

4

EL MARCO JURÍDICO DEL PRESUPUESTO PARA 2014



4. EL MARCO JURÍDICO DEL PRESUPUESTO PARA 2014

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 Comunidad Autónoma de Andalucía. Además, se completa con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Desde un punto de vista sistemático, la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2014 mantiene los mismos criterios de ordenación en su articulado que en las anteriores Leyes de Presupuestos, a excepción de determinados preceptos del título II.

El texto articulado de la Ley 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.

TÍTULO I. DE LOS CRÉDITOS INICIALES Y SUS MODIFICACIONES

Regula en su artículo 1 el ámbito del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, recogándose una ampliación del mismo, que se traslada también 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 éste se añaden los de los entes de la Comunidad Autónoma de Andalucía que perciben transferencias de financiación.

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 éste 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.

TÍTULO II. DE LOS CRÉDITOS DE PERSONAL

En él se incluyen una serie de normas referidas al régimen de las retribuciones del personal al servicio del sector público andaluz, así como 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 cuanto a la Oferta de Empleo Público, 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.

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 2014 se plantean.

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 2014.

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.

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 2014

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.

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

En la misma línea que la disposición anterior, la dotación global del Fondo para el año 2014, regulado en la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ascenderá a 480.000.000 euros.

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 de los fondos carentes de personalidad jurídica.

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.



DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Se establecen las retribuciones complementarias del personal al servicio de la Administración de Justicia.

DISPOSICIONES DEROGATORIAS

Se produce 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.

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 lugar los presupuestos de carácter limitativo, frente a aquéllos 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 los 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 regulan 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, a fin de lograr una adecuada 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 100% 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 éstas se encuentran instaladas, en consonancia con la normativa europea, lo que tendrá impacto presupuestario en relación con la merma de ingresos públicos entasas aplicables hasta ahora a este tipo de máquinas y establecimientos. Adicionalmente, se realizan modificaciones en materia de infracciones y sanciones del juego ilegal.

