BOLETIN OFICIAL
DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

VI LEGISLATURA

Serie A:
PROYECTOS DE LEY | **22 de octubre de 1997** | **Núm. 85-2**

ENMIENDAS DE TOTALIDAD

121/000084 Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES de las enmiendas a la totalidad presentadas en relación con el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (núm. expte. 121/000084).

Palacio del Congreso de los Diputados, 21 de octubre de 1997.—El Presidente del Congreso de los Diputados, **Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde.**

ENMIENDA NÚM. 1

PRIMER FIRMANTE:
Doña Begoña Lasagabaster Olazábal (Grupo Mixto-EA).

El Grupo Parlamentario Mixto, a iniciativa de Begoña Lasagabaster Olazábal, Diputada por Guipúzcoa (EA), al amparo de lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente enmienda a la totalidad, de devolución del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Palacio del Congreso de los Diputados, 14 de octubre de 1997.—**Begoña Lasagabaster Olazábal,** Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto (EA).

JUSTIFICACIÓN

Presentamos esta enmienda a la totalidad, con petición de devolución basada en los siguientes argumentos:

1. Por coherencia con nuestra concepción de autogobierno que exige respeto a las competencias de la Comunidad Autónoma Vasca y Comunidad Foral Navarra.

2. Faltan políticas activas de creación de empleo a la vez que ni se amplía ni se mejora la cobertura de desempleo.

3. Crecimiento de la imposición indirecta. Es necesario incidir en el carácter regresivo y antisocial de la imposición indirecta frente a una posible orientación de medidas fiscales dirigida a gravar los grandes patrimonios y las rentas más elevadas, a través de impuestos directos.

Por otra parte, la elevación del Impuesto de Seguros de riesgo, hasta el 6%, provocará la desincentivación de las contrataciones de coberturas de riesgo, a la vez que coloca al asegurado actual en situación de indefensión ante la agresión que representa tal incremento, que sólo puede obedecer a un afán recaudatorio y a una política presupuestaria basada en un aumento del ingreso, no derivado de una gestión eficiente, sino de añadir carga fiscal a los ciudadanos.

4. Olvida, también, la política presupuestaria y de medidas fiscales que refleja la llamada Ley de Acompañamiento, la bondad de una opción cual es la contención del gasto, especialmente en lo relativo al gasto corriente.

5. En otro orden de cosas, las razones metodológicas que se aducían en el anterior debate presupuestario siguen en el Proyecto de Ley adoleciendo de los mismos defectos. Basta para ello examinar las conclusiones que el Consejo Económico y Social (CES) presenta en su informe preceptivo la técnica de plantear a través de la llamada Ley de Acompañamiento la modificación de un elevado número de leyes, algunas no estrictamente relacionadas con la materia de que se trata, conlleva una creciente dispersión legislativa que produce inseguridad jurídica para los ciudadanos.

El propio CES insiste en la falta de claridad e insuficiencia de la exposición de motivos y especialmente de la memoria explicativa del Proyecto, a la vez que incide en la ausencia de una memoria económica que impide de hecho cuantificar el efecto de las medidas que el Proyecto de Ley propone adoleciendo, insistimos, de opacidad y falta de transparencia.

ENMIENDA NÚM. 1

PRIMER FIRMANTE:
Don Francisco Rodríguez Sánchez
(Grupo Mixto-BNG).

El Grupo Parlamentario Mixto, a iniciativa de Francisco Rodríguez Sánchez, Diputado por A Coruña (BNG), al amparo de lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente enmienda a la totalidad, de devolución del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Palacio del Congreso de los Diputados, 14 de octubre de 1997.—**Francisco Rodríguez Sánchez,** Diputado por A Coruña (BNG).—**Begoña Lasagabaster Olazábal,** Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto.

JUSTIFICACIÓN

El Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, confirma, lamentablemente, la práctica ya utilizada el pasado año por el actual Gobierno. El llamado «Proyecto de Ley de Acompañamiento» de los Presupuestos Generales del Estado desborda con mucho el ámbito temático directamente vinculado a los mismos o el referido a la política económica diseñada por los responsables gubernamentales. Es lo cierto que el Proyecto de Ley enviado al Congreso de los Diputados constituye un singular cajón de sastre en el que se abordan materias que por su importancia y/o especificidad manifiestas deberían merecer un tratamiento legislativo diferenciado.

Esta premeditada heterogeneidad temática que caracteriza al «Proyecto de Ley de Acompañamiento» provoca al menos, dos efectos indeseables. Por una parte crea un evidente clima de inseguridad jurídica entre los ciudadanos potencialmente afectados por las modificaciones normativas propuestas. Por otra parte, escamotea un tratamiento parlamentario acorde con la trascendencia de una buena parte de los asuntos contenidos en tal Proyecto de Ley.

En todo caso y ciñéndonos a las materias directamente vinculadas con la política económica gubernamental, resulta especialmente preocupante el contenido del capítulo II del Título I por cuanto en él se establecen nuevas tasas o el incremento sustancial de algunas ya existentes, lo cual certifica el carácter socialmente regresivo que preside la actuación en materia fiscal del actual Ejecutivo.

Semejante valoración nos merece, asimismo, la supresión de la sujeción de precio fijo de renta al por menor de libros de texto y material didáctico complementario. Lejos de acometer de una vez por todas la gratuidad de los mismos se opta por una medida que favorece descaradamente a las grandes superficies comerciales.

Por lo demás el «Proyecto de Ley de Acompañamiento» carece de una memoria económica que permita conocer el impacto concreto de las medidas propuestas a fin de poder llevar a cabo una discusión parlamentaria más transparente y mejor fundada.

ENMIENDA NÚM. 1

PRIMER FIRMANTE:
Doña Cristina Almeida Castro
(Grupo Mixto-Nueva Izquierda).

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se presenta enmienda a la totalidad, de devolución, al Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (núm. expte. 121/000084).

JUSTIFICACIÓN

El Partido Democrático de la Nueva Izquierda formula la presente enmienda de totalidad al Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, remitido por el Gobierno a esta Cámara, postulando la devolución del Proyecto de Ley, por compartir esta iniciativa, en lo fundamental, el espíritu y la letra de los Presupuestos Generales del Estado para 1998, a los que sirve de acompañamiento. Por lo tanto, y de modo coherente con lo ya expuesto en la enmienda de totalidad a los Presupuestos, y que por ello, no va a entrarse en detallar, este proyecto, en cuanto a su contenido, mantiene, en materia fiscal, una política tributaria que profundiza en una distribución no equitativa de las cargas fiscales, en materia de acción administrativa, continúa el proceso ya iniciado de disminución de la iniciativa pública en la economía y carece, en materia social, de actuaciones suficientes que, aprovechando el potencial de crecimiento de la economía, generen mayor actividad y empleo.

Pero, además, la remisión a las Cortes Generales, de una iniciativa legislativa como la que nos ocupa, supone un serio ataque a la seguridad jurídica, a la técnica legislativa y, en suma, a la doctrina expuesta por el Tribunal Constitucional en la Sentencia que, paradójicamente, se aduce como fundamento de este tipo de leyes.

En efecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1992, de 14 de mayo, a partir de la que se generaron las llamadas leyes de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado, declara, en su fundamento jurídico cuarto que «para que la regulación por una Ley de Presupuestos de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto

es el instrumento y que, además su inclusión en dicha Ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno. El cumplimiento de estas dos condiciones (continúa argumentando el Alto Tribunal) resulta, pues, necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las Leyes de Presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 de la Constitución española.»

Pues bien, la remisión de un Proyecto de Ley, como este de «medidas fiscales, administrativas y de orden social» supone precisamente un fraude a la doctrina jurisprudencial que se acaba de exponer. Por un lado, contiene determinadas medidas fiscales que bien podrían haber figurado en el articulado del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, por cumplir las condiciones requeridas en la citada jurisprudencia constitucional. Porque una de las características de la tramitación parlamentaria de las leyes de presupuestos desde la aparición de estos acompañamientos legales, es la falta de criterios suficientes para que una medida de carácter fiscal, y por lo tanto, que cumple el requisito exigido por el Tribunal Constitucional, de tener «relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica», se encuentre en uno u otro texto legislativo (dejando a salvo la prohibición del artículo 131.7 de la Constitución). De hecho, durante la tramitación de los últimos Proyectos de Ley de este tipo, se ha producido una circunstancia sin precedente parlamentario: El trasvase de artículos entre estos proyectos y los de Presupuestos. Así, por ejemplo, artículos que originariamente se encontraban en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 fueron suprimidos en el texto definitivo de la Ley, pasando a formar parte de la Ley de acompañamiento de aquel año.

Por otro, estas «leyes de acompañamiento», suponen, por su estructura y contenido, la modificación anual de multitud de leyes vigentes. Esta iniciativa, en concreto, supone la modificación o derogación de más de treinta normas con rango de Ley, algunas de ellas de reciente modificación por el Parlamento. Con ello, y teniendo en cuenta la tramitación paralela de estas iniciativas con las leyes de presupuestos, lo que se traduce fundamentalmente en un menor plazo de examen y enmienda por los Diputados y Grupos Parlamentarios, dada la tramitación preferente prevista en el Reglamento de la Cámara, se produce precisamente una exacerbación de aquello que el Tribunal Constitucional quería evitar con la referida sentencia: La restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las Leyes de Presupuestos, se extiende a materias que nada tienen que ver, ni de lejos, con la política económica (de acción administrativa o de orden social), y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 de la Constitución recibe agresiones colosales con periodicidad anual.

Estas graves irregularidades de la técnica legislativa empleada por el Gobierno con estas leyes han sido, también puestas de manifiesto, tanto por el Consejo Económico y Social, como por el Consejo de Estado, en sus respectivos informes previos, sin que el Conejo de Ministros haya tenido en cuenta su postura. Así, el Consejo Económico y Social, en sus conclusiones, considera que «es una técnica que conlleva una cada vez mayor dispersión legislativa, con la consiguiente inseguridad jurídica en perjuicio no sólo de los intérpretes y aplicadores de las normas, sino también de cualquier ciudadano obligado por ellas». Y el Conejo de Estado, que podría calificarse como el «Supremo» de los órganos consultivos del Gobierno, generalmente ponderado y prudentísimo en sus observaciones, al elaborar su Dictamen, exclusivamente solicitado sobre dos artículos y una disposición derogatoria del Proyecto de Ley, no se recata en afirmar lo siguiente: «...no es una solución correcta ni adecuada la de incluir en una misma "sede materiae" cuestiones tan diferentes y diversas como las que se regulan en el anteproyecto...»; «...el empleo de esta técnica legislativa no hace sino aumentar la dispersión normativa existente: dispersión que dificulta la aplicación de unas normas jurídicas que tienen como destinatarios principales, no sólo a autoridades, funcionarios y profesionales del derecho, sino también a los particulares...»; o, por último, «...resulta perturbador para los destinatarios del derecho objetivo —nunca excusados del cumplimiento de las Leyes— que la producción normativa queda reducida a una tarea formal, a la mera utilización de un procedimiento en el que no se tenga en cuenta la necesaria homogeneidad de unos preceptos con otros, dentro del Ordenamiento...».

Tampoco parece que el actual Ejecutivo vaya a prescindir de estas prácticas en el futuro, dado que para un Gobierno que negocia sus apoyos parlamentarios en sedes extrañas a la Cámara, resulta mucho más cómodo aprobar en tres meses y en su sólo «expediente» todas aquellas medidas que no se atreve a presentar, para su debate, durante el resto de los períodos de sesiones: por lo que el Congreso de los Diputados, en un acto de seriedad parlamentaria, debe devolver este Proyecto de Ley al Gobierno.

Palacio del Congreso de los Diputados, 17 de octubre de 1997.—**Cristina Almeida Castro,** Diputada del Partido Democrático de la Nueva Izquierda.—**Manuel Alcaraz Ramos,** Diputado del Partido Democrático de la Nueva Izquierda.—**Ricardo Peralta Ortega,** Diputado del Partido Democrático de la Nueva Izquierda.—**Begoña Lasagabaster Olazábal,** Portavoz del Grupo Mixto.

ENMIENDA NÚM. 2

PRIMER FIRMANTE:
Grupo Socialista.

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista tengo el honor de dirigirme a esa Mesa para, al amparo de lo establecido en el artículo 110 del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, presentar la siguiente enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley de medidas fiscales administrativas y del orden social, publicado en el «BOCG. Congreso de los Diputados», serie A, núm. 85.1, de 9 de octubre de 1997 (núm. expte. 121/000084).

MOTIVACIÓN

El Gobierno ha filtrado convenientemente aspectos de lo que será la reforma fiscal que pretende llevar a cabo. Las modificaciones fundamentales parecen incidir en el IRPF, impuesto en el que se pretende apoyar un objetivo doble: incentivar la economía y crear empleo. Lo primero, sin embargo, no siempre conduce a lo segundo, porque todo depende del tipo de crecimiento que se está impulsando desde los poderes públicos, lo que se evidenciará en las rentas que más beneficiadas resulten por la reforma.

No obstante, el Gobierno ha iniciado ya esa reforma fiscal en los dos presupuestos que hasta el momento ha presentado en la Cámara. Adicionalmente, ha avanzado aspectos de esa susodicha reforma vía Decretos-Leyes, sin que desde el Gobierno se trasmitiera idea alguna de transitoriedad de las normas fiscales que ha ido cambiando. En otro caso, si la larga relación de modificaciones que antes y ahora se han introducido en el período que se inicia en el mes de junio de 1996, y que prácticamente han afectado a todas las figuras impositivas, van a ser alteradas, el Gobierno habría introducido una enorme dosis de inseguridad jurídica en el sistema fiscal.

Ahora, a través de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, el Gobierno altera de nuevo la totalidad de las figuras impositivas. En unos casos se trata de modificaciones de poco calado; en otros, por el contrario, el significado excede lo meramente técnico.

Así, en lo que se refiere al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, todos los preceptos modificados en la Ley 18/1991 están orientados en una nítida dirección. La envolvente de todos ellos proclama el empleo y el crecimiento económico, pero su materialización consiste, básicamente, en el exquisito trato que se otorga a las rentas del capital y de los empresarios y profesionales.

No sólo lo que se refiere al IRPF, sino también lo relativo al impuesto sobre el Patrimonio, al de Sociedades, al IVA, todo tiene ese denominador común del sesgo hacia las rentas distintas de las procedentes del trabajo.

En la esfera de los Impuestos indirectos, se da continuidad a la creación de nuevas figuras tributarias. El impuesto sobre las Primas de Seguro se consolida con un incremento de su tipo de un 50% y aparece, de nueva planta, un nuevo Impuesto Especial: El Impuesto sobre la Electricidad.

Las tasas experimentan un incremento desmesurado tanto en relación con el previsible aumento del coste de los servicios que se someten al pago del usuario, como con referencia al avance del nivel de precios medido por el IPC. No hay ninguna razón que justifique la subida que afectará a millones de usuarios.

Para que sirva al fomento del ahorro a largo plazo, el Proyecto modifica la Ley de Planes y Fondos de Pensiones elevando el límite financiero de las aportaciones. Pero, en realidad, se trata de una medida que afectará a las posibilidades ahorradoras de unos pocos, de muy pocos. Con esta medida, además, se hurta el debate a la Subcomisión de la previsión social complementaria que se entiende el Gobierno quiere dar concluida sin haber alcanzado acuerdo ni conclusión alguna.

En materia administrativa y de orden social la Ley incorpora modificaciones que tanto desde el punto de vista formal como material tienen difícil encaje en esta norma que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado.

Palacio del Congreso de los Diputados, 16 de octubre de 1996.—El Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, **Juan manuel Eguiagaray Ucelay.**

Al amparo de lo establecido en el Reglamento de la Cámara, se presenta la siguiente enmienda a la totalidad de devolución, del Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social (núm. expte. 121/000084).

Palacio del Congreso de los Diputados, 17 de octubre de 1997.—**Pedro Antonio Ríos Martínez,** Diputado del Grupo Parlamentario Federal IU-IC.—**Rosa Aguilar Rivero,** Portavoz del Grupo Parlamentario Federal IU-IC.

ENMIENDA NÚM. 3

PRIMER FIRMANTE:
Grupo Federal IU-IC.

ENMIENDA A LA TOTALIDAD DE DEVOLUCIÓN A LA LEY DE MEDIDAS FISCALES, ADMINISTRATIVAS Y DE ORDEN SOCIAL

Otro año más, esta Cámara se enfrenta a un proyecto de ley «omnibus» que viene a modificar, entre otras cosas, alrededor de 30 leyes, junto con la creación de distintos organismos y agencias, desoyendo una vez más las voces críticas que desde distintos Grupos Parlamentarios y el propio Consejo Económico y Social, se han venido realizando desde la aparición de esta técnica legislativa.

Aunque, el argumento utilizado por el Gobierno, es que una disposición de este tipo sirve para corregir disfunciones advertidas en el curso de la aplicación de las variadas regulaciones, que no siempre guardan relación directa con los Presupuestos Generales del Estado o con los criterios de la política económica de la que éstos son el principal instrumento, la realidad es que una situación cómoda para el Ejecutivo, es muy incómoda no sólo para los intérpretes y aplicadores de las normas, sino para cualquier ciudadano obligado por ellas, que se encuentra cada vez más inseguro de conocer fehacientemente las regulaciones que en cada momento le atañen, al producirse una, una dispersión normativa con la inseguridad jurídica que ello conlleva y de otro, obviar de hecho un debate singular en los foros donde más específicamente se plantea la diversa problemática.

Así, por ejemplo, no nos parece adecuado que este sea el marco para modificar aspectos fundamentales del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, más cuando recientemente se ha aprobado en el Parlamento la Ley de Consolidación y Racionalización de la Seguridad Social consensuada con los agentes sociales. Por su naturaleza merecería un debate particular y fuera de esta Ley, para que se posibilitara un matizado y específico posicionamiento en el debate parlamentario.

En referencia a las modificaciones fiscales que plantea este Proyecto de Ley son la horma justa para los presupuestos presentados, cortos, injustos, desequilibrados y con un aumento brutal de los gastos fiscales, al potenciar una orientación que afecta negativamente a los principios de equidad y progresividad que mandata la Constitución española.

Así y través de un proceso de goteo normativo se apunta claramente hacia la idea de que el sistema fiscal es una carga gravosa para la competitividad de la economía y no una pieza indispensable para la cohesión de la sociedad, se está marcando una tendencia de creciente desigualdad en el esfuerzo que se requiere a los ciudadanos, fiel reflejo de ello son las medidas plasmadas que favorecen a las rentas de capital frente a las rentas del trabajo, reduciendo la progresividad exigible en los distintos niveles de renta y riqueza al potenciar ciertas desgravaciones fiscales y al generar un aumento sustancial en la imposición indirecta, o la modificación al alza y creación de nuevas tasas que originarán importantes efectos sociales negativos en especial a las personas o familias con menores niveles de renta, o la incorporación del nuevo impuesto especial de la electricidad, que aunque, en principio no nos opongamos a él, consideramos que se podría aprovechar la idea del impuesto para extenderla a un impuesto ecológico, cuyos ingresos fueran a parar a programas de ahorro eléctrico y mejora de la eficiencia de la industria y rebajando a corto plazo el recibo de los consumidores.

En cuanto al personal al servicio de las Administraciones Públicas el Gobierno plantea situaciones chocantes y extremas, tales como la planteada en el artículo 46 donde hace el Estado directamente partícipe en la precariedad del empleo por cuanto establece la contratación de unos facultativos de atención continuada fuera de la jornada establecida, sin ocupar plaza de plantilla en propiedad en vez de realizar una oferta pública de empleo. O como la sorprendente idea del artículo 54 donde pretende crear unos denominados magistrados de enlace con la consecuencia de que no supondrá modificación de la relación de puestos de trabajo de la Administración General del Estado.

En lo que respecta a la política de privatizaciones de la Administración Pública, en este Proyecto de Ley se plasma la continuación de la misma mediante la adopción de medidas tales como el otorgamiento del mismo régimen fiscal que goza el dominio público sean aplicables a las Fundaciones.

En la misma dirección que la apuntada en el párrafo anterior, el proyecto abunda en el mismo con la creación de Agencias que limitan la capacidad de control parlamentario de la actividad del Estado y suponen de forma encubierta una privatización de las funciones y servicios que debería prestar el Estado, como por ejemplo la constitución de la Agencia del Medicamento, para la que se establecen las funciones, los órganos de dirección, el estatuto y el régimen de personal, la financiación, el patrimonio, el régimen de contratación, el presupuestario, el régimen de control y contabilidad y órganos a los que sucede.

Por todo ello, este Grupo Parlamentario presenta esta enmienda de devolución a la totalidad a este Proyecto de Ley.