

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 81/2014 (EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL)

Referencia: 81/2014

Procedencia: EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

Asunto: Orden por la que se establecen para el año 2014 las bases de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores del Régimen Especial del Mar incluidos en los grupos segundo y tercero.

Fecha de aprobación: 6/2/2014

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 6 de febrero de 2014, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"En cumplimiento de la Orden de V. E. de 27 de enero de 2014, cuya entrada se registró ese mismo día, el Consejo de Estado ha examinado con carácter de urgencia el expediente relativo a un proyecto de Orden Ministerial por la que se establecen para el año 2014 las bases de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores del Régimen Especial del Mar incluidos en los grupos segundo y tercero.

De antecedentes resulta:

PRIMERO.- Contenido del proyecto de Orden y de su memoria

A.- El proyecto de Orden Ministerial sometido a consulta consta de un preámbulo, un artículo, una disposición transitoria, una disposición final y tres Anexos.

En el preámbulo se alude a los fundamentos normativos de la Orden Ministerial proyectada y, en particular, al artículo 128.Siete.2 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, que prevé que la cotización para todas las contingencias y situaciones protegidas en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar incluidos en los grupos segundo y tercero a que se refiere el artículo 19.5 del texto refundido de las Leyes 116/1969, de 30 de diciembre, y 24/1972, de 21 de junio, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, aprobado por el Decreto 2864/1974, de 30 de agosto, así como el artículo 54 del Reglamento General sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, se efectuará sobre las remuneraciones que se determinen mediante Orden del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a propuesta del Instituto Social de la Marina, oídas las organizaciones representativas del sector.

El artículo único ("Determinación de las bases de cotización") señala que las bases únicas de cotización de los trabajadores incluidos en los grupos segundo y tercero del Régimen Especial del Mar quedan establecidas para el año 2014 en las cuantías que se reflejan en los anexos, sin perjuicio de lo previsto en la Orden de 22 de noviembre de 1974 por la que se establecen los correspondientes coeficientes correctores de la base de cotización y la base reguladora.

La disposición transitoria única ("Ingreso de diferencias de cotización") establece que las diferencias de cotización que se hubieran podido producir por la aplicación de las bases de cotización establecidas en esta Orden, respecto de las cotizaciones que se hubieran efectuado a partir del 1 de enero de 2014, podrán ser ingresadas "sin recargo" hasta el último día del segundo mes siguiente al de la publicación de la presente Orden.

La disposición final única ("Entrada en vigor") prevé que la Orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, con efectos desde el 1 de enero de 2014.

En los anexos I, II y III se establecen las bases de cotización por provincias, modalidades de pesca y categorías profesionales correspondientes, respectivamente, al grupo segundo A, al grupo segundo B y al grupo tercero.

B.- El proyecto de Orden se acompaña de una memoria abreviada del análisis de impacto normativo, en la que, tras exponer la base jurídica y el rango de la norma y describir su contenido y tramitación, se analizan detenidamente los impactos que se derivarán de su aprobación:

i) Desde un punto de vista económico, se indica que, tras los contactos mantenidos por el Instituto Social de la Marina los contactos preceptivos con las organizaciones sindicales y empresariales, cofradías de pescadores y organizaciones de productores pesqueros más representativos del sector, para recabar los datos relativos a las remuneraciones obtenidas por los trabajadores y establecer las correspondientes bases, las bases de cotización para 2014 se clasifican en las mismas zonas -norte, este y sur- provincias, modalidades de pesca y categorías profesionales previstas para el año 2013, pero con los siguientes incrementos respecto del ejercicio anterior:

- Grupo segundo A, desde el 0,36% en Almería en las categorías profesionales 1 a 7 hasta el 1,12% en el caso de A Coruña, Lugo, Vigo y Villagarcía en la modalidad de "arrastre, palangre de fondo y volantas en caladeros internacionales (excepto África)" y en Cantabria en la modalidad de "arrastre", en ambos casos en las categorías profesionales 1 a 9.

- Grupo segundo B, desde el 0,48% en al menos 7 provincias de la zona sur en las categorías profesionales 8 a 11 hasta el 1,46% en la provincia de Cádiz en la modalidad de "cerco, arrastre, artes menores" en las categorías profesionales 8 a 11 y el 1,15% en las categorías profesionales 1 a 7.

- Grupo tercero, desde el 0,45% en Almería hasta el 1,13% en todas las provincias de la zona este y categorías profesionales 8 al 11.

El mayor crecimiento de las bases de cotización se produce en el grupo segundo B, zona sur, provincia de Cádiz, categorías 8 a 11, la

modalidad de "cerco", que alcanzan el 3,55%.

El menor incremento de las bases de cotización tiene lugar en el grupo segundo A, zona sur, provincia de Almería, categorías profesionales 1 a 7, con un 0,36%, y en el grupo segundo B, en al menos siete provincias, categorías 8 a 11, principalmente en las modalidades de pesca de "palangre", "arrastre, cerco y palangre" y "pesca no local", con un 0,48%.

El resto de las bases de cotización tiene crecimientos entre estas cifras, estando la mayoría en torno al 1%, excepto en la zona sur donde ronda el 0,80% en promedio.

La variación de las bases de cotización supondrá una mayor cotización estimada en el 0,94%.

ii) Desde una perspectiva de género, la memoria afirma que se trata de un desarrollo normativo aplicable a todos los cotizantes al sistema de la Seguridad Social, cualquiera que sea su género, de ahí que no tenga un impacto específico en este ámbito.

SEGUNDO.- Contenido del expediente

El proyecto de Orden Ministerial ha sido informado por la Secretaría de Estado de Empleo, la Tesorería General de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina y la Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, con fechas 17, 20 y 27 de diciembre de 2013 y 13 de enero de 2014, respectivamente.

Asimismo, se ha consultado a las organizaciones representativas del sector, según consta en el certificado expedido por el Director del Instituto Social de la Marina, con fecha 27 de diciembre de 2013.

Y, en tal estado de tramitación, el expediente fue remitido al Consejo de Estado para dictamen.

I.- Objeto y carácter de la consulta

Se somete a dictamen el proyecto de Orden Ministerial por la que se establecen para el año 2014 las bases de cotización a la Seguridad Social de los Trabajadores del Régimen Especial del Mar incluidos en los grupos segundo y tercero a que se refiere el artículo 19.5 del texto refundido de las Leyes 116/1969, de 30 de diciembre, y 24/1972, de 21 de junio, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, aprobado por el Decreto 2864/1974, de 30 de agosto, así como el artículo 54 del Reglamento General sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre.

Por tanto, el presente dictamen se emite con carácter preceptivo, en cumplimiento del artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, en el que se prevé que la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los "reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones".

II.- Procedimiento de elaboración

El proyecto de Orden se ha tramitado de acuerdo con el procedimiento de elaboración de reglamentos establecido en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Con el texto proyectado se adjunta una memoria abreviada del análisis de impacto normativo, en la que se razona sobre la oportunidad de la norma proyectada y se pondera su impacto presupuestario y por razón de género (artículo 24.1, letras a) y b) de la Ley del Gobierno; artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo).

Según dice la memoria, han sido oídas las organizaciones sindicales y empresariales representativas de los intereses económicos y sociales afectados por la norma proyectada, así como las cofradías de pescadores y las organizaciones de productores pesqueros (artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno). Del resultado del trámite de audiencia no existe reflejo en el expediente, pues tan solo obra en el mismo un certificado del Director del Instituto Social de la Marina, de 27 de diciembre de 2013, haciendo constar que "se ha consultado a las organizaciones representativas del sector, tal y como exige el artículo 128.Siete.2 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014". En anteriores ocasiones, el Consejo de Estado ya ha puesto de manifiesto que los proyectos normativos de esta naturaleza deben ir acompañados de todos los documentos que conforman el expediente o que han sido generados en el trámite de información a los distintos agentes sociales, máxime cuando en la propia fórmula promulgatoria de la Orden proyectada se señala expresamente que han sido "oídas las organizaciones empresariales y sindicales representativas del sector pesquero".

Por otra parte, dentro del departamento ministerial proponente, han intervenido la Secretaría de Estado de Empleo, la Tesorería General de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina y, en último lugar, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (artículo 24.2 de la Ley del Gobierno), que no han formulado observaciones.

III.- Habilitación legal y rango normativo

El texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, se remite, en cuanto a las bases y tipos de cotización, a lo que establezca cada año la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. En efecto, se vienen incluyendo en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, tanto por lo que atañe al Régimen General como a los Especiales -en este caso, Régimen Especial de Trabajadores del Mar-, encomendando al Ministro de Trabajo, hoy de Empleo y Seguridad Social, el desarrollo específico de esas bases y tipos para cada periodo anual.

El proyecto de Orden sometido a consulta se dicta en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 128.Siete.2 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, que dice así:

"La cotización para todas las contingencias y situaciones protegidas en este Régimen Especial de los trabajadores incluidos en los grupos segundo y tercero a que se refiere el artículo 19.5 del Texto Refundido aprobado por Decreto 2864/1974, de 30 de agosto, se efectuará sobre las remuneraciones que se determinen anualmente mediante Orden del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a propuesta del Instituto Social de la Marina, oídas las organizaciones representativas del sector. Tal determinación se efectuará por provincias, modalidades de pesca y categorías profesionales, sobre la base de los valores medios de remuneración percibida en el año precedente.

Las bases que se determinen serán únicas, sin que puedan ser inferiores ni superiores a las que se establezcan para las distintas categorías profesionales, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del apartado 2".

Por tanto, la norma proyectada cuenta con la debida cobertura legal y su rango de Orden Ministerial es el adecuado.

IV.- Contenido del proyecto de Orden

El proyecto de Orden Ministerial sometido a consulta establece, en función de los valores medios de las remuneraciones percibidas por los trabajadores del mar en el año 2013, las bases únicas para la cotización por contingencias comunes y profesionales según provincias, modalidades de pesca y categorías profesionales para el ejercicio 2014.

La norma proyectada se ocupa de una materia que ha sido objeto de disposiciones similares en ejercicios presupuestarios precedentes, dictaminadas en cada momento por este Consejo de Estado. En concreto, su inmediato precedente es la Orden ESS/187/2013, de 11 de febrero, que estableció para el año 2013 las bases de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores del Régimen Especial del Mar incluidos en los grupos segundo y tercero.

La Orden proyectada reitera en gran parte, desde un punto de vista sistemático y sustantivo, el contenido de la citada Orden ESS/187/2013, de 11 de febrero, introduciendo algunos cambios en las bases de cotización a los que hace referencia -en los términos ya expuestos- la memoria abreviada del análisis de impacto normativo. Con carácter general, es preciso observar, en línea con lo señalado en dictámenes precedentes en materia de cotizaciones a la Seguridad Social, que el sistema de vigencia anual de las bases de cotización trae consigo una

dispersión normativa y una falta de calidad regulatoria que contrastan con el carácter estructural y permanente de la mayor parte de sus reglas que, año tras año, se reproducen sin cambios en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, por lo que sería más oportuno que tales reglas se incluyeran -con vocación de permanencia- en el Reglamento General sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social. Por otra parte, el establecimiento de unos criterios comunes para todos los regímenes de Seguridad Social simplificaría la ordenación normativa de esta materia, evitando el exceso de detalle y las reiteraciones detectadas en el presente proyecto de Orden Ministerial, cuya amplitud y extensión dificultan la adecuada identificación de las novedades que introduce respecto al ejercicio anterior.

Sin perjuicio de ello, el proyecto de Orden sometido a consulta cumple con las exigencias materiales mínimas establecidas en el artículo 128.Siete.2 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, como son, por una parte, que la determinación de las bases de cotización se efectúe "por provincias, modalidades de pesca y categorías profesionales, sobre la base de los valores medios de remuneración percibida en el año precedente", y, por otra, que "las bases que se determinen serán únicas, sin que puedan ser inferiores ni superiores a las que se establezcan para las distintas categorías profesionales, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del apartado 2" del referido artículo 128.

Atendidas tales exigencias, el Consejo de Estado no formula objeciones al texto proyectado sometido a consulta.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que puede V. E. aprobar el proyecto de Orden Ministerial por la que se establecen para el año 2014 las bases de cotización a la Seguridad Social de los Trabajadores del Régimen Especial del Mar incluidos en los grupos segundo y tercero."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 6 de febrero de 2014

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.