

**DICTAMEN 10/2003 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE  
ANDALUCÍA, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE  
SE APRUEBAN MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS.**

**APROBADO POR EL PLENO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA CELEBRADA EL  
DÍA 8 DE OCTUBRE DE 2.003**

- I. ANTECEDENTES**
- II. CONTENIDO**
- III. CONSIDERACIÓN PREVIA**
- IV. OBSERVACIONES GENERALES**
- V. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**
- VI. CONCLUSIONES**

## **I. ANTECEDENTES**

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por el que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de materias económicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 12 de septiembre de 2003 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Excm. Sra. Consejera de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, solicitando emisión de Dictamen por el procedimiento de urgencia sobre el Anteproyecto de Ley por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Economía y Desarrollo de dicho Institución, en la misma fecha de entrada en el Consejo.

## **II. CONTENIDO**

El Anteproyecto de Ley en su Exposición de Motivos, reconoce que la misma contiene medidas fiscales y administrativas no relacionadas directamente con el contenido propio de la Ley de Presupuestos, sin embargo en cuanto instrumento necesario para el cumplimiento de los objetivos de política económica reflejados en esta, justifica su inclusión en un texto independiente como norma complementaria de carácter legal.

La Ley consta de 44 artículos, distribuidos en tres Títulos, relativos a "Tributos cedidos", "Tributos propios" y "Medidas administrativas", completándose con una disposición adicional, una transitoria y dos disposiciones finales. El articulado se distribuye de la siguiente forma:

### **Título I: "Tributos cedidos" (artículos 1 a 10). Dos capítulos.**

El primer Capítulo está dedicado a diversas normas de ordenación de diferentes tributos cedidos, dividiéndose a su vez en cuatro secciones.

En la Sección primera, se establecen dos nuevas deducciones de la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, una por adopción de hijos en el ámbito internacional y la otra para sujetos pasivos con discapacidad.

En la Sección segunda, se establece, en relación con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, una reducción autonómica para cónyuges y parientes directos, que sean residentes en la Comunidad Autónoma, por herencias de patrimonios no superiores a 500.000 euros; siempre que la base imponible del sujeto pasivo sea igual o inferior a 125.000 euros y su patrimonio preexistente no supere los 402.678,11 euros.

En la Sección tercera, en relación al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en su modalidad de Actos Jurídicos Documentados, establece un tipo de gravamen reducido del 0,3 % para las Sociedades de Garantía Recíproca con domicilio social en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por último, en la Sección cuarta, en relación con la Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, se disminuye la cuota fija de determinadas máquinas recreativas.

En el Capítulo segundo, se aprueban una serie de normas de gestión tributaria que afectan a determinadas obligaciones formales de suministro de información tributaria relacionadas con el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados, y el Impuesto sobre la Venta Minorista de Determinados Hidrocarburos.

## **Título II: "Tributos Propios" (artículos 11 a 32). Seis capítulos.**

En el Capítulo I se establece una bonificación en las tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía por la utilización de medios telemáticos para su presentación y pago, con el fin de fomentar la utilización de los mismos.

En el Capítulo II se crea una nueva tasa por expedición de tarjetas vinculadas al sistema de tacógrafo digital.

El Capítulo III contempla la creación de la tasa por la acreditación de actividades de formación continuada de profesiones sanitarias.

El Capítulo IV establece la creación de la tasa por la solicitud de autorización de ensayos clínicos y de estudios postautorización observables para medicamentos de uso humano.

El Capítulo V determina la modificación de la cuota tributaria de la tasa por expedición de títulos académicos y profesionales.

Por último, en el Capítulo VI se introducen diversas modificaciones relacionadas con la tasa por servicios administrativos sobre la propiedad intelectual.

### **Título III: "Medidas Administrativas" (Artículos 33 a 44). Siete Capítulos.**

El Capítulo I, relativo a medidas presupuestarias y de control, aborda la modificación de los artículos 40 y 79 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En el sentido de, por un lado, permitir la incorporación automática al estado del Presupuesto del ejercicio siguiente de toda clase de transferencias finalistas; y, por otro, introduciendo un nuevo apartado referido a la organización de la Intervención General de la Junta de Andalucía.

En el Capítulo II se introducen dos disposiciones en materia de contratación administrativa, cuyo objetivo es contribuir al fomento de la integración laboral de las personas con discapacidad.

En el Capítulo III, con el objetivo de adaptar las normas sobre contratación administrativa a las directivas comunitarias, se dispone la aplicación de la regulación en materia de preparación y adjudicación de los contratos de obras, suministros, y consultoría y asistencia y de los servicios, para todas aquellas empresas y entidades vinculadas o dependientes de la Junta de Andalucía que, sea cual sea su naturaleza jurídica, tengan la condición de "poder adjudicador".

Así mismo se dispone la aplicación de las normas previstas en los artículos 112 y 115 de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, relativas al procedimiento de reintegro de subvenciones y ayudas públicas, a las subvenciones concedidas por el Instituto de Fomento de Andalucía.

En el Capítulo IV se adoptan medidas en materia de expropiación forzosa, en el sentido de que se produzca la declaración implícita de urgente ocupación de los bienes y adquisición de derechos, cuando el procedimiento afecte a proyectos de infraestructuras hidráulicas de abastecimiento de agua, saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas, y de encauzamiento y defensa de márgenes y riberas en áreas urbanas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Capítulo V introduce modificaciones a dos artículos de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública, relacionadas con la fórmula de cálculo de las retribuciones que deban computarse por días naturales o correspondan a pagas extraordinarias cuando el periodo de servicios prestados sea inferior a seis meses. Asimismo, se establece la modificación de un artículo de la Ley 7/1996, de 31 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, relacionado con la fórmula de

cálculo del valor de la hora aplicable en determinadas deducciones a practicar en las retribuciones de los funcionarios.

En el capítulo VI se establece la realización de un informe preceptivo de evaluación de impacto de género en la tramitación de todos los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno. De otra parte, se dispone que los órganos colegiados consultivos y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía deberán contemplar en su creación, modificación o renovación, una composición con participación paritaria de mujeres y hombres.

Finalmente, en el Capítulo VII se modifica el régimen sancionador de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 100/2003, de 2 de junio.

***Disposición adicional única.***

Se modifica el plazo de resolución y notificación del procedimiento sancionador en materia de carreteras.

***Disposición transitoria única.***

Establece el régimen de aplicable a los procedimientos administrativos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley.

***Disposición final primera.***

Autoriza al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley.

***Disposición final segunda.***

Establece como fecha de entrada en vigor de la Ley el 1 de enero de 2004, aplicándose a los hechos imposables realizados a partir de dicha fecha.

### **III. CONSIDERACIÓN PREVIA.**

El presente Dictamen del CES-A se realiza al texto del Anteproyecto de Ley remitido por la Excm. Sra. Consejera de Economía y Hacienda al Consejo Económico y Social de Andalucía, con fecha 12 de septiembre de 2003, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre. En opinión del citado Consejo la inclusión de nuevos preceptos en el texto del Anteproyecto con posterioridad a la emisión del presente Dictamen podría vaciarlo de contenido al haber sido emitido teniendo en consideración un texto incompleto. Además, podría generar también la no deseable circunstancia de que el texto posterior contuviera materias de índole socioeconómica que no habrían sido conocidas por el CES-A en el momento procedimentalmente oportuno.

Por este motivo, el Consejo entiende necesario, en defensa de la efectividad de su propia tarea legalmente establecida, prevenir al legislador sobre esta posible práctica, ya que, de producirse posteriores inclusiones en el texto remitido, o modificaciones de relevancia sobre lo ya dictaminado, el presente Dictamen perdería parte de su razón de ser y de su utilidad.

### **IV. OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL.**

El Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas remitido al CES-A responde a la técnica legislativa propia de las llamadas “Leyes de Acompañamiento”, que se aprueban simultáneamente y por igual procedimiento que la propia de Presupuestos y sobre cuya pertinencia y adecuación, en cuanto práctica legislativa, este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en años anteriores.

La utilización de esta técnica normativa pone muchas trabas al preceptivo periodo de información pública, y sobre todo, hace inviable el que podría considerarse el trámite parlamentario ordinario, necesario para aprobar normas de trascendencia para el desarrollo socioeconómico de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Una adecuación procedimental que el CES-A considera indiscutible en razón del mayor tiempo disponible, del mejor conocimiento público y de la posibilidad del contraste de pareceres que el mismo propicia. No ha sido así, como ya ha sucedido en años anteriores, en lo que respecta al Anteproyecto que ahora se somete a Dictamen del Consejo. Por este motivo, el CES-A entiende, reiterando opiniones ya emitidas en anteriores ocasiones, que la utilización del procedimiento de urgencia y la vinculación del anteproyecto a la peculiar dinámica, consultiva y parlamentaria, de la propia Ley de Presupuesto debería limitarse a aquellos casos o materias cuya condición lo haga plenamente justificable.

Lo que acaba de decirse encuentra refrendo en el propio texto del Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen. En efecto, en él, junto a preceptos que podrían entenderse estrechamente vinculados a las previsiones de tipo presupuestario y que, en consecuencia, hacen justificada su inclusión en un Anteproyecto de la naturaleza del que ahora se dictamina, se encuentran otras previsiones o conjuntos normativos de muy diversa condición, naturaleza, fundamento e intenciones. Y, entre ellas, algunas que ni siquiera tienen una trascendencia económica o presupuestaria; lo que evidencia esa falta de conexión con la norma presupuestaria anual y, en consecuencia, su discutible encaje en una Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, desvirtuando la función, aceptada sólo con las cautelas propias que se derivan de esa necesaria e imprescindible conexión, que se asigna, tanto por la propia norma como por la doctrina jurisprudencial, a las Leyes de esta naturaleza e intención.

Por otra parte, y si una, entre otras muchas, de las manifestaciones del derecho constitucional de participación de los ciudadanos en las cuestiones públicas es la posibilidad de tener un fácil conocimiento y un acceso informativo fluido a las tareas que desempeñan los órganos constitucionales, la heterogeneidad del contenido del Anteproyecto de Ley, con la dispersión normativa que ello necesariamente conlleva, tampoco facilita a los ciudadanos afectados el seguimiento, no tanto del trámite de aprobación sino, sobre todo, de las consecuencias normativas de la misma y de la incidencia de tales reformas en sus respectivas esferas jurídicas individuales. Con la consecuencia, en opinión del CES-A, de un posible impacto negativo sobre la seguridad jurídica.

En tercer lugar, el Consejo entiende que todo Anteproyecto de Ley de medidas vinculado funcionalmente a la anual Ley de Presupuestos, en cuanto sometido a consulta, debería ir acompañado, por razones derivadas de su complejidad y de su indudable impacto económico, de una pertinente Memoria Explicativa, donde se justifique y razone de manera suficiente la necesidad de llevar a cabo cada una de las propuestas que se pretendan introducir, así como la idoneidad de los medios previstos para alcanzar tales fines. De la misma forma y por razones semejantes, el Anteproyecto de Ley debería ir igualmente acompañado de una Memoria Económica en la que se cuantifique de manera adecuada, clara y suficiente, los efectos de las medidas previstas.

Por estas últimas razones, el CES-A considera que hubiese sido más pertinente que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía hubiese acordado la remisión del expediente completo, y en especial las Memorias Económica y Explicativa que acompañan a todo Anteproyecto normativo; y más aún en el caso de una Ley de esta naturaleza, dada su complejidad y trascendencia. Lo anterior, unido a la falta de documentación ya señalada supone una importante limitación en el alcance del Dictamen emitido, por lo que expresamente debemos hacer la salvedad de que la ausencia de comentarios en relación con algunos de los contenidos del articulado de la norma no implica necesariamente la conformidad con los mismos.

## **V. OBSERVACIONES AL ARTICULADO.**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

EL Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen se encuentra precedido de una Exposición de Motivos. Pese a su relativa amplitud, el CES-A entiende que dicha Exposición de Motivos no cumple de forma adecuada la función que se encomienda a estas justificaciones de la iniciativa normativa. Más en concreto, el Consejo habría valorado de forma positiva el que se hubiera explicado con mayor detalle y profundidad, los fundamentos de las distintas modificaciones normativas que se incorporan al articulado. Por el contrario, la redacción actual de la Exposición de Motivos impide conocer, con el necesario alcance, los objetivos, las causas, y los argumentos en que se sustenta la propuesta.

## **TÍTULO I. TRIBUTOS CEDIDOS.**

### **CAPÍTULO I. NORMAS DE ORDENACIÓN.**

#### **Sección 1ª. Impuesto sobre las rentas de las personas físicas.**

##### **Artículo 1. Deducciones por adopción de hijos en el ámbito internacional.**

El artículo establece deducciones para adoptantes en el ámbito internacional con la finalidad de atenuar los elevados costes que normalmente suponen estos procedimientos. Aunque el CES-A considera oportuno el objetivo de facilitar este tipo de adopciones que se persigue con las medidas propuestas, estima, en cambio, que por la reducida cuantía de la deducción su efectividad práctica puede ser muy escasa. Asimismo, por su carácter de deducción en el IRPF difícilmente impulsaran los procedimientos de adopción internacional que se pretenden fomentar.

En consecuencia, el CES-A considera que estas medidas serían probablemente más efectivas si se articularan a través de ayudas directas a los sujetos pasivos que se pretenden favorecer.

En todo caso, al poseer la Comunidad Autónoma de Andalucía capacidad normativa en el ámbito fiscal, sería muy deseable que ésta se utilizase, de forma más intensa, como un complemento amplificador y potenciador de la más genérica política familiar. Como es sabido, otras Comunidades Autónomas ejercen esta capacidad normativa, mediante



deducciones por nacimiento de hijos o por familia numerosa, en cuantías superiores a las vigentes en Andalucía. El presente Anteproyecto de Ley de medidas fiscales y administrativas podría haber sido, en opinión del CES-A, una buena oportunidad para igualar el tratamiento fiscal, en estas materias, de los residentes en Andalucía con el de los de otras Comunidades.

## **Artículo 2. Deducción por sujetos pasivos con discapacidad.**

Cualquier medida, como la que ahora se propone, que se establezca a favor de los discapacitados es juzgada positivamente por el CES-A. Sin embargo, la cuantía de la deducción prevista sólo alcanza los cincuenta euros; lo que, sin duda, ha de considerarse muy reducida y de una eficacia práctica igualmente pequeña. Es discutible que los efectos favorables que la deducción en examen pudiera tener sobre el tratamiento fiscal del discapacitado beneficiario, vaya a suponer una aportación cuantitativamente relevante respecto de las cargas económicas y sociales que estas personas soportan.

La deducción sólo se aplica en los casos en que el propio discapacitado es el sujeto pasivo del impuesto. Lo que excluye del beneficio, aunque sea tan escaso como se ha puesto de manifiesto en el párrafo anterior, a las unidades familiares y a los sujetos pasivos que tengan a su cargo a una persona discapacitada; lo que, sin duda, constituye una carga económica para tales núcleos familiares, tanto mayor cuanto más alto sea el grado de incapacidad. Por tanto, para el CES-A hubiera sido deseable que esta deducción se aplicara tanto a los sujetos pasivos del impuesto que estuvieran afectados por la discapacidad, como a los sujetos pasivos de quienes dependan económicamente tales personas, incrementando las deducciones existentes.

Por último, aunque la deducción se limite a los sujetos discapacitados, en términos generales y no sólo estrictamente laborales, como así se desprende de la remisión de este artículo al art. 148 de la Ley General de la Seguridad Social, el carácter uniforme del beneficio, independiente del grado de incapacidad, es en opinión del CES-A poco adecuado, ya que no establece diferencias entre los grados de incapacidad, siendo así que las dificultades de todo tipo, incluidas las económicas, que sufren los discapacitados se incrementan, sin duda, a la par que el grado de incapacidad. La previsión de un beneficio económico gradual, relacionado con el nivel de la incapacidad, quizás hubiera sido, en opinión del Consejo, más correcta.

## **Sección 2ª. Impuesto sobre sucesiones y donaciones.**

### **Artículo 3. Reducción autonómica para cónyuge y parientes directos por herencias de patrimonio no superiores a 500.000 euros.**

Los sujetos pasivos afectados por esta medida son efectivamente los de renta media-baja por lo que el CES-A estima oportuno la introducción de medidas fiscales que intenten beneficiar a este colectivo.

Pese a ello, el CES-A, considera que sería conveniente modificar este artículo, pues su actual redacción resulta algo confusa, imprecisa y de difícil comprensión. Es cierto que, cuando se manejan normas técnicamente complejas, y que forman parte de un conjunto normativo más amplio, resulta casi inevitable la remisión de unas a otras, como una forma de simplificar el texto y ahorrar repeticiones. No obstante, la inclusión de hasta cuatro remisiones normativas en el texto del artículo lo convierte en un precepto poco diáfano. Lo que, como en todas las situaciones en las que la claridad y precisión normativas quedan afectadas, podría dar lugar a una situación de inseguridad jurídica tanto respecto del contribuyente como del aplicador de la norma.

A juicio del CES-A, la actual redacción del penúltimo párrafo del artículo no es lo suficientemente precisa al estar formulada de manera incompleta, ya que ésta reproduce los mismos requisitos que deben concurrir en el sujeto pasivo para la obtención de la reducción, con independencia de que el patrimonio del causante sea inferior o superior a 500.000 euros. Asimismo, la redacción del último párrafo del artículo, resulta confusa, no quedando claro si este se refiere a una reducción de la base imponible hasta alcanzar el 100 por 100 de la misma, en función del límite cuantitativo a que se refiere el apartado c).

Por otro lado, el Grupo II del CES-A es de la opinión que mantener la regulación actual dada a este impuesto por la Junta de Andalucía, incluida la modificación prevista en el presente Anteproyecto de Ley, significaría una mayor carga fiscal y, por tanto, una situación de desventaja comparativa para los ciudadanos y empresas de nuestra Comunidad, en un contexto generalizado de supresión gradual del mismo por parte de las demás Comunidades Autónomas de España.

Por ello, este grupo solicita la supresión para 2004 del mencionado impuesto en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Un impuesto que además recae sobre patrimonios que tributaron en el momento de su obtención o generación.

#### **Sección 4ª. Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar.**

##### **Artículo 7. Tipos tributarios y cuotas fijas.**

El sector del juego de Andalucía se encuentra desde hace años en una situación de estancamiento, sometido a una alta presión fiscal, que ha provocado una notable pérdida de competitividad en las empresas que se dedican a estas actividades, teniendo consecuencias negativas para la actividad empresarial y el empleo

Por otra parte, estando estas actividades incardinadas en el sector de Turismo y Ocio, el CES-A considera que deberían arbitrarse medidas presupuestarias, al igual que para las actividades turísticas y de ocio, de las que podrían beneficiarse las empresas, tales como subvenciones para modernizar los equipos e instalaciones, o fundaciones que reviertan en una mejora de imagen, por citar dos ejemplos. Se trataría de una forma de establecer una mínima correspondencia entre la aportación de estas actividades a los ingresos autonómicos y el apoyo que puedan recibir de la administración autonómica.

Por todo lo anterior, el CES-A solicita una reducción de la presión fiscal a la que se encuentran sometidas estas actividades y, en cualquier caso, que anualmente se deflacten los tramos de la base imponible a la que se le aplican los diferentes tipos de gravamen establecidos en la tasa fiscal sobre el juego, al objeto de no incrementar la presión fiscal sobre el sector por un mero efecto inflacionista, así como eliminar el efecto del recargo autonómico sobre la tasa fiscal sobre el juego.

También, se solicita la supresión del impuesto sobre el bingo, implantado en el año 2000 con la finalidad de ayudar a paliar el déficit presupuestario del referido ejercicio, y que, pese a ello, sigue manteniéndose en la actualidad.

## **CAPÍTULO II. NORMAS DE APLICACIÓN DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS.**

#### **Sección 3ª. Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos.**

##### **Artículo 10. Declaración anual informativa.**

Una vez más, a pesar de lo positivo de la medida que se pretende adoptar con este artículo, el CES-A entiende, sin embargo, que quizás no sea el Anteproyecto de Ley el lugar más adecuado para materializarla. La inclusión de una norma como la presente, puramente instrumental, puede considerarse una manifestación más de la discutible técnica normativa utilizada, como ya se ha puesto de manifiesto en el contenido de las anteriores “Observaciones Generales”.

## **TÍTULO II. TRIBUTOS PROPIOS.**

### **CAPÍTULO I. BONIFICACIÓN EN LAS TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA POR LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS TELEMÁTICOS PARA SU PRESENTACIÓN Y PAGO.**

#### **Artículo 11. Bonificación en las tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma por la utilización de medios telemáticos para su presentación y pago.**

Aun tratándose de una estimable intención de fomentar el uso de medios telemáticos en el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los ciudadanos, el CES-A considera que la cuantía de la bonificación es muy reducida, estimando que hubiese sido más correcto fijar un porcentaje, o, al menos, una cierta graduación entre las distintas tasas y precios existentes y la bonificación aplicable.

Para la más correcta comprensión de éste artículo hubiese sido conveniente contar con la debida Memoria Explicativa en la que se especificarán los criterios que han determinado la cuantía de la bonificación establecida en las tasas. Ya que si la cuantía fija establecida como deducción, corresponde al coste estimado del servicio dejado de prestar por parte de la Junta de Andalucía, consecuencia de realizar la solicitud y pago de las tasas mediante la utilización de medios telemáticos, resultando por lo tanto dicho coste independiente del importe de la cuota a pagar, carecería de oportunidad el comentario realizado en el párrafo anterior.

### **CAPÍTULO II. TASA POR LA EXPEDICIÓN DE TARJETAS VINCULADAS AL SISTEMA DE TACÓGRAFO DIGITAL.**

#### **Artículo 12. Creación.**

El reciente Reglamento (CE 1360/2002 y anexo 1b) aprobado por la Comisión Europea obliga al uso del tacógrafo digital para todos los vehículos comerciales de nueva matriculación a partir de junio de 2004 y con una carga a partir de 3,5 toneladas, así como para autocares con más de nueve asientos. Esto supone ciertamente un avance tecnológico que permite ampliar la calidad y la seguridad del transporte, si bien este instrumento hace más complejos los procesos de conducción y de gestión empresarial.

Por este motivo, el CES-A considera que su implantación y uso obligatorio debiera facilitarse, y en ningún caso gravarse, como se pretende realizar en el Anteproyecto de Ley, con tasa alguna. En todo caso, la instauración de este nuevo tributo por parte de la

administración autonómica andaluza debiera tomar como referencia, para determinar el importe de la cuota, la cuantía de veinticuatro euros establecida por el Comité Nacional de Transportes.

### **CAPÍTULO III: TASA POR ACREDITACIÓN DE ACTIVIDADES DE FORMACIÓN CONTINUADA DE LAS PROFESIONES SANITARIAS.**

#### **Artículos 17-22.**

Parece ser que la fijación de esta tasa en el Anteproyecto de Ley se deriva de la aprobación del Decreto 203/2003, de 8 de julio por el que se regula el procedimiento de acreditación de las actividades de formación continuada de las profesiones sanitarias. Debido, a la falta de una definición clara del concepto de formación continuada de los profesionales sanitarios, en el citado Decreto y en el Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, se desconoce que tipo de formación se pretende gravar con esta tasa. Por tanto, el CES-A estima que debería suprimirse esta tasa por los problemas que se derivan de la indefinición de las actividades afectadas.

### **TÍTULO III. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS.**

#### **CAPÍTULO II. MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN.**

##### **Artículo 35. Adjudicación a empresas que contraten personas con discapacidad.**

El CES-A estima muy loable las medidas que fomenten la incorporación y permanencia de los discapacitados al mercado de trabajo. La calidad de esa incorporación, sin embargo, depende en gran medida de las características del contrato de trabajo y de su duración. Por ello, el Consejo considera que debería tenerse en cuenta no sólo el número de trabajadores discapacitados en la plantilla de la empresa en el momento de acreditar su solvencia técnica en los procedimientos de contratación, sino también a la permanencia de estas personas discapacitadas al menos durante la duración del contrato que le ha sido adjudicado por la Administración Autonómica.

Por otra parte, el CES-A considera conveniente la posibilidad de incluir en este artículo un mecanismo incentivador similar que prime a las empresas que mantengan o creen empleo en Andalucía.

### **Artículo 36. Reserva de contratos a Centros y entidades de carácter social.**

La medida incluida en este artículo por la que se reserva un porcentaje de contratos adjudicados a Centros Especiales de Empleo podría ser de difícil aplicación práctica, dada la exigencia de la inscripción registral, sobre todo referida a las entidades sin ánimo de lucro que tengan por objeto la integración laboral de las personas con discapacidad. Lo que a la postre puede dificultar excesivamente la adjudicación de los contratos. Por ello el CES-A propone la supresión de este artículo. O, en su caso, una modificación transitoria, hasta tanto el requisito registral pueda cumplirse de manera ágil, en el sentido de adoptar al respecto una medida similar a la recogida en el artículo 35, es decir, que en igualdad de condiciones a la hora de adjudicar se prefiera a centros de estas características y entidades de carácter social.

De continuar el artículo, en opinión del CES-A, deberían incluirse también en estas reservas de contratos a la entidades sin ánimo de lucro que tengan por objeto la integración laboral de los colectivos con riesgos de exclusión social. Así como, que se señalasen los criterios o causas por los que el Consejo de Gobierno puede modificar el porcentaje de reserva establecido en el artículo.

### **Artículo 37. Sometimiento a la legislación administrativa de contratos de entidades vinculadas o dependientes de la Junta de Andalucía.**

A juicio del CES-A, sería conveniente que se estableciese con claridad a qué se hace referencia exactamente con la expresión “entidades vinculadas o dependientes de la Junta de Andalucía”, ya que el referente amplificador utilizado (la expresión “cualquiera que sea su naturaleza jurídica”), unido a la identificación de tales entidades como titulares del “poder adjudicador” (pese a su definición en las normas comunitarias), puede llevar a confusión y a cierta inseguridad jurídica en cuanto a las entidades afectadas. Una adaptación de esos parámetros a la realidad de esas entidades en la Comunidad Autónoma podría ser conveniente, aunque no se acuda a una enumeración nominal y sí a una relación de supuestos.

Más concretamente, de considerarse incluido el IFA, debería tenerse en consideración los posibles perjuicios que podrían ocasionarse a su actuación y a las empresas y entidades privadas que de él dependen, pues al participar en el tráfico mercantil con sujeción a las normas administrativas verían su actuación y funcionamiento fuertemente afectados.

Por otra parte, la Ley 13/ 2003, de 23 de mayo, ha creado e incorporado un nuevo tipo de contrato a los establecidos en la Ley de Contratos de la Administraciones Públicas, el contrato de concesión de obra pública, modalidad que no recoge el artículo 37 del Anteproyecto de Ley. Por lo cual, el CES-A considera necesaria su inclusión, sobre todo

dada la repercusión que este tipo de contrato tendrá en el ámbito de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, en especial en la adjudicación de las obras públicas.

## **CAPITULO V. MEDIDAS EN MATERIA DE FUNCIÓN PÚBLICA.**

### **Artículos 40. Liquidación de derechos económicos por días y cálculo de la paga extraordinaria en determinados supuestos**

#### **Artículo 41. Cálculo del valor hora aplicable a la deducción de retribuciones**

Las modificaciones introducidas en los arts. 40 y 41 del Anteproyecto, en la medida en que sustituyen divisores estándares, anteriormente recogidos tanto en la Ley de Ordenación de la Función Pública como en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 1996, por divisores reales, para el cálculo, tanto de los derechos económicos devengados por días, como de las pagas extraordinarias y como del valor hora aplicable en la deducción, tienen un efecto negativo sobre las cuantías a percibir por los funcionarios públicos afectados. En efecto, el sustituir el divisor estándar de 180 días, para el cálculo de las pagas extraordinarias, por 182 o 183 días, según los años y los períodos semestrales considerados, provoca un valor diario de la retribución más bajo; algo semejante sucede en la sustitución del divisor de 30 días por el número real de días del mes de que se trate (en mayor proporción, de 31 días). A juicio del CES-A, y en razón de las consecuencias negativas de las modificaciones, considera conveniente su supresión.

## **CAPÍTULO VI. MEDIDAS EN MATERIA DE GÉNERO.**

### **Artículo 42. Informe de evaluación del impacto de género.**

Con respecto a este artículo y al siguiente, hemos de reiterar lo ya señalado anteriormente en el apartado de “Observaciones Generales” en relación con el uso inadecuado de la técnica legislativa de la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, con funciones prácticas de acompañamiento a la Ley de Presupuestos. Algo que alcanza una especial trascendencia en los temas referidos a las acciones que son instrumento de las políticas de igualdad. Una materia como la señalada justifica una regulación más completa, ordenada y sistemática, más allá de la adición, en una norma de medidas fiscales y administrativas, de un par de artículos de tan dispar contenido como el que exige un informe evaluador acerca del impacto de toda norma en la cuestión del género, y el que impone la paridad en los órganos consultivos y de asesoramiento de la Administración autonómica.

En todo caso, el CES-A estima que se deberían recoger en el artículo los criterios básicos que deben inspirar el informe de evaluación del impacto por razón de género. A la vez que propone que del mismo modo que se contempla la necesidad de un informe de evaluación de impacto por razón de género en la tramitación de proyectos de ley y de reglamentos, se propone la inclusión de un trámite similar en un informe de evaluación de impacto en la generación de empleo y de la actividad económica. Dicha proposición deriva de la importancia que para la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene la consecución del pleno empleo (artículo 12.3.1º del Estatuto de Autonomía), sin desconocer por ello la que también tiene la consecución de la efectiva igualdad entre el hombre y la mujer andaluces (artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía).

#### **Artículo 43. Composición paritaria de órganos consultivos y de asesoramiento de la Junta de Andalucía.**

En cuanto a la redacción que se propone en el Anteproyecto de Ley, no parece lógico que el legislador intente condicionar la creación, modificación o renovación de los órganos colegiados consultivos y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía a la existencia de una paridad puramente cuantitativa, ni tampoco que pretenda limitar o condicionar la libertad de las organizaciones participantes en estos órganos a la hora de designar sus representantes. De lo contrario, podría darse la circunstancia de que la efectiva conformación de la representación de una organización en un órgano consultivo o de asesoramiento pudiera verse mermada o imposibilitada porque ésta no contara con la proporción exigida de hombres y mujeres, en igualdad de condiciones y con capacitación, competencia y preparación idóneas para ser sus representantes.

Pese a lo dicho, de forma contradictoria con la identificación de la igualdad con la paridad cuantitativa, en el párrafo segundo del mismo art. 43, la paridad dejar de ser de aplicación obligatoria, al establecer que: *"A tal efecto, ambos sexos estarán representados por, al menos, un 40 por 100 de los miembros que no sean designados en función del cargo público que desempeñen"*. Se trata de una excepción que parece justificarse sobre la presunción de que las personas designadas para un cargo público lo han sido en función de su competencia, capacidad o preparación, cualidades éstas que lo hacen idóneas para el desempeño del cargo. De esta forma, la actual redacción del artículo 43 hace primar la idoneidad y capacitación de las personas sobre una posible exigencia de paridad.

Este mismo razonamiento es el que, a nuestro entender, debería aplicarse también con respecto a la composición de los órganos consultivos y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía. Así, con el artículo 9.2 de la Constitución Española como trasfondo, el artículo 12 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su apartado primero, establece que *"La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su*



*plenitud y facilitará la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social”.*

Según lo anterior, resulta preciso buscar la armonización entre los principios que incentivan y propician la igualdad de oportunidades con la necesaria idoneidad exigible a los representantes de cada una de las organizaciones integrantes de los órganos de participación, así como con el respeto y la garantía de la libertad de cada organización para designar sus representantes en función de los acuerdos adoptados por sus respectivos órganos de gobierno, en virtud de sus propios y legítimos criterios.

Por consiguiente, el CES–A solicita la supresión de este artículo del Anteproyecto de Ley, y la remisión de esta medida a la elaboración de un texto normativo específico sobre la materia que se dirija, como se recoge en la Exposición de Motivos del presente Anteproyecto de Ley, al “fomento de la igualdad real y efectiva de las mujeres, eliminar cualquier forma de discriminación y fomentar la participación de las mujeres en la vida social, cultural y económica dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

## **CAPÍTULO VII. MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN SANCIONADOR DE LA LEY 2/1989, DE 18 DE JULIO, POR LA QUE SE APRUEBA EL INVENTARIO DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA Y SE ESTABLECEN MEDIDAS ADICIONALES PARA SU PROTECCIÓN.**

### **Artículo 44. Infracciones y sanciones.**

Con la redacción propuesta de los apartados 26.1 e) y 26.2 c) se eliminan las excepciones que existen en la normativa actual donde se prohíbe igualmente la instalación de los elementos a que se refieren los dos apartados citados, exceptuando, sin embargo, de esa prohibición “*los contemplados en el plan de uso público y los autorizados por la Agencia de Medio Ambiente*” (actual Consejería de Medio Ambiente).

De eliminar estas excepciones, podría restringirse la posibilidad de realizar las instalaciones descritas en los Espacios Naturales Protegidos, lo que impediría el desarrollo de algunas actividades que requieren este tipo de “elementos artificiales” en los espacios naturales protegidos, como son la ganadería y las actividades de ocio, ya que no se contemplaría en el ordenamiento jurídico ningún procedimiento de autorización. Debe recordarse que la protección de espacios naturales no debe ser incompatible con el desarrollo económico y social sostenible de sus poblaciones y las de su entorno.

En opinión del CES-A no es adecuada la utilización a estos efectos del concepto jurídico “suelo no urbanizable” que pertenece al ámbito urbanístico y que está definido en la legislación urbanística como un suelo en el que concurren determinadas circunstancias que lo hacen merecedor de una especial protección, o un suelo que es considerado inadecuado para el desarrollo urbano por el planeamiento urbanístico. Este régimen no impide que en el suelo no urbanizable se puedan realizar instalaciones y desarrollar actividades autorizadas por la normativa de aplicación, por ejemplo las instalaciones necesarias en las explotaciones agrícolas.

Por otro lado, la redacción propuesta podría provocar una no deseable situación de desorden e incoherencia jurídica, dada la descoordinación que podría producir la aplicación de conceptos urbanísticos en la legislación medioambiental, costas, aguas, etc, pues ésta, al entender del CES-A, se basa en la equiparación errónea del concepto suelo no urbanizable con el de suelo protegido desde la perspectiva medioambiental.

Por ello, el CES-A solicita una nueva redacción a estos apartados que incluyesen, nuevamente, estas excepciones.

26.1 e): “La instalación, en suelo no urbanizable que forme parte de alguno de los espacios objeto de protección espacial de la presente Ley o esté sujeto a algún régimen especial de protección ambiental conforme al artículo 46.1 b) y c) de la LOUA, de elementos artificiales de carácter permanente o temporal cuyo desmontaje por medios ordinarios no produzca daño al terreno o no exija restauración, excepto los contemplados en el Plan de Ordenación y de Uso y Gestión y los autorizados por la administración competente en materia de medio ambiente”

26.2 c): “La instalación, en suelo no urbanizable que forme parte de alguno de los espacios objeto de protección espacial de la presente Ley o esté sujeto a algún régimen especial de protección ambiental conforme al artículo 46.1 b) y c) de la LOUA, de elementos artificiales de carácter permanente o temporal cuyo desmontaje produzca daño al terreno o exija restauración, excepto los contemplados en el Plan de Ordenación y de Uso y Gestión y los autorizados por la administración competente en materia de medio ambiente”

Así mismo sería conveniente completar el artículo 26 1 c) con la expresión “que en todo caso deberán estar debidamente señalizados”.

## **VI. CONCLUSIONES.**

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Anteproyecto de Ley por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

Sevilla a 8 de octubre de 2003

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

VºBº  
LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix