

4.

**El Marco Jurídico del
Presupuesto de la Comunidad
Autónoma de Andalucía para
2015**

El Marco Jurídico del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2015

MARCO JURÍDICO

El marco normativo básico del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía lo configuran el Estatuto de Autonomía para Andalucía y el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. Además, se completa con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, en su Título II trata del Presupuesto de la Junta de Andalucía, con referencia a: su definición (artículo 31), ámbito temporal (artículo 32), contenido (artículo 33), estructura (artículo 34) y procedimiento de elaboración (artículo 35).

Desde un punto de vista sistemático, en la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2015, se mantienen los mismos criterios de ordenación en su articulado que en la anterior Ley del Presupuesto.

El texto articulado consta de cuarenta y cuatro artículos, distribuidos en siete títulos, que se completan en su parte final con 24 disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y catorce disposiciones finales.

Título I. De los créditos iniciales y sus modificaciones

Regula en su artículo 1 el ámbito del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El artículo 2, siguiendo la recomendación de la Cámara de Cuentas de Andalucía en su Informe de Fiscalización de la Cuenta General, amplía el perímetro de consolidación del Presupuesto, abarcando éste no sólo a las agencias administrativas, sino también a las agencias de régimen especial.

Así, el Presupuesto para 2015 se integrará por los estados de ingresos y gastos de la Junta de Andalucía y de sus agencias administrativas, los presupuestos de las agencias de régimen especial, agencias públicas empresariales, sociedades mercantiles del sector público andaluz participadas mayoritariamente por la Junta de Andalucía o por sus agencias administrativas, consorcios, fundaciones y demás entidades referidas en el artículo 5.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía y los fondos a que se refiere el apartado 3 del artículo 5 del citado Texto Refundido. A éste se añaden los de los entes de la Comunidad Autónoma de Andalucía que perciben transferencias de financiación.

En atención a la mayor eficiencia del principio de transparencia e información pública, se incluye en el artículo 4 la relación de entes que perciben transferencias de financiación con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, conteniendo éste la regulación material de los citados entes.

El artículo 5 recoge la cifra de los beneficios fiscales del Presupuesto 2015. Atendiendo a las recomendaciones del grupo de trabajo para acordar la metodología a seguir para el cumplimiento de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, creado al efecto en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera mediante Acuerdo 13/2013, de 18 de diciembre, a las estimaciones de beneficios fiscales en la Comunidad Autónoma relativos al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto sobre el Patrimonio, a los impuestos propios y a los impuestos cedidos totalmente de gestión propia, se han sumado por primera vez en relación con ejercicios pasados, las estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de los beneficios fiscales en el Impuesto sobre el Valor Añadido y en los Impuestos Especiales sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas y sobre Hidrocarburos, por lo que la cifra del importe total de beneficios fiscales del Presupuesto 2015 no es homogénea con las cifras consignadas en las leyes del Presupuesto anteriores.

Respecto de los créditos que tienen carácter vinculante en el ejercicio 2015, se revisan todos los supuestos en relación con las necesidades de gestión presupuestaria, partiendo de las limitaciones que el propio régimen de autorización y tramitación de las modificaciones presupuestarias vigente puede permitir. Siguiendo asimismo un criterio de transparencia y seguridad jurídica, se incluye el detalle de la composición de grupos de gasto que forman parte de las especiales vinculaciones que habitualmente la Ley del Presupuesto concede a los créditos para gastos de personal del capítulo I.

Asimismo, se declaran los créditos ampliables para 2015, y se añade, con el fin de garantizar la eficiencia del sector público andaluz y la sostenibilidad financiera de la Administración de la Comunidad Autónoma, a la regulación de ejercicios anteriores del sector sanitario y de las entidades instrumentales y consorcios del sector público andaluz, un seguimiento específico del sector de la educación por su importancia desde un punto de vista presupuestario.

Título II. De los créditos de personal

En él se incluyen las normas referidas al régimen de las retribuciones del personal al servicio del sector público andaluz, así como la normativa estatal de carácter básico.

Tras definir el artículo 11 el contenido del sector público a estos efectos, se fija con carácter general el límite de las retribuciones para todo el personal de dicho ámbito, determinándose que para el año 2015 las mismas no experimentarán crecimiento respecto de las vigentes a 31 de diciembre de 2014, sin perjuicio de la recuperación de los importes correspondientes a pagas adicionales o reducciones retributivas equivalentes aprobadas por la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, dando cumplimiento al compromiso de recuperación progresiva de los derechos de los empleados públicos en relación con las medidas de carácter extraordinario y temporal previstas en la citada Ley, con el alcance y extensión que permitan las circunstancias económicas y la garantía de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En el mismo sentido, se retira la suspensión de la oferta de empleo público que quedó interrumpida por estas medidas.

Respecto a las entidades del sector público, se dota de mayor transparencia al régimen de disciplina de costes del personal directivo, al contemplarse la inclusión en la memoria de las cuentas anuales de cada entidad, de la relación del personal de alta dirección y resto de personal directivo, con indicación de retribuciones de cualquier clase devengadas por los mismos. Por último, dadas las características y la naturaleza de sus funciones, se exceptiona de la aplicación del régimen retributivo de los directivos del sector público, al personal con contrato de investigador distinguido al que se refiere la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

Título III. De la gestión y control presupuestarios

Las disposiciones que contiene el presente Título pretenden dotar a los distintos órganos administrativos de instrumentos y medidas que posibiliten una adecuada ejecución del Presupuesto conforme a las prioridades y objetivos operativos que para 2015 se plantean.

Asimismo, recoge la autorización de gastos de carácter plurianual, las competencias del Consejo de Gobierno para la autorización de gastos, normas especiales en materia de subvenciones y ayudas, la financiación complementaria en los conciertos educativos de régimen singular, el régimen de financiación de la actividad de las entidades del sector público andaluz con cargo a aportaciones del Presupuesto, la regulación de minoración de créditos para transferencias corrientes a Corporaciones Locales, y la comunicación a la Consejería de Hacienda y Administración Pública de los gastos realizados en información, divulgación y publicidad.

Título IV. De las operaciones financieras

Al igual que en ejercicios anteriores el objeto fundamental de este Título es autorizar la cuantía límite por la cual la Junta de Andalucía y sus entidades dependientes pueden realizar operaciones de endeudamiento, y el importe máximo de avales a prestar por la Junta de Andalucía durante el ejercicio 2015. También, se contempla la autorización de aval a la empresa Metro de Málaga, S.A., en garantía de operaciones de endeudamiento con el Banco Europeo de Inversiones y otras entidades financieras.

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 esta forma, para el ejercicio 2015 se autoriza al Consejo de Gobierno para que incremente la deuda, con la limitación de que su saldo vivo a 31 de diciembre de 2015 no supere el correspondiente al 1 de enero de 2015 en la cifra establecida, permitiéndose que este límite sea sobrepasado durante el curso del ejercicio y estableciéndose unos supuestos de revisión automática del mismo.

Esta regulación se completa con el régimen de autorización establecido para el endeudamiento del sector de entes cuya deuda consolida con la de la Comunidad Autónoma y la determinación de la información que deben suministrar.

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

Título V. De las normas tributarias

Se establece la referencia al importe de las tasas de cuantía fija de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se aprueban los coeficientes correctores de las tasas portuarias para el ejercicio 2015.

Título VI. De la transferencia y delegación de competencias entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las entidades locales de su territorio

Se establecen normas relativas a la transferencia y delegación de competencias entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Entidades Locales de su territorio.

Título VII. De la información al Parlamento de Andalucía

Hace referencia a la información y documentación que debe remitirse al Parlamento de Andalucía. Este Título complementa al nuevo artículo 107 bis del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, que se añade mediante la disposición final segunda de la presente Ley. El artículo 44 de la presente Ley del Presupuesto añade, para el ejercicio 2015, obligaciones adicionales de información al Parlamento sobre distintas materias, como recursos humanos, contratación, anticipos a corporaciones locales y endeudamiento del sector público.

Disposiciones Adicionales

Las disposiciones adicionales completan el marco jurídico presupuestario. En ellas se establece, como medida automática de prevención, un ajuste del gasto público atendiendo a los datos de ejecución presupuestaria, con objeto de asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad al cierre del ejercicio.

Asimismo, se recoge la autorización a la Consejería de Hacienda y Administración Pública para efectuar las adaptaciones que procedan como consecuencia de reorganizaciones administrativas, así como para adecuar los créditos cofinanciados por recursos de la Unión Europea, dentro de un marco plurianual, a la Reprogramación que finalmente apruebe la Comisión Europea, mediante la realización de las operaciones presupuestarias y reajustes de anualidades futuras que sean necesarios.

Por otra parte, se contempla la inclusión de una disposición por la que, en cumplimiento del mandato del legislador de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública, para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, y atendiendo a los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública establecidos para las Comunidades Autónomas y a la garantía de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y una vez revisadas todas las medidas en materia de personal contenidas en aquella, se enumeran las que se aplican durante el ejercicio 2015, permitiendo la recuperación de determinados derechos que hubo que suspender en 2012.

En la misma línea que la disposición anterior, la dotación global del Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía se mantiene en el mismo importe que el establecido para 2014.

Del mismo modo, en cuanto a las operaciones de refinanciación, se establece la autorización a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía para que durante el ejercicio 2015 pueda realizar operaciones de refinanciación de su deuda, fijando su importe máximo. Estas operaciones podrán ser avaladas por la Junta de Andalucía conforme a la autorización que se contiene en esta misma disposición.

Por último, se regulan las retribuciones de las personas que ejerzan la alta dirección y el resto del personal directivo de determinadas entidades.

Disposiciones Transitorias

Se establecen las retribuciones complementarias del personal al servicio de la Administración de Justicia. Asimismo, se establece el régimen transitorio del procedimiento de anticipo de caja fija.

Disposiciones Finales

Destaca la modificación del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, de cuyo contenido cabe resaltar los siguientes aspectos:

- Se clarifica el régimen presupuestario aplicable a las agencias de régimen especial para hacerlo más congruente con la redacción del artículo 31 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.
- De otra parte, se reorganiza y sistematiza la normativa en relación con las modificaciones de crédito, junto con la atribución de competencias en la materia. De este modo se procede a una mejor sistemática de la figura de las transferencias de crédito, y a una revisión en relación con las incorporaciones de remanentes de créditos, generaciones de crédito y ampliaciones, concretando su financiación, la caracterización de los supuestos de aplicación, y la competencia para proponer y autorizar dichas modificaciones. Se identifica la figura del Fondo de Contingencia, como "dotación diferenciada de crédito para atender, cuando proceda, necesidades inaplazables de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto", tal y como aparece en el estado de gastos; y su aplicación a determinado tipo de modificaciones presupuestarias según el procedimiento que dispone la Ley.
- En tercer lugar, se mejora la calidad y transparencia de la información contable, se suprimen las trabas administrativas que hasta ahora eran necesarias para modificar los límites de anualidades futuras cuando tenían por objeto dar cobertura presupuestaria a los compromisos de gasto previamente adquiridos que deben ser objeto de las operaciones contables de traspaso. Para ello, las ampliaciones de límites cuantitativos y temporales de dichas anualidades futuras, necesarias para la citada finalidad, operarán de manera automática.
- Asimismo, para afianzar el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía y completar la medida adoptada por el artículo 34 de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública, se dispone el sometimiento de los compromisos que adquieran las agen-

cias públicas empresariales y las sociedades mercantiles sujetas al control financiero permanente con cargo a ejercicios futuros, a los límites sobre los presupuestos y programas del ejercicio corriente de dichas entidades que se establezcan mediante Orden de la Consejería competente en materia de Hacienda.

- Se refuerza el control de las subvenciones, precisando la graduación de los costes indirectos y reforzando la transparencia y seguridad a través de la Base de Datos.

Por otra parte, se refuerzan las funciones de control interno atribuidas a la Intervención General de la Junta de Andalucía y a sus funcionarios, se dispone la concreción de los deberes de colaboración necesarios para un más efectivo ejercicio de tales funciones. Estos deberes se atribuyen no sólo a quienes ejercen funciones públicas, sino también a todo tipo de personas públicas o privadas en cuanto a sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas con trascendencia para las actuaciones de control. Asimismo, y en aras de fortalecer las funciones de control interno atribuidas a los empleados públicos funcionarios, se dispone la prestación a los mismos de apoyo, por parte del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, cuando los empleados públicos sean citados o requeridos por parte de órganos jurisdiccionales con motivo de su participación en actuaciones de control.

- Para facilitar el cumplimiento de la normativa en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera referida al control de la deuda comercial, se introducen medidas relacionadas con la cancelación centralizada de pagos en la Tesorería General de la Junta de Andalucía y con el procedimiento de anticipo de caja fija.
- Entre estas disposiciones, también se recoge la modificación del régimen competencial en materia de endeudamiento, atribuyendo la competencia a la persona titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública para concertar las operaciones de crédito por plazo inferior a un año y para formalizar otras operaciones financieras que no incrementen el volumen de endeudamiento.

Por otro lado, la disposición final tercera modifica la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, para adecuar el régimen jurídico y los criterios de adscripción a la Junta de Andalucía de los consorcios a los términos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según la nueva redacción introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, cuya efectividad dependerá de la aplicación de la disposición adicional tercera de la citada Ley.

También, se modifica la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública, para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía, para habilitar a la Consejería de Hacienda y Administración Pública a desarrollar y ampliar los supuestos de enfermedad que por

su especial naturaleza y gravedad deban dar lugar a la percepción del 100% del complemento de Incapacidad Temporal.

Se adoptan una serie de medidas fiscales dentro del ámbito de las competencias normativas de la Comunidad Autónoma sobre tributos propios y cedidos, así como de lo establecido en el artículo octavo de la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de Medidas Fiscales para la Reducción del Déficit Público y para la Sostenibilidad.

En relación con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, se perfecciona la redacción de la reducción por adquisición “mortis causa” por sujetos pasivos con discapacidad, con el objetivo de reforzar la seguridad jurídica de quienes deban aplicar esta reducción.

En cuanto al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se establece una bonificación del 100 por 100 de la cuota tributaria del impuesto, modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas, para la constitución y ejercicio de una opción de compra en contratos de arrendamiento vinculados a determinadas operaciones de dación en pago.

Respecto de la Tasa Fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, se reduce el tipo aplicable al primer tramo de la tarifa de casinos; se reduce el tipo del bingo electrónico, que pasa del 30 por 100 al 25 por 100; se rebaja el tipo en caso de pruebas de nuevos juegos de bingo; se establece la fiscalidad de una nueva modalidad de máquina recreativa de tipo B con apuesta limitada a 10 céntimos de euro y se determina un tipo reducido para salones y empresas a partir de la décima máquina de tipo B autorizada.

Además, para el ejercicio 2015 se modifica el tipo impositivo del Impuesto sobre las Bolsas de Plástico de un Solo Uso en Andalucía, que queda reducido a 5 céntimos de euro.

Respecto a las tasas, se modifican tasas en materia de pesca, así como por servicios académicos, reguladas en la Ley 4/1988, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se introducen modificaciones en la regulación de las tasas portuarias efectuada por la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía.

Del mismo modo, se modifica la regulación del canon de mejora establecida en la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía.

Por último, debe destacarse la delegación legislativa por la que se autoriza al Consejo de Gobierno para que, en el plazo de un año, apruebe un nuevo decreto legislativo por el que se apruebe el texto refundido de todas las disposiciones legales dictadas desde el año 2009 por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos. La citada autorización se realiza conforme a lo establecido en el artículo 109 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, y se modifican determinadas normas tributarias.