



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

VII LEGISLATURA

Serie A:
PROYECTOS DE LEY

28 de octubre de 2003

Núm. 174-2

ENMIENDAS DE TOTALIDAD

121/000174 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.

Palacio del Congreso de los Diputados, 27 de octubre de 2003.—P. D. La Secretaria General del Congreso de los Diputados, **Piedad García-Escudero Márquez**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

Al amparo de lo establecido en el Reglamento del Congreso, el Diputado del Grupo Parlamentario Mixto, José Antonio Labordeta (CHA), presenta la siguiente enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (núm. expte. 121/000174), para su debate en Pleno.

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de octubre de 2003.—**José Antonio Labordeta Subías**, Diputado.—**José Núñez Castaín**, Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto.

ENMIENDA NÚM. 1

PRIMER FIRMANTE:

Don José Antonio Labordeta Subías
Grupo Parlamentario Mixto

Enmienda a la totalidad de devolución

Consideramos que no tiene razón de ser que una Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden

Social de los Presupuestos Generales del Estado para 2004, sirva para modificar directamente una Ley Orgánica, 41 Leyes, 9 Reales Decretos Legislativos, 1 Real Decreto y 2 Decretos que abarcan aspectos normativos básicos y dispares entre sí. De esta manera, se está cercenando el debate parlamentario mostrando un talante en absoluto respetuoso con la Cámara.

Este hecho queda refrendado por las argumentaciones realizadas en el Dictamen emitido tanto por el Consejo de Estado como por el Consejo Económico y Social, a propósito de este Proyecto de Ley donde indica textualmente:

«El Consejo de Estado percibe las graves distorsiones que, con creciente intensidad, se siguen de la periódica incorporación al ordenamiento jurídico de innovaciones normativas heterogéneas y dispares en cuanto a su relevancia e, incluso, en cuanto al fundamento de su inserción en tan singulares instrumentos legales, como son las llamadas leyes de acompañamiento». «El empleo de esta técnica no hace sino aumentar la dispersión normativa existente, dispersión que dificulta el conocimiento de la aplicación de unas normas jurídicas». «Muy frecuentemente, las modificaciones proyectadas responden a motivos completamente ajenos a la ejecución de los presupuestos estatales a los que acompañan».

Igualmente el Consejo Económico y Social también reitera estos aspectos y profundiza en otros como «la ausencia de una Memoria Económica, y la insuficiencia en este aspecto de la Memoria Explicativa que tan sólo hace referencia en algunos casos a que la medida no supone coste, impiden conocer la cuantificación económica de las principales medidas a incorporar».

Igualmente muestran su disconformidad con el plazo de tiempo dado a esta organización para elaborar un dictamen, diez días. Finalmente indican: «El CES reitera su disconformidad con la práctica habitual de incorporar materias nuevas no incluidas en el texto sometido a Dictamen del CES en el Proyecto de Ley que se presenta al Parlamento».

Además, queremos destacar en la presentación de esta enmienda, nuestro rechazo a la medida adoptada en el artículo 81 de este Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, el que se refiere a la «Declaración de urgente ocupación de bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización del trazado y las obras de infraestructuras que sean necesarias para la realización de las transferencias de recursos hídricos que autoriza la Ley 10/2001, de 5 de julio, del PHN». Esta medida se toma, a fecha de hoy, sin contar con una declaración de impacto ambiental positiva y sin haber asegurado los fondos económicos de la Unión Europea, así como su adaptación a sus principios normativos. Supone, por tanto, un nuevo ejercicio de implantar un PHN por encima de razonamientos científicos, en contra de la mayoría de la sociedad aragonesa y de las gentes del Delta del Ebro y sin aprovechar las distintas opciones que podrían convertirse en alternativa real, eficaz y racional al trasvase del Ebro.

Por todos estos motivos, presentamos esta enmienda a la totalidad donde pedimos la devolución de dicho texto.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 del Reglamento del Congreso de los Diputados, el Grupo Mixto presenta enmienda a la totalidad, de devolución, al Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (núm. expte. 121/000174), a instancia del Diputado Joan Saura, de Iniciativa per Catalunya Verds.

Palacio del Congreso de los Diputados, 25 de octubre de 2003.—**Joan Saura Laporta**, Diputado.—**José Núñez Castaín**, Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto.

ENMIENDA NÚM. 2

PRIMER FIRMANTE:

Don Joan Saura Laporta
Grupo Parlamentario Mixto

Iniciativa per Catalunya Verds (ICV) considera que debe plantear al Gobierno la devolución de su Proyecto

de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. A la coherencia con la petición de devolución del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2004, debe añadirse otro motivo reiterado durante los últimos años por los representantes de esta formación en el Congreso de los Diputados: la modificación de todo un conjunto de Leyes —algunas en una extensión considerable— que, en nombre de la aprobación de los Presupuestos Generales, se realiza sin gozar de los plazos óptimos para poder discutirlos en la forma deseada en una cámara parlamentaria.

Así pues, ICV reitera su denuncia de este déficit democrático. Nos sumamos a la crítica del Consejo de Estado que considera que las Leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social menoscaban «la seguridad jurídica» por «el uso de una Ley que regula una profusión de materias normativas dispersas de difícil localización y entendimiento para el ciudadano». Esta inseguridad jurídica se acrecienta, además, con la «difusa frontera existente con una Ley de Presupuestos Generales del Estado que emprende acompasadamente reformas normativas de contenido similar». No podemos menos que suscribir las palabras del dictamen del Consejo de Estado cuando afirma que «esta Ley no es el lugar más apropiado para efectuar correcciones de tipo técnico que no revisten la entidad suficiente como para figurar» en la Ley.

Además, cabe destacar que el Proyecto de Ley del Gobierno carece de una Memoria Económica, lo que impide cuantificar el coste de las medidas que pretende incorporar. Sobre este aspecto también incide en sus críticas el Consejo de Estado que, además, resalta el hecho de que se aprovecha la Ley «para introducir medidas normativas de calado que exceden de su carácter de complementariedad a la Ley de Presupuestos».

Prueba de ello es que este Proyecto de Ley pretenda modificar 1 Ley Orgánica, 41 Leyes, 9 Reales Decretos Legislativos, 1 Real Decreto y 2 Decretos:

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Ley 25/1964, de 29 de abril, de Energía Nuclear.

Ley 11/1971, de 30 de marzo, de Semillas y Plantas de Vivero.

Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear.

Ley 18/1982, de 26 de mayo, sobre Régimen Fiscal de Agrupaciones y Uniones Temporales de Empresas y de Sociedades de Desarrollo Industrial Regional.

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica.

Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Ley 24/1988, de 28 de julio, reguladora del Mercado de Valores.

Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

Ley 20/1990, de 19 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Cooperativas.

Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento.

Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias.

Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales.

Ley 19/1994, de 6 de julio, del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada.

Ley 43/1995, de 23 de diciembre, del Impuesto de Sociedades.

Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas.

Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.

Ley 40/1998, de 9 de diciembre, Sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias.

Ley 41/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de no Residentes y Normas Tributarias.

Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas.

Ley 26/1999, de 9 de julio, de Medidas de Apoyo a la Movilidad Geográfica de los Miembros de las Fuerzas Armadas.

Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los Contratos Tipo Agroalimentarios

Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social.

Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal.

Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal.

Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.

Real Decreto Legislativo 1564/1984, de 22 de diciembre, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas.

Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado.

Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, de modificación del Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, de Modificación del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, Texto Refundido de la Ley de Aguas.

Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, de modificación del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Planes y Fondos de Pensiones.

Real Decreto de 22 de agosto de 1885, de modificación del Código de Comercio.

Decreto 315/1964, de 7 de febrero, de modificación del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre, Texto Refundido de Tasas Fiscales.

La tramitación de este Proyecto de Ley para su debate y aprobación en el plazo que se ha marcado es escasa, con las modificaciones a las cincuenta y cuatro normas con rango de Ley.

Por todo ello, pedimos que el Congreso de los Diputados lo retorne al Gobierno.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

Al amparo de lo establecido en el Reglamento de la Cámara, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, presenta la siguiente enmienda a la totalidad de devolución al Proyecto de Ley de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social (121/000174).

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de octubre de 2003.—**Luis Carlos Rejón Gieb y Francisco Frutos Gras**, Diputados.—**Felipe Alcaraz Masats**, Portavoz del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida.

ENMIENDA NÚM. 3

PRIMER FIRMANTE:
Grupo Parlamentario
Federal de Izquierda Unida

Enmienda de totalidad de devolución

Una vez más, el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida tiene que cuestionar la existencia de este tipo de leyes tramitadas de forma conjunta con el debate de los Presupuestos del Estado para el año 2004 porque representa más un acomodamiento del cuerpo legal vigente a los intereses coyunturales del Gobierno; a la vez que incorporan inseguridad jurídica, improvisación legislativa, abuso de la facultad de iniciativa legislativa del ejecutivo y limitación del derecho de enmienda, todo ello bordeando la sentencia de 1992 del Tribunal Constitucional acerca del contenido de las leyes presupuestarias.

Las razones que nos llevan a solicitar la devolución de este texto de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para el año 2004 tienen más que ver con la denuncia de una situación de abuso por parte del poder ejecutivo a la hora de adoptar iniciativas legislativas que con la concreta virtualidad y conveniencia de las medidas que se contienen en el mismo texto dispositivo, que deberían tramitarse de manera singular cada una de ellas.

Este año, el Gobierno se despide modificando de una vez 64 leyes, entre ellas todas las leyes de acompañamiento aprobadas desde 1996, año en el que el PP llegó al poder; 11 leyes aprobadas en esta legislatura y lo que es el calmo dos de ellas recién entradas en vigor: Sanidad Animal y la de Cohesión y Calidad del Sistema de Salud, por citar solamente algunos ejemplos. Por su naturaleza estas modificaciones merecerían un debate particular y fuera de esta ley, para que se posibilitara un matizado y específico posicionamiento en el debate parlamentario.

El Gobierno abusa del trámite de esta Ley, que se ha convertido en una «Ley parche de amaño anual» de todo lo pendiente en cada departamento en la que la

mayoría de las modificaciones nada tienen que ver con los presupuestos y su gestión. Paradójicamente esta ley fue fuertemente criticada y atacada por el PP cuando estaba en los bancos de la oposición, mientras que en la etapa de gobierno del Presidente Aznar ha pasado a ser una Ley que ha agudizado la inseguridad jurídica, el ocultamiento parlamentario y el deterioro de leyes elaboradas en base a coyunturas políticas.

Sirva como ejemplo o botón de muestra, estas diez modificaciones propuestas:

- Declara exentas el 99 por ciento de las rentas obtenidas por la transmisión de valores de las sociedades y fondos de capital-riesgo.
- Introduce por la puerta de atrás el pretendido Plan de empleo para el 2002, sobre la base de bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social.
- Declara a extinguir una serie de Cuerpos y Escalas de Funcionarios de la Administración del Estado, sin negociar con los agentes sociales.
- Modifica el régimen de personal de las Fuerzas Armadas y su movilidad.
- Dota de un anticipo de caja al Centro Nacional de la Inteligencia del 14 por ciento del total de los créditos, que no tiene ningún organismo ni entidad empresarial.
- Elimina por ley la necesidad de licencia municipal a toda obra constructiva, de demolición, agregación o segregación de los inmuebles de Defensa. Da silencio administrativo afirmativo tras un mes de plazo para informe de las CC.AA. en evaluación de impacto ambiental y a los Ayuntamientos en las obras del Plan Hidrológico Nacional que afecten a su calificación urbanística.
- Declara de urgente ocupación y expropiación para las obras que afecten al PHN y en una joya de inseguridad y arbitrariedad el artículo 81 declara de urgente ocupación para expropiación «Cualquier bien afectado por la realización del trazado y obras de infraestructura necesaria para las transferencias de recursos hídricos del PHN».
- De un golpe declaran de interés general 111 obras de regadíos en todo España.
- Realiza 14 modificaciones de la Ley de Pesca Marítima del Estado.
- Dan beneficios fiscales a los XV Juegos del Mediterráneo. Almería 2005.
- Amplía a diez años la cancelación del préstamo del Estado a la Seguridad Social por 280.000 millones de pesetas, sin hacer mención al uso que el Estado ha hecho de los superávits que las cotizaciones sociales han aportado tras el año 1996 cuando entra en vigor el Pacto de Toledo (unos 500.000 millones de pesetas al año de media).

Año tras año se remiten por estas fechas a la Cámara textos prolijos cuya conexión con el debate presupuesta-

rio no pasa en la mayoría de los casos de constituir una simple anécdota. Se alza un coro de voces que proponen poner coto a esta situación tan injustificable desde varios puntos de vista. Por otra parte ningún impedimento constitucional o reglamentario se elevaría para que los grupos parlamentarios de la Cámara ejercieran el derecho de enmienda en los términos de contenido que creyeran más convenientes. Si estamos ante una ley formal en sentido pleno, su contenido puede acoger cualquier materia de nuestro ordenamiento jurídico sin más límites que los que se derivan de nuestra Constitución.

Ya desde el año 1996 se viene poniendo de relieve, desde los propios informes de letrados de las Cortes Generales, pasando por distintos dictámenes del Consejo de Estado o del mismo Consejo Económico y Social, los problemas de inconstitucionalidad que podrían afectar al instrumento legislativo en que se convierten las leyes anuales que acompañan a los Presupuestos Generales del Estado, extremo que se funda en el principio de seguridad jurídica, en su vertiente de claridad y certidumbre y en la posible existencia de fraude a la Ley tal como ha sido interpretada ésta por el Tribunal Constitucional en punto a los límites materiales de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Sirva de ejemplo, sin ir más lejos, en distintos dictámenes realizados por el Consejo de Estado sobre la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social se considera «perturbador» el uso que el Gobierno hace de la misma, «por su dispersión normativa» asimismo reitera que «razones de seguridad jurídica y de buena técnica legislativa aconsejan que todas las normas; y muy especial aquellas que tienen rango de ley, nazcan en el seno de la propia materia que es objeto de regulación y vivan dentro de ella hasta que sean sustituidas por otras», y critica la incorporación «asistemática y por aluvión» de reformas «heterogéneas y dispares», que «muy frecuentemente responden a motivos completamente ajenos a la ejecución de los Presupuestos estatales a los que “acompañan”».

Asimismo, y por su parte, el Consejo Económico y Social en el Dictamen elaborado para esta ocasión viene a plantear un año más las mismas críticas que en años anteriores, a saber:

«La primera de ellas, y la más importante, no es otra que el menoscabo de la seguridad jurídica que provoca el uso de una Ley que regula una profusión de materias normativas dispersas de difícil localización y entendimiento para el ciudadano obligado por ellas, acrecentándose la inseguridad jurídica con la difusa frontera existente con una Ley de Presupuestos Generales del Estado que emprende acompasadamente reformas normativas de contenido similar.

Desde el punto de vista también de la técnica legislativa, en opinión del CES, esta Ley no es el lugar más apropiado para efectuar correcciones de tipo técnico que no revisten la entidad suficiente como para figurar

en una Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Por otro lado, esta Ley no se limita a aspectos directamente relacionados con la ejecución del Presupuesto y se utiliza, en ocasiones, para introducir modificaciones normativas de calado que exceden de su carácter de complementariedad a la Ley de Presupuestos; como es el caso, por ejemplo, de las numerosas modificaciones parciales introducidas cada año en el Régimen Económico Fiscal de Canarias o las modificaciones de carácter contable que afectan al Código de Comercio.

Respecto a la valoración del alcance y significado de las medidas concretas, la ausencia de una Memoria Económica, y la insuficiencia en este aspecto de la Memoria Explicativa que tan sólo hace referencia en algunos casos a que la medida no supone coste económico alguno o incremento del gasto público, impiden conocer la cuantificación económica de las principales medidas que se pretenden incorporar en la Ley. Dicha falta, resulta especialmente llamativa en el caso de las tasas, puesto que constituye un requisito legalmente establecido.

Otra importante cuestión a señalar, es la dificultad para elaborar un Dictamen sobre un texto extenso, variado y complejo en un plazo de urgencia, de diez días, que en la práctica se convierte en un tiempo realmente disponible aún menor; más para un organismo que debe recabar la opinión de las organizaciones económicas y sociales en él representadas.

Esta misma observación es trasladable, con mayor vehemencia si cabe, a la cuestión de la habitual remisión al CES de una adenda al Anteproyecto horas antes de finalizar el plazo de elaboración de la propuesta de Dictamen. Los añadidos de la adenda no tienen un carácter marginal, todo lo contrario, los cambios introducidos son numerosos y sustanciales, afectando en profundidad a una normativa de gran relevancia, cuyo análisis requeriría un estudio mínimamente pormenorizado. Pero en el caso de la adenda el problema no es sólo de tiempo sino de instauración de un método pernicioso que se ha sistematizado a la hora de remitir al CES el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, cuando en ninguna otra circunstancia el Consejo ha recibido una adenda al texto inicial.

Finalmente, el CES quiere llamar la atención y reiterar su disconformidad con la práctica habitual de incorporar materias nuevas no incluidas en el texto sometido a Dictamen del CES en el Proyecto de Ley que se presenta al Parlamento, lo que supone, cuando se trata de adiciones sustanciales, una merma de las competencias consultivas que le son propias al Consejo en su función asesora en el proceso de elaboración normativa.»

En otras palabras, considera que no es una solución correcta ni adecuada la de incluir en una misma «sedes materiae» cuestiones tan diferentes y diversas como las que se regulan en el Anteproyecto de Ley de Medidas

Fiscales, Administrativas y del Orden Social y que 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.

En atención a estas razones, y con la finalidad principal de provocar el debate sobre una situación de anomalía legislativa excesivamente prolongada en el tiempo y también con el fin de denunciar la situación de inseguridad jurídica permanente que dichas leyes generan, la limitación del derecho de enmienda y la posible inconstitucionalidad de las mismas, el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida solicita la devolución al Gobierno de este Proyecto de Ley.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Mixto, a iniciativa de don 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, al Proyecto de Ley de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social (121/000174).

Palacio del Congreso de los Diputados, 24 de octubre de 2003.—**Francisco Rodríguez Sánchez**, Diputado.—**José Núñez Castaín**, Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto.

ENMIENDA NÚM. 4

PRIMER FIRMANTE:

Don Francisco Rodríguez Sánchez

(Grupo Parlamentario Mixto)

Enmienda a la totalidad

El Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social se ha convertido en los últimos años en un instrumento para incorporar innovaciones legislativas heterogéneas y dispares —algunas de ellas de importante calado— en el ordenamiento jurídico, que por la urgencia con la que ha de ser tramitado —debido a su vinculación al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado— hacen imposible un debate sosegado y con la amplitud necesaria para favorecer las aportaciones de los grupos parlamentarios.

El Proyecto referido al año 2004 afecta en total a cincuenta disposiciones con rango de ley, además de una ley orgánica, lo que constituye un amplio y variado

abanico de modificaciones normativas que no tienen relación directa con la política presupuestaria ni con aspectos relacionados con la ejecución del presupuesto, es decir, no «encuentran su común razón de ser en una más eficaz ejecución del programa económico del Gobierno para el próximo año», como indica el Consejo de Estado, sino en motivos completamente ajenos a la ejecución de los presupuestos a los que acompaña este Proyecto de Ley, o en general, a la política económica del Gobierno.

El contenido del Proyecto de Ley de «Acompañamiento» abarca otro año más —en una línea iniciada y mantenida desde la pasada legislatura— un número amplio y diverso de normas jurídicas que convierten a esta iniciativa legislativa en un cauce para evitar el contenido limitado impuesto a las Leyes de Presupuestos Generales, tal y como se ha ido perfilando desde la jurisprudencia constitucional. Ello obliga a abordar el análisis de medidas y reformas de amplia relevancia con celeridad parlamentaria, lo que dificulta enormemente su estudio, hurtando así el trámite parlamentario normal y sereno que sería preceptivo de muchas de las reformas legislativas introducidas en esta iniciativa legislativa. Además, en concordancia con las críticas vertidas por los organismos informantes del proyecto, la diversidad temática que acoge este Proyecto de Ley crea un clima de inseguridad jurídica en los destinatarios e intérpretes de las normas, al provocar una dispersión que dificulta la localización y entendimiento de muchas de las normas contenidas en el mismo.

Las reformas de carácter tributario contenidas en el Proyecto de Ley de «Acompañamiento» son de nuevo considerables, sin que se acompañe la propuesta de creación y aumento de tasas con una memoria económica que sirva para valorar adecuadamente el alcance de las mismas, con lo que se desprovee a los titulares del poder legislativo de la capacidad de pronunciarse sobre las mismas contando con todos los elementos necesarios para ello.

El Gobierno incide en la creación, modificación y actualización de determinadas tasas, profundizando de ese modo en un modelo fiscal regresivo, imponiendo cada vez más tributos indirectos que no tienen en cuenta el nivel de renta de cada contribuyente, por lo que todos los ciudadanos deben soportar por igual los impuestos; además de estar relacionada directamente con los precios pagados por los usuarios y que puede generar, por tanto, una mayor tensión inflacionista. Concretamente se insiste en recurrir a las tasas por parte del Gobierno para incrementar la presión fiscal, más opacas para los contribuyentes, lo que permite reforzar su política propagandística de reducción de impuestos, cuando en realidad cada año hay un incremento de la presión fiscal, como se ha puesto de manifiesto recientemente por instituciones económicas internacionales.

La introducción de modificaciones en el Código de Comercio tampoco debería tener cabida en un texto legislativo de estas características, al no consultarse la Comisión General de Codificación; al igual que otras modificaciones y continuos retoques efectuados en numerosas leyes importantes, como la relativa al impuesto sobre sociedades para regular la fiscalidad de las actividades de investigación, desarrollo e innovación tecnológica, en la ley de infracciones y sanciones en el orden social, en la ley de crédito al consumo, o incluso en leyes recientemente aprobadas, como es el caso de la ley de pesca marítima, lo que constituye un claro ejemplo de improvisación y precipitación normativa.

Además, algunas disposiciones afectan de forma importante a sectores económicos, como es el caso de la regulación introducida en materia de régimen de cuota láctea, sin que se haya consultado a las organizaciones sectoriales representativas, evitando así el análisis y discusión previa de las medidas introducidas con los destinatarios de esa regulación, lo que supone una restricción de la participación de los interlocutores sociales en la ordenación del sector lácteo. Por lo demás, las medidas introducidas se centran en endurecer el régimen sancionador de la tasa suplementaria de la leche, profundizando así en la reconversión traumática del sector lácteo, en vez de analizar la difícil situación originada en el mismo por la deficiente asignación de cantidades de referencia de leche que impide a muchas explotaciones ganaderas poder aumentar sus volúmenes de producción hasta niveles que puedan hacerlas viables. El Gobierno rehúsa definitivamente continuar reivindicando y denunciando esa injusta situación, e introduce nuevos elementos de inseguridad en un sector que lleva ya demasiado tiempo sometido a incertidumbres y pésimas perspectivas de desarrollo económico.

Por todo ello, solicitamos la devolución del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, insistiendo en que se incluyen numerosas normas relacionadas con materias que exceden del ámbito y la finalidad de la necesaria adaptación de determinadas leyes al marco presupuestario del año 2004; y que, además, el Gobierno adultera el sentido y funciones de las Cámaras Legislativas, al precipitar el análisis de temas sensibles que requerirían un tratamiento y debate parlamentarios específicos y no su mera inclusión dentro del paquete de medidas presupuestarias.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara, el Diputado Andalucista don José Núñez Castaín, adscrito al Grupo Parlamentario Mixto, presenta la siguiente enmienda a

la totalidad por la que se propone la devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (núm. expte. 121/000174).

Palacio del Congreso de los Diputados, 24 de octubre de 2003.—**José Núñez Castaín**, Diputado y Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto.

ENMIENDA NÚM. 5

PRIMER FIRMANTE:

Don José Núñez Castaín
(Grupo Parlamentario Mixto)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Una vez más el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social incurre como ya dijimos en el debate sobre el correspondiente al 2003, al igual que sus homónimos presentados en esta Cámara en años anteriores, en los mismos defectos que justificaron nuestra postura de rechazo hacia sus antecesores. La última edición continúa comprendiendo un caótico y dispar paquete de modificaciones que abarcan a un buen número de Leyes sin ninguna clase de hilo conductor común que dote de coherencia y sistematización a las reformas planteadas.

Como también dijimos el año pasado hay que insistir en recordar: «... que el recurso a estas Leyes de “medidas” o de “acompañamiento” fue el instrumento ideado por el Gobierno para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de mayo de 1992, que había señalado que las modificaciones normativas incorporadas a las Leyes de los Presupuestos Generales del Estado debían limitarse a las que tuvieran una relación directa con los gastos y con los ingresos, sin rebasar dichos límites, so pena de ser tachadas de inconstitucionales. Desde entonces, sin solución de continuidad, todos los Gobiernos se han venido aprovechando de la “patente de corso” de que disfrutaban estas Leyes de “medidas” para sortear con total impunidad el preceptivo debate parlamentario que, con orden y sosiego, deben superar las distintas modificaciones propuestas...»

Las Leyes de «medidas» u «ómnibus», como en algunas ocasiones hemos llamado en atención a sus características de incluir un amplio número de normas sobre las más dispares materias que afectan parcialmente al correspondiente número de Leyes y otras normas vigentes (más de 40 Leyes), se siguen convirtiendo en los métodos que usan los Ministerios para cambiar las Leyes en materias que, si se siguieran por el trámite parlamentario regular, no podrían obviar el filtro parlamentario que suponen las distintas Comisiones competentes de este Congreso. El trámite parla-

mentario adoptado por acuerdo de la Mesa de esta Cámara, del cual discrepamos, además de no contar con las Comisiones, es de urgencia, lo que hace imposible el control parlamentario no solamente por negación de la capacidad de análisis de las Comisiones sino por carecer el Parlamento de tiempo material para el estudio necesario del Proyecto. La consecuencia de todo esto es que llega a ponerse en duda incluso la seguridad o certeza jurídica de gran parte de nuestra legislación lo que ha motivado que estas Leyes de «acompañamiento» hayan llegado a ser cuestionadas ante el Tribunal Constitucional.

Por todo ello, el Partido Andalucista presenta esta enmienda de totalidad al Proyecto de Ley solicitando su devolución al Gobierno.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Mixto, a instancia de don Joan Puigcercós i Boixassa, Diputado de Esquerra Republicana de Catalunya, al amparo de lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente enmienda de totalidad por la que se propone la devolución del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de octubre de 2003.—**Joan Puigcercós i Boixassa**, Diputado.—**José Núñez Castaín**, Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto.

ENMIENDA NÚM. 6

PRIMER FIRMANTE:

**Don Joan Puigcercós
i Boixassa
(Grupo Parlamentario Mixto)**

JUSTIFICACIÓN

ERC presenta la presente enmienda de devolución como una medida de carácter preventivo dada la experiencia de años anteriores en el trámite parlamentario, según la cual la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos se convierte en un cajón de sastre para forzar modificaciones legales presupuestarias, fiscales, administrativas o tributarias, al margen del proceso ordinario. En este sentido, el gobierno español hace un uso indebido y un abuso de estos Proyectos de Ley, que se ve agravado por la falta de un plazo suficiente para estudiarlos —teniendo en cuenta la legislación consecuentemente afectada— y para realizar propuestas alternativas.

En otro orden de cosas, ERC considera que la Ley no establece ningún criterio para evitar el aumento de precios de usuarios y consumidores en lo concerniente a la situación de los servicios regulados de telecomunicaciones y energía, que es un elemento clave para frenar la inflación y crear una atmósfera empresarial positiva. Asimismo, y pensando en estos mismos fines, el presente Proyecto de Ley no refleja medidas reales para frenar el aumento de precios y la especulación del suelo, que es el principal responsable de la inflación, así como para compensar la pérdida de poder adquisitivo de la clase trabajadora y media.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista tengo el honor de dirigirme a esa Mesa para, al amparo de lo establecido en el artículo 110 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, presentar la siguiente enmienda a la totalidad de devolución al Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, publicado en el «BOCG», serie A, núm. 174, de 16 de octubre de 2003 (núm. expte. 121/000174).

Palacio del Congreso de los Diputados, 24 de octubre de 2003.—**María Teresa Fernández de la Vega Sanz**, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista.

ENMIENDA NÚM. 7

PRIMER FIRMANTE:

**Grupo Parlamentario
Socialista**

MOTIVACIÓN

El Grupo Parlamentario Socialista reitera, una vez más, que el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, al proceder a la modificación de múltiples normas de rango legal —inicialmente 61—, no se configura como una Ley complementaria de los Presupuestos Generales del Estado, sino como una Ley de contenido indeterminado e imprevisible que opera sobre la totalidad del ordenamiento jurídico estatal. La «Ley de Acompañamiento» para 2004 produce una patente vulneración del principio de seguridad jurídica, así como una grave lesión de los derechos de las minorías como consecuencia de su limitadora tramitación, con infracción, por ende, de los principios de especialidad parlamentaria, del derecho de enmienda y los plazos de la tramitación parlamentaria.

Por otro lado, resulta claro que una gran parte del contenido del Proyecto no guarda relación directa con el Presupuesto, al que dice complementar, ni constituye contenido necesario o eventual del mismo, ni de la política económica general del Gobierno. Estas razones, entre otras, han llevado al Grupo Parlamentario Socialista a presentar recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes 50/1998, de 30 de diciembre; 55/1999, de 29 de diciembre; 24/2001, de 27 de diciembre, y 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Resulta realmente sorprendente que el Gobierno autor de la iniciativa y el Grupo Parlamentario que lo apoya no sólo no se hayan planteado la utilización del instrumento legislativo cuestionado —recuérdense los reiterados informes de diversos órganos consultivos del Estado y de la propia Secretaría de Estado de Hacienda—, sino que la Ley ahora objeto de consideración ahonda en la concepción omnicomprensiva del contenido y funciones de la «Ley de Acompañamiento» y en la infracción de principios y valores básicos de nuestro sistema constitucional como son el principio democrático y el respeto de los derechos de las minorías.

En este sentido, el informe del Consejo Económico y Social de 7 de octubre de 2003, entre otras cosas, dice:

... el menoscabo de la seguridad jurídica que provoca el uso de una Ley que regula una profusión de materias normativas dispersas de difícil localización y entendimiento para el ciudadano obligado por ellas. La inseguridad jurídica se acrecienta con la difusa frontera existente con una Ley de Presupuestos Generales del Estado que emprende acompasadamente reformas normativas de contenido similar. CES. Pág. 41, párrafo 2.º

Más adelante añade:

Igualmente, cabe señalar que la confluencia de materias dispares en un mismo cuerpo legislativo y la modificación parcial de la legislación resultan perjudiciales para su análisis, por lo que este Consejo se ve obligado a no poder realizar una valoración global del texto objeto de Dictamen. CES. Pág. 41, párrafo 3.º

Continúa:

... Por otro lado, esta Ley no se limita a aspectos directamente relacionados con la ejecución del Presupuesto y se utiliza, en ocasiones, para introducir modificaciones normativas de calado que exceden de su carácter de complementariedad a la Ley de Presupuestos, como es el caso, por ejemplo, de las numerosas modificaciones parciales introducidas cada año en el Régimen Económico Fiscal de Canarias o las modificaciones de carácter contable que afectan al código de Comercio. CES. Pág. 41, párrafo 4.º

Y para terminar con las citas de este órgano:

Respecto a la valoración del alcance y significado de las medidas concretas, la ausencia de una Memoria económica, y la insuficiencia en este aspecto de la Memoria explicativa que tan sólo hace referencia en algunos casos a que la medida no supone coste económico alguno o incremento del gasto público, impiden conocer la cuantificación económica de las principales medidas que se pretenden incorporar en la Ley. Dicha falta, tal y como se expone más adelante en las observaciones particulares, resulta especialmente llamativa en el caso de las tasas, puesto que constituye un requisito legalmente establecido. CES. Págs. 41, párrafo 5.º, y 42.

Por lo que hace al Consejo de Estado, en su informe de 9 de octubre de 2003, afirma en lo relativo a la tramitación del expediente que se somete a su consideración:

... falta del preceptivo informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda... o de cualquier otro estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad de la regulación proyectada, al margen de la Memoria explicativa que acompaña al anteproyecto... CE. Pág. 9, párrafo 2.º

Continúa:

... se echa en falta en el expediente una Memoria económica con la estimación del coste de las medidas propuestas. CE. Pág. 9, párrafo 3.º

Frente a una valoración meramente formalista del problema que se suscita, dice:

A la vista de lo anterior, debe ponerse de manifiesto la parquedad en el procedimiento de elaboración de la norma, procedimiento que no es sólo un requisito formal, sino que constituye una garantía para el acierto y oportunidad de la disposición de que se trata. La urgencia en la tramitación de esta Ley y las especiales características de la llamada Ley de Medidas no son justificación suficiente de la inobservancia de este procedimiento, especialmente cuando se trata de una norma de la relevancia y amplitud de contenido como la sometida a dictamen. CE. Pág. 9, párrafo 5.º

Por lo que hace a las consideraciones de técnica legislativa sostiene:

Este Consejo considera que no es una solución correcta ni adecuada la de incluir en una misma «sedes materiae» cuestiones de tan diferente naturaleza como las que se regulan en el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social... y que no siempre encuentran su común razón de ser en el objetivo de «una mejor y más eficaz

ejecución del programa económico del Gobierno en los distintos ámbitos en que aquél desenvuelve su acción» (como indica la exposición de motivos). Muy frecuentemente, las modificaciones proyectadas responden a motivos completamente ajenos a la ejecución de los presupuestos estatales a los que «acompañan» o de la política económica del Gobierno. CE. Pág. 11, párrafo 1.º

Y para terminar:

... Como ya ha reiterado este Consejo en otros dictámenes, «razones de seguridad jurídica y de buena técnica legislativa aconsejan que todas las normas y, muy en especial, aquellas que tienen rango de Ley, nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación, y vivan dentro de ella hasta que sean sustituidas por otras. Resulta perturbador para los destinatarios del derecho objetivo —nunca excusados del cumplimiento de las Leyes— que la producción normativa quede

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». CE. Pág. 11, párrafo 2.º

En el Proyecto de Ley para el año 2004 destaca, además, la creciente tendencia a la introducción de regulaciones cuya entrada en vigor se pospone a fechas posteriores al 1 de enero de 2004 —por ejemplo, modificaciones del IVA y del Régimen Económico Fiscal de Canarias, 1 de septiembre de 2004, modificación del Código de Comercio y de la Ley de Sociedades Anónimas, 1 de enero de 2005—, por lo que ya ni formalmente se acude a la necesidad de que las medidas que se proponen deben estar en vigor el primer día del año correspondiente.

Por lo expuesto, el Grupo Parlamentario Socialista solicita la devolución al Gobierno del Proyecto objeto de la presente enmienda a la totalidad.

Edita: **Congreso de los Diputados**

Calle Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 60 00. Fax: 91 429 87 07. <http://www.congreso.es>

Imprime y distribuye: **Imprenta Nacional BOE**

Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

Teléf.: 91 384 15 00. Fax: 91 384 18 24

Depósito legal: **M. 12.580 - 1961**

