



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

XV LEGISLATURA

Núm. 285

3 de julio de 2025

Pág. 2

I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

Proyecto de Ley por la que se modifican el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.
(621/000016)

(Cong. Diputados, Serie A, núm. 22
Núm. exp. 121/000022)

ENMIENDAS NO ADMITIDAS A TRÁMITE

La Mesa del Senado, en su reunión del día 1 de julio de 2025, al amparo del artículo 36.1.c) del Reglamento del Senado, ha adoptado el siguiente acuerdo sobre la no admisión a trámite de las enmiendas números 1, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16 y 18 presentadas al Proyecto de Ley por la que se modifican el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (núm. de exp. 621/000016):

ENMIENDA NÚM. 1

De Doña Sara Bailac Ardanuy (GPERB) y de Doña Laura Castel Fort (GPERB)

Propone la adición de una nueva Disposicional adicional en relación con el régimen de jubilación de los conductores profesionales para la aplicación de coeficientes reductores de su edad de jubilación, con el siguiente texto:

«Disposición adicional nueva. Jubilación.

El régimen de jubilación del personal del sector de los conductores profesionales se rige por la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación. A tal efecto, se habilita al Gobierno para dictar un Real Decreto en el plazo de tres meses que regule el régimen específico sobre coeficientes reductores de jubilación que recogerá, adecuándose al colectivo, las previsiones generales contenidas en el Real Decreto 1559/1986, de 28 de junio, por el que se reduce la edad de jubilación del personal de vuelo de trabajos aéreos.»

En la justificación que se aporta, se dice: «Por estos motivos, es sustancial **que en el marco de la Ley de Movilidad Sostenible** se introduzca el reconocimiento de los conductores profesionales del

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 285

3 de julio de 2025

Pág. 3

transporte como un colectivo de riesgo debido a la naturaleza de peligrosidad de su actividad, tal y como lo reconoce la Organización Internacional del Trabajo, con el objetivo de que sean considerados e incluidos en la aplicación de los coeficientes de reducción de la edad de jubilación, contemplados en el marco regulador del Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social».

Es evidente, como se declara en la justificación, que la enmienda es incongruente con el Proyecto de Ley que ahora se pretende enmendar, pues la regulación del contrato de seguros para los vehículos a motor nada tiene que ver con un tema de la Seguridad Social como es la regulación de los coeficientes reductores de jubilación para los conductores profesionales para lo cual habría que modificar una norma de ese sector jurídico, aunque la misma no es, como dice la enmienda, el Real Decreto 1698/2011, por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social, que ha sido derogado, sino el Real Decreto 402/2025, de 27 de mayo, por el que se regula el procedimiento previo para determinar los supuestos en los que procede permitir anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social mediante la aplicación de coeficientes reductores.

A lo cual, se añade que es una enmienda que ha sido presentada ya al Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, la número 732, el cual se encuentra pendiente de Dictamen por la Comisión de Transportes y Movilidad Sostenible del Congreso y, por lo que aparece publicado en la página web de dicha Cámara, la citada enmienda no ha sido incorporada en el Informe de la Ponencia siendo, asimismo, dudoso que pueda resultar congruente con este otro Proyecto de Ley, el cual tiene un enfoque más organizativo o institucional dirigido a la definición de una política de movilidad sostenible y a la creación de un Sistema Nacional de Movilidad Sostenible y no regula aspectos de tipo laboral de los profesionales que se dedican a este sector.

ENMIENDA NÚM. 8

De Doña María Mar Caballero Martínez (GPMX)

Se propone añadir una nueva disposición adicional: **«Declaración de Acontecimiento de Excepcional de interés público (AEIP). Beneficios fiscales aplicables al “PROGRAMA DE PREPARACION DE LOS DEPORTISTAS ESPAÑOLES DE LOS JUEGOS DE LOS ANGELES 2028”».**

ENMIENDA NÚM. 9

Del GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA (GPS)

Se propone añadir una disposición adicional nueva: «Beneficios fiscales aplicables al “Programa de preparación de los deportistas españoles de los Juegos de los Ángeles 2028”».

ENMIENDA NÚM. 10

Del GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA (GPS)

Se propone añadir una disposición adicional nueva: Beneficios fiscales aplicables al «Programa Universo Mujer IV».

ENMIENDA NÚM. 11

Del GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA (GPS)

Se propone añadir una disposición adicional nueva: Beneficios fiscales aplicables al «Gran Premio de Moto GP».

ENMIENDA NÚM. 12

Del GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA (GPS)

Se propone añadir una disposición adicional nueva: Beneficios fiscales aplicables al Programa «Deporte Inclusivo III».

ENMIENDA NÚM. 13

Del GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA (GPS)

Se propone añadir una disposición adicional nueva: Beneficios fiscales aplicables al «Plan 2030 de Apoyo al Deporte de Base II».

ENMIENDA NÚM. 14

Del GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA (GPS)

Se propone añadir una disposición adicional nueva: Beneficios fiscales aplicables a «Barcelona Mobile World Capital».

ENMIENDA NÚM. 16

Del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO (GPP)

Se propone modificar la actual Disposición final sexta relativa a los beneficios fiscales aplicables a la «IV Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (FfD) de la ONU», de forma que se añaden dos eventos a los que reconocer beneficios fiscales, el Año Santo Xacobeo 2027 y las Conmemoraciones del V Centenario Escuela de Salamanca.

ENMIENDA NÚM. 18

Del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN SENADO (GPP)

Se propone añadir una disposición adicional nueva: Beneficios fiscales aplicables al Programa de Preparación de los deportistas españoles de los Juegos de los Ángeles 2028.

Este grupo de enmiendas deben ser inadmitidas por dos motivos.

Primero, por ser incongruentes. La regulación de beneficios fiscales aplicables a cualquier evento no se puede considerar que sea objeto del Proyecto de Ley en tramitación. Esta conclusión no queda modificada por el hecho, como ya ha informado esta Secretaría General en su Nota de 23 de junio de 2025, de que en el Congreso de los Diputados se haya aprobado la enmienda número 41 (Grupo Socialista), por la que se ha introducido la nueva Disposición final sexta relativa a los beneficios fiscales aplicables la «IV Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (FfD) de la ONU».

Es cierto que el Tribunal Constitucional ha declarado que el texto remitido por el Congreso es el que ha de servir de referencia para apreciar el requisito de congruencia de las enmiendas presentadas en el Senado, pero la inclusión de esta Disposición final sexta solo justificaría la posibilidad de presentar enmiendas referidas a beneficios aplicables a ese concreto evento sobre la «IV Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (FfD) de la ONU», no la posibilidad de presentar enmiendas sobre cualesquiera otros beneficios fiscales que es lo que ocurre con todas las enmiendas a las que no referimos en este apartado.

Tampoco resultarían congruentes con el Proyecto de Ley las enmiendas que se refieren al reconocimiento de beneficios fiscales a eventos o programas deportivos variados. Es el caso de las

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 285

3 de julio de 2025

Pág. 5

enmiendas números 9 y 18 (Juegos de los Ángeles 2028), 11 (Gran Premio Moto GP), 12 (Programa Deporte Inclusivo III) y 13 (Plan 2030 de Apoyo al Deporte de Base II), por el simple hecho de que en el Proyecto de Ley —en los términos remitidos por el Congreso— figura la Disposición final cuarta que modifica la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte. Mientras que el contenido de esa disposición sí es totalmente congruente con el objeto del Proyecto de Ley pues se modifica la Ley del Deporte para regular la cuantía de las prestaciones mínimas del seguro obligatorio deportivo (SOD), no se puede, en cambio, decir que es congruente con el objeto del Proyecto de Ley cualquier modificación referida al deporte. Por ello, no cabe recurrir a esta Disposición final cuarta, por el hecho de que afecta a una cuestión relacionada con la regulación del deporte, para justificar que las enmiendas citadas serían congruentes con el Proyecto de Ley por reconocer beneficios fiscales a eventos deportivos.

Si se admitieran este grupo de enmiendas y se incorporaran, ello provocaría una mutación muy relevante del objeto de este Proyecto de Ley que pasaría a ser una Ley de doble contenido: por un lado, sería una Ley reguladora del contrato de seguro automovilístico y, por otro lado, sería una Ley de beneficios fiscales.

Con ello conectamos con el segundo motivo de inadmisión de todas estas enmiendas. El Proyecto de Ley por la que se modifican el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, no puede ser utilizado para crear beneficios fiscales nuevos que no cuentan con la debida consignación presupuestaria de la correspondiente cuantía en el Presupuesto en vigor. Las enmiendas 8, 16 y 18 son bien conscientes de que la creación del nuevo beneficio fiscal necesita la consignación presupuestaria cuando en su justificación declaran que el propósito de estas enmiendas es el reconocimiento de tales beneficios fiscales al margen de la Ley de Presupuestos Generales del Estado debido a que no ha sido aún aprobada.

Así en la enmienda 8 se alude a que: *«La declaración de los AEIP se hace vía Ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE). En sus disposiciones adicionales, la norma recoge los programas de apoyo a estos acontecimientos, así como su denominación, duración y beneficios fiscales aplicables. En este contexto, la Ley de PGE para 2025 no ha sido aprobada y, como consecuencia, el AEIP para la preparación de los deportistas españoles para los Juegos de Los Ángeles 2028 está pendiente de aprobación».*

En las enmiendas 16 y 18: *«Se amplía el listado de acontecimientos de excepcional interés público con eventos de relevancia cultural, social y deportiva que no han sido dotados presupuestariamente debido a la falta de los Presupuestos Generales del Estado».*

Para salvar la ausencia de una nueva Ley de Presupuestos Generales del Estado que reconozca la creación de estos beneficios fiscales y consigne sus cuantías, todas las enmiendas contienen una regulación similar remitiéndose a lo dispuesto en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. Primero, se remiten a la misma para proclamar que, al amparo del artículo 27 de dicha Ley, el evento en cuestión tendrá la consideración de «Acontecimiento de excepcional interés público» (AEIP); segundo, para la regulación del desarrollo y concreción en planes y programas de actividades sus actuaciones se desarrollarán; tercero, para la certificación de la adecuación de los gastos realizados a los objetivos y planes del programa; y cuarto, finalmente, para determinar que los beneficios fiscales de este programa serán los máximos establecidos en el artículo 27.3 de dicha Ley.

Es cierto que el mencionado artículo 27 de la Ley 49/2002 exige que la declaración de un AEIP se contemple en un texto con rango de ley, en concreto establece el apartado 1 que: *«Son programas de apoyo a acontecimientos de excepcional interés público el conjunto de incentivos fiscales específicos aplicables a las actuaciones que se realicen para asegurar el adecuado desarrollo de los acontecimientos que, en su caso, se determinen por Ley».*

Las mencionadas enmiendas, al insertar en una norma con rango de ley, la declaración del evento como AEIP cumplirían con el principio de legalidad que exige el artículo 27.1 de la Ley 49/2002, dejando aparte su problema de incongruencia. También cumplirían con el artículo 133.3 de la Constitución, del cual el citado artículo 27.1 es un reflejo: *«Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley»*, que también se reproduce en el artículo 8 d) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que establece la reserva de ley tributaria en relación con *«El establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales».*

Sin embargo, una cosa es que el reconocimiento o creación del beneficio fiscal, que se exige que sea mediante ley (cualquier ley), y otra es la consignación de la cuantía del beneficio que debe hacerse solo en una ley, la Ley de Presupuestos Generales del Estado, como así lo establece el artículo 134.2 de la Constitución: «*Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado*».

En cumplimiento de ello, el artículo 3 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, establece que «*Los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado se estiman en 45.268.750 miles de euros. Su ordenación sistemática se incorpora como Anexo al estado de ingresos del Estado*».

Mediante una consolidada doctrina el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la así llamada reserva material de la Ley de Presupuestos y, en concreto, las materias mencionadas en el artículo 134.2 de la Constitución se consideran que forman parte del denominado «núcleo esencial del presupuesto» que resultan indisponibles para el legislador distinto al presupuestario. En la STC 145/2022, de 15 de diciembre (FD 2):

«a) *Existe, efectivamente, una consolidada doctrina de este tribunal —desde la relevante STC 76/1992, de 14 de mayo, hasta la más reciente STC 16/2022, de 8 de febrero, pasando por las SSTC 152/2014, de 25 de septiembre, o 123/2016, de 23 de junio, entre otras muchas— sobre la cuestión de los límites materiales al contenido de las leyes de presupuestos generales y los criterios aplicables para delimitar el ámbito propio de este tipo de leyes. De forma sucinta, a los efectos de resolver el presente proceso constitucional, conviene recapitular algunas de las conclusiones de esta doctrina:*

(...)

*(ii) El contenido de las leyes de presupuestos puede ser de dos tipos. **Por un lado, el contenido propio o “núcleo esencial de presupuesto” explícitamente proclamado por el art. 134.2 CE**, y que está integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas. **Este contenido es esencial porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador** (STC 152/2014, FJ 3).»*

Del mismo modo, en la STC 44/2018, de 26 de abril, que resuelve el conflicto de atribuciones entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno a raíz del veto del Gobierno a la tramitación de una Proposición de ley, se dice lo siguiente (FD 4):

«*Es precisamente este reparto de poderes entre el poder ejecutivo y el poder legislativo lo que hace de la Ley de presupuestos una norma singular, **según se refleja en su propio contenido acotado tanto positivamente, pues debe incluir “la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal” y consignar “el importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado” (134.2 CE)**, como negativamente, con las limitaciones específicas relativas a la materia tributaria del artículo 134.7 CE, así como, en general, con la interdicción de incluir en la Ley materias no directamente vinculadas con el presupuesto.*»

El denominado «Presupuesto de Beneficios Fiscales (PBF)» que se incluye en los Presupuestos Generales del Estado tiene como principal objetivo cuantificar los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado y así dar cumplimiento al mandato recogido en el artículo 134.2 «in fine» de la Constitución Española. En igual sentido se pronuncia el artículo 33.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Si bien el PBF se elabora en España desde 1979, fue en 1996 cuando, a través de la disposición adicional vigésima cuarta de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995 (BOE de 31 de diciembre), se estableció la obligación de incorporar a la documentación que acompaña a los Presupuestos Generales de Estado (PGE) una memoria explicativa de la cuantificación de los beneficios fiscales. Asimismo, la citada Ley 47/2003,

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 285

3 de julio de 2025

Pág. 7

en su artículo 37.2, letra k), establece también que, entre la documentación complementaria que ha de acompañar anualmente al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado (PLPGE), en su remisión a las Cortes Generales, se incluirá una memoria de los beneficios fiscales.

La redacción de estas enmiendas es, por tanto, incompleta y defectuosa, porque crean un beneficio fiscal vacío, sin consignación presupuestaria. No es suficiente con el acto de reconocimiento del beneficio fiscal en una ley, sino que se requiere, como elemento de eficacia presupuestaria, la inclusión en la Ley de Presupuestos Generales del Estado del importe monetario del beneficio fiscal que debe ser concretado en cifra.

Tampoco basta como hacen las enmiendas con remitirse al artículo 27.2 de la Ley 49/2002 a efectos de determinar cuáles serán los beneficios fiscales, sino que es necesario que ello se haga en una Ley de Presupuestos. Dicho precepto solo establece unas reglas para la determinación de la cuantía de los beneficios (aplicando unos porcentajes a las cuotas de los tributos afectados), pero dicha determinación no equivale a la consignación en sí de la cuantía que resulte de la aplicación de dichas reglas, que solo puede hacerse en la Ley de Presupuestos. A ello se refiere la propia Ley 49/2002 en su Disposición final primera. Habilitación a la Ley de Presupuestos Generales del Estado: «*La Ley de Presupuestos Generales del Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 134.7 de la Constitución Española, podrá: (...) c) **Determinar los acontecimientos de excepcional interés público y regular los extremos a que se refiere el apartado 2 del artículo 27 de esta Ley***».

Si consultamos Leyes de Presupuestos anteriores vemos que la redacción que en las mismas se contenía sobre reconocimiento de beneficios fiscales era exactamente la misma que la que estas enmiendas pretenden incorporar al Proyecto de Ley, lo que prueba que se pretende regular en una ley distinta a la presupuestaria materia reservada a la Ley de Presupuestos (véanse, por ejemplo, las Disposiciones adicionales quincuagésima octava a sexagésima novena de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023). La diferencia es que, a la vez que la creación del AEIP, quedaba consignado en el Anexo del estado de ingresos la cuantificación de la disminución del ingreso tributario que se espera como consecuencia del reconocimiento del beneficio.

Por tanto, la introducción de estas enmiendas en el Proyecto de Ley vulnera el artículo 134.2 de la Constitución, pues no es posible la creación de un nuevo beneficio fiscal cuyo importe no haya sido consignado en la Ley de Presupuestos del Estado, al tratarse de una ley especial en el sentido de que solo ella puede reflejar el citado beneficio con eficacia presupuestaria, habida cuenta de que la Ley de Presupuestos es especial en un doble sentido: solamente puede regular la materia presupuestaria, no otra materia, pero solamente ella puede hacerlo, y si un beneficio se reconoce sin consignación presupuestaria carece de eficacia y, por tanto, no puede ser reconocido como tal beneficio.

Es cierto que estamos ante el hecho anómalo de una Legislatura sin Presupuesto, lo que es constitucionalmente inadmisibles, pero ello no puede sin embargo servir para justificar que no se cumpla lo que dice el artículo 134.2 de la Constitución respecto de lo que debe regular la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Por su parte, y como elemento adicional, cabe señalar que las enmiendas números 9, 10, 11, 12, 13 y 14 del GPS adolecen de una adecuada justificación pues no se puede considerar que el reconocimiento de los nuevos beneficios fiscales que proponen sea una «mejora técnica» que es la justificación que se señala, sino que está sometida a la reserva de ley especial.

Si la Mesa del Senado, en su reunión del día 24 de junio de 2025, sobre la base de la Nota de la Secretaría General del Senado, advirtió que era incongruente la citada enmienda 41 introducida en el Congreso de los Diputados de la que deriva la Disposición final sexta por la que se reconocen beneficios fiscales aplicables a la «IV Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (FfD) de la ONU», del mismo modo, y por un principio de coherencia, se deberían inadmitir aquellas enmiendas presentadas en el Senado que pretenden lo mismo.

A la vista de lo expuesto, se adopta el siguiente ACUERDO:

1. No admitir a trámite la enmienda número 1 de las Senadoras Doña Sara Bailac Ardanuy (GPERB) y Doña Laura Castel Fort (GPERB) por resultar incongruente con el objeto del Proyecto de Ley pues la regulación del contrato de seguros para los vehículos a motor nada tiene que ver con un tema de la Seguridad Social como es la regulación de los coeficientes de reductores de jubilación para los conductores profesionales, lo que además se deduce de la propia justificación de la enmienda en la cual se reconoce que se trata de una enmienda presentada al Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 285

3 de julio de 2025

Pág. 8

2. No admitir a trámite las enmiendas números 8 de Doña María Mar Caballero Martínez (GPMX), 9, 10, 11, 12, 13 y 14 (GPS) y 16 y 18 (GPP), por las que se propone el reconocimiento de beneficios fiscales aplicables a diversos eventos, por los siguientes motivos:

— Resultar incongruentes puesto que la regulación de beneficios fiscales para los distintos eventos que se proponen no se puede considerar que sea el objeto del Proyecto de Ley en tramitación, resultando solo admisibles enmiendas que se refirieran al concreto beneficio fiscal que se contempla en el Proyecto de ley aplicable a la «IV Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (FfD) de la ONU».

— Resultar contrarias al artículo 134.2 de la Constitución, puesto que la creación de un beneficio fiscal debe llevar aparejada su consignación presupuestaria lo cual es materia reservada a la Ley de Presupuestos Generales del Estado formando parte del «núcleo esencial del presupuesto» según la doctrina del Tribunal Constitucional, no resultando disponible para el legislador no presupuestario.

Palacio del Senado, 1 de julio de 2025.—P.D., **Sara Sieira Mucientes**, Letrada Mayor del Senado.