



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS



## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

O noso ámbito económico está sacudido por unha profunda crise dende finais de 2007. A situación financeira internacional serviu de detonante para o comezo dun proceso que puxo de manifesto as especiais condicións en que estaba inmersa a economía española, quedando ao descuberto os graves desequilibrios que albergaba, cunha importante perda da súa capacidade competitiva e unha alarmante deterioración da súa produtividade.

Nesta situación, a ausencia de medidas correctoras nos anos iniciais da crise produciu unha notable redución dos niveis de ingresos tributarios que foi trasladándose a todas as administracións territoriais do Estado, cunha particular incidencia nas comunidades autónomas.

Á caída dos seus propios ingresos tributarios, as comunidades tiveron que incorporar a aplicación dun novo sistema de financiamento que incumpre ostensiblemente as finalidades que se lle atribúan. Co novo modelo acentuouse a insuficiencia financeira por non se facer efectivos os novos recursos e fondos adicionais que viñan a reforzar as carencias observadas durante a vixencia do modelo aprobado en 2001.

A maiores, as previsións que poden realizarse respecto ao exercicio 2012 vense afectadas por un importante grao de incerteza, dado que o proceso de elaboración dos orzamentos do Estado para ese exercicio quedou pendente como consecuencia da convocatoria electoral. Neste momento, o escenario máis favorable que pode formularse circunscribese á estrita prórroga orzamentaria e leva aparelado importantes limitacións en canto ás previsións de crecemento do conxunto da nosa economía e ao descoñecemento do comportamento recadatorio que, en 2012, pode establecerse para as grandes figuras do noso sistema impositivo (IRPF, IVE e Impostos Especiais), instrumentos básicos para a determinación directa e indirecta dos nosos recursos financeiros.

A Comunidade Autónoma de Galicia vén desenvolvendo dende o 2009 un esforzo continuado para, en primeiro lugar, conter o gasto e, a continuación, como consecuencia da diminución dos recursos durante os dous exercicios seguintes, realizar un amplo esforzo para que a redución do gasto se concentre no de carácter improdutivo. Fronte á caída dos ingresos que proveñen do sistema de financiamento, aplicouse unha política económica baseada na austeridade e a consecución da estabilidade orzamentaria co obxectivo de preservar a prestación dos servizos públicos fundamentais, non incrementar a presión fiscal e liberar rendas e recursos para a súa aplicación na economía produtiva.

En 2012 continúaase por esta senda, coa finalidade de manter o gasto nos niveis do 2011. Para iso, partiuse dunha hipótese de mantemento de ingresos acorde coa previsible

prórroga orzamentaria.

Ademais, ao abeiro do parágrafo un do artigo 12 da Lei 2/2011, do 16 de xuño, de disciplina orzamentaria e sustentabilidade financeira, unha vez determinado o obxectivo de estabilidade orzamentaria da comunidade autónoma, o Consello da Xunta de Galicia acordou o límite de gasto non financeiro dos orzamentos xerais da comunidade autónoma para o exercicio 2012 en 9.172 millóns de euros.

A introdución desta regra fiscal debe colaborar a reforzar a certidume e credibilidade da política fiscal da comunidade autónoma, facendo máis predecible a actuación das autoridades. Do mesmo xeito haberá de limitar o sesgo deficitario que implicaba o proceso tradicional de orzamentación.

Por último, estes orzamentos proseguen na consolidación dos obxectivos de política económica da Xunta de Galicia, formulados no Plan estratéxico de Galicia 2010-2014. Diríxense á consecución dos obxectivos estratéxicos previstos nos cinco eixes que comprende este plan.

## II

Na parte dispositiva a lei estrutúrase en seis títulos, trece disposicións adicionais, cinco disposicións transitorias e tres disposicións finais.

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 contempladas 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, reflexa, no seu capítulo I, os ingresos e gastos que compoñen os orzamentos da comunidade autónoma, integrados polos da Administración xeral, 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 iniciais das 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 ampliáveis e as limitacións aplicables ás transferencias de créditos. Este capítulo, ante a prórroga dos orzamentos do Estado, contén a posibilidade de xerar crédito en imprevistos, coas diferenzas que poidan existir entre as cantidades consignadas nos estados de ingresos para os recursos que proveñen do sistema de financiamento e as que, con carácter definitivo, se establezan para o exercicio 2012.

No título II, relativo aos gastos de persoal, mantense a situación correspondente ao exercicio 2011. No seu capítulo I, as retribucións do persoal, funcionario, docente, laboral ou ao servizo das institucións sanitarias non experimentan ningún incremento respecto ao exercicio anterior. Mantéñense, tamén, as mesmas retribucións para os altos cargos e para o persoal directivo das entidades instrumentais do sector público autonómico. Durante o 2012, proseguirá suspendida a aplicación dos pactos ou acordos que contivesen incrementos retributivos para ese exercicio.

O capítulo II, dedicado a outras disposicións en materia de réxime de persoal, mantense para o ano 2012 que a oferta pública de emprego ou outro instrumento similar de xestión da provisión de necesidades de persoal estableza, como límite para as prazas de novo ingreso do persoal do sector público, que non exceda do 10% da taxa de reposición de efectivos e a oferta de novas prazas se concentre nos sectores, funcións e categorías profesionais que se estimen absolutamente prioritarios ou que afecten ao funcionamento dos servizos públicos esenciais. No resto do capítulo, mantéñense as normas vixentes en 2011 e como novidade destaca a incorporación dun artigo para autorizar o límite máximo dos custos de persoal das tres universidades galegas.

No título III, relativo ás operacións de endebedamento e garantía, establécese para o 2012 a posición neta debedora da comunidade autónoma que se incrementará nunha contía máxima equivalente ao 1,3% 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 2012 a contía máxima dos avais que poden concederse polo Instituto Galego de Promoción económica, cun importe de cincocentos millóns de euros.

No título IV, dedicado á xestión orzamentaria, mantéñense os preceptos dedicados á intervención limitada, modificacións dos 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. Respecto á acreditación do cumprimento de obrigas, introdúcese unha pequena modificación ao obxecto de recoller, exclusivamente, as que non están relacionadas no artigo 11 do Decreto 11/2009, do 8 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento da Lei 9/2007, do 13 de xuño, de subvencións de Galicia.

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, desagregándose esta en fondo base, para recoller a mesma contía que no ano 2011, e o fondo adicional para recoller o incremento debido á maior recadación dos capítulos I, II e III de Administración Xeral en 2012. 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 en 2011. Tamén se establece a repartición do fondo adicional conforme ás variables de poboación, maiores 65 anos, superficie, núcleos de poboación e esforzo fiscal dos concellos que se clasifican en tres grupos segundo teñan menos de 15.000 habitantes, entre 15.000 e 50.000 e máis de 50.000.

O capítulo II deste título constitúe unha novidade ao regular o procedemento de compensación e retención de débedas dos municipios contra os créditos que lles corresponden pola súa participación no Fondo de Cooperación Local. Neste sentido, regúlanse con detalle as débedas coa comunidade autónoma obxecto de compensación, distinguindo entre as que corresponden ao exercicio de potestades administrativas, as que derivan de convenios coa administración autonómica e as súas entidades instrumentais e as que corresponden a outros concellos, mancomunidades ou consorcios constituídos para a prestación de servizos comúns. Ademais, para cada unha destas débedas detállase o procedemento específico que lle corresponde para a súa tramitación e establécese a orde de prelación en caso de concorrencia de débedas e o límite a reter sobre as entregas a conta ou liquidación que lles corresponda do fondo. En caso de que os concellos xustifiquen a existencia de desfases de tesouraría, tamén se considera un procedemento “ad hoc” para reducir a contía da retención.

No título VI, relativo ás normas tributarias, dado que as relativas a cada un dos tributos están incluídas na lei de medidas que acompaña á de orzamentos, unicamente se recolle un artigo para establecer os criterios de afectación dos tributos propios. Neste

sentido, o tramo autonómico do imposto sobre vendas minoristas de determinados hidrocarburos queda afectado a gastos sanitarios. O imposto sobre o dano ambiental causado por determinados usos e aproveitamentos da auga embalsada queda afectado a gastos de investimento destinados ao saneamento, protección e mellora do medio natural, obras e servizos hidráulicos que realice a entidade instrumental competente en materia de augas. Finalmente, tamén se especifican os programas de gasto da comunidade cuxas actuacións van financiarse con parte da dotación do Fondo de Compensación Ambiental.

As trece disposicións adicionais consideran aspectos diversos. As relativas á información ao Parlamento, ao plan de restablecemento do equilibrio nos orzamentos das entidades públicas instrumentais, os orzamentos iniciais das axencias públicas autonómicas, a venda de solo empresarial polo Instituto Galego de Vivenda e Solo, as prestacións extraordinarias para beneficiarios de pensións e subsidios non contributivos, prestacións familiares por coidado de fillos e adecuación dos importes dos contratos, concertos e convenios de colaboración ás condicións retributivas establecidas no título de gastos de persoal, xa estaban reguladas na lei de orzamentos de 2011.

Como novidade, incorpórase no ano 2012 que o Consello da Xunta de Galicia autorizará, a proposta da Consellería de Facenda, os orzamentos de explotación e capital das entidades públicas instrumentais con orzamento estimativo que se constitúan ou entren en funcionamento ao longo do exercicio 2012.

Nesta lei, tamén se incorporan como novidades, dúas disposicións adicionais que perseguen dar cobertura ás modificacións que poida orixinar a adopción de normas de prórroga dos orzamentos vixentes, así como a aprobación dos orzamentos do Estado para o 2012 cando xa se inicie, na nosa comunidade, a execución dos orzamentos contidos na presente lei. A primeira destas disposicións recolle a actualización das retribucións de persoal á normativa básica que estableza o Estado, correspondendo á Consellería de Facenda ditar as disposicións necesarias para realizar as adaptacións dos créditos ás variacións que se produzan. A segunda, para actualizar a taxa de reposición de efectivos á normativa básica que o Estado estableza para o 2012.

Finalmente destacan, por unha parte, a que fai referencia á integración na administración xeral ou en entidades instrumentais do sector público autonómico, do persoal pertencente a Sociedade Anónima para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia que percibirá, como máximo, as retribucións actuais, co axuste resultante da aplicación da Lei 3/2010, do 23 de xuño. E por outra parte, a que se refire ao persoal contratado ao abeiro do Plan de Formación e Inserción Profesional para os centros de formación profesional ocupacional dependentes da Xunta de Galicia, regulando as retribucións do dito persoal cando continúe prestando servizos como persoal laboral indefinido, en cumprimento de resolución xudicial.

A lei conta con cinco disposicións transitorias. As correspondentes á redución da

tarifa X-5 de Portos de Galicia e a relativa á ocupación do dominio público, mediante medios persoais, de inmobles afectos a dependencias administrativas xa se contemplaban na lei de orzamentos de 2011.

Son novidades, a transitoria relativa á percepción das retribucións polo persoal da Sociedade Anónima para o Desenvolvemento Comarcal que se integre no Instituto de Estudos do Territorio con cargo aos créditos da dirección xeral de Sostibilidade e Paisaxe no programa 541-E. Por outra parte, establécese un réxime transitorio de transferencia de créditos entre consellarías para poder atender ao custo dos postos de veterinarios, en tanto non entre en vigor a modificación da relación de postos de traballo das Consellerías de Mar, Medio Rural e Sanidade con respecto aos servizos veterinarios. Por último, a relativa á aplicación do disposto nesta lei ás axencias públicas autonómicas que resulten da adaptación ao disposto no apartado cinco da disposición transitoria terceira da Lei 16/2010, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico.

A lei conclúe con tres disposicións finais, relativas ao desenvolvemento, vixencia e entrada en vigor.