

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA EL AÑO 2005

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

Los Presupuestos Generales del Estado fundamentan su marco normativo básico en nuestra Carta Magna, la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, así como en la Ley General Presupuestaria y en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El Tribunal Constitucional, ha ido precisando el contenido posible de la ley anual de Presupuestos Generales del Estado y ha venido a manifestar que existe un contenido necesario que está constituido por la determinación de la previsión de ingresos y la autorización de gastos que pueden realizar el Estado y entes a él vinculados o de él dependientes en el ejercicio de que se trate. Junto a este contenido necesario, cabe la posibilidad de que se añada un contenido eventual, aunque estrictamente limitado a las materias o cuestiones que guarden directa relación con las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gasto o los criterios de política económica general, que sean complemento necesario para la más fácil interpretación y más eficaz ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de la política económica del Gobierno.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional señala que el criterio de temporalidad no resulta determinante de la constitucionalidad o no de una norma desde la perspectiva de su inclusión en una Ley de Presupuestos. Por ello si bien la Ley de Presupuestos puede calificarse como una norma esencialmente temporal, nada impide que ocasionalmente puedan formar parte de la Ley preceptos de carácter plurianual o indefinido.

De otro lado, en materia tributaria el apartado 7 del artículo 134 de la Constitución dispone que la Ley de Presupuestos no puede crear tributos aunque si modificarlos cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Las materias que queden al margen de estas previsiones son materias ajenas a la Ley de Presupuestos Generales del Estado. De esta forma, el contenido de la Ley está constitucionalmente acotado -a diferencia de lo que sucede con las demás Leyes, cuyo contenido resulta, en principio, ilimitado- dentro del ámbito competencial del Estado y con las exclusiones propias de la materia reservada a Ley Orgánica.

Consecuentemente, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005 regula únicamente, junto a su contenido necesario aquellas disposiciones que respetan la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido eventual.

La delimitación constitucional del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, unida a la necesidad o conveniencia de introducir modificaciones en el ordenamiento jurídico que no eran materia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, dio lugar a partir del año 1993, a la tramitación simultánea a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, de una Ley ordinaria denominada Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Sin embargo, con el transcurso de los años, las Leyes de Medidas han ido alcanzado una gran extensión y junto a ella una notable heterogeneidad. Así, las mismas han incluido materias tan dispares como las tributarias, las ligadas directamente a la gestión de los ingresos o los gastos, la contratación pública, la

organización administrativa, la regulación de los mercados o incluso las hipotecarias, por solo citar algunos ejemplos.

La promulgación de una ley de estas características dificulta, sin duda, su conocimiento real por los ciudadanos, lo cual no contribuye a fortalecer el principio de seguridad jurídica.

Junto a ello debe valorarse igualmente que su técnica de elaboración -compasada a la Ley de Presupuestos aunque separada de ella- su volumen, brevedad en los plazos y acumulación al trabajo de elaborar la propia Ley de Presupuestos ha conducido a que el protagonismo de las Cortes, como representantes de la soberanía popular, no hay alcanzado el nivel deseado.

El Consejo de Estado se ha manifestado con contundencia en su crítica a la Ley de Medidas desde el punto de vista de la técnica legislativa y así podemos citar su Memoria de 1999 donde señalaba lo siguiente:

“El Consejo de Estado percibe las graves distorsiones que, con creciente intensidad, se siguen de la periódica incorporación al ordenamiento jurídico - incorporación, a veces, asistemática y por aluvión- de innovaciones normativas heterogéneas y dispares en cuanto a su relevancia e, incluso, en cuanto al fundamento -correcto o no- de su inserción en tan singulares instrumentos legales, como son las llamadas leyes de <<acompañamiento>> a las de Presupuestos Generales del Estado o leyes de medidas usualmente identificadas como <<fiscales, administrativas y del orden social>>.

(...) Por lo demás, el empleo de esta técnica legislativa no hace sino aumentar la dispersión normativa existente; dispersión que dificulta el conocimiento de 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. 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>>”

Por todo ello, el Gobierno ha optado este año por remitir a las Cortes únicamente la Ley de Presupuestos, reservando a otros proyectos legislativos, con coherencia sistemática interna y tramitados por los procedimientos legislativos habituales, las reformas que sean precisas. Se pretende con ello mejorar la calidad de nuestra legislación, facilitando así su conocimiento por los ciudadanos y potenciando el principio de seguridad jurídica. Con esta decisión se refuerza el control democrático que el parlamento debe de ejercer sobre la iniciativa legislativa del Gobierno.

El cumplimiento de los criterios de la jurisprudencia constitucional sobre el contenido necesario de la Ley de Presupuestos se hace compatible con una nueva orientación de la política económica encaminada a impulsar un nuevo modelo de crecimiento, dentro del marco de estabilidad presupuestaria establecido por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. Las medidas que se incluyen en esta Ley tienen por objetivo, en primer lugar, contribuir al aumento de la productividad de la economía española y, por otra parte, reforzar el gasto social en determinadas áreas en las que las necesidades son particularmente urgentes.

La Ley de Presupuestos para 2005 contiene el punto de partida de la reorientación del gasto hacia programas para el impulso de la productividad, que se manifiesta a través de tres tipos de medidas: la inversión pública en infraestructuras, el esfuerzo en investigación, desarrollo e innovación tecnológica y la ampliación de las becas educativas en todos los niveles. En definitiva se trata de incrementar el capital público y humano, contribuyendo a aumentar el potencial de crecimiento de la economía española.

La presente Ley refleja también el carácter social que el gobierno quiere dar a su política económica, a través del desarrollo de medidas que permitan la mejora del bienestar y de la cohesión social, asegurando que los beneficios del crecimiento lleguen a todos los ciudadanos. En este sentido, el incremento previsto del fondo de reserva financiado con el superávit de la Seguridad Social es una garantía de sostenibilidad del sistema público de pensiones, en la línea marcada por el llamado Pacto de Toledo. Por otra parte, se consolida el proceso de separación de fuentes de financiación del sistema de Seguridad Social con un importante incremento de la aportación estatal a los complementos para las pensiones mínimas. Finalmente, una de las medidas sociales más destacadas es el considerable aumento que registra la política de vivienda, cuyo fin es garantizar el derecho de todos los ciudadanos a acceder a una vivienda digna.

Por el lado de los ingresos, la principal medida que se adopta es la actualización de las tarifas del Impuesto sobre el Renta de las Personas Físicas para evitar el incremento de la presión fiscal que ha venido suponiendo la práctica de mantener constante la tarifa a pesar de la elevación de las rentas nominales por efecto de la inflación.

La Ley acomoda este conjunto de medidas dentro de un compromiso con la estabilidad cuyos efectos positivos sobre las expectativas redundan a favor del crecimiento económico y la creación de empleo. El objetivo de estabilidad presupuestaria para el período 2005-2007 fue fijado en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de junio de 2004 y se aprobó por los Plenos del Congreso y del Senado en las sesiones de 17 y 22 de junio respectivamente. Este Acuerdo proyecta una senda de superávit para el conjunto de las Administraciones Públicas pasando del 0,1 por ciento del PIB en 2005 al 0,4 por ciento en 2007. Además, se fijó el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado en 124.525,6 millones de euros, 6,2 por ciento más que el año anterior, manteniendo así el peso relativo del Estado en la economía.

II

El contenido esencial de la Ley de Presupuestos se recoge en el Título I “De la aprobación de los Presupuestos y sus modificaciones”, por cuanto que en su Capítulo I, bajo la rúbrica “Créditos iniciales y financiación de los mismos” se aprueban la totalidad de los estados de ingresos y gastos del sector público estatal y se consigna el importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado.

En este Capítulo I al definir el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado se tiene en cuenta la clasificación que de los Organismos Públicos se realiza en la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, así como en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, clasificación que se hace presente a lo largo del contenido de la Ley. La distribución de los fondos atiende, en cambio, a la finalidad perseguida con la realización del gasto, distribuyéndose por funciones.

El ámbito de los Presupuestos Generales del Estado se completa con el presupuesto de gastos de funcionamiento e inversiones del Banco de España, que, de acuerdo con su legislación específica (artículo 4.2 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España), no se consolida dentro de los Presupuestos del sector público estatal.

El Capítulo II contiene las normas sobre la modificación y ejecución de créditos presupuestarios, las limitaciones presupuestarias y los créditos vinculantes que han de operar durante el ejercicio 2005.

El Capítulo III, de la Seguridad Social, regula la financiación de la asistencia sanitaria, a través del Presupuesto del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y de las aportaciones del Estado, al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y al Instituto Social de la Marina, así como aquellas que se destinen a la Seguridad Social, para atender la financiación de los complementos para mínimos de pensiones

III

El Título II de la Ley de Presupuestos relativo a la “Gestión Presupuestaria” se estructura en tres capítulos.

El Capítulo I regula la gestión de los Presupuestos docentes. En él se fija el módulo económico de distribución de los fondos públicos para el sostenimiento de Centros concertados y el importe de la autorización de los costes de personal de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

En el Capítulo II relativo a la “gestión presupuestaria de la Sanidad y de los Servicios Sociales”, se recogen competencias específicas en materia de modificaciones presupuestarias en el ámbito del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Asimismo, se regula la aplicación de remanentes de tesorería en el Presupuesto del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

El Capítulo III recoge otras normas de gestión presupuestaria y en él se establece el porcentaje de participación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en la recaudación bruta obtenida por su actividad propia, fijándose dicho porcentaje para 2005 en un 5 por ciento, con un máximo de 90 millones de euros.

IV

El Título III de la Ley de Presupuestos Generales del Estado bajo la rúbrica “De los gastos de personal”, se estructura en tres capítulos.

La repercusión que la estabilidad y el crecimiento sostenido de nuestra economía tienen sobre el personal al servicio del sector público se refleja en el Capítulo I, relativo al “incremento de los gastos del personal al servicio del sector

público”, que tras definir lo que constituye “sector público” a estos efectos, establece un incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público, cifrado en un 2 por ciento.

Se ha introducido como novedad reseñable la fijación el incremento al 60 por ciento del importe del complemento de destino correspondiente a una mensualidad en las pagas extraordinarias.

Se incorporan en el articulado las modificaciones legislativas necesarias para instrumentar y desarrollar los planes de pensiones de empleo y seguros colectivos con el objeto de dar cumplimiento al Acuerdo Administración-Sindicatos.

Asimismo se incluye en este Capítulo la regulación de la Oferta de Empleo Público. La presente Ley de Presupuestos Generales del Estado, al igual que la anterior, establece su regulación en un único artículo, manteniendo las restricciones a la incorporación de personal de nuevo ingreso que no podrá superar el 100por ciento de la tasa de reposición de efectivos, criterio que no será de aplicación en determinados supuestos, entre los que podemos citar las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Local y Personal de la Administración de Justicia, así como en el ámbito de las Comunidades Autónomas (las que puedan afectar a la Policía Autónoma y Funcionarios Docentes).

Se mantienen las restricciones a la contratación de personal laboral temporal y al nombramiento de funcionarios interinos, atribuyendo a las mismas un carácter rigurosamente excepcional y vinculándolo a necesidades urgentes e inaplazables. Asimismo, se mantiene el automatismo en la extinción de contratos para cubrir necesidades estacionales, con ocasión del vencimiento de su plazo temporal.

En el Capítulo II, bajo la rúbrica “de los regímenes retributivos”, se incluyen, junto a las retribuciones de los altos cargos del Gobierno de la Nación y de la Administración General del Estado, las correspondientes a los altos cargos del Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas, Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo y Consejo General del Poder Judicial. La

necesidad de inclusión de estas previsiones en la Ley de Presupuestos Generales del Estado deriva de que la aprobación de los Presupuestos de estos Órganos y, por ende, de las referidas retribuciones, ha de hacerse por las Cortes Generales. Los principios de unidad y universalidad del presupuesto exigen que esa aprobación se realice en un documento único, comprensivo de todos los gastos del Estado, que es la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El Capítulo se completa con las normas relativas a las retribuciones de los funcionarios del Estado, personal de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, y de la Seguridad Social y las relativas al incremento retributivo que experimentará el personal del sector público estatal sujeto a régimen administrativo y estatutario y el personal laboral del sector público estatal.

Junto a las reguladoras del personal al servicio de la Administración de Justicia, mención específica merecen las normas de regulación de las retribuciones de los miembros de la carrera judicial y fiscal de conformidad con lo que resulta de la Ley 15/2003, de 26 de mayo.

El Capítulo III de este Título, contiene una norma de cierre, aplicable al personal cuyo sistema retributivo no tenga adecuado encaje en las normas contenidas en el Capítulo II. Junto a ella, recoge, como en Leyes de Presupuestos anteriores, otras disposiciones en materia de régimen del personal activo relativas, entre otros aspectos, a la prohibición de ingresos atípicos y al incremento de las cuantías a percibir por los conceptos de recompensas, cruces, medallas y pensiones de mutilación.

Se mantiene la sujeción específica al procedimiento establecido en la propia Ley, que exige la emisión de informe favorable conjunto de los Ministerios de Hacienda y de Administraciones Públicas, para la determinación o modificación de las condiciones retributivas del personal laboral y no funcionario. Igualmente se regula la contratación de personal laboral con cargo a los créditos de inversiones, sólo con carácter temporal y para obras o servicios determinados.

V

Este Título no introduce novedades sustanciales, salvo un incremento por encima del general para las pensiones mínimas. El compromiso del Gobierno de mejorar la cuantía de las pensiones mínimas por encima de la revalorización general de las mismas se plasma en el cuadro de mínimos que, tanto para las de Seguridad Social como para las de Clases Pasivas del Estado, se fijan por encima de la revalorización derivada de la mera consideración de la evolución del índice de precios de consumo que operará con carácter general, situándose el incremento entre el 5 por cien y el 6,5 por cien según los casos.

Reproduciendo la estructura mantenida en ejercicios anteriores, el Título IV de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, bajo la rúbrica “De las pensiones públicas”, se divide en cinco Capítulos. El Capítulo I está dedicado a regular la determinación inicial de las pensiones del Régimen de Clases Pasivas del Estado, especiales de guerra y no contributivas de la Seguridad Social. La modificación introducida respecto de ejercicios anteriores, es la derivada de la actualización de las cuantías reflejadas en él.

El Capítulo II contiene las limitaciones al señalamiento inicial de las pensiones públicas, instrumentando un sistema de limitación máxima o “tope” a las mismas. Esta limitación es ya tradicional en nuestro sistema de pensiones, alterándose, exclusivamente, el importe del “tope”.

En el Capítulo III de este Título IV, el relativo a la revalorización y modificación de los valores de las pensiones públicas, se establece un incremento de las mismas para el año 2005 de un 2 por ciento, lo que garantiza el poder adquisitivo de los pensionistas, asegurando de esta manera los niveles de cobertura y protección del gasto social. Esta regulación se completa con el establecimiento de limitaciones a la revalorización de pensiones, coherente con el sistema de limitación de la cuantía máxima de las mismas, así como la determinación de las pensiones no revalorizables en 2005.

El Capítulo IV recoge el sistema de complementos para mínimos, que se regula en dos artículos, relativos, respectivamente, a pensiones de Clases Pasivas y pensiones del sistema de la Seguridad Social.

El Capítulo V, como en años anteriores, recoge en un único artículo la fijación de la cuantía de las pensiones no concurrentes del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.

VI

El Título V, “De las Operaciones Financieras”, se estructura en tres Capítulos, relativos, respectivamente, a la Deuda Pública, a los avales públicos y otras garantías y a las relaciones del Estado con el Instituto de Crédito Oficial.

El objeto fundamental de este Título es autorizar la cuantía hasta la cual el Estado y los Organismos Públicos pueden realizar operaciones de endeudamiento, materia que se regula en el Capítulo I, bajo la rúbrica “Deuda Pública”. Estas autorizaciones genéricas se completan con la determinación de la información que han de suministrar los Organismos Públicos y el propio Gobierno sobre la evolución de la Deuda Pública y de las cuentas abiertas por el Tesoro en el Banco de España y otras entidades financieras.

En materia de Deuda del Estado, la autorización al Gobierno viene referida a la cuantía del incremento del saldo vivo de la Deuda del Estado a 31 de diciembre. Así, para el ejercicio del año 2005 se autoriza al Gobierno para que incremente la misma, con la limitación de que el saldo vivo de dicha Deuda a 31 de diciembre del año 2005 no supere el correspondiente a 1 de enero de 2005 en más de 14.011.048,29 miles de euros, permitiéndose que dicho límite sea sobrepasado durante el curso del ejercicio previa autorización del Ministerio de Economía y Hacienda y estableciendo los supuestos en que quedará automáticamente revisado.

Respecto de la Deuda de los Organismos Públicos, se determina el importe autorizado a cada uno de ellos para el ejercicio en el Anexo III de la Ley.

En el Capítulo II, relativo a los avales públicos y otras garantías se fija el límite total de los avales a prestar por el Estado y los Organismos Públicos. Dentro de los avales del Estado merece especial mención la autorización de avales para garantizar valores de renta fija emitidos por Fondos de Titulización de Activos, orientados a mejorar la financiación de la actividad productiva empresarial, para lo cual se establece una cuantía de 1.803,04 millones de euros.

En relación con los avales a prestar por los Organismos públicos sólo se autoriza a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales a prestar los citados avales, dado el criterio restrictivo que sobre este punto establece la normativa comunitaria. Esta autorización va acompañada de la determinación de la información a suministrar por el Gobierno a las Cortes Generales sobre la evolución de los avales otorgados.

Las relaciones del Estado con el Instituto de Crédito Oficial están recogidas en el Capítulo III, y se centran en regular los reembolsos del Estado a ese Instituto, la información a suministrar a las Cortes Generales y la dotación del Fondo de Ayuda al Desarrollo, dotación que en 2005 se incrementará en 520 millones de euros.

Con independencia de la dotación anual al Fondo de Ayuda al Desarrollo, se fija, dentro del mismo artículo, el volumen de las operaciones que el Consejo de Ministros puede autorizar durante el ejercicio con cargo a dicho Fondo, que asciende, en el presente ejercicio a 672 millones de euros.

Finalmente, dentro de este Capítulo se incluye la dotación al fondo de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior, que asciende, en el año 2005, a 100.000 miles de euros.

VII

El Título VI incluye, únicamente, las disposiciones de vigencia anual a las que se remiten las Leyes sustantivas de los diferentes tributos.

Por lo que se refiere al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la principal medida que se adopta es la actualización de las tarifas para evitar el incremento de la presión fiscal que ha venido suponiendo la práctica de mantener constante la tarifa a pesar de la elevación de las rentas nominales por efecto de la inflación. Además, a efectos del cálculo de las ganancias patrimoniales, derivadas de bienes inmuebles, se incluye la actualización de los coeficientes correctores del valor de adquisición al 2 por ciento.

También se establecen las disposiciones que permiten compensar la pérdida de beneficios fiscales que afectan a determinados contribuyentes con la vigente Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, como son los arrendatarios y adquirentes de vivienda habitual respecto a los establecidos en la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En el ámbito del Impuesto de Sociedades, las medidas incluidas son, al igual que en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aquellas de vigencia anual a las que se refiere la Ley del Impuesto sobre Sociedades. Se incluye, por tanto, la actualización de los coeficientes aplicables a los activos inmobiliarios, que permite corregir la depreciación monetaria en los supuestos de transmisión. Además, se recoge la forma de determinar los pagos fraccionados del Impuesto durante el ejercicio 2005.

En el ámbito de los Impuestos Especiales se actualizan al 2 por ciento los tipos impositivos específicos de los Impuestos sobre el Alcohol y las Bebidas Alcohólicas y del Impuesto sobre las Labores del Tabaco

En materia de tributos locales se actualizan los valores catastrales de los bienes inmuebles en un 2 por ciento.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se procede a actualizar la tarifa que grava la transmisión y rehabilitación de Grandezas y Títulos Nobiliarios al 2 por ciento.

Por lo que se refiere a las tasas, se actualizan al 2 por ciento los tipos de cuantía fija de las tasas de la Hacienda estatal, excepto las tasas que se hayan creado o actualizado específicamente por normas dictadas en el año 2004. La tasa por reserva del dominio público radioeléctrico se actualiza de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002.

Se mantienen, en cambio, para el ejercicio 2005, los tipos y cuantías fijas establecidas para las tasas que gravan los juegos de suerte, envite o azar, en los importes exigibles durante 2004.

También se establecen las actividades y programas prioritarios de mecenazgo y otros incentivos de interés general a los que resultarán aplicables las deducciones y demás beneficios establecidos en la normativa vigente a la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Por último, se incluye el sistema de pagos a cuenta para el año 2005 correspondiente al sistema de asignación tributaria a la Iglesia Católica. También se fija actualizado el límite inferior para financiar actividades de interés social. Asimismo, se incorpora una disposición estableciendo el interés legal del dinero y el interés de demora tributario para el próximo ejercicio.

VIII

El Título VII se estructura en dos capítulos, dedicados, respectivamente, a entidades locales y comunidades autónomas.

Dentro del capítulo I se contienen normas relativas a la financiación de las corporaciones locales, englobando en el mismo a los municipios, provincias, cabildos y consejos insulares, así como comunidades autónomas uniprovinciales.

El núcleo fundamental está constituido por la articulación de la participación de las corporaciones locales en los tributos del Estado, tanto en la determinación de su cuantía, como en la forma de hacerla efectiva. Cabe destacar como instrumento la participación, mediante cesión, en la recaudación de determinados impuestos como el IRPF, IVA y los impuestos especiales sobre fabricación de alcoholes, sobre hidrocarburos y sobre las labores del tabaco; la participación a través del Fondo Complementario de Financiación con atención específica a la compensación a los municipios por pérdidas de recaudación en el Impuesto sobre Actividades Económicas, así como a la participación en el Fondo de Aportación a la Asistencia Sanitaria para el mantenimiento de los centros sanitarios de carácter no psiquiátrico de las diputaciones, comunidades autónomas insulares no provinciales, y consejos y cabildos insulares.

Finalmente se recoge la regulación de los regímenes especiales de participación de Ceuta y Melilla, de las entidades locales de las Islas Canarias, así como al relativo a las entidades locales de los Territorios Históricos del País Vasco y Navarra.

No obstante, esta regulación se completa con otras transferencias, constituidas por subvenciones por servicios de transporte colectivo urbano, compensación a los ayuntamientos de los beneficios fiscales concedidos a las personas físicas o jurídicas en los tributos locales, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 9 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Igualmente, se regulan las obligaciones de información a suministrar por las corporaciones locales, las normas de gestión presupuestaria, el otorgamiento de anticipos a los ayuntamientos para cubrir los desfases que puedan ocasionarse en la gestión recaudatoria de los tributos locales y la articulación del procedimiento para

dar cumplimiento a las compensaciones de deudas firmes contraídas con el Estado por las corporaciones locales.

El capítulo II articula el sistema de financiación de las comunidades autónomas.

La financiación de las comunidades autónomas de régimen común, conforme al sistema de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, se realiza a través de los siguientes mecanismos:

1º.La recaudación de tributos cedidos y tasas.

2º.La tarifa autonómica del IRPF, que se corresponde con el 33 por ciento de la tarifa total del impuesto.

3º.La cesión del 35 por ciento de la recaudación líquida producida por el Impuesto sobre el Valor Añadido correspondiente al consumo de cada comunidad autónoma.

4º.La cesión del 40 por ciento de la recaudación líquida de los impuestos especiales sobre la cerveza, sobre productos intermedios y sobre alcoholes y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre labores del tabaco, distribuidos por comunidades autónomas en función de los índices detallados en el acuerdo del Consejo.

5º.La cesión del 100 por ciento de la recaudación líquida de los impuestos especiales sobre la electricidad y sobre determinados medios de transporte, distribuidos por comunidades autónomas también en función de los índices aprobados por el Consejo.

6º.El Fondo de Suficiencia.

El Fondo de Suficiencia, principal mecanismo nivelador y de cierre del sistema tiene como finalidad cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma y su capacidad fiscal en el año base del sistema (1999).

De los mecanismos enumerados, tan sólo el Fondo de Suficiencia está constituido por recursos del Estado, los cuales se transfieren a las comunidades autónomas. En este capítulo II se contienen las normas necesarias para la realización de tales transferencias.

Con carácter específico se regula la determinación del sistema de aplicación de la garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria en el año 2003, de conformidad con lo establecido en el apartado segundo de la disposición transitoria segunda de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

Igualmente, y para las nuevas transferencias de servicios en las comunidades autónomas, se regula el régimen de transferencia correspondiente al coste efectivo del servicio asumido, así como el contenido mínimo, a estos efectos, de los reales decretos que aprueben las nuevas transferencias.

Por último, se recoge la regulación de los Fondos de Compensación Interterritorial. Se distingue entre Fondo de Compensación y un Fondo Complementario. El Fondo de Compensación es el equivalente al anterior Fondo de Compensación Interterritorial. El Fondo Complementario está destinado inicialmente a la financiación de gastos de inversión por las comunidades autónomas, pero admite la posibilidad de que las comunidades autónomas destinen las cantidades del mismo a la financiación de gastos corrientes asociados a inversiones financiadas con el Fondo de Compensación, o con las dotaciones del propio Fondo complementario.

IX

La Ley de Presupuestos Generales del Estado contiene en este Título, bajo la rúbrica “Cotizaciones Sociales”, la normativa relativa a los tipos y a las bases de

cotización de los distintos regímenes de la Seguridad Social, procediendo a la actualización de estas últimas.

El Título consta de dos artículos relativos, respectivamente, a “Bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional durante el año 2005” y a “Cotización a las Mutualidades Generales de Funcionarios para el año 2005”.

X

El contenido de la Ley de Presupuestos se completa con diversas Disposiciones Adicionales y Transitorias en las que se recogen preceptos de índole muy variada, algunas ya comentadas en los puntos anteriores.

Así, se incorpora una disposición adicional con la modificación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, estableciéndose el primer semestre de cada año como plazo para fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria, así como se completa una laguna legal a regular la aprobación del objetivo en caso de conflicto entre el Congreso de los Diputados y el Senado, todo tendrá una directa incidencia, por su mayor aproximación, en el proceso de elaboración de los presupuestos, en las previsiones macroeconómicas, y en la política económica del Gobierno del que son reflejo.

Se contiene también una modificación de la Ley 47/2003 General Presupuestaria cuyo objeto es aclarar los términos en que ha de producirse la fiscalización previa e intervención de los derechos e ingresos del Tesoro público. Esta medida tiene una incidencia inmediata en la mejora de la ejecución del presupuesto.

Normas también de contenido eminentemente presupuestario son la regularización del Proceso de liquidación del Patronato de Viviendas de la Guardia Civil así como la tradicional autorización al Gobierno para modificar la cuantía de las

subvenciones al transporte aéreo para residentes en las Islas Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla.

En materia de personal, se fijan las plantillas máximas de Militares Profesionales de Tropa y Marinería a alcanzar a 31 de diciembre del año 2005.

En materia de pensiones públicas y prestaciones asistenciales, se establecen las cuantías de las prestaciones económicas de la Seguridad Social por hijo a cargo, de las pensiones asistenciales y subsidios económicos establecidos en la Ley 13/1982, de Integración social de Minusválidos, la revalorización para el año 2005 de las prestaciones de gran invalidez del Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de las Ayudas sociales a los afectados por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH)

Como novedad y fruto de la nueva regulación del salario mínimo interprofesional, se introduce el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) para 2005.

Las normas de índole económica se refieren al interés legal del dinero, que sitúa en un 4 por ciento y al interés de demora que se fija en un 5 por ciento. Se regula asimismo el programa de fomento del empleo, así como la financiación de la formación continua. Igualmente se recogen los preceptos relativos a la Garantía del Estado para obras de interés cultural cedidas temporalmente para su exhibición en instituciones de competencia exclusiva del Ministerio de Cultura y la declaración de actividades prioritarias de mecenazgo.

El fomento del comercio exterior tiene su plasmación en sendas disposiciones adicionales relativas, una a la dotación de fondos de fomento de la inversión española en el exterior (Fondo para Inversiones en el Exterior, Fondo para Operaciones de Inversiones en el Exterior de la Pequeña y Mediana Empresa), y otra relativa al Seguro de Crédito a la Exportación.

El límite máximo de cobertura para nuevas contrataciones que puede asegurar y distribuir CESCE en el ejercicio 2005 se eleva a 4.547,28 millones de euros, excluida la modalidad de Póliza Abierta de Gestión de Exportaciones (PAGEX) y de Póliza 100.

La dotación de los fondos de fomento de la inversión española en el exterior incrementan, en conjunto, su cuantía respecto de las establecidas para el ejercicio 2004 en 90.151,82 millones de euros. El importe total máximo de las operaciones que pueden aprobar los respectivos Comités Ejecutivos, se fija en 140.000,00 miles de euros en el Fondo para Inversiones en el Exterior y en 15.000,00 miles de euros en el Fondo para Operaciones de Inversiones en el Exterior para la Pequeña y Mediana Empresa.

Especial relevancia adquiere, en el ámbito de la política económica del Gobierno, la novedosa regulación que se realiza sobre los sistemas de pagos y de liquidación de valores, el papel de la Sociedad Española de Sistemas de Pago, S.A. y la consecuente modificación de la Ley 13/1994 de Autonomía del Banco de España. Se trata de conseguir la integración de los sistemas de pago en España, pilar básico para el correcto funcionamiento del sistema financiero y de la propia estabilidad financiera, que constituye una de las funciones atribuidas a todo Banco Central y una materia directamente relacionada con la política económica, a través de los sistemas de compensación y liquidación y sistemas de pagos interbancarios en el marco de la política monetaria establecida por el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

Como en ejercicios anteriores, se prevé la realización de sorteos especiales de Lotería Nacional a favor de Cruz Roja Española y de la Asociación Española contra el Cáncer.

Se fija la cuantía de los pagos a cuenta de la Iglesia Católica, actualizándose en un 2 por ciento. Igualmente se actualiza en un 2 por ciento la cantidad mínima asignada a fines sociales.

Se incorpora como novedad el establecimiento de una dotación para la financiación de proyectos de carácter cultural, educativo y de integración social de las confesiones minoritarias.

También tiene reflejo en las disposiciones adicionales el apoyo a la investigación científica y al desarrollo tecnológico, que se manifiesta de tres formas, mediante la concesión de moratorias a las empresas que hubieran resultado beneficiarias de créditos otorgados con cargo al Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica, mediante la concesión de ayudas reembolsables para la financiación de actuaciones concertadas, y mediante la instrumentación de apoyo financiero para las empresas de base tecnológica.

Diversas disposiciones hacen referencia a la Seguridad Social tanto regulando la modificación con carácter indefinido de su Ley General, del Régimen Especial Agrario y la adquisición y pérdida de beneficios derivados de las cotizaciones, todo ello en materias directamente ligadas a la mejora en la recaudación de las cuotas de la Seguridad Social y a la configuración de las contingencias y prestaciones, que tienen conexión directa con el Presupuesto de la Seguridad Social y con su ejecución, como estableciendo una nueva ampliación del plazo de cancelación del préstamo otorgado a la misma por el Estado en la Ley de Presupuestos Generales para 1995.

Finalmente conviene destacar la extensión temporal, al año 2005, del ámbito de aplicación de la Ley 23/1999 de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo.

Con el fin de facilitar, en el marco de la política económica del Gobierno, una mejor gestión de los ingresos y gastos del Estado, la Ley introduce diversas modificaciones en el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales y en el Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Estas modificaciones, que de modo necesario y coordinado afectan a ambas leyes, consisten principalmente en la mera ampliación de determinados períodos transitorios, como el relativo a la progresiva implantación de la nueva clasificación catastral de los bienes inmuebles o

el de gestión estatal de la competencia municipal para determinar la base liquidable del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Junto a ello, se amplía la información de que dispone el Catastro en relación con la titularidad de determinados derechos sobre los citados bienes en aquello que resulta imprescindible para que los servicios de asistencia al contribuyente puedan desempeñar su labor, en el marco de la gestión de los ingresos del Estado, de manera adecuada.

La Ley se cierra con un conjunto de disposiciones transitorias relativas a la indemnización por residencia del personal al servicio del sector público estatal, a la absorción de los Complementos Personales y Transitorios, y a la gestión de créditos presupuestarios en materia de Clases Pasivas.