



## O MARCO JURÍDICO. COMENTARIOS AO TEXTO ARTICULADO



## XII. O MARCO XURÍDICO. COMENTARIOS AO TEXTO ARTICULADO

De acordo coa xurisprudencia do Tribunal Constitucional, no contido da Lei de Orzamentos distínguense dous tipos de preceptos: En primeiro lugar, os que responden ao contido mínimo, necesario e indispoñible desta, que está constituído pola determinación da previsión de ingresos e a autorización de gastos. En segundo lugar, os que conforman o que se denominou como o contido eventual, na medida que se trata de materias que gardan relación directa coas previsións de ingresos, as habilitacións de gastos ou os criterios de política económica xeral, que sexan complemento para a máis doada interpretación e máis eficaz execución dos Orzamentos e da política económica do Goberno.

Así mesmo, o Alto Tribunal sinala que, se ben a Lei de Orzamentos pode cualificarse como unha norma esencialmente temporal, nada impide que accidentalmente poidan formar parte da lei preceptos de carácter plurianual ou indefinido.

A parte dispositiva da lei estrutúrase en seis títulos, vinte e tres disposicións adicionais, catro disposicións transitorias, unha disposición derogatoria e cinco disposicións derradeiras.

O título I relativo á aprobación dos orzamentos e ao réxime das modificacións de crédito, comeza por delimitar o ámbito dos orzamentos, incorporando a tipoloxía de entidades públicas instrumentais do sector público autonómico previstas na Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia. Este título recolle a parte esencial do orzamento, e inclúe, no seu capítulo I, os ingresos e gastos que compoñen os orzamentos da Comunidade Autónoma, integrados polos da Administración xeral, os dos órganos estatutarios, os dos organismos autónomos, os correspondentes ás entidades públicas instrumentais de asesoramento e consulta que para efectos orzamentarios teñen a consideración de organismos autónomos, os das axencias públicas autonómicas, os das entidades públicas empresariais, os dos consorcios autonómicos, os das sociedades mercantís e os das fundacións.

Dentro deste capítulo I detállanse os beneficios fiscais que afectan aos tributos cedidos total ou parcialmente polo Estado e sinálase o importe das subvencións reguladoras consideradas na normativa de taxas, prezos e exaccións reguladoras da Comunidade Autónoma de Galicia. Finalmente, dentro dos artigos especificamente destinados aos orzamentos das entidades instrumentais autorízanse as dotacións as subvencións de explotación e de capital ás entidades públicas empresariais e ás sociedades mercantís.

No capítulo II deste título regúlanse os principios que rexen as modificacións orzamentarias, con expresión das regras de vinculación que afectan aos créditos orzamentarios, a determinación dos que teñen natureza de créditos ampliables e as limitacións aplicables ás transferencias de créditos.

O título II, relativo aos gastos de persoal, divídese en catro capítulos. O capítulo I, dedicado aos gastos do persoal ao servizo do sector público recolle que para o ano 2014 non se procederá a incorporación de persoal no sector público salvo que poida derivarse da Oferta de Emprego Público de exercicios anteriores e agás nos sectores determinados na lexislación básica estatal, nos que a taxa de reposición será do 10 %. A Limitación alcanza ás prazas incursas nos procesos de consolidación de emprego previstos na disposición transitoria cuarta do Estatuto Básico do Empregado Público. No resto do capítulo, mantéñense as normas vixentes en 2013, no relativo a contratación de persoal laboral temporal e de funcionario interino e persoal vinculado ás encomendas de xestión.

Así mesmo, durante o 2014, proseguirá suspendida a aplicación dos pactos ou acordos que contiveren incrementos retributivos para ese exercicio.

O capítulo II, dedicado a os réximes retributivos regula as retribucións dos altos cargos e outro persoal directivo, das persoas titulares das delegación da Xunta de Galicia no exterior, dos consellos de administración, do persoal funcionario, do persoal laboral, do persoal ao servizo das institucións sanitarias e do persoal dos corpos de funcionarios ao servizo da administración de xustiza, que non experimentan ningún incremento respecto das vixentes a 31 de decembro de 2013.

O capítulo III, dedicado a outras disposicións en materia de réxime de persoal activo recolle que para o ano 2014 as Relacións de Postos de Traballo deberán modificarse para axustalas ás previsións orzamentarias que se deduzan do anexo de persoal sen que se poida prover aqueles postos para os que non estea prevista dotación. O resto do capítulo regula os requisitos para a determinación ou modificación de retribucións do persoal laboral e non funcionario, o persoal de alta dirección das entidades instrumentais do sector público da Comunidade Autónoma o nomeamento do profesorado interino a tempo parcial en centros docentes non universitarios, os profesores de corpos docentes e o persoal eventual e de gabinete mantéñense de maneira similar ao ano 2013.

O capítulo IV, dedicado as Universidades recolle o límite máximo dos custos de persoal das tres universidades galegas, as retribucións adicionais do persoal ao seu servizo e a autorización de convocatorias para o provisión temporal de postos de persoal docente e investigador en casos excepcionais.

No título III, relativo ás operacións de endebedamento e garantía, establécese para o 2014 a posición neta debedora da Comunidade Autónoma que se incrementará nunha contía máxima equivalente ao 1 % do PIB rexional, acomodándose aos límites establecidos polo Consello de Política Fiscal e Financeira para este exercicio.

En canto ao apoio financeiro aos proxectos empresariais, mantense para o 2014 a contía máxima dos avais que pode conceder o Instituto Galego de Promoción económica, cun importe de cincocentos millóns de euros.

No título IV, dedicado á xestión orzamentaria, mantéñense os preceptos relativos á intervención limitada, modificacións de contratos de transporte escolar, fiscalización das operacións de endebedamento da Comunidade Autónoma, fiscalización dos nomeamentos ou de contratos de substitución do persoal, identificación dos proxectos de investimento, autorización do Consello da Xunta para a tramitación de determinados expedientes de gasto, a revisión de prezos contidos en contratos e concertos, a regulación das transferencias de financiamento, as subvencións nominativas, o pagamento mensual de axudas e subvencións que se conceden a persoas físicas para financiar estudos de investigación, o informe preceptivo e vinculante da Consellería de Facenda que, sen prexuízo da análise de risco que realice o xestor, determina os efectos sobre o cumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria, nos préstamos concedidos con cargo aos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma e a acreditación do cumprimento de obrigas coa Administración da Comunidade Autónoma, coa Administración do Estado e coa Seguridade Social.

O título V, dedicado ás corporacións locais, estrutúrase en dous capítulos. O primeiro, dedicado ao financiamento e á cooperación con estas entidades, detalla as transferencias que lles corresponden como consecuencia de convenios e subvencións, así como a participación dos concellos nos tributos da Comunidade Autónoma a través do Fondo de Cooperación Local.

En relación con este fondo, a lei fixa unha porcentaxe homoxeneizada de participación, que corresponde na súa totalidade ao fondo base. Establécese o sistema de distribución entre a Federación Galega de Municipios e Provincias e os concellos para o fondo base, de maneira que estes recibirán segundo o coeficiente de repartición que lles correspondeu no 2013.

O capítulo II deste título regula o procedemento de compensación e retención de débedas dos municipios contra os créditos que lles corresponden pola súa participación no Fondo de Cooperación Local de maneira similar ao ano 2013.

O título VI, relativo ás normas tributarias, estrutúrase en dous capítulos. O primeiro, dedicado aos tributos propios, modifica e actualiza as cotas tributarias correspondentes as taxas vixentes, ademais de incorporar un artigo no que se modifica a Lei 9/2010, do 4 de novembro, de augas de Galicia, no referente a cuantificación do canon de auga e o coeficiente de vertedura.

Tamén incorpórase neste capítulo, unha modificación da Lei que regula o Canon eólico que pretende alcanzar unha maior protección do medio ambiente ao aumentar o beneficio fiscal implícito a repotenciación dos parques eólicos, logrando así unha diminución das servidumes e das cargas para o medio natural, para a paisaxe e para o hábitat no que se localizan estes ao implicar unha redución nos número de aeroxeneradores existentes.

Por último, inclúese un artigo para establecer os criterios de afectación do imposto sobre o dano ambiental e o canon eólico.

No capítulo referente aos tributos cedidos, sen perder de vista o obxectivo principal dos tributos como fonte de ingresos públicos, as modificacións que se conteñen articúlanse en torno

a tres eixes fundamentais.

O primeiro deles responde á necesidade de que as persoas con rendas máis baixas poidan ver incrementada a súa renda dispoñible, afondando na progresividade do sistema, a través da minoración do tipo de gravame correspondente ao primeiro tramo da escala autonómica do IRPF, logrando unha maior renda dispoñible para as familias e contribuíntes cuxa base liquidable xeral non supere os 17.707,20 euros.

Nesta mesma liña, e no marco do “Plan para a dinamización demográfica de Galicia 2013-2016. Horizonte 2020”, amplíase o importe da dedución por nacemento ou adopción de fillos de 300 a 360 euros no caso de que a base imponible total menos os mínimos persoal e familiar para efectos do IRPF fose menor ou igual a 22.000 euros.

Esta contía increméntase nun 20 % para os contribuíntes residentes en municipios de menos de 5.000 habitantes e nos resultantes de procedementos de fusión ou incorporación.

Por outra banda, dúplícase o límite da dedución por coidado de fillos menores que pasa de 200 euros a 400 euros.

Finalmente introdúcese unha mellora técnica na dedución por alugamento de vivenda habitual que facilita a presentación da autoliquidación deste imposto.

O segundo persegue empregar os mecanismos tributarios a disposición da Comunidade Autónoma de Galicia para fomentar o inicio de novas actividades económicas que reactiven a economía galega para xerar oportunidades e emprego, combinando este obxectivo co apoio ás enerxías renovables, para conseguir unha redución das emisións de gases de efecto invernadoiro na comunidade autónoma e minorar a dependencia das importacións enerxéticas, fundamentalmente procedentes de combustibles fósiles.

Para estes efectos, introdúcese unha dedución do 92,5 % na cota do imposto de transmisións patrimoniais e actos xurídicos documentados cando se realice o feito imponible a que se refire o artigo 13 do Texto refundido da Lei do imposto sobre transmisións patrimoniais e actos xurídicos documentados, aprobado polo Real decreto legislativo 1/1993, do 24 de setembro, e a concesión ou autorización se refira a enerxías renovables.

Así mesmo, dentro deste eixo de actuación, hai que situar a modificación que se produce no ámbito do imposto sobre sucesións e doazóns, da redución do 99 % que se aplica na base imponible da modalidade de doazóns, nos casos de transmisión de participacións inter vivos dunha empresa individual ou dun negocio profesional ou de participacións en entidades, ao permitir a coexistencia no exercicio de labores de dirección por parte do doador e do donatario durante un prazo máximo dun ano dende que se produce a transmisión.

Ao facilitarse esta coexistencia no desempeño de funcións directivas por parte do transmitente o adquirente, trátase de favorecer a transmisión interxeracional das empresas de carácter

familiar e o seu mantemento no futuro, xa que soportan unha parte importante do PIB e do emprego rexional.

Co terceiro eixo perséguese equiparar o tipo autonómico do imposto sobre hidrocarburos co establecido na práctica totalidade das Comunidades Autónomas, pero mantendo a non tributación polo gasóleo de uso especial e permitindo a devolución de parte o imposto para o caso do gasóleo de uso profesional, de forma que a tributación efectiva do sector do transporte de viaxeiros e mercadorías non vexa incrementada a súa tributación. Por outro lado o efecto recatorio derivado desta equiparación de tipos permitirá blindar o gasto social e contribuír ao financiamento da sanidade.

Finalmente, en materia de xogo, establécese o devengo trimestral para a taxa fiscal que grava as máquinas así como se modifica a fórmula para o cálculo da cota das denominadas máquinas ou aparellos multiposto, e en relación co xogo do bingo, se simplifica a normativa reguladora da súa fiscalidade, unificándose a súa tributación nunha soa figura tributaria e introducíndose unha nova forma de determinación da base imponible, baseada no "win", isto é, por diferenza entre o valor facial dos cartóns xogados e o importe dos premios repartidos.

As vinte e tres disposicións adicionais consideran aspectos diversos como á información ao Parlamento, as porcentaxes de gastos xerais de estrutura a aplicar nos contratos de obra, a posibilidade de modificar os contratos administrativos e convenios cando sexa necesario para o cumprimento do obxectivo de estabilidade, o plan de restablecemento do equilibrio nos orzamentos das entidades públicas instrumentais, a obriga de adecuar estados financeiros das entidades instrumentais ás transferencias os orzamentos iniciais das axencias públicas autonómicas, prestacións familiares por coidado de fillos, a venda de solo empresarial polo Instituto Galego de Vivenda e Solo, as prestacións extraordinarias para beneficiarios de pensións e subsidios non contributivos, a obriga de adecuar os importes dos contratos, concertos e convenios de colaboración ás condicións retributivas establecidas no título II relativo aos gastos de persoal, a autorización para a modificación dos cadros de persoal do Servizo Galego de Saúde o persoal contratado ao abeiro do Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, as medidas en relación co V Convenio colectivo único para o persoal laboral e a evolución da subvención fixa correspondente ao financiamento estrutural previsto no Plan de Financiamento do Sistema Universitario de Galicia 2011-2015 de que xa estaban reguladas na lei de orzamentos para o ano 2013.

Incorpóranse na lei unha disposición adicional na que se adecúa as subvencións destinadas a financiar gastos de persoal, as tarifas das encomendas de xestión e nas transferencias a entidades financiadas maioritariamente pola Comunidade Autónoma de Galicia ao título da lei referente aos gastos de persoal, e na disposición referente ao control da información económico-financieira engádesse que as auditorías das contas anuais das axencias públicas autonómicas realizárase pola Intervención Xeral da Comunidade Autónoma.

Incorpóranse como novidades seis disposicións adicionais, a reestruturación de unidades administrativas da Consellería de Sanidade, as medidas de restablecemento do equilibrio eco-

---

nómico necesarias para garantir a viabilidade económica da explotación das concesión de obra pública baixo o réxime de canon de demanda , a fixación dun canon unitario para garantir a viabilidade económica do sistema promovido pola administración autonómica para a xestión institucional de residuos domésticos, a obriga de presentación de facturas nun rexistro administrativo ou a través do sistema de facturación electrónica, e a xestión das taxas de eficiencia enerxética polo Inega.

A lei conta con catro disposicións transitorias. A correspondente á adecuación das entidades públicas instrumentais, e o réxime de transitoriedade para o canon eólico e a dotación gradual do Fondo de Continxencia de Execución Orzamentaria xa se contemplaban na lei de orzamentos de 2013 e como novidade incorpórase o réxime tributario aplicable aos cartóns do bingo subministrados no ano 2013.

A disposición derogatoria única, establece a derogación da Lei 7/1991, do 19 de xuño, de tributación sobre o xogo e o Decreto 247/1991, do 4 de xullo, polo que se aproban normas de xestión dos tributos creados pola Lei 7/1991, do 19 de xuño, de tributación sobre o xogo.

A lei conclúe con cinco disposicións derradeiras. A primeira delas recolle unha modificación da Lei 9/2010, do 4 de novembro, de augas de Galicia, na que se unifica o sistema de recadación de impagados do canon de saneamento co establecido para o canon da auga e o coeficiente de vertedura.

A segunda das disposicións derradeira mantén a vixencia das medidas contidas na Lei 1/2012, do 29 de febreiro, de medidas temporais en determinadas materias do emprego público da Comunidade Autónoma de Galicia, como consecuencia da evolución do produto interior bruto e do aforro dende a súa publicación e establece as condicións para a súa próxima revisión.

As tres últimas, regulan o desenvolvemento, a vixencia e a entrada en vigor da lei.