



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS



I

La crisis económica de carácter internacional ha frenado temporalmente la larga etapa de crecimiento económico experimentado por la economía andaluza, dando lugar a un significativo aumento del número de personas en situación de desempleo.

Habiéndose superado, a lo largo de 2009, el punto de inflexión de esta etapa recesiva, todo indica que 2010 presentará tasas de variación intertrimestral positivas a partir del segundo semestre del año, gracias a la mejora de la confianza de los agentes económicos y la senda de recuperación de nuestros principales socios comerciales.

La especial coyuntura económica y sus consecuencias sobre la población determinan, al igual que ocurrió el año anterior, la estructura y la orientación de las cuentas de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2010. La elevada incertidumbre acerca de la evolución de los ingresos públicos hace necesario continuar con la estrategia de reducción de determinadas partidas no prioritarias, con el fin de generar un volumen de ahorro que sea destinado a la cobertura de otros gastos que pasan a ocupar un lugar destacado. Por otra parte, junto a la rigurosa aplicación del principio de austeridad, es también el momento de apostar por el diseño y puesta en marcha de nuevas medidas que incrementen la eficiencia y la eficacia en las actuaciones públicas.

Desde el punto de vista de los fines del Presupuesto, en 2010 este se orienta hacia un objetivo primordial: allegar recursos y estrategias que faciliten la recuperación del crecimiento económico y atenúen los efectos de la crisis sobre las empresas y los ciudadanos andaluces. Para ello, se plantea una combinación de medidas de índole más coyuntural con otras que pretenden reforzar el cambio de modelo económico basado en la innovación, el conocimiento y la mejora del capital humano.



En efecto, la crisis ha puesto de manifiesto que es imprescindible un nuevo modelo económico más sostenible, que aporte mayor bienestar a los ciudadanos y ciudadanas actuales, pero que también tenga presente a las generaciones futuras.

Sostenibilidad que ha de entenderse en un triple sentido: económica, social y, por supuesto, ambiental.

Bajo la perspectiva económica, la transición hacia un modelo basado en la innovación y la acumulación de capital humano es imprescindible para asegurar un crecimiento sólido en el futuro, pero es que, además, esta estrategia se ha revelado como una poderosa herramienta para combatir la recesión.

Para alcanzar este propósito, un aspecto crucial es consolidar un sistema educativo de excelencia, fuertemente vinculado al sistema productivo y que tenga presente el aprendizaje continuo a lo largo del ciclo vital. Por esta razón, en el Presupuesto de 2010 buena parte del ahorro conseguido con la reducción de partidas no prioritarias será reasignado hacia las políticas de educación y formación, que constituyen el eje central de las cuentas del ejercicio. En este contexto, cabe destacar la puesta en marcha del programa Aula 2.0., mediante el que se persigue extender el uso de las nuevas tecnologías entre los escolares andaluces, adelantando los planes iniciados por el Gobierno de España. Igualmente, se completará la implantación de las Becas 6000, como un instrumento destacado para luchar contra el abandono escolar.

Sin embargo, un nuevo modelo económico no implica la desaparición de los sectores en los que la economía andaluza ha apoyado sus bases tradicionalmente. Consiste más bien en procurar su modernización, introduciendo la utilización de las nuevas tecnologías, la investigación y la innovación. El ámbito de aplicación es amplio: desde el turismo sostenible al sector agroalimentario o las industrias culturales; si bien, existe un sector que ocupa un lugar destacado dentro de esta estrategia, sobre el que la Comunidad Autónoma dispone de unas inmejorables condiciones para su desarrollo, que es el de las energías renovables. De hecho,



algunas empresas andaluzas se están situando ya como líderes mundiales en el sector, donde existe una gran proyección de futuro y unas importantes perspectivas de creación de empleo de calidad y con cierto grado de cualificación. En este caso, es posible advertir con claridad la vinculación entre la sostenibilidad ambiental, el crecimiento económico sostenido a largo plazo y la contribución a la recuperación de la actividad en el corto plazo.

En otro orden de cosas, los períodos de crisis son propicios a la agudización de las desigualdades y de la exclusión social. Bajo la certeza de que cohesión social y crecimiento económico son elementos que se refuerzan mutuamente, el Presupuesto de 2010 renueva los esfuerzos destinados a favorecer la igualdad de oportunidades, mediante medidas destinadas a reincorporar cuanto antes a las personas desempleadas al mercado de trabajo (donde cabe mencionar de nuevo los esfuerzos a través del programa MEMTA y, en particular, el programa PROTEJA) y a proporcionar apoyo desde los servicios públicos a las personas con mayores riesgos de exclusión. Pero, además, propone avanzar aún más en términos de cohesión, mostrando especial interés en promover la igualdad de género, donde la Junta de Andalucía ha puesto en marcha diversas medidas pioneras en nuestro país.

Respecto a las mejoras en los servicios públicos, hay que mencionar algunas medidas contenidas en el Presupuesto, como la universalización de la educación de los niños y las niñas de 0 a 3 años, complementada con otras actuaciones de apoyo a las familias andaluzas para facilitar la conciliación entre la vida laboral y el cuidado de las personas dependientes, que constituye uno de los aspectos sobre los que se centra el esfuerzo presupuestario en 2010. Conviene destacar, a este respecto, que en el proceso de implantación de la ley de dependencia, Andalucía se encuentra a la cabeza de las Comunidades Autónomas en el reconocimiento de beneficiarios y prestación de servicios.

También en el marco del envejecimiento paulatino de la población, no es menos importante que asegurar la protección y el cuidado de las personas el aportar



garantías para alcanzar un envejecimiento con calidad de vida, aspecto ligado estrechamente a la protección de la salud y los servicios sanitarios. En este ámbito, las actuaciones recogidas en el Presupuesto de 2010 promueven la proximidad a los ciudadanos y la accesibilidad de los servicios, junto a la modernización tecnológica y la investigación sanitaria, que han llevado a Andalucía a estar en la vanguardia de algunos tratamientos de los que se esperan nuevos éxitos en el futuro.

Un último aspecto de la sostenibilidad al que hay que hacer referencia es el de la protección del medio ambiente. En este ámbito conviene señalar que la Junta de Andalucía tiene en marcha su Estrategia de Lucha contra el Cambio Climático, que no solo persigue frenar las emisiones de gases de efecto invernadero y proteger nuestros recursos naturales, sino que se muestra como una oportunidad para favorecer la recuperación de la economía y la creación de empleo. La idea de la vinculación de la sostenibilidad medioambiental con el crecimiento económico y del empleo pone de relieve las ventajas que esta estrategia puede proporcionar –en contra de algunos planteamientos–, sustituyendo el peso de determinados sectores con escaso potencial de desarrollo y de generación de valor añadido por otros asociados a la innovación y al progreso tecnológico que ocupen su lugar como impulsores de la economía andaluza.

Como consecuencia de la reasignación de prioridades, las políticas mencionadas acapararán buena parte de los recursos obtenidos tras la reordenación del gasto. Asimismo, durante el ejercicio 2010 tendrá lugar un fuerte impulso a la colaboración con el sector privado en la financiación y gestión de infraestructuras, con el fin de acelerar su puesta en funcionamiento e incorporar a la gestión pública las técnicas y metodologías más eficientes existentes en el mercado. Pero también en el Presupuesto de 2010 se intensificará la cooperación financiera con las Corporaciones Locales, cuyo Fondo de Nivelación de Servicios registrará un notable crecimiento, como apoyo de la Junta de Andalucía a los efectos que la crisis económica está generando en las haciendas locales.



Se trata, en definitiva, de potenciar desde el Presupuesto público una estrategia que no solo involucre a la Administración, sino que esta sea capaz de movilizar los recursos, las iniciativas y las ideas para lograr la recuperación y consolidar un crecimiento económico sostenible. Desde el punto de vista estrictamente presupuestario, el comportamiento prudente y responsable de los pasados años ha permitido acumular un margen amplio de actuación en forma de posibilidades de endeudamiento adicional, que permitirá suavizar el impacto de la crisis en las cuentas públicas y aportar la financiación necesaria para procurar, como ejes más destacados, un sistema educativo de excelencia, la introducción de mejoras en los servicios públicos o la ampliación de la dotación de capital físico, todo ello en colaboración con los ciudadanos y ciudadanas y con apoyo decidido a la iniciativa empresarial de nuestra Comunidad.

II

El texto articulado consta de cincuenta artículos, distribuidos en siete Títulos, que se completan en su parte final con diez disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y doce disposiciones finales.

El Título I, «De los créditos iniciales y sus modificaciones», regula en su artículo 1 el ámbito del Presupuesto de la Comunidad Autónoma. Continúa este Título con la aprobación de los estados de gastos e ingresos de la Junta de Andalucía y de sus agencias administrativas o sus organismos autónomos de carácter administrativo; los presupuestos de explotación y capital de las agencias públicas empresariales, de las entidades de derecho público del artículo 6.1 *b* de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de las sociedades mercantiles de participación mayoritaria directa, y de aquellos consorcios y fundaciones en los que la aportación de la Junta de Andalucía se hace mediante transferencia de financiación, incluyéndose al Consorcio de Transporte Metropolitano del Área de Córdoba, de nueva creación.



Es de destacar, en el presente Título, la inclusión de un nuevo artículo relativo a las agencias de régimen especial, donde se contempla el presupuesto de la Agencia Tributaria de Andalucía, reflejándose tanto los gastos totales como los de personal, declarados específicamente limitativos en su ley de creación.

Por su parte, el artículo 5 recoge la dotación para 2010 para las operaciones financieras de los fondos sin personalidad jurídica regulados en el apartado 4 del artículo 6 bis de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Además, siguiendo el mandato del artículo 190.2 del Estatuto de Autonomía, se contempla la cifra de beneficios fiscales.

Respecto a la vinculación de los créditos, se incluyen como novedad, en el artículo 7, normas especiales de vinculación para los créditos del servicio de ayuda a domicilio y de las prestaciones económicas para la atención a la dependencia.

En el artículo 8 se declaran ampliables para 2010 los créditos para satisfacer los gastos para atención a la dependencia derivados del concierto de plazas residenciales, de Unidades de Estancia Diurna, del servicio de ayuda a domicilio y de las prestaciones económicas.

Por último, respecto al régimen presupuestario del Servicio Andaluz de Salud se establece que la Consejería de Salud presentará la información del nivel de ejecución de los créditos distribuidos, así como del grado de cumplimiento de objetivos, conforme al modelo y criterios homogéneos que establezca la Consejería de Economía y Hacienda.

En el Título II, «De los créditos de personal», se incluyen una serie de normas referidas al régimen de las retribuciones del personal al servicio del sector público andaluz.



Las modificaciones en este ámbito vienen en gran medida impuestas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que se declara normativa básica en la materia. Así, se incluyen la limitación de las plazas de nuevo ingreso al 15% de la tasa de reposición de efectivos, el incremento del 0,3% de las retribuciones del personal del sector público, la percepción del complemento específico en catorce pagas iguales, doce ordinarias y dos adicionales, y la congelación de las retribuciones de los altos cargos. Además, se establecen instrucciones para el conjunto de las entidades instrumentales, referidas fundamentalmente a las retribuciones del personal que ejerce funciones de alta dirección.

Se mantienen las modificaciones en este Título debidas a la necesidad de adaptación a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en particular a su artículo 76, en el que se establece una nueva clasificación del personal funcionario de carrera, y a su Disposición Transitoria Tercera, sobre entrada en vigor de la misma, manteniendo en ocasiones las referencias en este Título a la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, atendiendo a la permanencia de su vigencia hasta que se dicte una nueva ley de función pública en desarrollo del Estatuto Básico, y en virtud de lo establecido en la Disposición Final Cuarta de la Ley 7/2007.

En el Título III, dedicado a la gestión y control presupuestarios, al igual que en ejercicios anteriores, se recogen las competencias del Consejo de Gobierno para la autorización de determinados gastos y contratos en función de su cuantía o duración, incluyéndose como novedad, dentro del régimen de exclusiones, las relativas a los gastos destinados a la dotación para operaciones financieras de los fondos sin personalidad jurídica; la generación de créditos de las agencias administrativas u organismos autónomos; normas especiales en materia de subvenciones; las transferencias de créditos relativas a subvenciones cuyos beneficiarios últimos sean personas físicas; la financiación complementaria en los conciertos educativos de régimen singular; la creación y adquisición de participaciones en entidades privadas; el régimen de financiación de la actividad de las empresas de la Junta de Andalucía; y la encomienda de gestión.



Respecto a las novedades incluidas en este Título, destaca la regulación de la necesidad de autorización de la Consejería de Economía y Hacienda para los proyectos de inversión que se ejecuten a través de fórmulas de colaboración público-privada, para los gastos en información, divulgación y publicidad, así como para las minoraciones a nivel de sección de los créditos para transferencias corrientes a Corporaciones Locales.

Por último, como novedad, se regula la vinculación en función de la naturaleza del gasto de los créditos para gastos de personal del capítulo I, y la vinculación a nivel de capítulo y categoría de gasto o Medida Comunitaria de los créditos correspondientes a inversiones reales y transferencias de capital del Servicio Fondos Europeos.

En el Título IV, relativo a las operaciones financieras, se regula, entre otras materias, el importe máximo de los avales a prestar por la Junta de Andalucía durante el ejercicio 2010, tanto a Corporaciones Locales e instituciones que revistan especial interés para la Comunidad Autónoma como a las entidades que conforman el sector público empresarial. Se contempla nuevamente en este ejercicio la autorización de avales públicos para garantizar valores de renta fija emitidos por fondos de titulización de activos, como medida para mejorar la actividad productiva de las empresas y de impulso del sector de la vivienda.

Asimismo, el objeto fundamental de este Título es autorizar la cuantía hasta la cual la Junta de Andalucía y sus empresas pueden realizar operaciones de endeudamiento. En lo que respecta al endeudamiento a largo plazo de la Junta de Andalucía, la autorización viene referida a la cuantía del incremento del saldo vivo de la deuda a 31 de diciembre. De forma que para el ejercicio 2010 se autoriza al Consejo de Gobierno para que incremente la misma con la limitación de que el saldo vivo a 31 de diciembre de 2010 no supere el correspondiente a 1 de enero de 2010 en la cifra que establece la presente Ley, permitiéndose que este límite sea sobrepasado durante el curso del ejercicio y estableciéndose los supuestos en que se revisará automáticamente.



Esta regulación se completa con el régimen de autorización establecido para el endeudamiento del resto del sector de entes cuya deuda consolida con la de la Comunidad Autónoma y la determinación de la información que deben suministrar, donde se incluye como novedad el requerimiento de información sobre todos sus activos y pasivos.

Se mantiene la posibilidad de establecer el sistema de gestión centralizada de los saldos en cuentas del sector público y de las operaciones de endeudamiento del mismo, como nuevos instrumentos de gestión de la Tesorería y de auxilio del sector público empresarial, principalmente de las empresas de menor tamaño, con el fin de optimizar los recursos.

Finalmente, al igual que en ejercicios anteriores, se establece en este Título la posibilidad de efectuar pagos anticipados de tesorería a las Corporaciones Locales.

Por otra parte, en el Título V se prevé el incremento del importe de las tasas de cuantía fija de la Comunidad Autónoma de Andalucía en un 1% sobre la cantidad exigible para el ejercicio 2009.

Los Títulos VI y VII hacen referencia al traspaso de funciones y servicios entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Entidades Locales de su territorio y a la información y documentación que debe remitirse al Parlamento de Andalucía, respectivamente.

Las disposiciones adicionales completan el marco jurídico presupuestario. En ellas se establece el límite de las obligaciones reconocidas en el ejercicio, la autorización a la Consejería de Economía y Hacienda para efectuar las adaptaciones que procedan como consecuencia de reorganizaciones administrativas y la absorción de los complementos personales y transitorios por los incrementos retributivos de cualquier clase que se produzcan a lo largo del ejercicio, excluyéndose, entre otros, el incremento general de las retribuciones establecido en el Título II de la Ley.



Además, se establece la consideración de liquidación definitiva que tiene la previsión que figura en el estado de ingresos relativa a las asignaciones complementarias a que se refiere la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía.

Mediante las disposiciones adicionales quinta a séptima se crean fondos sin personalidad jurídica, cuya dotación figura en el artículo 5. Estos son el Fondo de apoyo al desarrollo empresarial, el Fondo para el impulso de las energías renovables y la eficiencia energética, el Fondo para el apoyo de actuaciones en materia de vivienda y el Fondo de economía sostenible para Andalucía. Respecto de cada uno de ellos, la Ley establece su sometimiento a la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Consejería encargada de la aportación de su dotación para operaciones financieras, la regulación de su composición, organización y gestión por el Consejo de Gobierno y la obligación de remisión de sus presupuestos a la Consejería de Economía y Hacienda, una vez aprobados por los órganos competentes, para su posterior remisión a la Comisión de Economía y Hacienda del Parlamento de Andalucía.

Se incluyen dos disposiciones transitorias. La primera, como en ejercicios anteriores, establece las retribuciones complementarias del personal al servicio de la Administración de Justicia. La segunda prevé que se determinará mediante Orden de la Consejería de Economía y Hacienda la fecha a partir de la cual las empresas destinatarias de los fondos de apoyo a los sectores productivos podrán solicitar financiación con cargo a los mismos para gastos que no tengan la consideración de inversiones.

Por último, entre las disposiciones finales, destacan la modificación de los artículos 46, 47, 48 y 108 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, relativos al régimen de autorización de las modificaciones presupuestarias y a las normas reguladoras de la concesión de subvenciones, y la modificación de las disposiciones adicionales sexta, séptima, octava y décima de la Ley



del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009, en las que se crean determinados fondos sin personalidad jurídica.

Por otra parte, se habilita a la Consejería de Economía y Hacienda para dictar las normas necesarias para la expedición de facturas por medios electrónicos cuando los destinatarios sean la Administración de la Junta de Andalucía o sus entidades vinculadas o dependientes, así como para efectuar las adaptaciones técnicas necesarias en caso de que se adopte un nuevo Sistema de Financiación Autonómica.

Se establece, asimismo, la autorización al Consejo de Gobierno para elevar la cifra de endeudamiento ya autorizada en el artículo 40 de la Ley, hasta el límite que permita el nuevo objetivo de estabilidad presupuestaria que el Consejo de Política Fiscal y Financiera pueda determinar para la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el supuesto de que el Gobierno de la Nación decida revisar el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las Comunidades Autónomas o autorice un plan de saneamiento al amparo de la normativa en materia de estabilidad presupuestaria.

Otras disposiciones finales establecen la autorización para el desarrollo normativo de la Ley, la vigencia de la misma y su entrada en vigor.