mismo.

Por contra, entendemos que las Mutualidades (sean o no voluntarias) no pueden ser un instrumento de previsión alternativo o substitutorio de la S.S. pública y obligatoria, salvo que intentemos cambiar las bases constitucionales de nuestro sistema, y en concreto el art. 41.

En definitiva, la exigencia de un sistema de seguridad social público y de reparto exige y presupone que no dependa de cada ciudadano o colectivo su inclusión en el mismo, lo que cuestiona su misma esencia y los principios de solidaridad en los que se asienta. Es

por ello que se considera absolutamente improcedente la medida. expuesta en el cuerpo del Dictamen.

Del personal al servicio de las Administraciones Publicas, (Artículo 29.4 inciso final, que modifica el art. 49.4 de la Ley de Clases Pasivas del Estado, R.D.L. 670/87, de 30.04)

Mediante la reforma que se pretende introducir en el art. 49.4 de Ley de Clases Pasivas, se suprime el derecho que tienen reconocido los funcionarios públicos a la indemnización prevista en el art. 2.1 de la Ley 19/1.974, de 27 de junio, sobre Ayudas a las Clases Pasivas, según el cual:

"1. Cuando a partir de la fecha de entrada en vigor de esta Ley, un funcionario de carrera o en prácticas se inutilice o fallezca en acto de servicio o como consecuencia de él, sea por accidente o por riesgo específico del cargo, causará en su favor y en el de su familia, además de la pensión que le corresponda, una indemnización, por una sola vez, equivalente a una mensualidad de su sueldo y trienios por cada año de servicios, computable a efectos de trienios, con un mínimo de 100.000 pesetas".

La primera objeción que cabe formular hace referencia al recorte que por esta vía se introduce en el ámbito de las prestaciones que tienen reconocidas actualmente el sistema de Clases Pasivas, en particular, de cara a atender las contingencias derivadas de los riesgos profesionales, no siendo asumible la supresión pura y simple de un prestación de dicho sistema, que sólo procura un ahorro de gasto a costa de la protección del colectivo afectado.

Del mismo modo, el procedimiento para implantar dicho recorte en los derechos del sistema de clases pasivas adolece de una previa negociación con los representantes del colectivo afectado, rompiéndose así el precedente de negociación y dialogo social en materias vinculadas al sistema público de protección social.

También hemos de llamar la atención en que nos encontramos una vez más ante un ejemplo de actuación legislativa promovida con el expreso propósito de poner fin a una línea de interpretación normativa elaborada por la jurisprudencia, mediante una reforma puntual, aislada y desconectada del sistema normativo en que se produce. Ya ha criticado este Consejo en numerosas ocasiones tan preocupante como poco aconsejable técnica normativa, y sólo cabe aquí reiterar nuevamente lo ha dicho en otras ocasiones.

Ciertamente, el propósito del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas fue el de excluir cualquier tipo de indemnización junto a las pensiones extraordinarias que se causen por actos de servicio en dicho sistema, pero tal y como ha reiterado la Jurisprudencia, no puede oponerse a la subsistencia del referido derecho la regulación contenida en el art. 49.4 del D. Legislativo 670/87, de 30 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, ya que al exceder el ámbito de la función refundidora, resulta inaplicable al implicar una modificación sustancial de la norma refundida. Dicha conclusión resulta del hecho de que "se trata de un precepto -el art. 2.1 de la Ley 19/1.974- lo suficientemente explícito para no necesitar ninguna aclaración o complementación, presentándose, por tanto, la actuación del Gobierno al efectuar la refundición y dictar el art. 49.4 del Decreto Legislativo 670/1.987, que contradice absolutamente lo que en aquél se dispone, no como una mera aclaración, sino, como una modificación sustancial, que por desbordar los términos de la autorización, debían entenderse de simple valor reglamentario, e inaplicable" -SSTS Sala 3ª de 19 de Mayo de 1.997, 22-10-97, 18 de Marzo de 1.996, 27 de enero de 1.987-.

Junto a ello, se hecha en falta un análisis, siquiera sea somero, de las consecuencias que tendrá la implantación de dicha medida, de la situación en que quedará el sistema de clases pasivas tras su supresión, que pueda al menos fundar o explicar el grado de suficiencia de la protección de los funcionarios frente a las contingencias profesionales y

su correspondencia con el sistema de Seguridad Social, y que la Memoria que acompaña al anteproyecto adolece por completo.

Desde el punto vista técnico las objeciones tampoco son menores. Realmente no se contempla la supresión de la indemnización que reconoce el art. 2.1 de la Ley 19/74, que sigue sin derogarse, sólo se fija su incompatibilidad con las pensiones extraordinarias causadas en acto de servicio, por lo que debería regularse las consecuencias de tal incompatibilidad y el régimen de opción del interesado entre una u otra prestación.

Junto a ello, también se hecha en falta una regulación del régimen transitorio de dicha norma restrictiva de derechos, a fin de no afectar, en ningún caso, a los derechos ya generados antes de su entrada en vigor.

Es por todo ello que hemos de valorar negativamente la reforma que se quiere llevar a cabo, recomendando que en cualquier caso se tengan en cuenta las consideraciones hechas al respecto.

Modificación de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica (Artículo 33).

La modificación propuesta no puede ser valorada positivamente ya que el afectar la generación de crédito no solamente al complemento de productividad sino a las gratificaciones por servicios extraordinarios o a otro tipo de incentivos al rendimiento, puede repercutir negativamente en el desarrollo de los cometidos de los organismos públicos de investigación. Así, hasta ahora, el artículo 18.2 de la Ley 13/1986 de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica permite destinar parte de los créditos generados al complemento de productividad, que debe ser justificado en su destino final y tener carácter público tal y como regula la Ley 30/1984

cuyo artículo 23 señala que “las cantidades que perciba cada funcionario por este concepto, serán de conocimiento público de los demás funcionarios del Departamento u Organismo interesado así como de los representantes sindicales” mientras que las gratificaciones por servicios extraordinarios, tienen un destino discrecional y no público. La modificación propuesta puede generar una falta de transparencia en la gestión de estos organismos así con una repercusión negativa en la vinculación del personal investigador al desarrollo de los proyectos.

Plazo para la adaptación de los compromisos por pensiones de las empresas con su personal. (Disposición adicional duodécima).

No es coherente ampliar la prórroga del plazo para la adaptación de los compromisos por pensiones de las empresas más allá del 2001, como solicita el dictamen, ya que ésta se debe a la falta sistemática de desarrollo reglamentario para hacer efectivo el proceso de exteriorización de pensiones. Por el contrario, su publicación cobra carácter de urgencia de manera que no sea necesario plantear nuevas prórrogas en el futuro.

No consideramos aceptable la petición realizada en el dictamen de modificar la Disposición Adicional 1ª de la Ley 8/1987, de Planes y Fondos de Pensiones en el sentido de permitir la existencia de déficits de cobertura de las provisiones técnicas en este ámbito, que repercutan directamente en el derecho de rescate. La D.A. 1ª de la L8/87 prevé, para la exteriorización vía seguro, que el derecho de rescate no pueda ser inferior al valor de realización de los activos que representen la inversión de las provisiones técnicas correspondientes, no admitiendo, a estos efectos, déficit en la cobertura de estas provisiones.

Dicha previsión legal tiene que ver con la peculiaridad del seguro al que se refiere la norma, que instrumenta compromisos por pensiones de las empresas con sus

trabajadores. Por ello, resulta necesario establecer mecanismos de protección especial en los casos de rescate de estos compromisos, frecuentemente ligados, no lo olvidemos, a salidas involuntarias de la empresa por parte del trabajador.

Por otra parte, la D.A. 1ª no establece de forma expresa que en caso de tener superávit en las Provisiones Técnicas, estas vayan a ser abonadas en concepto de Derecho de Rescate, en su caso, existiendo tan sólo la posibilidad de ejercerlo para el Tomador. Este posible ejercicio del Tomador se habrá previsto en el acuerdo al respecto entre dicho Tomador del Seguro y la Cía Aseguradora. Por ello, parece razonable que continúe la redacción de esa D.A. 1ª, tal y como está, corriendo la compañía aseguradora con el riesgo que se deriva de esta precepto y que habrá de haberse tenido en cuenta a la hora de negociar el Contrato de Seguro. Lo contrario sería transferir ese riesgo al asegurado, en este caso el trabajador que se ve en situación de rescatar su póliza, lo cual no parece muy coherente con la naturaleza de un contrato asegurador.

En cuanto a la referencia a modificar el término de Seguro Colectivo sobre la Vida, sustituyéndolo por Seguro de Vida o Accidentes, coincide con la posibilidad, prevista en el Borrador de Proyecto de Reglamento de Exteriorización de aceptar, en determinados supuestos, la utilización de contratos de Seguro de Accidentes o Enfermedad, para atender compromisos por pensiones de las empresas con sus trabajadores.

No obstante, la supresión del requisito de Seguros Colectivos para los contratos que instrumenten compromisos por pensiones de las empresas con sus trabajadores, nos parece inaceptable. La exigencia del carácter colectivo de estas pólizas es básico, de lo contrario se estaría abriendo la puerta a la suscripción de pólizas individuales que no alterarían negativamente el propio sentido de la regulación de estos compromisos, facilitando tratamientos discriminatorios en su instrumentación.

El hecho de que puedan existir Pymes que tengan compromisos sólo con uno de sus trabajadores no puede tener como resultado la supresión general del requisito de seguro colectivo que establece la D.A. 1ª reiterada. Lo anterior es sostenible, aún con más

motivo, si tenemos en cuenta que resulta posible la existencia de una póliza de seguro colectivo aunque, circunstancialmente, pueda tener un solo asegurado.

Modificación de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación en seguros privados. (Disposición Adicional décimo cuarta).

La adecuación de las cuantías diarias básicas por día de baja con o sin asistencia hospitalaria por daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, debe ser valorado positivamente teniendo en cuenta la insuficiencia de las cuantías inicialmente fijadas por la Ley 30/1995 de 8 de noviembre para cubrir, mínimamente, el daño realmente sufrido por la víctima del siniestro, especialmente en las situaciones sin estancia hospitalaria. Esta medida viene a paliar la desprotección de los ciudadanos ante los daños derivados de los accidentes de circulación, cuyo desequilibrio en la regulación normativa anterior ha ocasionado innecesarios problemas en su aplicación.

Hubiera sido deseable, sin embargo, una mayor justificación de la medida adoptada, atendiendo a la gravedad de las situaciones a las que se hace frente y a la posible limitación que supone respecto a la indemnización por el perjuicio sufrido.