

1. Disposiciones generales

PRESIDENCIA

LEY 7/2013, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2014.

LA PRESIDENTA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA A TODOS LOS QUE LA PRESENTE VIEREN, SABED:

Que el Parlamento de Andalucía ha aprobado y yo, en nombre del Rey y por la autoridad que me confieren la Constitución y el Estatuto de Autonomía, promulgo y ordeno la publicación de la siguiente

LEY DEL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA PARA EL AÑO 2014

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

De acuerdo con las previsiones sobre el comportamiento de la economía española, en 2014 se producirá una leve recuperación del crecimiento con la vuelta del PIB a tasas de variación positivas. La economía andaluza, altamente integrada con la del resto del territorio nacional, seguirá probablemente una senda similar. Se espera para 2014 que el sector exterior continúe mostrando las positivas cifras de años anteriores, aunque con una contribución algo más moderada al crecimiento del PIB que en los últimos dos años. La demanda nacional, en cambio, presentará todavía tasas negativas de variación, aunque acercándose progresivamente a la estabilización.

Este escenario macroeconómico, más favorable que el del año pasado, no impedirá que el empleo continúe cayendo, de manera que el desempleo permanece como el principal problema tanto para la economía española como para la andaluza.

La intensidad y persistencia de la crisis económica está generando un incremento de la desigualdad entre individuos y un proceso de divergencia entre territorios. Entre sus causas se encuentra el elevado desempleo, que afecta de forma más acuciante a las regiones con menor renta y al mayor impacto sobre sus economías de los ajustes del sector público, dado su mayor peso dentro del PIB.

Precisamente, la ampliación del plazo concedida a España por la Unión Europea para situar el déficit público por debajo del 3% del PIB en 2016 es un reconocimiento de que la exigencia del proceso de consolidación estaba agudizando la recesión, convirtiendo el cumplimiento de los compromisos fiscales en un propósito poco menos que inalcanzable. Así, en 2012, a pesar de las medidas de saneamiento aplicadas y cifradas según la Comisión Europea en el 4% del PIB, no fue posible cumplir con el objetivo de déficit.

Los nuevos objetivos suavizan el ritmo de la consolidación respecto al calendario anterior, lo que no significa que no se exijan ajustes adicionales. En concreto, la senda aprobada impone una reducción del déficit en 2014 de 0,7 puntos porcentuales para el conjunto de las Administraciones Públicas, de los cuales se espera que las Comunidades Autónomas aporten 0,3 puntos, al igual que la Seguridad Social, mientras que la Administración central deberá disminuir su déficit en 0,1 puntos del PIB.

Las previsiones sobre el comportamiento de los ingresos tributarios en 2014 dadas a conocer en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado muestran un crecimiento de la recaudación derivado del mejor comportamiento de la economía y de las medidas de aumento de la presión fiscal aprobadas por el Gobierno. En este contexto, sin embargo, los recursos destinados a las Comunidades Autónomas disminuyen en este ejercicio presupuestario, lo cual, unido al ajuste exigido en el déficit, provocará que estas continúen asumiendo la mayor parte de la carga del proceso de consolidación en 2014.

El pasado día 30 de agosto el Consejo de Ministros aprobó los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas para el período 2014-2016 junto con la modificación de los correspondientes al ejercicio 2013. En consonancia con lo acordado en la Conferencia de Presidentes celebrada en octubre de 2012, durante la primera mitad del presente año se llevó a cabo un estudio en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera conducente a fijar los criterios de reparto entre las Comunidades Autónomas del objetivo de estabilidad conjunto. Este trabajo cristalizó con la determinación de objetivos de déficit para 2013 distintos en términos de PIB regional para cada una de ellas.

En concreto, para Andalucía el objetivo de estabilidad de 2013 se fijó en el $-1,58\%$ del PIB regional. Sin embargo, en 2014 el objetivo individual de estabilidad presupuestaria para Andalucía determinado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas será el mismo que el del resto de Comunidades Autónomas: -1% del PIB regional. Ello implica que el déficit deberá reducirse en Andalucía en $-0,58\%$ del PIB, en tanto que el esfuerzo medio de ajuste de las Comunidades Autónomas será de $-0,30\%$.

Si bien el ajuste del déficit en Andalucía deberá ser mayor que el promedio, el objetivo de deuda, fijado en el $17,7\%$ del PIB para 2014, pone de manifiesto que el endeudamiento andaluz es inferior a la media autonómica en 2,3 puntos porcentuales.

El ajuste derivado del cumplimiento de la normativa de estabilidad y la reducción de los ingresos estatales plantea de nuevo en 2014 la necesidad de continuar con la política de racionalización del gasto y reasignación de partidas en aras de centrar las prioridades del presupuesto en torno a dos ejes: por una parte, contrarrestar las consecuencias de la crisis sobre los más vulnerables, apoyando los servicios públicos fundamentales y la igualdad de oportunidades, y, por otra, favorecer la recuperación de la economía y el empleo a corto plazo mediante los planes de mejora de la empleabilidad y de estímulo a la contratación y consolidar el crecimiento a medio y largo plazo a través del fortalecimiento de los factores de impulso del PIB potencial, en particular, la educación y el apoyo a la I+D+i.

Para lograr estos objetivos, en 2014 es fundamental continuar con las mejoras de la eficiencia, cuya aplicación ha situado a Andalucía entre las comunidades con un menor nivel de gasto corriente por habitante. Este aspecto resulta crucial para mantener la calidad de los servicios públicos fundamentales, que constituyen el pilar básico de la igualdad de oportunidades y el recurso imprescindible para las personas más afectadas por la crisis económica. Así, la apuesta en Andalucía por una educación pública de calidad y al alcance de todos y una sanidad gratuita y universal, pionera en la implantación de medidas de mejora de la eficiencia, conllevarán una nueva reordenación de las partidas presupuestarias para dar cumplimiento a las exigencias de la normativa de estabilidad presupuestaria en el actual contexto de reducción de los ingresos.

La prioridad del presupuesto, desde el punto de vista de la política económica, es claramente favorecer la creación de empleo. Para ello, las actuaciones se distribuirán entre el apoyo al sector privado con recursos para aumentar la internacionalización de nuestras empresas, la innovación, el impulso al emprendimiento y al incremento de la competitividad en los sectores tradicionales y las destinadas a favorecer el acceso al empleo, particularmente entre los colectivos con mayor riesgo de exclusión, y la creación de empleo a corto plazo mediante planes extraordinarios.

En 2014 continuará el apoyo específico a la igualdad de género como componente esencial de la igualdad de oportunidades, pero también como condición indispensable para el desarrollo de un modelo eficiente de crecimiento económico.

||

El texto articulado consta de cuarenta y cuatro artículos, distribuidos en siete títulos, que se completan en su parte final con veintiuna disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, dos disposiciones derogatorias y dieciséis 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 de Andalucía. En este artículo se recoge una ampliación del ámbito del Presupuesto, que se traslada asimismo como modificación al 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, con objeto de atender las observaciones puestas de manifiesto por la Cámara de Cuentas en la fiscalización de la Cuenta General, sobre integración en el Presupuesto de todos los entes que forman la misma y conforme al acuerdo adoptado por la Comisión de Hacienda y Administración Pública del Parlamento de Andalucía.

Así, el Presupuesto para 2014 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 este se añaden los de los entes de la Comunidad Autónoma de Andalucía que perciben transferencias de financiación.

En el artículo 2 se aprueban los estados de gastos e ingresos de la Junta de Andalucía y de sus agencias administrativas. El artículo 3 recoge la aprobación de los presupuestos de las agencias de régimen especial y el artículo 4, la del resto de entidades que se encuentran en el ámbito del Presupuesto.

En atención a una interpretación extensiva del principio de transparencia e información pública, se incluye en el artículo 5 la relación de entes que perciben transferencias de financiación con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, conteniendo este la regulación material de los citados entes.

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

Respecto de los créditos que tienen carácter vinculante en el ejercicio 2014, 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 2014 y se regula el régimen presupuestario de la sanidad.

Con el fin de garantizar la eficiencia del sector público andaluz y la sostenibilidad financiera de la Administración de la Comunidad Autónoma, se incorpora un artículo 10 en este título, en relación con el régimen presupuestario de las entidades instrumentales y consorcios del sector público andaluz, en el que se establece la obligación de las consejerías de elaborar un plan de ajuste individualizado para cada una de las entidades instrumentales que tengan adscritas y consorcios a que se refieren las letras b) y c) del artículo 11.1, excepto las contempladas en el artículo 9 de la propia ley, debiendo aprobarse el citado plan por la Consejería de Hacienda y Administración Pública. Por otra parte, se introduce la obligación de las consejerías de dar cuenta con carácter mensual a la Consejería de Hacienda y Administración Pública del grado de cumplimiento de los objetivos señalados en el Plan de Ajuste.

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, recogiendo la normativa estatal de carácter básico.

A efectos de una mejor sistemática, se ha modificado el orden de algunos preceptos y se ha reservado un artículo específico para cada uno de los colectivos que conforman el sector público andaluz: altos cargos, personal funcionario, personal laboral, personal eventual, personal del Servicio Andaluz de Salud, personal al servicio de la Administración de Justicia, personal de universidades y personal que ejerce funciones de alta dirección y resto de personal directivo de las entidades del sector público andaluz.

Tras definir el contenido del sector público a estos efectos, se fija el límite de incremento de las retribuciones para todo el personal de dicho ámbito, determinándose que para el año 2014 las mismas no experimentarán crecimiento alguno respecto de las vigentes a 31 de diciembre de 2013.

Por otra parte, se contempla la regulación de la Oferta de Empleo Público, estableciéndose que a lo largo de 2014 no se procederá a la incorporación de nuevo personal en el sector público andaluz, salvo las excepciones amparadas en la legislación básica estatal, ni se procederá a la contratación de personal laboral temporal ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionario interino, salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables. Se regula, asimismo, la contratación de personal fijo, indefinido y temporal en las entidades del sector público instrumental.

En el artículo 23, referido a los requisitos para la determinación y modificación de retribuciones y demás condiciones de trabajo, se ha incorporado una definición de las actuaciones que a efectos de la ley son consideradas como determinación o modificación de condiciones retributivas y se ha desarrollado un procedimiento para la solicitud y emisión de los informes preceptivos que regula el precepto.

El título III, dedicado a la gestión y control presupuestarios, 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 y el régimen de financiación de la actividad de las entidades del sector público andaluz con cargo a aportaciones del Presupuesto.

En relación con las transferencias corrientes a Corporaciones Locales, la Ley contempla una novedad respecto de leyes del presupuesto de ejercicios anteriores, sobre la información a remitir a la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales.

Por último, se mantiene la comunicación a la Consejería de Hacienda y Administración Pública de los gastos realizados en información, divulgación y publicidad.

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 2014 tanto a Corporaciones Locales e instituciones que revistan especial interés para la Comunidad Autónoma como a las entidades que conforman el sector público empresarial.

Asimismo, el objeto fundamental de este título es autorizar la cuantía límite hasta la cual la Junta de Andalucía y sus entidades dependientes 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 2014 se autoriza al Consejo de Gobierno para que incremente la misma, con la limitación de que el saldo vivo a 31 de diciembre de 2014 no supere el correspondiente a 1 de enero de 2014 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.

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 que el importe de las tasas de cuantía fija de la Comunidad Autónoma de Andalucía será el que resulte de la aplicación del coeficiente 1,01 a la cantidad exigible para el ejercicio 2013.

Además, en este título, 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, se aprueban los coeficientes correctores de las tasas portuarias para el ejercicio 2014.

El título VI establece normas relativas a la transferencia y delegación de competencias entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Entidades Locales de su territorio.

El título VII hace referencia a la información y documentación que debe remitirse al Parlamento de Andalucía.

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 establece la prórroga de las citadas medidas durante el ejercicio 2014.

En la misma línea que la disposición anterior, la dotación del Fondo de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía se fija atendiendo a las exigencias derivadas del cumplimiento de los objetivos en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Además, se incorpora al ordenamiento jurídico autonómico, con una vigencia anual, una medida de control propuesta para todas las Comunidades Autónomas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera mediante Acuerdo 4/2013, de 27 de junio, consistente en la verificación de la existencia de obligaciones derivadas de gastos realizados o bienes y servicios recibidos para los que no se haya producido imputación contable presupuestaria. Esta medida afectará a aquellas entidades del sector público andaluz no sometidas normativamente a auditoría de cuentas.

También destaca la regulación que se hace de los fondos carentes de personalidad jurídica, a que se refiere el artículo 5.3 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, que modifica parcialmente el régimen jurídico establecido por la disposición adicional octava de la Ley del Presupuesto para el año 2012, que queda derogada.

Por último, cabe destacar que quedan sin efecto, desde 1 de enero de 2013, en tanto existan tributos estatales que graven el mismo hecho imponible, los impuestos propios sobre depósito de residuos radiactivos y sobre los depósitos de clientes en las entidades de crédito en Andalucía, en consecuencia con la potestad tributaria ejercida por el Estado.

Respecto a las disposiciones transitorias, se establecen las retribuciones complementarias del personal al servicio de la Administración de Justicia.

En cuanto a las disposiciones derogatorias, destaca la supresión del Comité Andaluz para la Sociedad del Conocimiento, dado que sus funciones son desempeñadas en el seno de la Agencia Andaluza del Conocimiento.

En las 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:

En primer lugar, se produce una ordenación sistemática del concepto de Presupuesto de la Junta de Andalucía, indicándose en primer término los presupuestos de carácter limitativo, frente a aquellos que constituyen las estimaciones de gastos e ingresos de las entidades que los elaboran.

En segundo lugar, se introducen modificaciones que afectan al contenido y presentación del Presupuesto, regulándose la forma de elaborar los presupuestos de explotación y capital por parte de las agencias públicas empresariales y sociedades mercantiles del sector público andaluz que deban presentar cuentas consolidadas, a las que además se requerirá la presentación de un programa consolidado de actuación, inversión y financiación, determinándose el perímetro de consolidación. Asimismo, se instrumenta la necesaria modificación para proceder a la integración de todas las entidades que forman parte del inventario de entes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, conforme a las recomendaciones de la Cámara de Cuentas que ha aprobado la Comisión de Hacienda y Administración Pública del Parlamento de Andalucía.

En tercer lugar, con objeto de concretar la regulación del Fondo de Contingencia creado conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se completa su definición y destino, incorporando de este modo a nuestro ordenamiento lo dispuesto en otras normas de aplicación general.

En cuarto lugar, se incorpora al texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía la regulación de las transferencias de financiación como uno de los instrumentos de financiación más importantes de las entidades que conforman el sector público andaluz. Con ello se pretende clarificar los diferentes aspectos que conforman esta modalidad de gasto presupuestario, en su utilización por parte de los diferentes operadores públicos implicados en su gestión y control.

Además, se modifica la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, para incluir, por un lado, nuevos supuestos de abono del ciento por ciento del complemento por incapacidad temporal y, por otro lado, para exceptuar de la suspensión de la Oferta de Empleo Público establecida en la citada Ley a las ofertas de empleo público correspondientes a 2013.

Por último, se adoptan medidas fiscales en el ámbito de los tributos propios y cedidos dentro del ámbito de las competencias normativas de la Comunidad Autónoma; se adapta nuestra normativa a modificaciones realizadas por el Estado en la legislación tributaria básica y se da coherencia a nuestra legislación con recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Además, esta Ley excluye del régimen de autorización a determinadas máquinas recreativas y a los salones donde estas se encuentran instaladas, en consonancia con la normativa europea, lo que tendrá impacto presupuestario en relación con la merma de ingresos públicos en tasas aplicables hasta ahora a este tipo de máquinas y establecimientos. Adicionalmente, se realizan modificaciones en materia de infracciones y sanciones del juego ilegal.

TÍTULO I

DE LOS CRÉDITOS INICIALES Y SUS MODIFICACIONES

Artículo 1. Ámbito del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2014 está integrado por:

- a) El estado de ingresos y de gastos de la Junta de Andalucía.
- b) Los estados de ingresos y de gastos de las agencias administrativas.
- c) Los presupuestos de las agencias de régimen especial.
- d) Los presupuestos de explotación y capital de las agencias públicas empresariales y de las sociedades mercantiles del sector público andaluz participadas mayoritariamente por la Junta de Andalucía o sus agencias administrativas.
- e) Los presupuestos de explotación y capital de los 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, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo.
- f) Los presupuestos de explotación y capital de los entes de la Comunidad Autónoma de Andalucía no incluidos en el ámbito de los apartados anteriores que perciben transferencias de financiación.
- g) Los presupuestos de los fondos a que se refiere el apartado 3 del artículo 5 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.