

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS



I

La economía andaluza mantiene en 2016 un fuerte ritmo de crecimiento, con una tasa interanual que duplica la media europea y da continuidad al proceso de convergencia que fue retomado en 2015. La recuperación se asienta sobre el crecimiento de la demanda interna, tanto del consumo final como de la inversión, aunque también las exportaciones andaluzas están mostrando un importante dinamismo, con un incremento interanual del 6,6% en el segundo trimestre del año.

La mejora de la actividad productiva tiene un impacto positivo sobre el mercado laboral andaluz que presenta un crecimiento del empleo por décimo trimestre consecutivo y una acumulación de nuevos contratos entre enero y agosto de 2016 que supone cerca de la cuarta parte del total nacional. Como consecuencia, la tasa de paro se ha reducido dos puntos en este mismo período, mientras que la ocupación alcanza su mayor nivel en cinco años.

El panorama internacional muestra, no obstante, algunos focos de incertidumbre derivados, entre otros, del resultado inesperado del referéndum británico que conduce a su abandono de la Unión Europea, así como de los problemas que subsisten en el sector bancario europeo. Estas circunstancias, unidas a la falta de vigor que todavía se percibe en el crecimiento económico mundial, plantean riesgos a las favorables expectativas sobre la economía andaluza. De ahí la importancia de elaborar un presupuesto para la Comunidad Autónoma que contribuya a la consolidación del crecimiento económico, la creación de empleo de calidad y la lucha contra la desigualdad, incluida la que afecta a mujeres y hombres.

En 2017 Andalucía continuará reduciendo su déficit, como expresión material de su compromiso con la estabilidad presupuestaria en línea con lo establecido por la Unión Europea, haciendo compatible la sostenibilidad de las cuentas públicas, el mantenimiento de los servicios públicos fundamentales y el impulso de la actividad económica y el empleo.

Por lo que se refiere a los ingresos, la evolución de la economía sustenta el crecimiento esperado de los recursos tributarios, en particular, de los gestionados por la Comunidad Autónoma. Una parte del aumento de la recaudación se verá parcialmente compensada por el impacto de la segunda fase de la reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, mediante la que se rebaja la carga tributaria de las herencias, reforzando su equidad y progresividad, con el fin de favorecer a las rentas medias y trabajadoras. También en el ámbito tributario, en 2017 tendrá continuidad la lucha contra el fraude fiscal, cuyos resultados han permitido recaudar más de 600 millones de euros desde el año 2013, de los cuales 214 millones corresponden al último año. La lucha contra el fraude es un elemento que contribuye a la equidad desde dos vertientes: por una parte, asegurando la correcta distribución de la carga tributaria y, por otra, aportando recursos para la cobertura de los servicios públicos.

Desde la vertiente del gasto, el Presupuesto de Andalucía para 2017 plantea la necesidad de continuar con las políticas económicas destinadas a favorecer una reorientación del modelo productivo que propicie



un crecimiento integrador, sostenible y generador de empleo, así como la recuperación de la cohesión social, cerrando la brecha de desigualdad que la crisis y la consolidación fiscal han provocado en nuestro país, con particular atención a la desigualdad entre hombres y mujeres.

El proceso de consolidación fiscal en Europa ha provocado cambios en la composición del gasto público que van en detrimento tanto del crecimiento como de la equidad, más acusados cuanto mayores han sido las necesidades de reducción del déficit. Respecto al primero, buena parte de la consolidación se ha basado en la disminución de la inversión pública, que prácticamente se ha reducido a la mitad respecto a la existente antes de la crisis. Sin embargo, el gasto de capital es fundamental no solo por su contribución a la recuperación a corto plazo a través del estímulo a la demanda, sino también a largo plazo por los efectos de la acumulación de capital sobre la mejora de la productividad. En Andalucía, el esfuerzo inversor también se ha resentido con la crisis, por lo que su impulso en las cuentas de 2017 está plenamente justificado.

Por lo que se refiere a la reorientación del tejido productivo, además de las medidas destinadas a consolidar los nuevos sectores económicos con elevadas expectativas de crecimiento y creación de empleo y las destinadas a la modernización de los sectores tradicionales, en 2017, el Presupuesto volverá a poner el foco sobre los principales elementos que buscan fortalecer el tejido empresarial: la internacionalización, el emprendimiento y el apoyo al trabajo autónomo, la creación de un marco regulador estable que minimice las cargas administrativas y la financiación.

El fomento del empleo continúa siendo objetivo prioritario de las cuentas y la política económica andaluzas. A las actuaciones dirigidas a la mejora de la empleabilidad de las personas, teniendo en cuenta las desigualdades de género agudizadas por la crisis económica, se unen los planes de empleo orientados hacia colectivos con necesidades específicas, como son el Programa Emple@Joven y Emple@Joven 30+ o el Programa de Garantía Juvenil, las líneas de incentivos para la contratación indefinida de mayores de 45 años o el apoyo al trabajo autónomo a través del Plan de Actuación para el Trabajo Autónomo de Andalucía, para el que se cuenta con una dotación global de 434 millones de euros para el período 2016-2020.

Además de la necesidad de afianzar la recuperación, la política económica debe dirigirse a recuperar la cohesión social. En este sentido, los servicios públicos asociados al estado del bienestar constituyen el núcleo de las competencias asignadas a la Comunidad Autónoma y, por lo tanto, son también el eje del Presupuesto. Educación, Sanidad y Servicios Sociales no son solo las palancas más eficaces para avanzar en la igualdad de oportunidades: son también poderosos factores para promover el crecimiento económico, en especial, cuando se trata de favorecer el aprovechamiento del trabajo y el talento femenino en igualdad de condiciones con el masculino. En 2017, las políticas sociales vuelven a ser las partidas con mayor peso dentro del Presupuesto, materializándose la garantía real y efectiva de acceso a los servicios públicos fundamentales que defiende el Gobierno de Andalucía, una prueba de lo cual es la financiación que la Junta aporta a la atención a las personas dependientes, que en 2017 continuará siendo el recurso mayoritario de sostenimiento del sistema a pesar de que la ley prevé una contribución equitativa de la Administración central.



El fomento de la igualdad entre mujeres y hombres sigue siendo un pilar fundamental para la aceleración del crecimiento económico, mejorar la productividad y aumentar la cohesión social. Este compromiso se consolida en las actuaciones vinculadas al Presupuesto con enfoque de género y el desarrollo del programa G+, que tendrán un nuevo impulso durante 2017, destacando la inclusión de objetivos específicos de género en cada programa presupuestario, lo que permitirá favorecer el diagnóstico, la orientación de las actuaciones a desarrollar y valorar mejor su eficacia.

También con ese mismo carácter horizontal, la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el cambio climático, además de las acciones concretas a través de las que se despliega la política presupuestaria correspondiente, se mantienen como una orientación transversal al conjunto de actuaciones previstas en el Presupuesto, al igual que lo es la colaboración con las Corporaciones Locales.

Por último, hay que destacar que en 2017 la recuperación progresiva de los ingresos junto con una prudente gestión presupuestaria hacen posible dar cumplimiento al acuerdo alcanzado en julio de 2016 con los sindicatos representantes de los empleados públicos para restituir de forma paulatina los derechos que fueron suspendidos temporalmente durante la crisis.

II

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

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.

El artículo 3 es comprensivo de 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.

Asimismo, continuando en la misma línea de la Ley del Presupuesto para 2016, 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 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.

El artículo 5 recoge la cifra de los beneficios fiscales del Presupuesto 2017.

Respecto del régimen de vinculación de los créditos para el ejercicio 2017, se revisan los supuestos en relación con las necesidades de gestión presupuestaria. Así se modifican las vinculaciones de créditos



correspondientes a los gastos de personal, para un mejor control de dichos créditos, al tiempo que en el apartado 4 se incluye a las transferencias con asignación nominativa que representan uno de los mecanismos de financiación del sector instrumental.

Asimismo, se declaran en el artículo 7 los créditos ampliables para 2017, sin que a estos efectos se introduzca novedad alguna.

Se mantiene en la línea de apoyar la eficiencia del sector público andaluz y la sostenibilidad financiera de la Administración de la Comunidad Autónoma la especial regulación del régimen presupuestario de los sectores sanitario, educativo y de atención social.

Continúa requiriéndose la elaboración de planes de ajuste individualizados para el seguimiento de las previsiones contenidas en la Ley, en relación con los entes sometidos a contabilidad no presupuestaria e independientemente de que se encuentren o no sometidos a control financiero permanente.

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

El texto de la Ley se presenta al Parlamento sin que se conozca la determinación del incremento de retribuciones por la Administración General del Estado. Teniendo en cuenta en todo caso el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la Junta de Andalucía valora de manera positiva la aprobación de un incremento de las retribuciones de las personas integrantes del sector público andaluz, con respeto a lo que establezca al respecto la Administración General del Estado. En este sentido, se ha consignado una disposición adicional que prevé la aplicación a las retribuciones recogidas en la presente ley del incremento que pudiera aprobarse por la misma.

Asimismo, se regula en este título la Oferta de Empleo Público, previéndose que durante el año 2017 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 ciento de dicha tasa, con un régimen específico para las entidades instrumentales y consorcios del sector público andaluz. Como novedad, la tasa de reposición del cien por cien se extiende a las entidades prestadoras de asistencia directa a los usuarios de los servicios sociales. Se recoge la previsión expresa de la adaptación a la tasa de reposición que se establezca al respecto por el Estado.

La contratación de personal laboral temporal y el nombramiento de personal estatutario temporal o funcionario interino solo podrán llevarse a cabo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables.

Por lo que respecta a la contratación de personal fijo, indefinido y temporal en las entidades del sector público instrumental, se mantiene el requisito de autorización previa de la Consejería competente en materia de Administración Pública.

Con objeto de avanzar en la clarificación del concepto de directivo, de forma que queden englobados en el mismo tanto los máximos directivos de las entidades como los directivos profesionales, se realizan en el texto de la Ley ciertas modificaciones, de estructura y terminológicas.

El Título III está dedicado a la gestión y control presupuestarios. En él se regula desde la entrada en



vigor de la Ley 18/2011, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el ejercicio 2012, el régimen de autorizaciones de gastos de carácter plurianual. En 2017, y como novedad, tanto los porcentajes a aplicar como el número de anualidades que viene recogiendo la Ley del Presupuesto y que han permitido escenarios sostenibles de compromiso y presupuestación se trasladan al artículo 40 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, al objeto de proporcionar estabilidad y seguridad jurídica a las actuaciones de la Administración, por cuanto a las especificidades que se vienen estableciendo y armonizando su redacción. De este modo, el artículo 27 de la Ley solo recoge la excepción, con vigencia para un año, para los contratos de suministro, servicios y otros contratos, así como las encomiendas de gestión previstas en el artículo 106 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

En el Título IV, relativo a 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.

En materia de garantía, se determina el importe máximo de los avales que la Junta de Andalucía puede prestar durante el ejercicio 2017 a Corporaciones Locales e instituciones que revistan especial interés para la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, 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. De esta forma, para el ejercicio 2017 se autoriza al Consejo de Gobierno para que incremente la deuda, con la limitación de que su saldo vivo a 31 de diciembre de 2017 no supere el correspondiente al 1 de enero de 2017 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 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, al igual que en ejercicios anteriores, se establece en este título 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.

Por otra parte, en el Título V, relativo a las normas tributarias, se actualiza el importe de las tasas de cuantía fija de la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante la aplicación del coeficiente 1,012 a las cantidades exigibles en 2016.

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 2017.

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, mientras que 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, 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.

La disposición adicional quinta, enumera las medidas en materia de personal contenidas en 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, que se aplican durante el ejercicio 2017. A este respecto, con el alcance y extensión que han venido permitiendo las circunstancias económicas, se ha continuado con el proceso de recuperación de derechos iniciado en 2015, culminándose con el Acuerdo de la Mesa General de Negociación Común del Personal Funcionario, Estatutario y Laboral de la Administración de la Junta, de 2 de junio de 2016, ratificado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 21 de junio de 2016.

En el ámbito de recuperación de derechos, la disposición adicional novena determina que en el mes de febrero de 2017 se percibirá la parte proporcional correspondiente a 46 días de la paga extraordinaria, así como de la paga adicional del complemento específico o pagas adicionales correspondientes al mes de diciembre de 2012, o importes equivalentes dejados de percibir.

La disposición adicional undécima establece el régimen de responsabilidad aplicable a las autoridades y personal al servicio de la Junta de Andalucía, designados como miembros en los máximos órganos de gobierno y órganos liquidadores de entidades públicas, privadas y consorcios.

Además, la disposición adicional decimoséptima regula la cancelación de las obligaciones de pago de los entes instrumentales frente a la Junta de Andalucía derivada de los vencimientos de deuda que puedan ser cubiertos con los mecanismos de apoyo a la liquidez previstos en la normativa estatal.

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

En cuanto a 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:

– Se opera un último avance en la traslación del régimen jurídico de las agencias de régimen especial como ente con contabilidad presupuestaria y diferenciado del conjunto de entes instrumentales con contabilidad no presupuestaria, tal como defendía el informe de fiscalización de la Cámara de Cuentas para el ejercicio 2013.

– En el régimen de los gastos plurianuales, se trasladan al artículo 40 las especificidades que se vienen estableciendo por Ley del Presupuesto con carácter permanente, y se armoniza su redacción.



Asimismo se introducen determinadas modificaciones para establecer límites en ejercicios futuros a determinados gastos y se excepcionan otros, como las subvenciones nominativas. Asimismo, se modifica la regulación sobre retenciones de crédito aplicables a contratos de obras de carácter plurianual.

– En cuanto al procedimiento de elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, se introduce una mejor sistemática del articulado y se describe de forma más detallada el proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley, estableciendo un conjunto de disposiciones relativas a la elaboración y aprobación de la documentación presupuestaria del sector instrumental de la Junta de Andalucía.

– Asimismo, se traslada a un solo artículo todo lo relativo al proceso de elaboración y aprobación de los programas y presupuestos de explotación y de capital, dejando para otra disposición lo concerniente a la adaptación de los mismos.

– Por su parte, se especifican cambios en algunas de las tipologías de modificaciones presupuestarias y de la tramitación de las mismas.

– Se incorpora un nuevo artículo, como 73 bis, que pretende definir de forma precisa el «Proceso de pago de la Tesorería General», en particular, cuando se trate de obligaciones económicas contraídas por las agencias administrativas y de régimen especial, distinguiéndose dos fases en el procedimiento: la ordenación del pago y la materialización del mismo.

– Se modifica la redacción del artículo 77, relativo a la información que debe remitirse a la Consejería competente en materia de Hacienda por las agencias, sociedades mercantiles, fundaciones y consorcios del sector público andaluz y entidades gestoras de los fondos carentes de personalidad jurídica sobre los activos financieros, pasivos financieros, otorgamiento de garantías públicas, pasivos contingentes y otras formas de afianzamiento o medidas de apoyo extrapresupuestario.

– En relación con el control financiero regulado en el artículo 93, se introducen diversas modificaciones tendentes a mejorar técnicamente su actual redacción y los supuestos de aplicación.

– Se revisa y mejora el régimen de formación y cierre de las cuentas por parte de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía contemplado en el artículo 102.

– En cuanto a la información a remitir al Parlamento de Andalucía, en aras de una mayor transparencia de la gestión económico-presupuestaria de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entes instrumentales, se le da nueva redacción al artículo 107 bis, conforme a la proposición no de ley aprobada en el Parlamento de Andalucía el 11 de febrero de 2016.

– También se modifica el artículo 123 en cuanto al régimen jurídico de la Base de Datos de Subvenciones de la Junta de Andalucía y la publicidad de las subvenciones, para adaptarlo a la normativa vigente en la materia.

– En lo que afecta al régimen de reintegros de subvenciones, se modifica el artículo 125 a fin de aclarar el plazo de prescripción del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro en el supuesto de subvenciones de justificación previa.

Por otro lado, en el marco de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la disposición final segunda modifica la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en lo que respecta al régimen de los consorcios adscritos a la Administración de la Junta de



Andalucía, de forma que, atendiendo a razones de seguridad jurídica, la consideración de nuevo «consorcio adscrito a la Administración de la Junta de Andalucía» por aplicación de los nuevos criterios de prioridad establecidos en la normativa básica estatal, queda supeditada a la previa modificación de los estatutos del consorcio.

Avanzando en la senda de dar respuesta a las necesidades de los empleados públicos y satisfacer sus expectativas, la disposición final tercera da nueva redacción al artículo 15 de la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, posibilitando la reducción voluntaria de la jornada laboral hasta un 10 por ciento y extendiendo su régimen al personal temporal, teniendo en cuenta siempre las necesidades del servicio. El régimen de la reducción voluntaria de la jornada laboral se completa con una nueva disposición transitoria relativa al personal al que ya se le hubiese autorizado la reducción de jornada con anterioridad.

La disposición final octava modifica el apartado 1 del artículo 89 del texto refundido de la Ley Andaluza de Universidades aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, al objeto de complementar la regulación jurídica por cuanto a la inclusión de la información de su sector instrumental en la documentación de elaboración y aprobación de sus presupuestos, para el cumplimiento de las normas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros de Andalucía, a través de la disposición final novena para contemplar la regularización de las operaciones de reintegro por aportaciones a los consorcios metropolitanos de Andalucía, no aplicadas al ejercicio en que se concedieron. Asimismo, se prevé el período transitorio adecuado para la aplicación de dicha norma en el ejercicio 2017.

Por último, se aprueban un conjunto de medidas de carácter fiscal. En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se mejoran determinados beneficios fiscales autonómicos que responden a circunstancias económicas y sociales propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con el objetivo de profundizar en la igualdad y progresividad de este impuesto de marcado carácter redistributivo, logrando una reducción de las diferencias de renta y riqueza de los andaluces y, en suma, una mayor justicia económica y social. En relación con la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar, se reduce el tipo del bingo electrónico, que pasa del 25 por ciento al 20 por ciento; se rebaja el tipo en caso de pruebas de nuevos juegos de bingo; se regula un régimen especial de tributación de carácter transitorio para las empresas de juego de bingo ordinario que mantengan empleo en los años 2017, 2018, 2019 y 2020. Asimismo, se modifica la base imponible de la tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias en la modalidad de «apuestas». También se modifica la regulación del canon de mejora establecida en la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía.

TÍTULO I
DE LOS CRÉDITOS INICIALES Y SUS MODIFICACIONES