

4.

El Marco Jurídico del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2016

El Marco Jurídico del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2016

MARCO JURÍDICO

El marco jurídico del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía lo constituye el Estatuto de Autonomía para Andalucía y el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, completándose con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y demás normativa general que sea de aplicación.

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

Título I. De los créditos iniciales y sus modificaciones

El artículo 1 regula el ámbito del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía y su apartado d) se ha modificado para una mejora de la definición del ámbito del Presupuesto, que pretende hacerlo más congruente con lo dispuesto en el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía en cuanto a la definición de las sociedades mercantiles del sector público andaluz.

A continuación, el artículo 2 aprueba los créditos de los presupuestos que integran los estados consolidados, abarcando a la Junta de Andalucía y sus Instituciones, las agencias administrativas y las agencias de régimen especial.

Por su parte, el artículo 3 recoge las cifras de los presupuestos de explotación y capital de las agencias públicas empresariales y sociedades mercantiles del sector público andaluz participadas mayoritariamente por la Administración de la Junta de Andalucía,

sus agencias y demás entidades de derecho público, así como de los presupuestos de los fondos sin personalidad jurídica, y de los consorcios, fundaciones y demás entidades del sector público andaluz. En este último conjunto se han integrado las entidades que en Leyes del Presupuesto anteriores aparecían singularizadas como “otras entidades controladas o financiadas al menos en un cincuenta por ciento por la Comunidad Autónoma de Andalucía”, consecuencia de la entrada en vigor de lo establecido en la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en redacción dada por la disposición final segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Asimismo, por razones de seguridad jurídica y transparencia, se identifican de manera separada aquellas entidades que no han culminado su proceso de extinción a la fecha de aprobación de esta Ley, presentando por tanto un presupuesto de explotación y capital.

El artículo 4 recoge la relación de entidades que perciben transferencias de financiación con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la cual se ha visto afectada tras la integración de las agencias de régimen especial en el Presupuesto consolidado. Así, las transferencias para la financiación de las agencias administrativas y de régimen especial, se configuran como transferencias internas propias de un régimen de contabilidad presupuestaria.

Posteriormente, se recoge la cifra de los beneficios fiscales del Presupuesto 2016.

Respecto del régimen de vinculación de los créditos para el ejercicio 2016, se revisan los supuestos en relación con las necesidades de gestión presupuestaria. Se trasladan a la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía algunas de las reglas de vinculación que vienen siendo estables a lo largo de los últimos años, dando así un carácter de permanencia a las mismas. La redacción de las reglas de vinculación se mejora para orientarlas a una mejor aplicación de las mismas.

La Ley relaciona *ex novo* de forma expresa aquellos créditos “declarados específicamente como vinculantes”. Dicha expresión, recogida en el artículo 45.6, letra b) del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, venía refiriéndose mediante una interpretación sistemática, unitaria y funcional comúnmente aceptada, a los créditos que se mencionaban “con el nivel de desagregación con el que figuren en los programas de gastos” en el artículo 39 del citado Texto Refundido y cada año en la Ley del Presupuesto.

Asimismo, se declaran en el artículo 7 los créditos ampliables para 2016.

La Junta de Andalucía continuará asumiendo a su cargo la mayor parte de la financiación de las prestaciones asociadas a la Ley de Atención a la Dependencia, por lo que a la especial regulación del régimen presupuestario de los sectores sanitario y educati-

vo, se añade un seguimiento específico al sistema de atención social, estableciéndose un régimen presupuestario propio por su importancia relativa desde un punto de vista presupuestario, en aras de una mayor eficiencia del sector público andaluz y de la sostenibilidad financiera de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Título II. De los créditos de personal

En este Título se incluyen las normas que regulan el régimen de las retribuciones del personal al servicio del sector público andaluz, recogiendo la normativa estatal de carácter básico.

A este respecto, el Presupuesto de 2016 recoge los recursos necesarios para reintegrar a los empleados y empleadas públicos a cuyo cargo se encuentra la prestación de estos servicios, los derechos que les fueron transitoriamente retirados durante los años de la crisis.

En el artículo 12 se fija con carácter general el límite de las retribuciones para todo el personal al servicio del sector público andaluz, las cuales, en este ejercicio, experimentarán un incremento global del 1 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2015, que afectará también, en el caso del personal funcionario, al complemento específico que, en su caso, esté asignado al puesto que se desempeñe. Respecto del personal laboral, se aplicará a la masa salarial, en los términos que se establecen en el artículo 18 de la Ley.

Asimismo, se regula la Oferta de Empleo Público, estableciéndose que durante el año 2016 podrá procederse a la incorporación de nuevo personal en el sector público andaluz, en los sectores determinados como prioritarios por la legislación básica del Estado, hasta el máximo del cien por cien de la tasa de reposición, y, en los restantes sectores, hasta el máximo del cincuenta por cien de dicha tasa, con un régimen específico para las entidades instrumentales y consorcios del sector público andaluz.

Se mantiene la contratación de personal laboral temporal y el nombramiento de personal estatutario temporal o funcionario interino sólo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables.

La contratación de personal fijo, indefinido y temporal en las entidades del sector público instrumental, requerirá autorización de la Consejería de Hacienda y Administración Pública. La Ley incluye, como novedad, la necesidad de solicitar autorización a esta Consejería con carácter previo a la aplicación del porcentaje correspondiente de la tasa de reposición, permitiendo así mantener la necesaria coordinación en todos los ámbitos del sector público andaluz en cuanto al control y seguimiento de los gastos de personal y evolución de sus plantillas.

El artículo 18, con la finalidad de clarificar la delimitación del personal laboral y unificar en un mismo artículo a todo el personal sometido a legislación laboral común, incluye también al personal laboral común excluido de negociación colectiva o no sujeto a convenio colectivo, para darle una regulación diferenciada del que ejerce funciones de alta dirección.

Título III. De la gestión y control presupuestarios

Está dedicado a la gestión y control presupuestarios. En él se regula para el ejercicio 2016 el régimen de autorizaciones de gastos de carácter plurianual, las competencias del Consejo de Gobierno para la autorización de gastos, las normas especiales en materia de subvenciones y ayudas, y la financiación complementaria en los conciertos educativos de régimen singular.

En el artículo 29 referido a las normas en materia de subvenciones y ayudas, se han incorporado los apartados 5 y 6 que modifican el procedimiento seguido hasta ahora en la gestión presupuestaria de las subvenciones. Este cambio consiste en la necesidad de tramitar el correspondiente expediente de gasto público con anterioridad a la convocatoria de las subvenciones y, por ende, antes de su concesión a favor de los beneficiarios. Con ello se pretende dotar de mayor rigor y prudencia en la gestión presupuestaria el gasto subvencional al exigirse la reserva previa de crédito, antes de efectuarse cualquier convocatoria de subvenciones, tanto en la modalidad de concurrencia competitiva como en la no competitiva.

El artículo 31 establece el régimen de financiación de la actividad de las entidades del sector público andaluz con cargo a aportaciones del Presupuesto. En la línea de las recomendaciones de la Cámara de Cuentas de Andalucía, tras la consolidación presupuestaria de las agencias de régimen especial y conforme al artículo 58 bis del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, se traslada íntegramente su régimen de financiación a dicho Texto Refundido.

Por último, se mantiene el régimen de las modificaciones que minoren las transferencias corrientes a corporaciones locales, y la regulación específica de los gastos realizados en información, divulgación y publicidad.

Título IV. De las operaciones financieras

Se regula tanto el límite de endeudamiento de la Junta de Andalucía y del sector instrumental como el límite de avales a prestar por la Junta de Andalucía.

Se determina el importe máximo de los avales que la Junta de Andalucía puede prestar durante el ejercicio 2016 a corporaciones locales e instituciones que revistan especial interés para la Comunidad Autónoma.

El objeto fundamental de este título es autorizar el límite cuantitativo hasta el cual la Junta de Andalucía puede realizar operaciones de endeudamiento a largo plazo, que se determina en referencia a la cuantía del incremento del saldo vivo de la deuda a 31 de diciembre.

Para el ejercicio 2016 se autoriza al Consejo de Gobierno para que incremente la deuda, con la limitación de que su saldo vivo a 31 de diciembre de 2016 no supere el correspondiente al 1 de enero de 2016 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 de las agencias públicas empresariales y de régimen especial, y del resto de entes cuya deuda consolida con el endeudamiento de la Comunidad Autónoma, así como con la obligación de remisión de información que deben suministrar los entes instrumentales sobre esta materia.

Finalmente, se establece la posibilidad de efectuar pagos anticipados de tesorería a las corporaciones locales con cargo a la participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de la participación en los ingresos del Estado.

Título V. De las normas tributarias

Para las tasas de cuantía fija de la Comunidad Autónoma de Andalucía se mantiene el importe exigible para el ejercicio 2015, habida cuenta de la actual estabilidad de los precios.

Asimismo, se aprueban los coeficientes correctores de las tasas portuarias para el ejercicio 2016, a los efectos previstos en el artículo 49 bis de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía.

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

Establece normas relativas a la transferencia y delegación de competencias entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las entidades locales de su territorio y la Compensación de las deudas de las entidades locales a favor de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

Título VII. De la información al Parlamento de Andalucía

El artículo 45 regula la información y documentación que debe remitirse al Parlamento de Andalucía, completando el contenido del artículo 107 bis del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

Disposiciones Adicionales

Las disposiciones adicionales complementan 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, 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 programación y reprogramación que finalmente apruebe la Comisión Europea, mediante la realización de las operaciones presupuestarias y reajustes de anualidades futuras que sean necesarios en las adicionales segunda y séptima, respectivamente.

La disposición adicional cuarta, 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, enumera las que se aplican durante el ejercicio 2016. No obstante, con el alcance y extensión que permiten las circunstancias económicas, se continúa dando cumplimiento al compromiso de recuperación progresiva de los derechos del personal empleado público en relación con las medidas de carácter extraordinario y temporal previstas en dicha Ley. Así, el personal funcionario interino, estatutario temporal, laboral temporal e indefinido no fijo recupera el cien por cien de su jornada y retribuciones.

Por su parte, la disposición adicional sexta habilita a la Consejería de Educación a resituir, durante el ejercicio 2016, la equiparación de las retribuciones del profesorado de la enseñanza concertada con las del personal de la enseñanza pública.

Además, la disposición adicional undécima contempla la inclusión de una disposición que regula la cancelación de las obligaciones de pago de los entes instrumentales

frente a la Junta de Andalucía derivadas de los vencimientos de deuda que puedan ser cubiertos con los mecanismos de apoyo a la liquidez previstos en la normativa estatal.

De acuerdo con la disposición adicional decimocuarta, las funcionarias en estado de gestación disfrutarán de un permiso retribuido desde la entrada en vigor de esta Ley, permiso que, a través de la negociación colectiva, puede extenderse al personal laboral.

Por último, la disposición adicional decimoquinta, en cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acuerdo de 15 de julio de 2015 para la defensa y mejora del empleo público, recoge que en el mes de febrero de 2016 se percibirá la parte proporcional correspondiente a los primeros 44 días de la paga extraordinaria y adicional, o importes equivalentes, del mes de diciembre de 2012.

Disposiciones Transitorias

Se establece el régimen de retribuciones complementarias del personal al servicio de la Administración de Justicia, el régimen de las ordenaciones de pagos y el de los Fondos carentes de personalidad jurídica creados en las Leyes del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los años 2009, 2010, 2011 y 2012.

Disposición Derogatoria

Se derogan:

- El artículo 63 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, integrándose su contenido en otros preceptos del mismo cuerpo legislativo, principalmente al artículo 39.
- La disposición adicional duodécima de la Ley 6/2014, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015, al trasladarse su contenido al artículo 28.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

Disposición Final

Se hace destacar la disposición final primera que modifica el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, en los siguientes aspectos:

- Los preceptos contenidos en el Capítulo IV del Título II serán específicos para las entidades con presupuesto estimativo y contabilidad no presupuestaria. Así, los presupuestos de ingresos y gastos de las agencias de régimen especial encuentran ahora su regulación específica sobre vinculación de créditos y modificaciones presupuestarias en los artículos 39 y 40, preceptos adecuados a la naturaleza de la norma y de este tipo de entidades.
- De otra parte, se clarifican y sistematizan las normas de vinculación de créditos, mediante la utilización de reglas generales y especiales de aplicación, junto con la atribución de competencias de modificación presupuestaria conforme a dichas limitaciones.
- También se mejora técnicamente la descripción de los ingresos como una de las fuentes de financiación de las ampliaciones de crédito al contemplarse en la nueva redacción no solo los ingresos no previstos en el Presupuesto inicial, sino también los que superen a los contemplados en dicho Presupuesto. De esta manera, quedan completadas las dos posibilidades lógicas de ampliar crédito como consecuencia de mayores ingresos respecto a los previstos inicialmente y, al mismo tiempo, se equipara la descripción de esta fuente de financiación a la equivalente prevista para las generaciones de crédito en el artículo 46 de la Ley General de la Hacienda Pública.
- Además se modifica la letra a) del apartado 2 del artículo 40 en materia de gastos plurianuales para clarificar uno de los supuestos habilitante para este tipo de gastos, al contemplar no solo las transferencias de capital, sino también las subvenciones de esta misma naturaleza económica. Esta modificación hace más coherente el precepto legal afectado al equiparar la redacción del citado supuesto, a la que presenta el apartado e) del citado artículo, para las transferencias y subvenciones de carácter corriente.
- Se da nueva redacción al artículo 93 para acentuar que se garantice la adecuada colaboración con la Intervención General de la Junta de Andalucía en sus tareas de control financiero mediante técnicas de auditoría, evitando de esta manera aquellos comportamientos de las entidades auditadas que puedan retrasar dichas tareas o que lleguen a imposibilitarlas, dando lugar a una denegación de opinión.
- Se incorpora el apartado 8 del artículo 94, que tiene como finalidad extender el régimen de informe previo suspensivo, que contemplaba la anterior redacción del apartado 3 del artículo 93, a todas aquellas entidades sometidas al control financiero permanente al considerarse un instrumento adecuado y efectivo de control.
- Las modificaciones introducidas en el artículo 95 bis relativo a los informes de control financiero de subvenciones y sus efectos.

- Las modificaciones legales operadas en el artículo 96 relativo a la “*Contratación de auditorías*” pretenden determinar de forma clara y precisa los casos, y entidades del sector público de la Junta de Andalucía que deben solicitar de la Intervención General el informe previo a la contratación de auditoría regulado en dicho artículo.
- Se modifica el artículo 129 sobre régimen sancionador en materia de subvenciones con la finalidad de garantizar una correcta aplicación de los fondos públicos, mediante la incorporación de un nuevo apartado que regule la responsabilidad de los auditores de cuentas cuando emitan un informe que no se ajuste a la realidad de la justificación de la subvención de que se trate.

Por otro lado, la disposición final segunda añade un nuevo apartado 12 al artículo 106 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, sobre encomiendas de gestión de actuaciones competencia de las Consejerías, de sus agencias y del resto de entidades a favor de entes que tengan la consideración de medios propios, estableciendo la necesidad de que las memorias de las cuentas anuales de las entidades receptoras de encomiendas incluyan información del coste de realización material de la totalidad de las encomiendas realizadas en el ejercicio económico.

En la disposición final quinta se modifica para el ejercicio 2016 el tipo impositivo del Impuesto sobre las Bolsas de Plástico de un Solo Uso en Andalucía, que queda reducido a 5 céntimos de euro, dados los buenos resultados obtenidos en la reducción del consumo de bolsas de plástico de un solo uso.

La disposición final cuarta modifica el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, y se adoptan una serie de medidas fiscales que afectan al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y al Impuesto sobre Hidrocarburos.

Por lo que se refiere al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se aproximan los tramos de la escala autonómica del IRPF a los que corresponden a la escala estatal a aplicar a partir de 2016, y además se desglosan los tramos estatales tercero y cuarto rebajando los tipos de gravamen aplicables, mejorando la tributación en Andalucía de las rentas bajas y medias.

En el Impuesto sobre Hidrocarburos se establece el tipo de devolución de la Comunidad Autónoma de Andalucía aplicable al gasóleo profesional. Con ello se pretende mejorar la competitividad de la Comunidad Autónoma de Andalucía al abaratar el coste del transporte profesional de personas y mercancías.

Las medidas fiscales contenidas en esta Ley, referidas a tributos cedidos por el Estado, se adoptan dentro del ámbito normativo competencial que se atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financia-

ción de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias y la Ley 18/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

Por último, destacar 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.