O MARCO XURÍDICO E ECONÓMICO. COMENTARIOS AO TEXTO ARTICULADO

XII. O MARCO XURÍDICO E ECONÓMICO. COMENTARIOS AO TEXTO ARTICULADO

XII.1. LEI DE ORZAMENTOS XERAIS DA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA PARA O ANO 2021

Os orzamentos de 2021 veñen marcados por unha situación de crise sanitaria a nivel mundial motivada pola irrupción do virus COVID-19. O 12 de marzo do 2020, o día seguinte á declaración pola Organización Mundial da Saúde da situación de pandemia internacional, publicouse no Diario Oficial de Galicia o Acordo do Consello da Xunta de Galicia polo que se adoptaban as medidas preventivas en materia de saúde pública na Comunidade Autónoma de Galicia, como consecuencia da evolución da epidemia do coronavirus COVID-19. O 13 de marzo do 2020 declarouse o estado de emerxencia sanitaria na Comunidade Autónoma de Galicia, e o 14 dese mesmo mes decrétase o estado de alarma en todo o Estado. Esta serie de acontecementos derivaron en importantes restricións da mobilidade e implicaron o confinamento a nivel nacional co gallo de frear a expansión da pandemia e evitar a saturación das instalacións sanitarias.

Antes de xurdir esta pandemia, Galicia e España levaban unha senda ininterrompida de crecemento de seis anos; no ano 2019 o crecemento da economía española moderouse, medrando precisamente un dous por cento fronte ao 2,4 por cento do ano 2018. Os países da nosa contorna tamén experimentaron esta moderación, en concreto as economías da área do euro tiveron un crecemento menor da súa economía. Se ben é certo que dentro da senda da economía mundial se prevía unha desaceleración progresiva, a chegada da COVID-19 supuxo unha muda total, orixinando un abrupto parón da actividade económica e a conseguinte caída do produto interior bruto (PIB).

Na actualidade, a epidemia segue estendendo os seus efectos por todo o mundo, tendo consecuencias devastadoras tanto no eido da saúde como da economía. As últimas estimacións sinalan unha caída do PIB real dun 11,2 % no conxunto do territorio nacional e na nosa comunidade prevese un descenso algo menor, calcúlase unha porcentaxe de minoración do PIB do 9,7 %. Porén para o 2021 as previsións económicas estiman unha importante recuperación da economía situando un ascenso do PIB arredor do 8%. Este panorama require que o orzamento, principal instrumento do goberno galego para o desenvolvemento da súa política económica, sexa a canle principal para o retorno á senda de crecemento estable na que nos atopábamos antes da irrupción nas nosas vidas desta pandemia.

Co fin de paliar os efectos desta crise, creouse un Comité de Expertos Económicos de Galicia para estudar e propoñer as medidas que se debían adoptar para superar a gravísima situación existente. O traballo en grupo deste comité deu lugar a catro documentos –en materia de propostas de apoio á liquidez, propostas sobre o emprego, propostas sobre a solvencia e o fortalecemento financeiro e propostas de impulso e dinamización da economía galega–, encamiñados a formular propostas de aplicación inmediata para contrarrestar os efectos da pandemia no eido económico e no mercado de traballo.

Hogano, cando estamos a controlar os efectos da segunda onda pandémica, sabemos que a súa evolución é de difícil predición e o seu impacto na actividade económica anda arredor de dous díxitos de produto nacional.

Por iso, a prioridade asignativa das contas do ano 2021 segue a reforzar a atención sociosanitaria e a saúde pública, apostando por unhas infraestruturas sanitarias modernas e ben dotadas e polas políticas preventivas en primaria e saúde pública.

Como toda crise económica, esta implicará un axuste de rendas e prezos, as contas para 2021 potencian as políticas de gasto destinadas a paliar os efectos da mesma, nos máis desfavorecidos, nos que perderon os seus traballos e as súas empresas ou viron minguados fortemente os seus ingresos.

Por último os orzamentos 2021 vehiculan os recursos financeiros precisos para apoiar a reactivación económica con forza; apostando por modernizar e impulsar unha serie de procesos de reformas estruturais na nosa economía que a fagan máis resistente e competitiva, adaptándose a os requirimentos das transicións verde e dixital.

Os recursos que sustentarán as políticas de gasto recollidas nas contas do 2021 van ter unhas características especiais motivadas pola realidade que conforma esta crise sanitaria. Nas actuais circunstancias é previsible unha minoración da recadación tributaria consecuencia do antedito axuste de rendas e prezos que resulta do impacto no eido produtivo da crise sanitaria que ocasionou a pandemia.

Así, ante a evidencia de que o sistema de financiamento autonómico non está previsto para enfrontar perturbacións extraordinarias como a presente, no vindeiro exercicio o Goberno de España transferirá un fondo extraordinario de 13.486 millóns de euros destinado ao saneamento das contas públicas das comunidades autónomas. Deste importe estímase que lle corresponderá a Galicia 684,9 millóns de euros.

Ademais, a Comisión Europea tamén aprobou un importante paquete de apoio financeiro, do que as comunidades autónomas xestionarán unha importante parte. Polo miúdo, as contas autonómicas recollen 430 millóns de euros procedentes da Axuda á recuperación para a cohesión e os territorios de Europa, REACT-EU, un novo instrumento que segue a lóxica do Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (Feder) e do Fondo Social Europeo (FSE) para financiar proxectos de impacto contra os efectos da crise.

No que refire ao financiamento procedente do resto dos fondos europeos se acelera a súa execución rematando toda a programación do marco 2014-2020 nos presentes orzamentos.

Ademais, como consecuencia da extraordinaria situación, a Comisión Europea comunicou a activación da cláusula xeral de salvagarda do Pacto de Estabilidade e Crecemento. A cláusula, tal como se recolle no artigo 5, apartado 1, o artigo 6, apartado 3, o artigo 9, apartado 1, e o artigo 10, apartado 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 e no artigo 3, apartado 5, e o artigo 5, apar-

tado 2, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, facilita a coordinación das políticas orzamentarias en tempos de grave recesión económica. Na súa Comunicación, a Comisión compartía a opinión do Consello de que, tendo en conta a grave recesión económica que se proveía como consecuencia da pandemia de COVID-19, as condicións actuais permiten a activación da cláusula para 2020 e 2021.A activación da cláusula xeral de salvagarda permite unha desviación temporal respecto da traxectoria de axuste cara o obxectivo orzamentario a mediano prazo, sempre que esta non poña en perigo a sustentabilidade orzamentaria a medio prazo.

En aplicación da mesma, no Consello de Ministros do pasado 6 de outubro aprobouse a suspensión das regras fiscais para os anos 2020 e 2021, co fin de paliar o deterioro que produce esta crise sanitaria, que se substitúen por unhas taxas de referencia déficit e débeda pública.

O teito do gasto do Estado ascende ata os 196.097 millóns de euros incluíndo transferencias extraordinarias ás Comunidades Autónomas e á Seguridade Social e tamén fondos europeos, por importe de 27.436 millóns de euros, dos que unha boa parte serán xestionados polas comunidades autónomas a través das correspondentes convocatorias ou comisións sectoriais.

Na nosa comunidade, o 29 de outubro deste ano, aprobouse o Acordo polo que se fixa o límite máximo de gasto non financeiro da Comunidade Autónoma de Galicia para o ano 2021, ó que se refire o artigo 12 da Lei 2/2011, do 16 de xuño, de disciplina orzamentaria e sustentabilidade financeira, modificado polo artigo 92 da Lei 12/2014, do 22 de decembro, de medidas fiscais e administrativas. Este acordo establece o límite do gasto para o proxecto de Lei de orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia en 11.664 millóns de euros. Este límite de gasto supón un incremento respecto ao ano 2020 de 1.642 millóns de euros, resultando un instrumento fundamental para o financiamento das actuacións de gasto que posibiliten as medidas de control da pandemia e a reactivación económica.

A Xunta de Galicia non reparará en medios para mobilizar todos os recursos dispoñibles que acheguen a suficiente masa crítica financeira para impulsar as políticas de gastos que permitan superar esta crise. O punto de partida dunhas finanzas saneadas e rigorosas e unha débeda moderada facilitarán esta achega extraordinaria de recursos.

A evidencia cuantitativa de esta aposta é o importante aumento do gasto total previsto en comparación ás contas consolidadas da comunidade autónoma no 2020, cuxo volume total medra 1.575 millóns de euros ata os 13.397 millóns de euros.

Ademais de realizar unha achega extraordinaria de recursos a Xunta esta a emprender diferentes actuacións de reestruturación, modernización administrativa, dixitalización e revisión de procedementos que fagan posible executar estes recursos con eficacia.

A planificación para unha xestión encamiñada a resultados dos recursos non cesou durante a pandemia, impulsando un Plan de reactivación e dinamizacion 2020-2021, reprogramando os fondos europeos do marco 14-20 e preparando os novos programas operativos do marco 21-27, así como do REACT-UE. No vindeiro ano tamén está prevista a aprobación do novo Plan

Estratéxico de Galicia 2021-2030, que esta a adaptarse a o novo punto de partida condicionado pola irrupción da pandemia. Porén, as liñas mestras do actual plan, 2015-2020, que ten como obxectivo o impulso do crecemento económico de Galicia partindo dun modelo baseado na innovación e o capital humano, que colabore a acadar unha Galicia moderna e cohesionada social e territorialmente e que permita diminuír o desemprego, aumentar a produtividade e a renda dos galegos e galegas colaborando a retomar a senda do crecemento demográfico, xa apostaba pola innovación, a dixitalización, a internacionalización e a transición verde como pancas de cambio, polo que mantén a súa vixencia en tanto non se peche a estratexia para o período 2021-2030.

O Plan Estratéxico de Galicia 2021-2030 fundamentará a estratexia de crecemento de Galicia entorno a catro eixes de actuación: a dinamización demográfica e o benestar, a transición ecolóxica, a competitividade e a cohesión social.

Xa por último, débesesalientar que no próximo ano celebrarase o Xacobeo 2021 posiblemente o primeiro acontecemento post-covid importante no eido da cultura e do lecer que debe colaborar á recuperación dos sectores do turismo, a hostalaría e a cultura, especialmente impactados pola crise, apoiando a recuperación en V da economía galega. Declarouse como un acontecemento de Excepcional Interese Público na Lei 6/2018 de Orzamentos xerais do Estado para o ano 2018, na súa disposición adicional octoxésima sétima. O Xacobeo constitúe un acontecemento de singular importancia para a nosa comunidade que volta a ter lugar once anos despois e o seu desenvolvemento marcará unha forma de organizar grandes eventos culturais na era post covid e para promocionar a nosa comunidade como destino turístico seguro e atractivo.

II

Na parte dispositiva a lei estrutúrase en seis títulos, dezaseis disposicións adicionais, tres disposicións transitorias e tres disposicións derradeiras.

A parte esencial da Lei de orzamentos recóllese no título I, relativo á aprobación dos orzamentos e ao réxime das modificacións de crédito, por canto no seu capítulo I, baixo a rúbrica «Aprobación dos créditos e do seu financiamento», apróbanse 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 os 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.

Neste capítulo I defínese o ámbito dos orzamentos da Comunidade Autónoma de Galicia tendo en conta a tipoloxía das 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.

Dentro deste capítulo detállanse os beneficios fiscais que afectan os tributos cedidos total ou parcialmente polo Estado e sinálase así mesmo o importe das subvencións reguladoras con-

sideradas 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.

O capítulo II deste título, «Das modificacións orzamentarias», regula os principios e as competencias específicas en materia de modificacións orzamentarias, as regras de vinculación que afectan os créditos orzamentarios, a determinación dos que teñen natureza de créditos ampliables, entre os que se inclúen os créditos que financien a gratuidade na educación infantil de 0 a 3 anos para o segundo fillo ou filla e sucesivos, e as limitacións aplicables ás transferencias de créditos.

O título II, relativo aos «Gastos de persoal», estrutúrase en catro capítulos.

O capítulo I, dedicado aos gastos do persoal ao servizo do sector público, establece a evolución da masa salarial en función do que regule a normativa básica do estado na materia, recollendo as previsións que figuran no proxecto de Lei de orzamentos xerais do estado.

Así mesmo, recolle que para o ano 2021 só se poderá proceder, no sector público, á incorporación de novo persoal con suxeición aos límites e aos requisitos establecidos na normativa básica estatal. No resto do capítulo regúlase a contratación de persoal laboral temporal, de persoal funcionario interino e de persoal vinculado ás encomendas de xestión.

O capítulo II, baixo a rúbrica «Dos réximes retributivos», establece que as retribucións do Presidente, dos Vicepresidentes e dos conselleiros e conselleiras, así como as dos órganos estatutarios e un dos órganos de consulta e asesoramento e determinados postos de persoal directivo, non experimentarán ningún incremento respecto das vixentes a 31 de decembro do ano 2020.

As retribucións dos restantes altos cargos e outro persoal directivo, así como as das persoas titulares das delegacións da Xunta de Galicia no exterior, o persoal funcionario, persoal laboral, o persoal ao servizo das institucións sanitarias e o persoal dos corpos de funcionarios ao servizo da Administración de xustiza, experimentarán un incremento do 0,9% en relación ás vixentes a 31 de decembro do 2020. Tal e como se establece na disposición adicional oitava, estes incrementos serán de aplicación no momento en que se habilite pola normativa da Administración Xeral do Estado.

O capítulo III, dedicado a «Outras disposicións en materia de réxime de persoal activo», recolle que para o ano 2021 as relacións de postos de traballo deberán modificarse para axustarse ás previsións orzamentarias que se deduzan do anexo de persoal, sen que se poidan prover aqueles postos para os cales non estea prevista dotación, e mais que no anexo de persoal non poderán existir códigos de liñas orzamentarias que non amparen créditos para dotacións de postos de traballo, substitucións de persoal temporal ou para conceptos retributivos.

O resto do capítulo regula os requisitos para a determinación ou modificación das retribucións do persoal laboral e non funcionario, o persoal directivo das entidades instrumentais do sector público da Comunidade Autónoma, o nomeamento do profesorado interino a tempo parcial en centros docentes non universitarios, os profesores e as profesoras de corpos docentes e o persoal eventual e de gabinete.

O capítulo IV, dedicado ás «Universidades», fixa o límite máximo dos custos de persoal das tres universidades galegas, as retribucións adicionais do persoal ao seu servizo e a obriga de comunicación mensual da provisión de persoal laboral temporal para cubrir necesidades docentes urxentes e inaprazables. Así mesmo, establécese que as universidades poderán aplicar a taxa de reposición prevista na normativa básica estatal, con respecto das dispoñibilidades orzamentarias dotadas no capítulo I.

O título III, «Operacións de endebedamento e garantía», estrutúrase en dous capítulos, relativos ás operacións de crédito e ao afianzamento por aval.

No primeiro destes capítulos establécese que para o ano 2021 a posición neta debedora da Comunidade Autónoma, poderase incrementar na contía máxima do 1,1 por cento do PIB rexional. Tamén se regulan neste capítulo as operacións de débeda de tesouraría, a formalización doutras operacións financeiras e o endebedamento das entidades instrumentais do sector público. Respecto ao endebedamento das entidades instrumentais do sector público, a única excepción refire ao IGVS, recollendo a posibilidade, para os préstamos directos, que se poidan formalizar entre as entidades financeiras e os adxudicatarios ou as adxudicatarias que, estando en réxime de alugamento, decidan adquirir as vivendas que foron cedidas en uso ao Instituto Galego da Vivenda e Solo (IGVS) e para as execucións de hipotecas de vivendas de promoción pública da adxudicación ou cesión de remate delas a prol do IGVS.

No capítulo II, relativo ao «Afianzamento por aval», en canto ao apoio financeiro aos proxectos empresariais, mantense para o 2021 a contía máxima dos avais que pode conceder o Instituto Galego de Promoción Económica, cun importe de cincocentos millóns de euros.

No título IV, «Xestión orzamentaria», mantéñense os preceptos relativos á intervención limitada, á fiscalización das operacións de endebedamento da Comunidade Autónoma, á fiscalización dos nomeamentos ou dos contratos de substitución do persoal, á identificación dos proxectos de investimento, á autorización do Consello da Xunta para a tramitación de determinados expedientes de gasto, á regulación das transferencias de financiamento, ás subvencións nominativas, á concesión directa de axudas e subvencións, á acreditación do cumprimento das obrigas tributarias, ao pagamento mensual de axudas e subvencións que se concedan a persoas físicas para financiar estudos de investigación, ao informe preceptivo e vinculante da Consellería de Facenda e Administración Pública, 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 aos expedientes de dotación artística e mais ao módulo económico de distribución de fondos públicos

para o sostemento de centros concertados. Neste, establécese a posibilidade da aceptación pola Administración autonómica de pagamentos á conta para as retribucións do persoal docente do colectivo de empresas do ensino privado, desde o 1 de xaneiro ata o momento en que asinen as táboas salariais para o ano 2021.

O título V, dedicado ás «Corporacións locais», estrutúrase en dous capítulos.

O primeiro deles, 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, e desagrégase esta en fondo base, para recoller a mesma contía que se establece no ano 2011, e en fondo adicional, para recoller o incremento debido á maior recadación dos capítulos I, II e III da Administración xeral dende aquel ano ata o 2021. Establécese o sistema de distribución entre a Federación Galega de Municipios e Provincias (Fegamp) e os concellos para o fondo base, de maneira que estes recibirán segundo o coeficiente de repartición que lles correspondeu no ano 2011. Non obstante no ano 2021, as entregas a conta do Fondo adicional sofren unha lixeira mingua con respecto ao establecido no orzamento do ano 2020, este feito é consecuencia da caída dos capítulo I, II e III dos ingresos da Administración Xeral no Orzamento do ano 2021 respecto ao inicial do ano pasado. O fondo adicional repartirase no ano 2021 consonte o acordo da Subcomisión Permanente do Réxime Económico e Financeiro da Comisión Galega de Cooperación Local. Entre os criterios aprobados para o reparto, destacan os concellos con institucións penitenciarias no seu termo municipal, dos concellos de menos de cincuenta mil habitantes que teñen que asumir os gastos de funcionamento dos centros de saúde da súa titularidade, as prazas en conservatorios municipais de grao medio, os concellos resultantes dun proceso de fusión en cumprimento do sinalado na Lei 5/1997, do 22 de xullo, reguladora da Administración local de Galicia, dos concellos que teñen que asumir o financiamento dos servizos de emerxencia de carácter supramunicipal e dos concellos que teñen que asumir o financiamento das redes de faixas secundarias de xestión da biomasa para a prevención de incendios.

O capítulo II deste título regula o procedemento de compensación e retención de débedas dos concellos contra os créditos que lles corresponden pola súa participación no Fondo de Cooperación Local de maneira similar ao ano 2020.

No título VI, relativo ás «Normas tributarias», inclúese un único precepto para establecer os criterios de afectación do imposto sobre o dano ambiental e o canon eólico.

O contido desta Lei de orzamentos complétase coas disposicións adicionais, transitorias e derradeiras referidas, nas cales se recollen preceptos de índole moi variada.

Entre as disposicións adicionais regúlase a información ao Parlamento; o orzamento inicial e os requisitos de creación para as axencias que se poidan constituír neste exercicio; a autorización de orzamentos en entidades instrumentais de nova creación; a obriga de adecuar os estados

financeiros das entidades instrumentais ás transferencias efectivamente aprobadas nesta lei; as normas para a remisión de información económico-financeira e o control desta, coa finalidade de recoller as obrigas en relación co inventario das entidades dependentes da Comunidade Autónoma de Galicia e, doutra banda, para adaptar as normas sobre a competencia da Intervención Xeral da Comunidade Autónoma de Galicia á normativa vixente, en relación coas axencias e cos consorcios adscritos á Comunidade Autónoma que deben auditar as súas contas anuais; as porcentaxes de gastos xerais de estrutura que hai que aplicar nos contratos de obra; a venda de solo empresarial por parte do Instituto Galego da Vivenda e Solo; as prestacións extraordinarias para as persoas beneficiarias de pensións e subsidios non contributivos, e no 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, as normas de especial aplicación en materia de recursos educativos complementarios de ensino público, e no caso dos centros concertados, de se aprobar algunha variación nas contías dos módulos estatais de distribución de fondos públicos para o seu sostemento, aplicarase a mesma variación porcentual aos módulos vixentes a 31 de decembro de 2020 na Comunidade Autónoma de Galicia.

Regúlase ademais o dereito a percibir unha axuda económica de mil douscentos euros, a razón de cen euros mensuais, a través da Tarxeta Benvida para todas as familias que teñan un fillo ou unha filla ou adopten un neno ou unha nena menor dun ano no 2021. Adicionalmente, para aquelas familias con renda igual ou inferior a vinte e dous mil euros a axuda ampliarase no segundo ano de vida e ata que o neno ou a nena cumpra tres anos, ou ata que se cumpran tres anos do ditado da correspondente resolución para os supostos de adopción ou garda con fins adoptivos. A contía das axudas para as familias con estas rendas será de seiscentos euros por ano, a razón de cincuenta euros por mes, se o fillo ou a filla que dá dereito á axuda é o primeiro; de mil douscentos euros por ano, a razón de cen euros por mes, se o fillo ou a filla que dá dereito á axuda é o segundo, e de dous mil catrocentos euros por ano, a razón de douscentos euros por mes, se o fillo ou a filla que dá dereito á axuda é o terceiro ou sucesivos. Para as familias que residan no rural e para as que teñan o terceiro fillo ou a terceira filla e sucesivos, a axuda incrementarase nas condicións que estableza a Consellería de Política Social.

A última das disposicións adicionais establece un mecanismo para axilizar a xestión orzamentaria para dar cobertura de xeito eficaz ás necesidades novas ou non previstas que poidan xurdir por mor da COVID 19.

As disposicións transitorias regulan a adecuación das entidades públicas instrumentais e a dotación gradual do Fondo de Continxencia de Execución Orzamentaria que xa se prevían na Lei de orzamentos do ano 2020.

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

XII.2. MEDIDAS FISCAIS E ADMINISTRATIVAS DE ACOMPAÑAMENTO PREVISTAS PARA A SÚA ENTRADA EN VIGOR NO ANO 2021

I

Os orzamentos requiren para a súa completa aplicación a adopción de diferentes medidas, unhas de carácter puramente executivo e outras de carácter normativo, que, pola súa natureza, deben adoptar rango de lei e que, como precisou o Tribunal Constitucional, non deben integrarse nas leis anuais de orzamentos xerais senón en leis específicas. O debate doutrinal acerca da natureza das chamadas leis de acompañamento foi resolto polo Tribunal Constitucional, que configurou este tipo de normas como leis ordinarias cuxo contido está plenamente amparado pola liberdade de configuración normativa de que goza o lexislador e que permiten unha mellor e máis eficaz execución do programa do Goberno nos distintos ámbitos en que desenvolve a súa acción. Desde esta perspectiva, tendo presente a actividade que desenvolve a Comunidade Autónoma de Galicia, cuxos obxectivos se expoñen na Lei de orzamentos xerais da Comunidade Autónoma para o ano 2021, e co obxecto de contribuír a unha maior eficacia e eficiencia destes, esta lei contén un conxunto de medidas referidas a diferentes áreas de actividade que, con vocación de permanencia no tempo, contribúan á consecución de determinados obxectivos de orientación plurianual perseguidos pola Comunidade Autónoma a través da execución orzamentaria. Este é o fin dunha norma cuxo contido esencial o constitúen as medidas de natureza tributaria, aínda que se incorporan outras de carácter e organización administrativos.

II

A estrutura desta lei divídese en dous títulos: o primeiro, dedicado ás medidas fiscais e o segundo, ás de carácter administrativo. O título I, relativo ás medidas fiscais, está dividido en dous capítulos.

O capítulo I introduce medidas en materia de tributos cedidos. Así, en relación coas taxas sobre xogos de sorte, envite ou azar, nas modalidades de casinos, máquinas ou aparellos automáticos e bingo, establécense unhas bonificacións aplicables neste tributo para paliar os efectos que tivo no ano 2020 a pandemia provocada polo SARS-CoV-2.

Ante esta situación, cómpre establecer un beneficio fiscal que coadxuve á situación provocada neste sector. O beneficio fiscal establecido calcúlase dun xeito homoxéneo sobre o tributo devindicado no ano 2020 e aplicarase inmediatamente no ano 2021, unha vez que entre en vigor esta lei e coas primeiras autoliquidacións que deban presentar os suxeitos pasivos afectados.

O capítulo II, relativo aos tributos propios, está integrado por dous preceptos.

No primeiro deles, sobre taxas, por un lado prevese o mantemento dos tipos das taxas de contía fixa e, por outro, introdúcense diversas modificacións na Lei 6/2003, do 9 de decembro, de taxas, prezos e exaccións reguladoras da Comunidade Autónoma de Galicia, consistentes tanto na creación de novas taxas como na modificación dalgunhas vixentes. Ademais, recóllense

exencións e bonificacións excepcionais en determinadas taxas portuarias dirixidas a paliar os efectos da covid-19 respecto da hostalaría radicada nos portos dependentes da Comunidade Autónoma.

O artigo 3 introduce modificacións na regulación do canon da auga e do coeficiente de vertedura que, esencialmente, van dirixidas a prever o réxime aplicable aos usos previstos na Lei 8/2019, do 23 de decembro, de regulación do aproveitamento lúdico das augas termais de Galicia, ao establecemento dunha exención como medida excepcional dirixida a paliar os efectos da covid-19 en determinados sectores, así como a precisar a redacción do número 5 do artigo 56 da Lei 9/2010, de 4 de novembro, de augas de Galicia, co obxecto de reiterar a previsión, xa establecida a través do número 4 do citado artigo, pola cal se determina que o coeficiente corrector de volume é de exclusiva aplicación ao tipo de gravame especial do canon da auga.

O título II, relativo ás medidas administrativas, está dividido en doce capítulos.

O capítulo I aborda diversas medidas en materia de emprego público. Por unha parte, lévanse a cabo, ademais de modificacións puntuais de carácter organizativo, outras modificacións referidas, fundamentalmente, aos permisos do persoal empregado público, que teñen por obxecto adaptar a normativa autonómica aos últimos cambios que neste eido foron introducidos na normativa básica estatal. Engádese tamén unha modificación puntual do Decreto 206/2005, do 22 de xullo, de provisión de prazas de persoal estatutario do Servizo Galego de Saúde, que supón a redución dos prazos de toma de posesión dese persoal nos destinos obtidos en concurso de traslados, equiparándoos así ao establecido para o persoal funcionario da Administración xeral da Comunidade Autónoma. Concorren motivos de urxencia que xustifican a citada modificación, sen prexuízo do disposto na disposición derradeira primeira, xa que a actual regulación está a dificultar a planificación da actividade e interfire no normal funcionamento das institucións sanitarias, ao tempo que detrae efectivos dispoñibles das listas de selección temporal para outros motivos de cobertura, como o reforzo de unidades por incremento da actividade asistencial, situación esta que se está a ver agravada no contexto actual por mor da crise sanitaria derivada da pandemia da covid-19 e o incremento da demanda asistencial por parte dos usuarios do Sistema Público de Saúde, así como a entrada en funcionamento de novas unidades. Por outra banda, modifícase a Lei 9/2017, do 26 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, coa finalidade de ampliar os supostos que dan lugar á percepción de retribucións por parte do persoal estatutario do Servizo Galego de Saúde, en concepto de mellora da prestación.

O capítulo II contén diversas disposicións en materia de medio ambiente e territorio. Introduce, en primeiro lugar, modificacións da Lei do solo que teñen como finalidade aclarar a prevalencia da aplicación da normativa sectorial cando sexa o caso, así como dotar de todas as garantías xurídicas a tramitación dos plans básicos municipais que está a promover a Comunidade Autónoma para os concellos de menos de 5.000 habitantes que non contan con planeamento urbanístico, permitindo que tanto os plans especiais como as delimitacións de solo de núcleo rural vixentes na actualidade nos respectivos concellos poidan quedar incorporadas no dito plan, o que favorecerá a seguridade xurídica nos concellos con esas delimitacións previas. En definitiva,

os axustes que se propoñen pretenden que a ordenación urbanística que resulte dos plans básicos municipais estea realmente adaptada ao territorio e non lle resulte allea, de xeito que, excepcionalmente, poderán proporse reaxustes nas ordenanzas do Plan básico autonómico en lugar de as incorporar directamente sen ter en conta a diferente realidade física dos distintos concellos.

Tamén se introducen diversas modificacións puntuais no Regulamento da Lei do solo, ao concorreren razóns de urxencia que demandan a súa adopción inmediata mediante esta lei, sen prexuízo do disposto na disposición derradeira primeira respecto das ulteriores modificacións dela. Estas modificacións pretenden axilizar a tramitación dos plans básicos municipais en beneficio dos diferentes concellos implicados, xa que, doutro xeito, o procedemento tería que quedar paralizado ata que entrasen en vigor as novas previsións e, posteriormente, se adaptasen os plans básicos a elas. A urxencia das modificacións cobra unha especial importancia no contexto actual no que a paralización dos prazos administrativos derivada da declaración do estado de alarma pola covid-19 xa afectou de forma significativa a tramitación dos plans básicos e supuxo un importante atraso no cronograma previsto. Trátase, en definitiva, de poder continuar con todas as garantías xurídicas e coa maior celeridade posible a tramitación dos plans xa adaptados ás novas necesidades detectadas.

Inclúense, por outra banda, modificacións na Lei 5/2019, do 2 de agosto, do patrimonio natural e da biodiversidade de Galicia, coas que se persegue acadar unha maior precisión nas definicións recollidas na propia norma e nos procedementos de declaración de todos os espazos naturais regulados nela. Tamén se inclúen unha serie de medidas de defensa e protección en materia de xestión da Rede Natura 2000 co obxecto de aclarar a interpretación dos usos permitidos, autorizables ou prohibidos, relativos ao mantemento das redes de faixas de xestión de biomasa, así como a construción de instalacións de defensa forestal en determinadas zonas ZEC. Trátase así de minorar a vulnerabilidade das zonas que se busca protexer e poder acometer as vindeiras campañas de incendios cunhas maiores garantías para a mellora da protección e da xestión dos espazos protexidos.

Modifícase a Lei 13/2013, do 23 de decembro, de caza de Galicia, no referido á resolución das peticións relativas á declaración de explotación cinexética comercial.

O capítulo III aglutina diversas medidas en materia de medio rural e modifica cinco leis.

En primeiro lugar, modifícase a Lei 2/2005, do 18 de febreiro, de promoción e defensa da calidade alimentaria galega, para acomodala á experiencia adquirida nos últimos anos na aplicación do réxime sancionador. Coa reforma da Lei 3/2007, do 9 de abril, de prevención e defensa contra incendios forestais, trátase de acadar un procedemento máis áxil e inclusivo na práctica da declaración dos perímetros de alto risco de incendios (PARI) e, particularmente, no que respecta ás actuacións preventivas ao longo das vías de titularidade municipal para diminuír o risco de incendio forestal. Ademais, amplíase de quince a trinta días naturais o prazo para que os titulares dos predios ou dos dereitos de aproveitamento realicen os traballos preventivos. O novo prazo considérase necesario para que se poidan contratar e executar os traballos, xa que

a experiencia amosa que o prazo anterior era insuficiente. Canto á elaboración dos plans de prevención e defensa contra incendios forestais, a realidade evidenciada na súa tramitación aconsella introducir esta modificación, xa que son minoría os concellos que contan con plans municipais de ordenación municipal (PXOM) adaptados á Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia. Por outra banda, naqueles casos en que os PXOM estean en proceso de tramitación, é aconsellable posibilitar que os plans municipais de prevención e defensa contra incendios forestais se baseen neles, coa salvagarda de que unha vez aprobados os primeiros, os plans poidan adaptarse á nova realidade. Respecto das modificacións da Lei 7/2012, do 28 de xuño, de montes de Galicia, con elas preténdese adaptar a definición de axente forestal á recollida na lexislación básica, así como dotar o texto dunha maior coherencia e eliminar a referencia a determinadas expresións que sobreviviran a anteriores modificacións. Cámbiase, ademais, a denominación do Rexistro de Agrupacións Forestais de Xestión Conxunta (antes Rexistro de Sociedades de Fomento Forestal) co obxecto de incluír todas as agrupacións de xestión forestal conxunta. Finalmente, matízase a disposición transitoria sexta, de tal forma que se lles permita aos titulares de montes que non se acollesen a un instrumento de ordenación e xestión forestal (IOXF) antes dos prazos estipulados no número 1 poder realizar aproveitamentos madeireiros comerciais, sempre e cando se doten de tales instrumentos antes de realizaren os pretendidos aproveitamentos. As modificacións introducidas na Lei 6/2011, do 13 de outubro, de mobilidade de terras, responden á necesidade de facer axustes na regulación das aldeas modelo atendendo á experiencia adquirida e engadindo a guía de ordenación produtiva como documento técnico no que se delimitan os usos produtivos máis idóneos para a explotación das parcelas incluídas na aldea modelo, establecendo o procedemento de tramitación e aprobación. Modifícase, igualmente, a disposición adicional sétima da Lei 13/1989, do 10 de outubro, de montes veciñais en man común, no referido ao prazo para a realización de asembleas xerais e á prórroga do mandato das xuntas reitoras.

O capítulo IV, relativo a infraestruturas e mobilidade, afecta catro leis. Por unha banda, modifícase a Lei 9/2010, do 4 de novembro, de augas de Galicia, para reflectir nela expresamente as competencias de Augas de Galicia en materia de cooperación en concordancia coa súa importancia. Modifícase tamén a Lei 4/2013, do 30 de maio, de transporte público de persoas en vehículos de turismo de Galicia, coa finalidade fundamental de clarexar que non é exixible o requisito de dispoñer de local dedicado en exclusiva á actividade de alugamento de vehículos con condutor na concesión de autorizacións para prestar servizos de alugamento con condutor.

Polo que respecta á Lei 8/2013, do 28 de xuño, de estradas de Galicia, inclúense diversas modificacións puntuais orientadas a dar unha maior seguridade xurídica e a gañar axilidade para o administrado e rebaixar a carga de traballo para as administracións. Entre elas, destacan a redución da liña límite da edificación para certas categorías a sete metros, a aclaración do punto dende onde debe medirse a zona de afección, a flexibilización do uso do dominio público viario e o dominio público adxacente (sempre baixo a premisa de protexer a integridade da estrada e a súa seguridade viaria) o establecemento de períodos de garantía inferiores a un ano, que permitirán aos particulares ter depositadas as garantías esixidas pola normativa durante un período máis curto.

O capítulo V inclúe a modificación da Lei 11/2008, do 3 de decembro, de pesca de Galicia, no senso de cambiar a denominación dos establecementos auxiliares de cultivos mariños e recuperar a recollida en anteriores leis. Aclárase así a situación destes establecementos e insístese na súa importancia para o peche da cadea que posibilita a chegada dos produtos da acuicultura ás persoas consumidoras nas condicións hixiénico-sanitarias precisas. Tamén se recollen diversas modificacións da Lei 6/2017, do 12 de decembro, de portos de Galicia, coa finalidade de acadar unha maior claridade e seguridade xurídica, así como para asumir por parte da Administración portuaria a xestión do servizo de recepción de residuos xerados por buques coa finalidade de garantir a dispoñibilidade daquel.

O capítulo VI contén a modificación da Lei 13/2008, do 3 de decembro, de servizos sociais de Galicia, que permitirá a aplicación da medida de gratuidade do segundo fillo ou filla en escolas infantís ás familias con fillos menores de 3 anos e que teñen tamén fillos maiores de idade que conviven no domicilio familiar. Por outra banda, a Lei 10/2014, do 3 de decembro, de accesibilidade, modifícase para mudar a denominación dos antigos plans especiais de actuación, que pasan a chamarse plans estratéxicos municipais de accesibilidade.

O capítulo VII, relativo a emprego e igualdade introduce distintas modificacións na Lei 5/1998, do 18 de decembro, de cooperativas de Galicia que consolidan as medidas tendentes á flexibilización do desenvolvemento das reunións por medios telemáticos implantadas con carácter temporal no Real decreto-lei 8/2020, do 17 de marzo, de medidas urxentes extraordinarias para facer fronte ao impacto económico e social da covid-19 e que tan necesarias resultan no contexto actual.

Ben que estas medidas melloran notablemente as posibilidades para a celebración de reunións en condicións de seguridade, non abondan para garantir en todos os casos a efectiva participación das persoas socias, tendo en conta a fenda dixital que subsiste entre a poboación máis nova e urbana, dunha banda, fronte á de idade máis avanzada e do ámbito rural, da outra. Por outro lado, a evolución recente da pandemia no territorio galego non permite aínda albiscar unha total volta á normalidade na data en que estas medidas deixen de estar en vigor. En consecuencia, ante a ausencia de previsións estatutarias ao respecto, é preciso habilitar mecanismos que faciliten o exercicio dos dereitos de participación na toma de decisións societarias por parte das persoas socias. Unha das medidas que poden axudar a este obxectivo é a realización por medios telemáticos, alén do período xa habilitado polo Real decreto lei 8/2020, do 17 de marzo. Aínda que esta pode ser unha solución válida e factible para moitas cooperativas, especialmente as de menor tamaño, non o é para moitas outras, nas que o elevado número de persoas socias, a avanzada idade destas e o feito de residiren en ámbitos rurais, poden dificultar o acceso á tecnoloxía. Por iso, ademais desta posibilidade, cómpre recoller outras medidas que facilitan a participación por medio de terceiras persoas, como son a designación de representante e as asembleas de delegados, solucións que permiten reducir de forma moi significativa o número de persoas asistentes nas reunións presenciais ou que deban ter acceso aos medios tecnolóxicos para participar nas reunións. Do mesmo xeito, é preciso facilitar a realización de reunións presenciais en condicións de seguridade, habilitando a opción de utilizar instalacións dispoñibles en localidades

próximas, cando non existan locais adecuados na localidade en que a cooperativa teña o seu domicilio social. Por outro lado, ben que o Real decreto lei 8/2020, do 17 de marzo, establece disposicións específicas en canto ao prazo para a adopción de acordos relativos ás contas anuais, existen numerosas decisións que deben tomarse nun prazo determinado e cuxa adopción puido verse condicionada polas restricións impostas en materia de circulación e reunión, polo que cómpre establecer un prazo para que poidan levarse a cabo en aplicación das novas medidas aprobadas nesta lei. Do mesmo modo, a imposibilidade de realizar asembleas durante o estado de alarma e os distintos estadios da nova normalidade fai necesario, en beneficio da seguridade xurídica e para non comprometer a capacidade de obrar da cooperativa, prolongar a vixencia polo tempo mínimo imprescindible daqueles cargos cuxo nomeamento caducase durante este período. Tamén se modifica o Decreto lexislativo 2/2015, do 12 de febreiro, polo que se aproba o texto refundido das disposicións xerais da Comunidade Autónoma en materia de igualdade, coa finalidade de establecer un novo sistema de recoñecemento que unifique o procedemento de certificación dun plan de igualdade e a Marca Galega de Excelencia en Igualdade nun novo distintivo. Realízanse ademais modificacións puntuais para adaptar este texto normativo aos cambios introducidos tamén mediante esta lei en materia de permisos aos empregados públicos.

Os capítulos VIII, IX e X conteñen diversas modificacións puntuais en materia de deportes, subvencións e transparencia coa finalidade de corrixir erros e disfuncións e acadar unha maior claridade e seguridade xurídica.

O capítulo XI modifica puntualmente a Lei 2/2012, do 28 de marzo, galega de protección xeral das persoas consumidoras e usuarias, para reflectir na norma un tipo sancionador específico de aplicación directa para cando se produzan cobramentos indebidos téndose declarado a abusividade de determinadas prácticas.

O capítulo XII introduce diversas modificacións en materia de procedemento e organización administrativos. Por unha banda, modifícase a Lei 4/1987, do 27 de maio, de creación da Escola Galega de Administración Pública, para incorporar, fundamentalmente, axustes de natureza organizativa. Tamén se modifica a Lei 1/2007, do 15 de xaneiro, da Academia Galega de Seguridade Pública, coa finalidade de acadar unha mellora na eficacia do servizo, unha adecuada economía do procedemento e unha eficiente asignación dos recursos en cumprimento do interese xeral e dos obxectivos da organización. Coa modificación da Lei 5/2007, do 7 de maio, de emerxencias de Galicia, búscase precisar e establecer a debida correlación entre as funcións que lle corresponden á Axencia Galega de Emerxencias. A modificación da Lei 14/2013, do 26 de decembro, de racionalización do sector público autonómico, ten por obxecto actualizar a regulación do Tribunal Administrativo de Contratación Pública da Comunidade Autónoma de Galicia. Así, actualízanse as súas referencias normativas; adecúase a regulación á Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público, e mais ao Real decreto lei 3/2020, do 4 de febreiro, de medidas urxentes polo que se incorporan ao ordenamento xurídico español diversas directivas da Unión Europea no ámbito da contratación pública en determinados sectores, normas aparecidas con posterioridade á regulación inicial; modifícanse determinadas cuestións relativas ao nomeamento e substitución dos seus membros, co obxectivo de asegurar a cobertura dos postos e o fun-

cionamento do Tribunal e unha maior concorrencia, tendo en conta a experiencia e regulación doutras comunidades autónomas, así como que está próxima a primeira renovación parcial á que aplicar o previsto nesta reforma; refórzase a transparencia e o control dos conflitos de intereses, ao indicar que os membros do Tribunal estarán suxeitos ao réxime de incompatibilidades que corresponde aos altos cargos da Xunta de Galicia; e promóvese o funcionamento do Tribunal de forma telemática e adaptada aos principios da administración dixital, con mención tamén á recente Lei 4/2019, do 17 de xullo, de administración dixital de Galicia, e favorecer a máxima eficiencia e posibilidade de acceso dos interesados. Finalmente, introdúcese unha disposición aplicable ás fundacións de carácter feiral e coa que se pretende acadar unha maior fidelidade ao espírito da Lei 16/2010, do 17 de decembro, de organización e funcionamento da Administración xeral e do sector público autonómico de Galicia, e da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público.

Na súa parte final, a lei recolle cinco disposicións adicionais, unha disposición transitoria, unha disposición derrogatoria e catro disposicións derradeiras. A disposición adicional primeira establece un complemento persoal de mantemento das retribucións en concepto de antigüidade aplicable ao persoal laboral fixo procedente das entidades instrumentais do sector público autonómico. A disposición adicional segunda prevé unha serie de medidas especiais que teñen por obxecto garantir a celebración de procesos selectivos e de provisión no contexto da covid-19. Tamén atendendo a esta circunstancia, inclúense unha disposición adicional terceira e unha cuarta, que establecen medidas especiais, derivadas da situación de emerxencia sanitaria, en materia de listas de contratación de persoal funcionario interino ou laboral temporal e en relación cos procesos de selección de persoal estatutario fixo do Servizo Galego de Saúde.

A disposición adicional quinta contén previsións específicas sobre o prazo de posta en marcha e funcionamento das emisións e pagamento da taxa de servizo de comunicación audiovisual de televisión correspondente ás adxudicacións transformadas en licenzas, afectadas por diversas circunstancias que teñen condicionado o normal desenvolvemento e viabilidade dos proxectos correspondentes aos servizos de comunicación audiovisual de televisión, en particular, daqueles de ámbito autonómico e local, tal e como se concibiran orixinariamente.

Así, os cambios operados no panorama audiovisual desde o outorgamento dos títulos administrativos, as secuelas que aínda arrastra o sector audiovisual como consecuencia da grave crise económica, coa correspondente redución e concentración dos investimentos publicitarios, a aparición dun número considerable de canles de televisión tradicionais de ámbito estatal, que non existían no tempo en que se adxudicaron as canles autonómicas e locais, así como tamén a transformación tecnolóxica dos medios de comunicación coa irrupción de novas plataformas televisivas multinacionais, son circunstancias coas que resulta extraordinariamente difícil competir.

Esta situación viuse agravada actualmente pola irrupción da pandemia provocada pola covid-19, cuxa incidencia afecta de maneira determinante o tecido empresarial, neste caso o do sector dos servizos de comunicación audiovisual de televisión, non sendo oportuno adoptar nestes momentos medidas que puidesen afectar os activos e o patrimonio das empresas, por

seren contraproducentes para a súa subsistencia e o seu desenvolvemento, polo que é aconsellable ampliar en dous anos o prazo previsto na disposición adicional terceira da Lei 2/2017, do 8 de febreiro, de medidas fiscais, administrativas e de ordenación do servizo de comunicación audiovisual de televisión.

A disposición transitoria única prevé un réxime de aplicación aplicable á Certificación Galega de Excelencia en Igualdade derivado das modificacións introducidas ao respecto nesta lei.

Por último, a lei recolle a derrogación expresa de disposicións concretas, así como de cantas disposicións de igual ou inferior rango se opoñan ao disposto nela, unha habilitación para o seu desenvolvemento normativo e a previsión sobre a súa entrada en vigor.

Esta lei axústase así aos principios de boa regulación contidos no artigo 37.a) da Lei 14/2013, do 26 de decembro, de racionalización do sector público autonómico de Galicia, ao responderen as medidas previstas nela á satisfacción de necesidades de interese xeral coa debida proporcionalidade, eficacia e eficiencia, ao se recolleren na norma os obxectivos perseguidos a través dela e a súa xustificación como exixe o principio de transparencia, e ao se introduciren a través dela, conforme o principio de seguridade xurídica, as modificacións precisas nas disposicións vixentes.