

D I T A M E

Ditame
8/11

sobre o anteproxecto de

Lei de medidas fiscais e administrativas



APROBADO POLO PLENO O 19 DE OUTUBRO



Este documento está tamen dispoñible en
www.ces-galicia.org

ANTECEDENTES

1.- En data 20 de setembro de 2011, tivo entrada no Consello Económico e Social oficio do presidente da Xunta de Galicia remitindo, para o seu preceptivo ditame, o anteproxecto de Lei de medidas fiscais e administrativas.

2.- O texto do borrador foi enviado ao presidente e aos membros da Comisión Sectorial nº 2: *Sector público e benestar social* para a elaboración da correspondente proposta de ditame. Así mesmo, tal como establece o Regulamento de Réxime Interno do CES, deuse conta á Comisión Permanente da entrada de solicitude de ditame.

3.- O día 22 de setembro, o seu presidente convoca á Comisión Sectorial nº 2 para o 7 de outubro de 2011, co fin de iniciar os traballos de reflexión sobre a proposta de ditame.

4.- A Comisión Sectorial, na súa sesión 12/11, de data 14 de outubro de 2011, acorda aprobar a proposta de ditame e remítea á presidencia do Consello para a súa tramitación.

5.- A presidenta do CES, de acordo coa Comisión Permanente do organismo, convoca o Pleno do Consello que, na súa sesión 8/11, de 19 de outubro de 2011, e tras coñecer o texto remitido, acorda aprobar o seguinte

DITAME

sobre o anteproxecto de Lei de medidas fiscais e administrativas.

ESTRUTURA E CONTIDO

O anteproxecto da **Lei de medidas fiscais e administrativas**, que contempla un amplo conxunto de medidas referidas a diferentes áreas de actividade que contribúen á consecución de determinados obxectivos de orientación plurianual perseguidos a través da execución orzamentaria, consta de 30 artigos distribuídos en dous títulos, unha disposición transitoria, unha derogatoria e catro disposicións derradeiras.

O **Título I** está dedicado ás “*Medidas fiscais*” (artigos 1 ao 10), e se divide en dous capítulos. O primeiro refírese aos “*tributos cedidos*” (artigos 1 ao 5) e o segundo aos “*tributos propios*” (artigo 6 ao 10).

O **Título II** “*Medidas administrativas*” (artigos 11 ao 30), divídese en seis capítulos, dedicados, respectivamente, ao “*réxime orzamentario das Entidades do sector público*” (artigos 11 ao 16), “*subvencións*” (artigos 17 ao 19), “*xogo*” (artigos 20 ao 24), “*medio ambiente*” (artigos 25 e 26), “*ordenación farmacéutica*” (artigos 27 ao 29) e á “*saúde*” (artigo 30).

A **disposición transitoria única** establece a continuación ata a súa finalización dos procedementos de avaliación de efectos ambientais que se estean tramitando á entrada en vigor desta lei.

Na **disposición derogatoria** salienta a derogación da Lei 7/1997, de 11 de agosto, de protección contra a contaminación acústica, establecendo un prazo máximo dun ano para a aprobación dun decreto no que se adapte a normativa europea e estatal básica e se establezan as normas adicionais de protección que sexan oportunas.

No que atinxe ás **disposicións derradeiras**, modifícase a lei 8/2009, de 22 de decembro, pola que se regula o aproveitamento eólico e se crean o canon eólico e o Fondo de Compensación Ambiental. Cómpre salientar a ampliación de protección do medio ambiente ás que pode destinarse o devandito Fondo e a incorporación ao texto da lei dunha nova disposición transitoria que permite a suspensión da tramitación dos procedementos de autorización de parques eólicos dende o anuncio de exposición pública da proposta de ampliación do ámbito da Rede Natura 2000.

CONSIDERACIÓNS XERAIS

1.- O CES considera inadecuada a técnica lexislativa que se traza con este anteproxecto e os problemas que suscita o uso dunha Lei que regula unha profusión de materias distintas, provocando inseguridade xurídica ao incrementar a dispersión das normas reguladoras, o que dificulta a súa localización e entendemento por parte das persoas obrigadas por elas. Ao mesmo tempo, dificultaselle a este Consello a realización dunha avaliación global do texto obxecto de Ditame.

2.- O CES debe sinalar ademais que algunhas das leis que se modifican agora teñen sido recentemente ditaminadas por este consello.

3.- Asemade, o CES quere resaltar que o vencellamento político deste anteproxecto coa Lei de Orzamentos de Galicia para 2012, obriga ao trámite polo procedemento de urxencia, cando unha parte considerable das disposicións recollidas no mesmo semella non requirilo.

4.- A estas dificultades se engade a ausencia na documentación do informe existente da Asesoría Xurídica Xeral.

5.- Estas circunstancias levan ao CES a considerar necesario salientar que a ausencia de observacións particulares a algunha das normas cuxa modificación se contempla no anteproxecto, non implica necesariamente a conformidade deste Consello co seu contido.

6.- Sen prexuízo do antedito, o CES valora positivamente que o anteproxecto se teña sometido, como corresponde legalmente, ao trámite do preceptivo ditame deste organismo, trámite que foi eludido no exercicio precedente.

7.- Polo que se refire ás taxas, recollidas no artigo 7 do anteproxecto, o CES quere manifestar a falta de oportunidade ante a introdución xeneralizada de novas cargas económicas á cidadanía e ao tecido empresarial, nun momento no que as dificultades polas que atravesan as empresas e familias falan por si soas, pois introdúcense, por unha parte, novas taxas, modifícanse á alza outras e introdúcense na súa configuración elementos que poderían vulnerar o principio de equivalencia regulado no artigo 11 da Lei 6/2003, do 9 de decembro, de taxas, prezos e exaccións reguladoras da Comunidade Autónoma de Galicia.

8.- O CES detecta erros na utilización da escrita do idioma galego, polo que recomenda que o anteproxecto sexa sometido a unha corrección lingüística. Asemade, considera necesario revisar o texto no tocante ao tratamento de xénero, de xeito que expresións como «usuarios» se cambien por «persoas usuarias», «usuarios e usuarias»...

CONSIDERACIÓNS PARTICULARES

Exposición de motivos

O CES suxire que se corrixa a última frase do cuarto parágrafo (“*se ben se incorporan outras de carácter e organización administrativa*”) así como no sétimo parágrafo a frase “*co obxecto de forma significativa*”.

O CES considera que debería engadirse un novo parágrafo á exposición de motivos, no que se faga constar que o anteproxecto someteuse ao preceptivo ditame do Consello Económico e Social de Galicia.

O CES estima que a explicación da finalidade desta lei resulta, nalgún aspecto da regulación, lacónica e carente de motivación.

Artigo 1.- Imposto sobre a renda das persoas físicas

En relación coa modificación do Imposto da Renda das Persoas Físicas, o CES considera oportuna a medida de suprimir o requisito de posuír alomenos o 1% do capital de empresas en expansión no mercado alternativo bursátil, xa que permitirá que se poidan beneficiar dela un maior número de beneficiarios investidores.

Artigo 2.- Imposto sobre transmisións patrimoniais e actos xurídicos documentados

No artigo 2, no apartado dous e seguintes, o CES cre que é preciso clarificar se se está facendo referencia á primeira vivenda habitual ou simplemente a unha vivenda habitual.

O CES valora positivamente:

- A equiparación dos créditos hipotecarios aos préstamos hipotecarios en relación cos beneficios fiscais.
- A dedución do 100% en actos xurídicos documentados (AXD) nos supostos de novacións de préstamos e créditos permitindo gozar dela non só

nos casos en que a persoa usuaria cambia de entidade financeira senón tamén agora nos casos en que a entidade coa que mantén o préstamo ou crédito mellora as condicións financeiras do mesmo.

– A conversión en indefinida da dedución en AXD para a constitución de préstamos hipotecarios destinados á cancelación doutros préstamos que foron destinados á adquisición de vivenda.

Artigo 3.- Taxa fiscal sobre o xogo

No artigo 3, páx. 18. No apartado un, cómpre corrixir a numeración errónea de «tres. Devengo» por «catro. Devengo».

Nos artigos 3 e 6, nas páxinas 23 á 36 dise: «*As empresas titulares de salas de bingo que non reduzan o seu cadro de persoal medio con residencia habitual en Galicia durante o exercicio 2012 poderán acollerse ao tipo reducido*». O CES entende que sería conveniente revisar o texto para evitar entrar en contradición co artigo 19 da Constitución e demais normas concordantes.

En relación cos xogos e concursos difundidos mediante radio ou televisión e nos que a súa participación se realice mediante servizos de telecomunicacións sobretarifados ou con tarificación adicional, o CES considera que a ampliación da base imponible do imposto aos importes da sobretarifación supón un preocupante interese pola recadación destas modalidades de concursos que nada ten que ver cunha política tendente á protección das persoas consumidoras e dos seus lexítimos intereses económicos. Ante un aumento da recadación por este concepto (sobretarifación) o CES entende que as medidas de control dos requisitos de duración de chamada ou mesmo do momento no que comece os cobros dos sobrecustos poderían relaxarse.

Artigo 7. Modificación da Lei 6/2003, do 9 de decembro, de taxas, prezos e exaccións reguladoras da Comunidade Autónoma de Galicia.

No que atinxe ao apartado 40) o CES considera que debe haber un erro, xa que na actualidade non está prevista a renovación da tarxeta sanitaria por non ter caducidade. Con todo, enténdese esaxerada a taxa de 10 euros prevista para a reposición da tarxeta sanitaria, toda vez que é un documento imprescindible para recibir asistencia. O CES propón que se elimine a devandita

taxa cando menos para os supostos de reposición nos que non concorran responsabilidade da persoa usuaria.

Artigo 8.- Canon da auga e coeficiente de vertedura.

O CES valora positivamente que se fagan modificacións na liña de establecer exencións tanto para as familias con persoas en risco de exclusión social como para as entidades sen ánimo de lucro. Non obstante, segue sen darse resposta a demandas como a xa manifestada no seu Ditame 1/10 sobre o anteproxecto de Lei de augas de Galicia, onde se fai referencia, no caso das “Deducións de cota” (artigo 54), á inclusión neste apartado dos fogares con todos os seus membros no paro. Debe terse en conta que nesta situación de crise as persoas demandantes de emprego non teñen porque ter a consideración de persoas en risco de exclusión social.

Partindo do feito de que é unha boa medida a exención do canon da auga nas situacións que se reflicten, tal medida debería producir efecto a partir de que se acrediten os requisitos aos que a norma se refire. En todo caso, en lugar de facer mención a que *“terá efectos a partir do primeiro día natural do terceiro mes seguinte á súa acreditación”* debería referirse a que terá aplicación *“a partir do primeiro día natural do mes seguinte á súa acreditación”*.

Artigo 10.- Xestión das débedas polos tributos sobre a auga

O CES considera que a nova regulación establece unha situación de total indefinición por canto verte pouca luz no que se refire á memoria que determine o “umbral de antieconomicidade”, cando o concepto xa podería ser obxecto de definición na Lei; hai unha referencia á “política xeral na materia”, sen que se aporten criterios na mesma Lei, ademais de non especificarse cal é a “normativa correspondente” nin que rango terá.

Por outra parte, o anteproxecto debería concretar o artigo da Lei de Réxime Financeiro e Orzamentario de Galicia ao que se refire (artigo 23.5).

Artigo 21.- Autorización da publicidade das actividades de xogo

No que atinxe á “autorización da publicidade das actividades de xogo”, o CES entende que se produce unha maior permisividade cara esta publicidade que na normativa anterior. Así, faise referencia a unha “autorización previa” cuxos requisitos e condicións déixanse para norma regulamentaria.

Considérase que a Lei xa debería ter un contido necesario, establecendo os devanditos requisitos ou cando menos os criterios orientativos para a autorización da devandita publicidade.

Artigo 25.- Instrumentos de ordenación do territorio obxecto de avaliación ambiental estratéxica.

En opinión do CES a modificación do artigo 5, letra a, da lei 6/2007, de 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia, deixaría unha excesiva marxe de discrecionalidade en favor da Administración.

Artigo 26. Clasificación do grao de protección dos proxectos, obras e actividades suxeitas a trámite de avaliación da incidencia ambiental.

O CES non acada a ver con claridade a razón da desaparición do grao de protección denominado “avaliación de efectos ambientais”, da Lei 1/1995, do 2 de xaneiro, de protección ambiental de Galicia, cando, por outra parte, tampouco está o suficientemente explicitado no preámbulo. Esta figura era obxecto de regulación nos artigos 10 a 12 da mesma Lei, e foi desenvolvida a través do Decreto 327/1991, de 4 de outubro, de avaliación de efectos ambientais para Galicia.

A desaparición desta figura deixa unha certa lagoa legal, descoñecendo as implicacións que poida ter.

Artigo 27º.- Medidas horarios servizos de garda farmacéutica

O CES considera que coa redacción dada a este novo apartado e tendo en

conta a actual tendencia á concentración dos PACs, as persoas usuarias dos núcleos máis illados poderían quedar sen o servizo de farmacia de garda, obrigando ás persoas usuarias a ter que desprazarse para poder acceder ao servizo. A xuízo do CES, ao engadir este novo apartado 5 ao artigo 17 da lei 5/1999, do 21 de maio, de ordenación farmacéutica de Galicia se deixaría claramente a porta aberta a non garantir a prestación xustamente a un colectivo social ou unhas áreas xeográficas que requiren de medidas de apoio, non de negación -pola vía dos feitos- de acceso a un servizo importante.

Sen prexuízo do anteriormente sinalado, a inclusión do novo apartado 5 no artigo 17 non prevé a consulta ás organizacións de consumidores do ámbito territorial que recolle o precepto ou no seu defecto do Consello Galego de Consumidores e Usuarios. O CES propón que a autorización requira, en todo caso, da necesaria consulta cos representantes das persoas usuarias.

Artigo 28.- Medidas relativas á atención farmacéutica nos hospitais, nos centros asistenciais sociais e nos psiquiátricos.

O CES considera que este artigo modifica substancialmente o recollido no texto do apartado 2 do artigo 31 da Lei 5/1999, do 21 de maio, de ordenación farmacéutica de Galicia, e polo tanto propón a retirada desta modificación e o mantemento da obriga de que os centros de 50 ou máis camas deberán ter un servizo propio de farmacia hospitalaria.

En opinión do CES, a medida recollida neste anteproxecto non debería xustificarse tan só con criterios económicos, como argumenta na propia exposición de motivos, senón que a asistencia sanitaria debe prestarse tamén atendendo a criterios de calidade e suficiencia asistencial. A propia Consellería de Sanidade nalgunhas das súas publicacións fai referencia a diversas medidas que teñen por obxecto o feito de que os doentes reciban o mellor tratamento ao menor prezo posible como son, entre outras, as medidas de xestión, adecuación de protocolos ou compras centralizadas.

Asemade, hai que ter en conta o impacto directo que a aplicación da modificación deste artigo puidera ter na redución do emprego.

Artigo 30.- Titulares do dereito á protección da saúde e a atención sanitaria.

O CES considera que debe manterse o texto vixente do apartado 1 do artigo 4 da Lei 8/2008, do 10 de xullo, xa que a modificación que introduce o anteproxecto implicaría un alonxamento da idea da sanidade ou asistencia sanitaria como dereito básico e universal, endurecendo as condicións para o acceso, supoñendo unha regulación que implica un recorte respecto da situación actual.

Asemade, o Consello Económico e Social de Galicia entende que, con carácter xeral, esta redacción podería estar en contradición coa Disposición adicional sexta “Extensión do dereito á asistencia sanitaria pública” da recentemente publicada Ley 33/2011, de 4 de outubro, General de Salud Pública.

Disposición derogatoria

No concernente á derogación da Lei 7/1197, de 11 de agosto, de protección contra a contaminación acústica, así como a súa normativa de desenvolvemento, e ao establecemento tan só dun compromiso de adoptar unha disposición legal unicamente con rango de Decreto que adapte á normativa e estableza as normas adicionais oportunas, o CES considera que iso puidera impedir salvagardar na Comunidade Autónoma o principio de legalidade na tipificación de infraccións e regulación das sancións cuxo obxecto específico sexan as actividades xeradoras de contaminación acústica á que se refire o artigo 28.1 da Lei 37/2003.

Disposicións derradeiras

Considerando a definición que do termo “derradeira” fai o Dicionario da Real Academia Galega, o CES entende que estas disposicións deberíanse cualificar como “Finais”.

Disposición derradeira primeira

En relación á creación de subescalas dentro das escalas de seguridade e

saúde no traballo ao obxecto de recoller as singularidades que presentan en canto a titulación das distintas disciplinas preventivas, limitase, respecto da redacción inicial, o número de titulacións universitarias que dan acceso ás subescalas de seguridade no traballo e de hixiene industrial, limitación non contemplada na lexislación vixente.

O Real Decreto 39/1997, de 17 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento dos Servizos de Prevención, establece que para desempeñar as funcións relativas ao nivel superior, será preciso contar cunha titulación universitaria oficial, sen especificar cal, e posuír unha formación mínima acreditada de carácter oficial nas diferentes especialidades preventivas, que é a que acredita como prevencionista para poder desempeñar estas funcións.

A xuízo do CES, limitar o acceso ás subescalas de seguridade no traballo e de hixiene industrial unicamente a determinadas titulacións universitarias, supón na práctica impedir o acceso á función pública a moitas persoas cualificadas legalmente nas diferentes especialidades preventivas para o exercicio das labores de técnico en prevención de riscos laborais.

Disposición derradeira terceira

En relación á modificación no artigo 21 da Lei de Augas, o CES entende que a normativa anterior era máis clarificadora en canto ao alcance da norma, ao deslindar os termos contratación e concesión. Asemade, cómpre salientar que na propia exposición de motivos nin sequera se alude á eliminación da referencia aos supostos de “concesións”.

Santiago de Compostela, 19 de outubro de 2011

Vº e P.
A PRESIDENTA

O SECRETARIO XERAL

Asdo.: Corina Porro Martínez

Asdo.: Juan José Gallego Fouz

VOTO PARTICULAR

Voto particular que presenta a Confederación de Empresarios de Galicia

Os conselleiros do grupo segundo, integrado polos representantes da Confederación de Empresarios de Galicia (CEG), queren manifestar a través da presentación do presente voto particular algunhas observacións que na súa opinión se deberon ter en conta no texto do ditame, así como o seu rexeitamento a algunhas das consideracións particulares deste último.

Os integrantes do grupo segundo queren manifestar que as observacións discrepantes se refiren só ás que a seguir se mencionan, estando de acordo co resto do texto do ditame.

Artigo 25º. Instrumentos de ordenación do territorio obxecto de avaliación ambiental estratéxica.

No texto do anteproxecto modifícase a letra a) do artigo 5 da Lei 6/2007, do 11 de maio, de medidas urxentes en materia de ordenación do territorio e do litoral de Galicia, que queda redactado como segue:

“a) Os instrumentos de ordenación do territorio regulados na Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia, agás os proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal que serán obxecto de avaliación ambiental cando así o decida o órgano ambiental mediante decisión motivada, pública e axustada aos criterios establecidos polo anexo II da Lei 9/2006, do 28 de abril.”

A nova redacción supón un cambio importante, porque antes era obrigatoria, en todo caso, a avaliación ambiental nos proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal agás que desenvolvesen un plan sectorial previamente sometido a avaliación. Agora, estipúlase que será obrigatoria segundo o estableza ou non o órgano ambiental. Deste xeito, aínda que parece que se estaría a abrir a posibilidade de que esa avaliación poida evitarse de xeito amplo, na práctica dependerá da vontade do órgano ambiental.

En opinión do grupo segundo, debería incluírse no ditame a proposta de establecer **a exención no caso de proxectos sectoriais de incidencia supra-municipal cuxo plan sectorial previo xa se informase.**

En opinión do grupo segundo, de non incluírse esta modificación, existiría o risco de que de novo se pida avaliación para un proxecto cuxo plan sectorial previo xa se avaliasse.

Artigo 27º.- Medidas sobre horarios dos servizos de garda farmacéutica.

No texto do ditame, o Consello Económico e Social (CES) considera que coa redacción dada ao novo apartado 5 do artigo 17 da Lei 5/1999, do 21 de maio, de ordenación farmacéutica de Galicia, as persoas usuarias dos núcleos máis illados poderían quedar sen o servizo de farmacia de garda, e isto obrigaría as persoas usuarias a ter que desprazarse para poder acceder ao servizo. A xuízo do CES, ao engadir este novo apartado 5, deixaríase claramente a porta aberta a non garantir a prestación xustamente a un colectivo social ou a unhas áreas xeográficas que requiren de medidas de apoio, non de negación —pola vía dos feitos— de acceso a un servizo importante.

O grupo segundo discrepa das consideracións efectuadas a este respecto e comparte os motivos da proxectada regulamentación que non son outros que evitar situacións incoherentes e procurar unha mellor racionalización do gasto no sector.

Coa posibilidade que arbitra o novo apartado 5 do artigo 17 da Lei 5/1999, do 21 de maio, de ordenación farmacéutica de Galicia, preténdese dar resposta a unha maior flexibilidade en casos excepcionais, corrixindo así as ineficiencias que a actual regulamentación está a provocar. Nótese ademais que a medida ten un carácter excepcional e vinculada a que se asegure un adecuado servizo ao usuario tendo en conta as diferentes necesidades de asistencia farmacéutica.

Por estes motivos, en opinión do grupo segundo, débese eliminar a devandita consideración do texto do ditame do CES.

Artigo 28º.- Medidas relativas á atención farmacéutica nos hospitais, nos centros de asistencia social e nos psiquiátricos.

No texto do ditame considérase que este artigo modifica substancialmente o recollido no texto do apartado 2 do artigo 31 da Lei 5/1999, do 21 de maio, de ordenación farmacéutica de Galicia, e, polo tanto, propónse a retirada desta modificación e o mantemento da obriga de que os centros de 50 ou máis camas deberán ter un servizo propio de farmacia hospitalaria.

O grupo segundo discrepa desta consideración ao artigo 28 do texto do ditame, polas seguintes argumentacións:

A proposta de elevar de 50 a 100 o ratio de camas para o establecemento obrigatorio dun servizo de farmacia hospitalaria harmoniza este criterio co recollido na ampla maioría das normativas autonómicas de ordenación farmacéutica (Cataluña, País Vasco, Estremadura, rexión de Murcia, A Rioxa, Valencia, Madrid, Navarra, Castela-León, Castela-A Mancha, Aragón, Illas Baleares e Canarias).

En segundo lugar, a medida mellora a capacidade do control do gasto farmacéutico, facilitando o cumprimento da normativa tanto por dispoñibilidade de medios profesionais coma por custos.

Con maior abastanza, nótese que se ben é certo que a vixente Lei 29/2006, do 26 de xullo, de garantías e uso racional dos medicamentos, non establece ningún límite obrigatorio, a antiga Lei 25/1990, do 20 de decembro, do medicamento, si establecía este límite en 100 ou máis camas.

Por estes motivos, o grupo segundo considera que debe eliminarse a devandita consideración particular ao artigo 28 do texto do ditame.



Este documento está tamen dispoñible en
www.ces-galicia.org

