



EKONOMIA ETA OGASUN
SAILA

Ekonomia, Aurrekontu eta Kontrol
Ekonomikoko Sailburuordetza
Kontrol Ekonomikoko Bulegoa

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
Y HACIENDA

Viceconsejería de Economía,
Presupuestos y Control Económico
Oficina de Control Económico

**INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA
OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN AL
ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE ENTIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL
VOLUNTARIA.**

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 10 del Decreto 568/2009, de 20 de octubre, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Economía y Hacienda, esta Oficina de Control Económico emite el siguiente

INFORME

-I-

OBJETO, ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN

El presente informe versa sobre el Anteproyecto de Ley epigrafiado en el encabezamiento que tiene por objeto sustituir la vigente norma del mismo nombre aprobada por el Parlamento Vasco como Ley 25/1983, el 27 de octubre de aquel año. Como se sabe, la norma vigente se redactó y aprobó con la finalidad de establecer *"un nuevo marco legislativo que sustituya al actual, adecuándolo a las peculiaridades propias del País y modernizando la actuación de la Administración, buscando que en la relación Administración-Mutualismo primen factores de eficacia, desarrollo y progresismo. Concretamente, se decía, son dos los objetivos prioritarios que se persiguen por la presente Ley, y que a su vez constituyen sus principios informadores: fomentar la libertad de actuación y desarrollo de estas Entidades y velar, en todo momento, por los derechos de los asociados. También se persigue que, como método de actuación, las Entidades de Previsión Social Voluntaria sigan criterios de transparencia en la gestión y participación democrática de los, socios en sus actividades de gobierno, criterios éstos que contribuyen a reforzar los objetivos antes indicados"*.

El Anteproyecto de referencia figura expresamente incluido en el Calendario legislativo de la IX Legislatura (2009-2013) aprobado por el

Consejo de Gobierno en sesión del día 17 de noviembre de 2009, y, en concreto, la ficha que se confeccionó para su estimación por el Consejo de Gobierno venía a contener la siguiente información, la cual fue aprobada: "**Proyecto de Ley de Entidades de Previsión Social Voluntaria a.1.) Objeto principal de la regulación:** Actualización de la normativa vigente para ajustarla a la nueva realidad de las EPSV. **a.2.) Otros objetivos:** Establecer mecanismos de control de las inversiones, bajo la supervisión del Departamento de Economía y Hacienda. Prever mecanismos de garantía de los partícipes. Regulación de Fondo de Garantía. **a.3.) Sectores sociales implicados** (en orden de importancia con la regulación propuesta): Diputaciones Forales, Federación Vasca de EPSV, EPSVs, Entidades financieras, Asociaciones sindicales, Organizaciones empresariales, Partícipes en las EPSV y ciudadanía en general. **b) Incidencia financiera** (estimada): No se estima incidencia financiera directa. **c) Fecha estimada de remisión a Consejo de Gobierno para aprobación del Proyecto de Ley:** Segundo semestre de 2010.

El Departamento proponente de la norma valora, entre otras, en la memoria económica del anteproyecto (luego repetida en la exposición de motivos de la norma prevista, o viceversa) algunas razones de oportunidad que han conducido a la normación remitida, las cuales reproducimos ya que, de su lectura, se deduce con suficiencia que la finalidad primordial del proyecto es dual. Por una parte, se pretende "coadyuvar a generalizar la previsión social complementaria entre los ciudadanos del País Vasco, fomentando especialmente los sistemas colectivos y los de empleo y clarificar y actualizar la normativa reguladora, incorporando conceptos y regulaciones que el acervo legislativo más próximo, tanto europeo como estatal, ha venido creando"; y, por otra parte, "reforzar la transparencia, la eficiencia, la solvencia, la innovación y la profesionalidad de la gestión de las entidades, así como los mecanismos de tutela y control de los poderes públicos para proteger los intereses de los ciudadanos".

En base a tales parámetros de oportunidad y motivación se tramita, pues, el presente anteproyecto, figurando en el expediente remitido a esta Oficina, entre los documentos e informes recabados en el proceso de elaboración del mismo, los siguientes:

- Orden de 7 de enero de 2010, del Consejero de Economía y Hacienda por la que se acuerda el inicio del expediente de elaboración del Anteproyecto de Ley sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria.
- Orden de 27 de Julio de 2010, del Consejero de Economía y Hacienda por la que se aprueba con carácter previo el Anteproyecto de Ley sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria.
- Certificación de 28 de septiembre de 2010 de la Comisión Consultiva de Consumo sobre el del Anteproyecto de Ley sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria.
- Informe de Emakunde relativo al Anteproyecto de Ley sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria, de 28 de diciembre de 2010. Obra Informe de la Dirección de Finanzas de 27 de enero de 2011 sobre el de Emakunde.
- Memoria Económica relativa al Anteproyecto de Ley sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria de 3 de junio de 2010.
- Informe de 10 de enero de 2011 del CRL en relación al Anteproyecto de Ley sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria.
- Dictamen 1/2011 de 21 de enero de 2011 del CES en relación al Anteproyecto de Ley sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria.
- Memoria sobre los informes y alegaciones recibidos de órganos consultivos e instituciones en relación al Anteproyecto de Ley sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria de diciembre de 2010. Obra Informe específico sobre los informes del CES y del CRL fechada a 2 de febrero de 2011 y suscrita por la Dirección de Finanzas.

- *Texto del Anteproyecto de Ley sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria, a fecha 16 de diciembre de 2010.*

- *Informe jurídico de la Dirección de Servicios relativo al Anteproyecto de Ley sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria, de fecha 19 de septiembre de 2010.*

- *Informe de la Dirección de Normalización Lingüística en las Administraciones Públicas de fecha 6 de octubre de 2010 relativa al Anteproyecto de Ley sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria.*

- *Informe de 16 de diciembre de 2010 sobre la Audiencia pública concedida en relación al anteproyecto de ley y valoración de las observaciones emitidas. (no constan los escritos con las consideraciones de los autores: Federación de EPSVs, Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras y organizaciones de consumidores).*

- *Texto del anteproyecto, a fecha 2 de febrero de 2011. Sobre éste último texto se realiza el control económico-normativo.*

- *Informe de la Dirección de Innovación y Administración Electrónica relativa al Anteproyecto de Ley sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria, de fecha 25 de febrero de 2011.*

- *Texto del anteproyecto, a fecha 16 de marzo de 2011. Sobre éste último texto se realiza el control económico-normativo.*

Con independencia de su exigibilidad legal de conformidad a la normativa de elaboración de disposiciones de carácter general, no consta el parecer de las DD. FF. de los TT.HH. a pesar de ser el primer sector social implicado en orden de importancia en virtud de lo manifestado por el propio Departamento y el Consejo de Gobierno en el Acuerdo de 17 de noviembre de 2009 ya transcrito y tampoco consta la realización del trámite de información pública ni motivación para su no realización.

No parece dudosa la competencia del Departamento de Economía y Hacienda para gestionar la iniciativa de la propuesta normativa que nos ocupa al poder encontrar justificación a la misma en el artículo 8.1 f) del Decreto 4/2009, de 8 de mayo, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la CAE y determinación de funciones y áreas de los mismos.

Como una vez realizado el presente trámite de control económico-normativo resulta preceptivo el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, se recuerda que si como consecuencia del citado dictamen se introducen modificaciones en el anteproyecto, éstas deberán ser comunicadas a esta Oficina, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.1 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su nueva redacción dada por la Disposición Final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. La citada comunicación deberá realizarse en los términos establecidos en la Circular 2/05 del Director de la Oficina de Control Económico de fecha 14 de octubre de 2005.

Habiéndose producido en este momento procedimental las indicadas intervenciones preceptivas, mediante la emisión parcial de los correspondientes informes que la legalidad vigente exige, esta Oficina circunscribe su actuación a la materialización del Control económico-normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su normativa de desarrollo. Debe

añadirse, en este caso, además, que, específicamente, el informe de control económico-normativo se extiende a *“otros extremos que por su incidencia y trascendencia en la actividad económica resulten relevantes”* de conformidad al artículo 26.1.e) de la Ley 14/1994, ya citada.

Como es sabido, de conformidad al artículo 43.1 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el control de esta Oficina abarcará y deberá pronunciarse, además de sobre la regularidad jurídico-financiera y la afección presupuestaria, sobre la racionalidad de la organización propuesta, el efecto o incidencia, en su caso, sobre el coste, rendimiento y eficacia actuales de los servicios y su previsión futura.

-II-

ANÁLISIS

La presente iniciativa legislativa, la cual, como ya se ha anunciado al comienzo de este informe, viene a sustituir la ley homónima de 1983, regula una materia, el régimen jurídico y de funcionamiento de la Entidades de Previsión social voluntaria (habría que decir, igualmente, mutualidades no integradas en el régimen de seguridad social en términos estatutarios), que, paradójicamente, sí ha sufrido numerosos vaivenes en su regulación y contenido por parte de la normativa estatal y por la configuración que el TC ha hecho de la misma. Hasta tal punto ha sido trascendente el acotamiento normativo-jurisprudencial operado en la materia que solo un mero principio de seguridad jurídica y de estabilidad normativa hubieran aconsejado la iniciativa que nos ocupa cuya pertinencia, además, en lo que toca a los aspectos económico-normativos o económico-organizativos que interesan a esta OCE, viene demandada por el extraordinario desarrollo en términos de patrimonio acumulado por parte de estas entidades, lo cual aconseja establecer parámetros de tutela y control públicos sobre esta masa económica que juega un importante papel en la economía vasca desde muchos puntos de vista y que representa en términos cuantitativos el 27% del PIB vasco a diciembre de 2009, cifra que triplica con creces la homóloga del Estado español (8,1%) a la misma fecha pero que aún no llega a la media de la Unión Europea (36,6% en términos UE-15).

En efecto, las repercusiones que la normativa estatal en materia de seguros de manera directa (hoy fundamentalmente representada por el RDL 6/2004 y su normativa de desarrollo) además de otros títulos y materias horizontales en el Estado como la legislación mercantil y la ordenación general de la economía, de manera más indirecta, así como la doctrina jurisprudencial (en virtud, fundamentalmente, de las Sentencias del TC 86/1989, 220/1992, 206/1997 y 173/2005, entre otras) sentada en relación a las citadas materias, han, prácticamente, limitado y achicado tanto el contenido de la previsión estatutaria en materia de mutualidades no integradas en la seguridad social (artículo 10.23 del Estatuto de Gernika) que casi cabría preguntarse por el espacio que, más allá de los aspectos organizativos y de funcionamiento, queda para la normación estructural,

sustantiva y completa de una materia en la que lo que verdaderamente prima es la actividad previsoras de estas instituciones sin fin de lucro, su naturaleza y organización, y su dimensión económica en términos de garantía para los asociados y beneficiarios y en términos, asimismo, de instrumento de política económica, bien que privada, para la sociedad vasca.

Ciertamente, el Departamento proponente ha interpretado que ese espacio no solo existe en el terreno del artículo estatutario 10.23, ya citado, sino que es merecedor de una especial atención al configurar un completo marco regulador de la organización y de las actividades mutualistas o previsoras más allá de otras actividades principales o conexas que pudieran ser consideradas de naturaleza aseguradora, de naturaleza financiera o de otra naturaleza, de cuyo desarrollo y régimen no se ocupa esta norma o no se ocupa de manera primordial. En definitiva, pues, ha optado por establecer el régimen jurídico al que han de ajustar su actividad las instituciones que hacen en Euskadi previsión social complementaria y voluntaria al margen de la seguridad social y desde el ámbito privado, los instrumentos de gestión mutua y previsoras, tanto de naturaleza individual como colectiva, sobre los que proyectan su actividad, el marco de intervención pública que debe preservarse incluso dentro de la voluntariedad general de actuación y que resultan indisponibles para cualquier iniciativa en la materia y, en fin, el nacimiento, modificación y extinción de estas instituciones cuya característica principal es, además, la falta de ánimo de lucro. Por el contrario, no se ha desarrollado en profundidad ni particularmente el aspecto no mutua (asegurador, por ejemplo, entre otros) de estas entidades ni tampoco hay un especial tratamiento a las entidades de previsión que han sido promovidas (o con socios protectores) por las administraciones públicas o por personas jurídico-públicas, como sí sucede con las fundaciones, por ejemplo.

Esta manera de afrontar la normación tiene indudables consecuencias económico-normativas pero debe anticiparse ya que aunque es palpable que no nos encontramos, a pesar de la intervención pública en esta materia (y a veces muy profunda por el especial tratamiento protector de los socios y beneficiarios de la entidad mutua afectada y por la ingente masa monetaria que pueden llegar a manejar), ante una materia propia de la Hacienda General del País vasco (tasadas en la LPOHGVP) por el evidente componente privado de estas entidades, por el carácter de los fondos y por la voluntariedad privada, no es menos cierto que se trata de un ámbito de actividad cuya vertiente financiera y económica demanda o hubiera demandado una actuación eminentemente económica, siendo aducible, para la intervención pública vasca también el título competencial recogido en el artículo 10.25 estatutario (promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco, de acuerdo con la ordenación general de la economía), título, aunque menos específico que el arguido 10.23, igualmente propulsor de la iniciativa vasca en la materia y con carácter, asimismo, exclusivo.

La incidencia de la normativa europea en la materia (compuesta por, fundamentalmente, la Directiva 2003/41/CE) ya había sido incorporada con relativa profundidad en el Decreto vasco 92/2007, de 29 de mayo, por el que se regulaba el ejercicio de determinadas actividades de las EPSVs, si

bien, ahora los principios básicos de aquella normación, en la parte a la que se refiere, toman aquí rango de ley. Ello resulta, ciertamente, acertado en opinión de esta Oficina.

El Anteproyecto proyectado se estructura, además de en la necesaria exposición de motivos, en setenta y ocho artículos, cuatro Disposiciones Adicionales, cuatro Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales.

Realizado este análisis preliminar, procede a continuación realizar un análisis más en profundidad en relación al articulado propuesto y, sobre todo, al modelo de Entidades de Previsión y su actividad propugnados en el modelo por el Departamento y, en este sentido, procede realizar los comentarios que se recogen en el apartado siguiente de observaciones.

-III-

OBSERVACIONES

En primer lugar, debemos comenzar haciendo un comentario en relación al planteamiento formal de la norma ya que en la misma se mezclan, desde el punto de vista terminológico, cuestiones que es preciso delimitar o aclarar. Así, al hablar de los principios informadores en el artículo 2 se habla de "**régimen de previsión social voluntaria**" mientras que en el artículo 4 al hablar de ámbito personal se habla de "**sistema de previsión social voluntaria**" sin que en ninguno de los dos casos se defina el contenido y alcance de las mencionadas expresiones y sin que tampoco coincida ninguno de esos extremos con el objeto de la ley que es regular las EPSVs como tales entidades (instituciones se dice en el artículo 5).

Ciertamente, la ley se ocupa más de lo que es la regulación de las entidades de previsión social voluntaria (y de los planes que integren o gestionen éstas y que pueden existir –sin otra virtualidad– al margen de las mismas) que de regular un régimen o un sistema de mutualismo vasco no integrado en la seguridad social, objetivo más ambicioso, al estilo de lo que se ha hecho con los grandes sistemas de protección social de regulación pública como son los sistemas vascos de garantía de ingresos o de servicios sociales, por poner solo dos ejemplos, y ello con independencia de su carácter público o privado. Es por esto que resultaría interesante proceder a aclarar el verdadero fin de la norma y establecer con claridad si es aquí, y a través de la regulación de los sujetos llamados a ejercerlo, donde acaba el modelo vasco de mutualismo no integrado en la seguridad social o si, por el contrario, hay espacio para nuevas iniciativas normativas al respecto. Ello es consustancial a un juicio económico-organizativo coherente.

Por otra parte, la aclaración terminológica ayudaría a despejar las dudas de alcance que puedan generarse en relación a las dicciones del artículo 24.1 (acción protectora del régimen de previsión social voluntaria) y 75.1 (configuración y finalidades del Consejo Vasco de Previsión Social sobre el sistema de previsión social vasco) en relación al planteamiento de la propia ley, que como se ha dicho, solo configura la normación y regulación de las EPSVs.

En segundo lugar, debemos comenzar haciendo una reflexión conjunta de los artículos 1 y 3 (posiblemente hubiera de incluirse el 5 que define las EPSVs) ya que de su contenido dependerá el alcance subjetivo de la ley o, dicho de otra manera, la extensión de la competencia de esta Comunidad Autónoma en relación a la materia. Se trata de una cuestión de alcance no exclusivamente jurídico (sobre la que ya se ha pronunciado el informe jurídico departamental y que seguramente comentará la COJUA), sino también, y eminentemente, económico ya que la integración de los planes de previsión, y sus vaivenes económicos, que se haga en las EPSVs a las que se aplica esta ley, así como las garantías supervisoras y de intervención de la Administración de la CAE será mayor o menor en función de que tales entidades caigan bajo el ámbito de aplicación de la norma ahora informada o no. Por ello, en nuestra opinión resulta capital razonar y establecer coherentemente el **punto de conexión** aplicativo de la ley bajo cuya influencia se aplicará ésta a las entidades de previsión que corresponda. A ello se dedica el artículo 3 del Proyecto bajo la denominación "ámbito territorial" (entendemos que no muy congruentemente ya que no se trata de un ámbito territorial sino subjetivo, por más que la ley de 1983 así intitule el artículo directamente homólogo) cuando establece la aplicabilidad de la ley "a todas las entidades de previsión social voluntaria y sus federaciones, no integradas en la Seguridad Social, constituidas o que se constituyan de acuerdo con aquella y tengan el domicilio social, ámbito de operaciones y asunción de compromisos o localización de riesgos, en su caso, en la comunidad autónoma del País Vasco".

Este triple punto de conexión, recogido directamente de la normación de seguros (artículo 69 del RDL 6/2004) y de no fácil comprensión en el mundo del mutualismo, hace aplicable la norma a pocas, o, en todo caso, menos, Entidades de Previsión social voluntaria que si el punto de conexión fuera, como ahora con la norma en vigor, solamente el domicilio social en la CAE de las mismas. Lógicamente ello tiene un inmediato correlato económico pero también de capacidad de regulación, supervisión e intervención de esta Administración en el sector, la cual quedaría mermada sensiblemente. La cuestión parece trascendente y entendemos que hay razones para entender que el triple punto de conexión de seguros no opera necesariamente por completo en el mundo del mutualismo y cuando opera por ser normativa básica estatal, lo hace solamente en relación a la actividad aseguradora de las mutualidades pero nunca en relación a la regulación de su organización, funcionamiento y estructura mutual o de EPSV.

En este sentido, como ya se ha comentado con anterioridad en el apartado de análisis del presente informe, las EPSVs son entidades de base asociativa y los fondos que, en su caso, integran/gestionan carecen de personalidad jurídica diferente de la entidad previsoras. De esta manera, la CAE ostenta competencia exclusiva sobre aquellas entidades de base asociativa y sobre su actividad (ex art. 10.23 del Estatuto), si bien en la medida en que desarrollen actividad aseguradora deberán someterse a la legislación básica del Estado, al igual que ocurre, por ejemplo, con cooperativas, las cuales deberán respetar la normativa estatal sobre legislación mercantil. Sobre esta cuestión ya hay suficiente jurisprudencia y normativa como para entender que la CAE puede regular libremente el punto de conexión subjetivo de las EPSVs sujetas a la ley en relación a su

ámbito territorial, con los límites de la normativa estatal básica en materia de seguros.

Por citar algunas normas y sentencias merecen recordarse los extremos siguientes:

Uno.- La propia dicción del artículo 68 del RDL 6/2004 que, regulando la normativa aplicable a las Mutualidades de Previsión Social establece que *"las mutualidades de previsión social cuyo ámbito sea el delimitado en el párrafo inicial del artículo 69.2 y respecto de las que las comunidades autónomas hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía competencia exclusiva se regirán, **en lo concerniente a su actividad aseguradora**, por las disposiciones a que se refiere el apartado 2 siguiente que tengan la consideración de bases de la ordenación de los seguros con arreglo a la disposición final primera de esta ley y por las normas dictadas por dichas comunidades autónomas en desarrollo de dichas bases"*.

Dos.- Las sentencias del TC más trascendentes sobre la materia que han establecido claramente la distinción entre regulación y actividades mutuales y actividades aseguradoras. He aquí parte de los razonamientos jurídicos de algunas de ellas tomados de los fundamentos jurídicos que se indican: *"Independientemente de las peculiaridades organizativas y funcionales de las mutualidades en cuestión, sometidas a la competencia exclusiva autonómica, **en cuanto las mutualidades realicen o lleven a cabo actividades como la aseguradora**, sobre las que el Estado dispone de competencia normativa básica, serán **aplicables a esa actividad las bases de ordenación que el Estado haya establecido**, dentro de los límites de su competencia. La reserva a la competencia estatal de las bases de la actividad aseguradora no establece exclusiones fundadas en peculiaridades propias de las entidades que las realicen, y es, pues, plenamente aplicable a estas entidades en el ejercicio de esa actividad"*. (Sentencia TC 86/1989, FJ7). *"Las normas básicas de la actividad aseguradora aplicables habrán de respetar la peculiaridad del mutualismo de previsión social; y, además, **tal normación básica no podrá afectar al régimen jurídico estructural y funcional de tales mutualidades**, que queda (en virtud de la asunción de competencias exclusivas) dentro del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas"*. (Sentencia TC 86/1989, FJ7). *"La competencia exclusiva sobre mutualismo que recogen los Estatutos de Autonomía Vasco y Catalán no puede ser interpretado literalmente, por el contrario, ha de tenerse en cuenta los límites a la competencia que resultan del marco constitucional y, en concreto, la competencia estatal ex art. 149.1.11 de la Constitución para la ordenación de seguros, puesto que **«en cuanto las mutualidades realicen o lleven a cabo actividades como la aseguradora...» serán aplicables a esa actividad las bases de ordenación que el Estado haya establecido dentro de los límites de su competencia** (fundamento jurídico 7.); sin perjuicio de que las normas básicas estatales sobre la actividad aseguradora hayan de respetar las peculiaridades del mutualismo de previsión social, y además, **sin que puedan afectar «al régimen jurídico estructural y funcional de tales mutualidades que queda (en virtud de la asunción de competencia exclusiva) dentro del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas»**"*. (Sentencia TC 220/1992, FJ3). *"El Estado puede emanar bases para la ordenación de los seguros privados que incidan en las mutualidades de previsión social, pese a la persistencia de los principios propios de esas entidades (muy especialmente el principio de solidaridad y la ausencia de ánimo de lucro), pero ello es así **en la medida en que estas entidades lleven a cabo una actividad aseguradora, y sin que el alcance de esas normas básicas llegue al aspecto organizativo o estructural de las mismas** y, en su caso, a otras funciones, aspectos que caen dentro"*. (Sentencia TC 220/1992, FJ3). No se citan los fundamentos jurídicos de la sentencia 173/2005 por entenderlos reproducción de los anteriores.

Tres.- Del mismo modo, puede tenerse presente, si bien solamente como dato, que el año 2003 y con la normativa y jurisprudencia transcritas, la CA de Cataluña aprobó su Ley 10/2003, de Mutualidades de Previsión Social, cuyo artículo 1 establecía la sujeción a la ley de aquellas mutualidades con domicilio social y desarrollo de su actividad principal en Cataluña (artículo recurrido y suspendido en RI 5851/2003 y con la

suspensión levantada por ATC de 17 de marzo de 2004, hoy pendiente de sentencia), si bien el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña en 2006 en su artículo 126 distinguía la parte orgánica de las mutualidades de la actividad (aseguradora) de tales entidades dejando clara y ajustada a la Constitución, en sentencia de 28 de junio de 2010, la competencia exclusiva sin límite a lo que era la parte de organización, funcionamiento y estructura mutuales.

Es por todo ello que, en opinión de esta Oficina, la voluntad departamental desplegada para la toma de la decisión que se ha hecho en relación al triple punto de conexión genérico del artículo 3 previsto en este proyecto de ley sin distinguir la parte orgánica y la de actividad aseguradora ejercida (voluntad desconocida por esta OCE por no figurar en la memoria económica alusión alguna a este extremo ni existir memoria justificativa alguna que analice la cuestión de la oportunidad de esta normación frente a otras posibles) debiera haberse justificado más propiamente ya que de ello puede depender que algunas EPSVs dejen de estar bajo la influencia de esta norma que informamos con independencia de que tengan, como hasta ahora, su domicilio social en Euskadi. Al propio tiempo, y dado que ello tiene consecuencias económico-normativas, esta Oficina sugiere ampliar la reflexión acerca de la incidencia que el triple punto de conexión, legítimamente elegido por el Departamento proponente, tiene en la cantidad de EPSVs afectadas por su elección o si, por el contrario, esta elección no afecta particularmente a las EPSVs actualmente regidas por la normativa vasca; con indicación, lógicamente, de si ello tiene consecuencias económicas y sociales en nuestra Comunidad.

Para terminar con esta observación y dado que está relacionado con el punto de conexión, debiera pensarse en reformular el número 1 del artículo 1 ya que la expresión "en el ámbito de la CAPV" allí contenida puede no coincidir con el ámbito territorial marcado en el artículo 3 o, simplemente, inducir a confusión.

En tercer lugar, también conviene aclarar la relación entre la EPSV como sujeto que realiza la actividad previsoras para la cobertura de determinadas contingencias y los planes de previsión social que pueden existir, con o sin virtualidad jurídico-práctica, según se integren o no en una EPSV y se autoricen por la administración. En este sentido, la norma se construye sobre la definición y régimen jurídico y de funcionamiento del sujeto gestor-integrador de los planes (EPSV) y del objeto de su gestión-integración que son los planes de previsión pero su funcionamiento y autorización son diferentes siendo así que pudiera haber, según la ley, planes de previsión creados y sin virtualidad (sin "surtir efectos", se dice en el articulado) al no haberse integrado en ninguna EPSV o incluso habiéndose rechazado esa integración y, por el contrario, existir EPSVs que no integran ningún plan de previsión bastando para su eficacia y funcionamiento los estatutos y el fondo mutual afecto. A esta interpretación invitan, entre otros, los artículos 5 (no hay obligación de integrar ningún plan de previsión para su existencia y funcionamiento) y 8 y 42.2 (reglamentos de planes acordados que son rechazados por una EPSV o que simplemente no se presentan a su integración por lo que no tienen virtualidad). Estas circunstancias, posibles según el texto, inducen a posibles inseguridades al no ligar o ligar insuficientemente, plan de

previsión y EPSV, por ello resultan de imprescindible aclaración ya que tienen relevancia para poder conocer el quehacer administrativo que se extiende sobre la materia y, en particular, sobre aquella modalidad de nueva creación en este proyecto que con la denominación de "EPSV Preferente" únicamente integra planes de previsión social preferentes, siendo éste el único caso en que se ha unido la EPSV con el Plan de previsión.

En este mismo sentido, quizás la traslación al presente texto del modelo de ámbito de aplicación que aparece reflejado en el artículo 1 del Decreto 92/2007, de 29 de marzo, por el que se regula el ejercicio de determinadas actividades de las EPSVs, donde la integración de planes es necesaria, en todo caso y para determinadas contingencias, pudiera ser interesante.

En cuarto lugar, procede realizar algunas anotaciones relativas al régimen económico-financiero previsto para las EPSVs que se regula en el Capítulo XI del proyecto. Este Capítulo resulta, en opinión de esta Oficina, manifiestamente insuficiente ya que no regula más que parcialmente unos pocos aspectos de la actividad económica y financiera de estas entidades, señaladamente, los fondos y las garantías financieras, los principios de inversión, la incidencia de los gastos de administración y la obligatoriedad de la auditoría de cuentas. De hecho, si se lee con atención y propiedad puede resultar dudoso que haya una regulación concreta e indubitada de estos fondos y del resto de los extremos citados (nótese, además, que la regulación del fondo de garantía es una de las finalidades más importantes de la norma que informamos a decir de la ficha aprobada por el Consejo de Gobierno el 17 de noviembre de 2009 con ocasión de la aprobación del Calendario legislativo para la IX Legislatura).

Debería, en este sentido, ampliarse el articulado de este capítulo al menos a dos cuestiones ya que no hay desarrollo reglamentario previsto para ello, siendo cuestiones hoy en día reguladas en la normativa de EPSVs en vigor en esta CAE tanto a nivel legal como reglamentario. Nos referimos, primero, a la Información económico-financiera que debieran llevar estas entidades en forma de documentación, cuentas anuales o Informes o memorias de gestión (susceptibles de ser auditados) bien que ello se haga de modo enunciativo y, segundo, a la contabilidad a la que están sometidas estas entidades. Por ello, la traslación, principios rectores y enunciados básicos y competencias proyectables sobre ellos de los artículos 18 a 20 de la Ley 25/1983, 44 a 52 del Decreto 87/1984, 3 y 6 del Decreto 92/2007 y el sometimiento a una contabilidad determinada y la capacidad de modificar su contenido que se contiene en el Decreto 86/2010, todos ellos de esta CAE, debieran formar parte del Capítulo que comentamos ya que de lo contrario no estaría completa la norma haciendo, además, poco comprensible, y solo por deducción, el artículo 61 del proyecto dedicado a la auditoría de cuentas, cuando éstas son desconocidas; el artículo 68.3.f) dedicado a la contabilidad que deben de llevar cuando no hay una sujeción contable más allá de lo que pueda tener de vigente el Decreto 86/2010; o el artículo 72.b) relativo al Informe actuarial, cuando éste no se ha identificado con este nombre con anterioridad.

Ciertamente, lo ideal sería hacerlo, además, con distinción de la información económico-financiera que resulta obligatoria para las EPSVs que

tengan actividad aseguradora y aquellas que no lo tuvieran pero esa opción resulta altamente compleja al haberse, además, optado por unificar las contabilidades de todas las EPSVs en el Decreto aplicable hoy y mencionado en último lugar en el párrafo anterior de este informe. Lo lógico, además, es que se exija explícitamente en la norma la separación económico-financiera de las actividades sujetas a control como actividades aseguradoras y las que no.

En quinto lugar, han de abordarse los comentarios que suscita el Capítulo XII del proyecto dedicado al régimen de supervisión, control, inspección e intervención de las EPSVs en la CAE. La normación propuesta resulta tan novedosa como pertinente respecto a la normativa actualmente en vigor y supone un claro avance normativo respecto a la situación actual.

Dicho esto, sin embargo, en opinión de esta Oficina, este Capítulo también pudiera resultar algo insuficiente, por dos motivos, primero, por su normación misma que establece demasiadas cuestiones a ser resueltas en reglamento y no establece los términos en los que se ha de desenvolver el reglamento (no hay principios rectores de la normación reglamentaria en una materia tan importante y tan sensible desde lo económico) y, segundo, porque se trata de una materia conexas con la anteriormente comentada en cuarto lugar en este mismo informe (régimen económico-financiero de las EPSVs) y cuya insuficiencia también resulta manifiesta.

En este sentido, entiende esta Oficina que, al menos, han de ampliarse determinados extremos que aclaren sobre qué actividades, documentos (económicos o no), instrumentos de supervisión y control y principios rectores del mismo se realizarán actuaciones tan importantes como la intervención de una EPSV y otras revisiones. Es preciso delimitar los supuestos, tiempos, garantías y efectos de unas actividades que han de estar perfectamente regladas por lo que de incursión en lo privado suponen. Ninguna actividad de control y supervisión económico-financiera pública que incida en grandes masas monetarias privadas tiene una normación tan parca (en garantía siempre del colectivo asociado y de la economía en general) y aunque pudiera ser legal y jurídicamente admisible, resulta económico-normativamente poco aconsejable. Así, las normas de supervisión bancaria en asuntos como la intervención de entidades de crédito, la normación propia de seguros y la intervención de estas entidades, la de planes y fondos de pensiones, etc, todas ellas muy conexas en lo económico con la materia que se norma en este proyecto tienen, con rango de ley, principios de actuación, extensiones, garantías y efectos de estas actividades de supervisión y control, sobre todo en las medidas más intervencionistas, que, por otra parte, pueden resultar lógicas en el sector de actividad al que se dirigen.

Resulta particularmente trascendente el artículo 62 cuyo párrafo primero debiera establecer con rotundidad (no con paráfrasis definitorias) la sujeción de la actividad de las EPSVs a un régimen público de supervisión, control, inspección e intervención. El párrafo segundo debe haber definido con anterioridad los estados financieros sobre los que se deberá proyectar la actividad de control administrativo y el párrafo tercero no puede remitirse a reglamento para establecer los instrumentos de supervisión y control más apropiados en cada momento sino todo lo contrario, la seguridad jurídica de actuación en la materia implica que esos instrumentos deben haber sido

prediseñados, publicados y establecidos en esta ley pudiendo el reglamento en todo caso desarrollar su funcionamiento y régimen de exigencia. Del mismo modo, el artículo 65 dedicado a la intervención de las EPSVs debiera exponer su absoluta excepcionalidad y su carácter restrictivo en la aplicación, con una normación exquisita en relación a las garantías para una solución semejante, el tiempo que durará, los efectos de la sustitución, etc en un modelo de actuación pública más segura que la normativa de mínimos actual (pueden servir de ejemplo los artículos del Título III de la normativa original en materia de supervisión de entidades financieras, ley estatal 26/1988).

Hay, para concluir con este apartado, una cuestión de índole menor pero de interés para esta Oficina en relación a este capítulo y que tiene que ver con la competencia para el ejercicio de las labores de control. El proyecto, de modo idéntico al modelo actual de 1983 (control administrativo se decía entonces), opta por la fórmula de que corresponde la misma, en su conjunto, esto es, sin distinguir el régimen de control de naturaleza sustantiva (cumplimiento el ajuste a la legislación vigente en cuanto a organización y régimen de funcionamiento) y el régimen de control estrictamente económico-financiero, al órgano administrativo competente en materia de EPSVs, siendo así que a día de hoy ese órgano, sea cual sea, está integrado en el Departamento de Economía y Hacienda, que, como se ha dicho al comienzo de este Informe, tiene la competencia en EPSVs. Ahora bien, la normativa actualmente en vigor reserva determinadas competencias, en todo caso, al Departamento de Economía y Hacienda, sea o no éste el competente en materia de previsión social voluntaria (como ha sucedido en el pasado y como puede suceder en el futuro) y lo hace, probablemente, por la especialización de este Departamento en el seguimiento de la actividad económico-financiera de éstas o cualesquiera entidades que tienen que ver con la actividad económica de Euskadi, sea ésta pública o privada. Pues bien, esta Oficina sugiere que determinadas actuaciones de supervisión, control, inspección e intervención, señaladamente las relacionadas con la actividad contable, económica y financiera de las EPSVs, se reserve, en todo caso, al Departamento competente en materia hacendística ya que ello evitará que, por ejemplo, personal de inspección no especializado, salvo formación, en estas actividades económico-financieras desarrolle la misma desde un Departamento sectorial y las sinergias que se producirían si este personal más especializado fuese el encargado de la inspección en materias como los seguros, las cajas de ahorro, los establecimientos financieros, etc resultarían significativas. Nótese, además, que el establecimiento de mecanismos de control de las inversiones bajo la supervisión del Departamento de Economía y Hacienda es uno de los primeros objetivos de la norma que informamos a decir de la ficha aprobada por el Consejo de Gobierno el 17 de noviembre de 2009 con ocasión de la aprobación del Calendario legislativo para la IX Legislatura. No pensamos que la alusión al Departamento de Economía y Hacienda lo sea por ser le competente en materia de EPSVs, que o es, sino por el alcance económico de la materia.

En sexto lugar, el capítulo XIV se dedica a la regulación del Registro de EPSVs de Euskadi en sustitución de la normación actual de este órgano (compuesta por el artículo 10 de la ley 25/1983 y los artículos 18 a 24 del reglamento aprobado por Decreto 87/1984) pero con una redacción

bastante diferente a la vigente actualmente. Se trata de un Registro público de carácter constitutivo para muchas actuaciones susceptibles de inscripción y desde el punto de vista económico-organizativo su creación (continuidad con otra regulación) no ofrece ningún problema. Tampoco ofrece ningún problema que sea una regulación corta y que se dejen a reglamento algunas de sus funcionalidades y su régimen de funcionamiento si bien ello debiera hacerse de forma más explícita ya que solo se prevé reglamentación para las letras e), fichero general de socios, y f) nuevas funciones a realizarse por el registro.

En todo caso, algunas cuestiones menores dignas de comentario. En primer lugar, la fórmula indirecta de creación del número 1 del artículo 71, la fórmula de complejo alcance respecto a los interesados y el órgano de adscripción debieran de ser objeto de reflexión y, en su caso, reformulación ya que si esta ley va a sustituir a la normativa actual debería proceder a crear el Registro, debiera aclarar qué significa “tener interés en su conocimiento” frente a la expresión “público” y debería adscribirlo al Departamento competente en materia de EPSVs en lugar de la Dirección correspondiente ya que puede que esas materias en un futuro no estén adscritas a una Dirección concreta, cuestión que dirá en su caso el Decreto de estructura del Departamento competente. En segundo lugar, la letra d) del artículo 72 es más propia del órgano administrativo competente al que se adscribe el Registro que del propio Registro. Para terminar, debe recordarse que el contenido de la letra e) del artículo 72 ha de entenderse, como indica la Agencia Vasca de Protección de Datos, como una fórmula admisible siempre que por “llevar de forma anónima” se entiende que los datos de tal Fichero General van a ser disociados, esto es, que obrarán en él de tal manera que no permitan la identificación de un afectado o interesado.

En séptimo lugar, deben realizarse algunas anotaciones al Capítulo XV, trascendentes desde lo económico-organizativo. Este Capítulo está dedicado a la regulación de las Federaciones de EPSVs y al Consejo Vasco de Previsión Social y tiene sus antecedentes normativos en el artículo 22 de la vigente ley y en los artículos 55 a 62 del Reglamento de 1984, si bien la regulación propuesta difiere bastante en relación a la normativa en vigor actualmente. En efecto, para lo que ahora desde un punto de vista económico-organizativo interesa y al margen del interés asociativo que encierran las mismas, la normación de las Federaciones en la normativa actual incluye la creación, en su seno, de una Comisión Consultiva (desconocemos su real existencia a día de hoy) que, a modo de órgano de relación con la/s Federación/es (o EPSVs en su caso), resultaba ser el competente para las comunicaciones entre la administración y el sector en materia de evacuación de consultas e informes. Ahora bien, la normativa propuesta elimina la Comisión Consultiva como órgano de relación-comunicación con el sector en cuanto a capacidad para evacuar consultas e informes (no solo la representación mayoritaria y defensa de los intereses de las EPSVs que ya se reserva en la adicional primera a la Federación de EPSVs de Euskadi, que también), sin que esta importante función de pulsar la opinión del sector afectado por las políticas públicas en materia de previsión social complementaria permanezca en el diseño de las nuevas federaciones y sin que pueda, taxativamente al menos, afirmarse que la misma haya sido trasladada al órgano de nueva creación que se propugna

en esta norma (artículo 75 del proyecto) con le nombre de Consejo Vasco de Previsión Social. Decimos esto porque las funciones de este nuevo órgano se inscriben en una suerte de órgano conjunto de reflexión y asesoramiento entre administración y diversos agentes sociales, económicos, sectoriales y expertos pero no en dar cauce institucional y vertebrado a los intereses sectoriales, los cuales no parecen tener, con la normación propuesta, modo de ser conocidos y allegados a las instituciones públicas. Esta opción departamental, legítima aunque no particularmente motivada, plantea la necesidad de reflexionar acerca de las funciones de intervención y participación sectorial en esta política pública a través, precisamente de la evacuación de consultas, informes o memorandums específicos que den cauce articulado a la opinión sectorial que puede ser a través de las propias federaciones o de este órgano de configuración mixta (institucional y privado).

En todo caso, he aquí algunas cuestiones de terminología y formales en relación al artículo 73 que debieran considerarse. 1.- el término "funciones" en el párrafo 1 quizás se refiera a "funcionamiento". 2.- en el mismo párrafo no parece entenderse muy convenientemente la expresión "conforme a la presente ley" ya que en ninguno de sus extremos se encuentra normación alguna respecto a los estatutos de las Federaciones. 3.- En el párrafo 2.f) lo dicho respecto a la Dirección en el pasaje dedicado a la adscripción del Registro resulta válido aquí para hablar de la previa comunicación de la confederación con otras federaciones a nivel estatal o internacional y se propone sustituir "dirección" por "Departamento competente en materia de previsión social complementaria" (o, en su caso, en materia de EPSVs). 4.- las expresiones "modalidades" y "mayoritaria" deben tener un correlato explicativo ya que de su lectura no se desprende a qué modalidades y qué mayorías se refieren.

Del mismo modo y en relación la artículo 75 del proyecto esta Oficina entiende que la expresión "se creará" no se corresponde con una fórmula de seguridad jurídica muy llevadera ya que esta expresión en ningún caso puede interpretarse como una facultad potestativa para el GV (podrá crear o no) sino como realmente la obligación de poner en el mundo del derecho un Decreto con la regulación del Consejo Vasco de Previsión Social cuyo corolario debiera, además, ser una disposición adicional (o transitoria en su caso) que pusiera un plazo para esta regulación. Por ello, esta Oficina sugiere que se proceda en esta ley a la creación de este Consejo ya que parece que el Departamento encuentra necesario el órgano y que se establezca que el mismo se constituirá y comenzará funcionar cuando se dicte la regulación específica y que entrará a regir cuando se constituya y entre en funcionamiento. Debería, además, establecerse un plazo para ello. Si ello no fuera así y el Departamento entendiera que caben dudas acerca de su real creación (de nuevo se hace necesaria una memoria justificativa de la regulación propuesta y las razones de oportunidad que han llevado a elegir la opción elegida entre las posibles) debiera utilizarse otra formulación y pasarlo a las disposiciones adicionales con una fórmula más potestativa.

Desde otra perspectiva, no debe olvidarse que este Consejo, de conformidad a la exposición de motivos *"deberá coadyuvar al eficaz cumplimiento de los fines perseguidos, contribuyendo a garantizar una*

adecuación permanente del marco de actuación definido en el Plan de Previsión Social Complementaria”, lo cual pudiera indicar la conveniencia de que se incluyera entre las funciones de este Consejo alguna relativa al modelo de planificación en materia de previsión social complementaria, hoy de facto existente hasta 2013 pero no instrumentada en arquitectura legal ni planificadora alguna.

En octavo lugar, y en un orden de cosas menos técnico-económico, se aprecian algunas cuestiones reseñables. Así, el artículo 14.2 del proyecto pudiera, sin otra motivación, resultar discriminatorio respecto al ámbito de aplicación subjetivo de la norma al eximir de determinadas obligaciones a un grupo de entidades que quizás sean cuantitativamente excesivamente numeroso para ser una excepción. Desde un punto de vista de técnica jurídica, quizás fuera mejor que tuviera un tratamiento en las disposiciones adicionales o transitorias de la ley.

En el artículo 22 hay dos expresiones que no acaban de entenderse: por una parte, en el número 3 la dicción Reglamentos no se puede aplicar a las entidades sino solo a los planes, y, por otra parte, no se alcanza a comprender a qué otras formas (al menos en lo que toca a la CAPV) de previsión social complementaria puede referirse ya que el modelo interno es el de entender que las EPSVs constituyen el núcleo de la previsión social complementaria (al menos voluntaria) completo.

No estamos seguros de la necesidad de la expresión “en su caso” en el artículo 34 ya que quizás siempre se requiera el estudio económico-financiero y actuarial. Lo mismo al final del artículo 35.2.

Quizás hubiera de revisarse la dicción del artículo 45.1 ya que resulta difícil de predicar de los planes su capacidad de traslado que es más propio de las entidades. Véase a estos efectos la trascendencia que tiene para llevarse a cabo esta facultad la desaparición de promotores y protegidos que se proclama en el artículo 42.3.

Entre las causas de extinción de los planes quizás debiera incluirse la no integración del mismo en ninguna EPSV.

En el artículo 56.2 no se alcanza a conocer quienes son los representantes de los planes ya que ninguna alusión a ellos aparece con anterioridad; solo promotores, protegidos, socios y beneficiarios.

Para que se entienda el concepto, contenido y régimen del Plan de reequilibrio al que se refiere el artículo 63.e) debiera haberse definido este instituto de control en los términos a los que este informe se ha referido en sus reflexiones elaboradas en el párrafo comenzado por “en quinto lugar” del presente informe, más atrás.

Coherente con lo dicho en “séptimo lugar” y con independencia de a quién corresponda quizás la defensa de los intereses y la representación mayoritaria a los que se alude en la DA1^a, hubieran de incorporarse como quehaceres de las federaciones en el artículo 73. Otro tanto cabe decir de la DA2^a y la función de reaseguramiento, al margen de la viabilidad jurídica de este monopolio que no corresponde juzgar a esta Oficina.

Convendría disipar algunas dudas que se pueden suscitar en relación a la importante disposición transitoria primera de adaptación estatutaria y del día en que comienzan a contar los seis meses que para ello se prevén ya

que aunque parece que va a haber un único reglamento (como el modelo en vigor en relación a la normación actual de esta materia), ello no se compadece con otros pasajes del texto del anteproyecto en los que aparecen otras dicciones que invitan a pensar que pudiera haber más de un único desarrollo reglamentario. Sirva como ejemplo la disposición transitoria cuarta que habla de disposiciones reglamentarias. Se trata de una cuestión muy menor pero que debe tratarse para una seguridad jurídica completa.

También, para terminar, debiera preverse la consecuencia para el caso de que sea imposible la integración a la que se refiere la DT2ª ya que ello no está garantizado.

-IV-

ASPECTOS ECONÓMICOS

La memoria económica de la Dirección de Finanzas, fechada en junio de 2010, dedica a la vertiente económica del anteproyecto una atención especial y, en particular, a la manera de afrontar la política fiscal proyectable sobre la materia que se regula y ello con "*mero carácter de propuesta para su debate y análisis por parte de los órganos competentes en este ámbito tributario*" (página 7 de la Memoria). Asimismo, aporta interesantes datos en relación al empuje y potencial económico de las EPSVs vascas a finales del año 2008 y proyección de los mismos en 2009.

Al margen de la conveniencia y, en su caso, posibilidad de actualizar los datos citados en el párrafo anterior para acercarlos lo máximo posible en el tiempo al momento en que se ha de tramitar parlamentariamente este proyecto de ley y con independencia de que la reflexión fiscal, de muy alta trascendencia, se deba producir, se esté produciendo o se haya producido ya en las esferas llamadas a su tratamiento (aunque volveremos a ello más tarde sería interesante conocer la vertiente fiscal del planteamiento del anteproyecto), esta Oficina comparte la conclusión departamental, realizada como se ha dicho a través de la Dirección de Finanzas, respecto a la, en general, no afección económica del proyecto y su eventual aprobación a las materias propias de la Hacienda General del País Vasco y de la afección, prácticamente simbólica, a los presupuestos generales vigentes en el año en que la norma se apruebe.

Ahora bien, que la aprobación de la ley no suponga nuevas cargas económicas adicionales no supone que carezca totalmente de contenido económico ya que éste está presente, directa o indirectamente, en, al menos, cinco extremos que pasamos a comentar, alguno de los cuales ya ha sido tratado por la memoria económica (el epigrafiado como segundo) aunque no todos.

Primero.- La inclusión de un nuevo título en relación a la supervisión, control, inspección e intervención y la remodelación completa del Registro de EPSVs con nuevas funcionalidades y con nuevos ficheros a gestionar, es indudable que necesitará de un dispositivo de medios materiales y personales proporcionado a la función a desarrollar, sin que esté justificada la suficiencia actual ni el compromiso del gestor de proceder a su cobertura con los medios actualmente asignados.

Segundo.- Como bien dice la memoria económica, es indudable que la puesta en marcha, el ejercicio económico que se produzca, del Consejo Vasco de Previsión Social conllevará, a través de la evaluación que haya de hacerse en su momento, la creación de unidades administrativas y coste de funcionamiento a tener en cuenta. Es lógico pensar que la aprobación de la Ley, en sí misma, no incorpora coste alguno en este momento pero es el mecanismo mediante el cual habrá, en su momento, de afrontarse el gasto consiguiente.

Tercero.- Que con la exención incluida en la DA4ª (*Las Entidades de Previsión Social Voluntaria, que soliciten los servicios administrativos prestados por el Registro de Entidades de Previsión Voluntaria de Euskadi o la Dirección de Finanzas del Departamento de Economía y Hacienda, gozarán de exención en la tasa por servicios administrativos regulada en el artículo 40 y siguientes del Decreto Legislativo 1/2007, de aprobación del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco*) se dejarán de percibir ingresos susceptibles hoy, con la normación vigente, de ser recaudados, es también una evidencia y ello con independencia de que estemos hablando de ingresos simbólicos o menos simbólicos.

Cuarto.- De una manera más indirecta pero, a la postre, posible, es intuible y teóricamente argumentable que un cambio en la fiscalidad de las aportaciones a las EPSV puede tener repercusiones en la recaudación fiscal y, por consiguiente, en las aportaciones de los TT.HH. a percibir por esta administración como ingresos de derecho público.

Por ello resulta interesante, llegados a este punto, recapitular sobre los planes de previsión preferentes y las entidades de previsión que las integran ya que el anteproyecto de ley que informamos establece para las mismas un régimen diferenciado el cual, en principio al menos, ni parece particularmente favorable en lo sustantivo ni parece tener una ventaja económica directa salvo las medidas de fomento que puedan articularse a través de los desarrollos que se hagan del artículo 76 del proyecto. Esta Oficina desconoce las razones que han llevado a su creación ya que no se menciona su motivación en la documentación que se acompaña al expediente, ni hay particular justificación en la exposición de motivos de la norma. Ello sin embargo, de los informes de los órganos socioeconómicos de Euskadi (CES y CRL, particularmente) se desprende la simpatía razonada que esta modalidad ha despertado en los citados órganos y su no rechazo en el sector al que se dirige. Es de suponer que alguna ventaja de naturaleza económica habrá de tener esta modalidad y, al decir de la memoria económica, ésta puede revestir la forma de reserva de un límite especial en cuanto al tratamiento de las aportaciones en el IRPF de los socios partícipes por este sistema de plan y entidad; pero ello, lógicamente, no depende de esta Administración sino de las normas forales tributarias correspondientes y ya se ha apuntado que en el expediente remitido por el Departamento no figura ni audiencia a estos entes, ni, por ende, opinión al respecto. Es por ello que hubiera sido interesante, desde un punto de vista económico-normativo, a los efectos de evaluar la afección a la actividad económica (y a la postre al presupuesto de ingresos de esta Administración por Aportaciones de las DD.FF.) conocer los escenarios que se manejan para que en diferentes hipótesis de existencia de estas entidades y estos planes poder cuantificar, siquiera aproximativamente, la oportuna afección presupuestaria en el medio plazo, siempre que la política fiscal actual se

mantenga o varíe fruto de la reflexión aportada por el propio documento de Memoria económica.

Quinto.- Es, asimismo, inevitable entender la repercusión económica que el potencial desarrollo del artículo 76 (medidas fomento y promoción de la previsión social voluntaria) tendrá, lo está teniendo ya con la normación actual, en los presupuestos generales de la CAE. Así, el *Decreto 252/2006, de 12 de diciembre, por el que se regulan ayudas económicas a la implantación de determinados sistemas de previsión social complementaria instrumentados a través de EPSVs* o la *Orden d 3 de diciembre de 2008 del Consejero de justicia, Empleo y Seguridad Social, sobre formación en previsión social de los miembros de las Juntas de Gobierno de las EPSVs*, no son más que manifestaciones de lo que puede dar de sí una previsión como la contenida en el artículo citado.

No parecen apreciarse, desde esta Oficina, afecciones al resto de las materias propias de la Hacienda General del País vasco por lo que no debe hacerse ninguna observación al respecto.

-V-

CONCLUSIONES

Primera.- En base a las reflexiones realizadas en los apartados de análisis y observaciones del presente escrito, esta Oficina informa favorablemente el anteproyecto de Ley sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria, sin perjuicio de las apreciaciones que se realizan en los apartados de Análisis y Observaciones del presente informe.

Segunda.- Debería adicionarse una Memoria justificativa o similar al objeto de encuadrar el modelo de Entidades de Previsión Social Voluntaria elegido frente a otras normaciones posibles y perfeccionarse la memoria económica en los términos indicados en el apartado -IV- de este informe al objeto de poder apreciar con más datos las repercusiones presupuestarias y financieras de la norma. En todo caso, con anterioridad a su consideración por el Consejo de Gobierno convendría la redacción de la Memoria Económica que diera cumplimiento al artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de disposiciones de carácter general.

En Vitoria-Gasteiz, a 24 de marzo de 2011