

AS LEIS DE ACOMPAÑAMENTO DOS ORZAMENTOS XERAIS DA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA.

A Lei 5/2000, de medidas fiscais e de réxime orzamentario e administrativo

José María Traveso Pardo

Subdirector xeral de Análise Económico-Financeira
Dirección Xeral de Presupostos. Consellería de Economía e Facenda

1. Introducción: leis de acompañamento e leis de orzamentos

As chamadas leis de acompañamento dos orzamentos xerais, son de aparición moi recente no noso ordenamento xurídico. A primeira delas, posiblemente inspirada nas leis financeiras do dereito italiano, aparece xunto á Lei de orzamentos xerais do Estado do ano 1.994, e aínda máis próxima é a súa presenza nesta Comunidade Autónoma, que aprobou en 1998 a que serviría de complemento da Lei de orzamentos dese exercicio.

Detrás das leis de acompañamento do Estado, que mediante a Lei 22/1993, do 29 de decembro, foi o primeiro en utilizalas, poderíase advertir-la pretensión de subtraer do ámbito das leis anuais de orzamentos aquelas materias nas que se advertía o risco de que se situasen fóra do marco establecido para ese tipo de leis na Constitución; marco necesariamente xeneralista, e polo tanto, nalgúns aspectos, susceptible de ser obxecto de interpretacións encontradas.

Desa forma esperábase minimiza-las posibilidades de colisión coa xurisprudencia sucesivamente establecida polo Tribunal Constitucional e unha eventual interposición de recursos de inconstitucionalidade por calquera das partes lexitimadas para facelo, cousa que de feito, a partir do ano 1.981, víñase producindo de forma cada vez máis frecuente.

Esa causa era recoñecida explicitamente no preámbulo da Lei de orzamentos xerais do Estado para 1995, que xustificaba a considerable redución do seu contido respecto ó ano anterior no intento de se acomodar ó mandato constitucional recollido na doutrina do tribunal, enviándolle para iso á outra lei a regulación das materias que, segundo indicaba textualmente, «aínda sendo instrumento da política do Goberno, a súa inclusión na Lei anual de orzamentos puidera ser discutida».

En realidade as discrepancias sobre a natureza e os límites da Lei de orzamentos eran cada vez máis frecuentes, e referíanse non só á interpretación feita *a priori* do texto constitucional, senón incluso á interpretación que se facía da doutrina derivada das sentencias do propio Tribunal Constitucional.

Por poñer un exemplo, a consideración da Lei de orzamentos como «vehículo de dirección e orientación da política económica que lle corresponde ó Goberno», recollida en Sentencia 27/1981, do 20 de xullo, posiblemente contribuíu a unha interpretación excesivamente flexible, por parte do Executivo, da doutrina dos límites materiais da Lei de orzamentos, de forma que na práctica, deixando á parte a restricción establecida no artigo 134 da Constitución sobre a creación de tributos, chegaba a se considerar como contido normativo constitucionalmente admisible a case calquera disposición que gardase relación cos gastos e ingresos ou cos criterios de política económica nos que estes se sustentaban.

Esa interpretación tivo que ser necesariamente corrixida á vista de posteriores sentencias.

Na Sentencia 65/1987, do 21 de maio, o tribunal indicaba que os límites das leis de orzamentos virían establecidos por unha determinación de carácter positivo, que sería a inclusión da totalidade dos ingresos e gastos do sector público e a consignación do importe dos beneficios fiscais, prevista no artigo 134.2 da Constitución, e outra negativa, a do punto 7 do mesmo artigo, consistente na imposibilidade de crear tributos, aínda que si sería posible modificalos cando unha lei tributaria substantiva así o previse. Dentro deses límites, as disposicións propias das leis ordinarias unicamente terían cabida cando a súa inclusión resultase «xustificada» por «gardar directa relación coas previsións de ingresos e as habilitacións de gastos dos orzamentos ou cos criterios de política xeral en que se sustentan».

Nunha sentenza posterior, a 65/1990, do 5 de abril, engadíase outra causa que operaría en contra dunha interpretación demasiado extensiva dos límites da lei. Alúdese nela, por primeira vez, ó principio de seguridade xurídica garantido no artigo 9.3 da Constitución, e o tribunal sinala que «tampouco cabe descartar que a regulación inxustificada dunha materia non estrictamente orzamentaria mediante as leis anuais poida, pola incerteza que orixina, afecta-lo principio constitucional de seguridade

xurídica», aspecto que en tal caso operaría como causa de exclusión da Lei de orzamentos.

Un novo paso no intento de precisa-los límites materiais da Lei de orzamentos proporciónao a Sentencia 76/1992, do 14 de maio, en relación con outro concepto clave, como é o da configuración do que se podería entender como materia conexas coa estrictamente orzamentaria. Nesa sentenza, ó analizar unha disposición que modificaba a redacción do artigo 130 da Lei xeral tributaria, o tribunal rexeita a existencia da necesaria conexión directa desa norma co orzamento en sentido estricto ou cos criterios da política económica do Goberno, en canto que a súa «incidencia na ordenación do programa anual de ingresos e gastos e só accidental e secundaria, e xa que logo, insuficiente para lexitima-la súa inclusión na Lei de orzamentos, da que o seu contido e a súa función constitucional resultan desvirtuados pola incorporación de normas típicas do dereito codificado», aspecto este último que na práctica resultaba particularmente limitativo dos excesos normativos nos que podían estar a incorre-las leis de orzamentos.

De todo iso cabería deducir que nas leis de orzamentos estaba a se produci-lo risco evidente dunha utilización non enteiramente adecuada; de desbordamento normativo, como esa situación foi cualificada nalgún momento. E aínda que a xurisprudencia do tribunal sobre os límites constitucionais da lei non permitían descartar unha interpretación ata certo punto ampla e flexible, tampouco deixaban dúbidas sobre a existencia real de límites. Moi concretos nalgúns casos, pero bastante máis imprecisos noutros, motivo polo que a súa aplicabilidade quedaba finalmente a expensas do pronunciamento singularizado por parte do Constitucional no momento no que a correspondente cuestión era suscitada.

Por esa razón non pode estrañar que a pesar da achega das sucesivas sentencias do Constitucional na clarificación do tema, as incertezas sobre os límites e o contido das leis orzamentarias unicamente poderían considerarse superadas nunha pequena parte. Na práctica, os problemas de interpretación en casos concretos seguían existindo, e continuaban a ofrecer numerosas zonas grises ás que non era posible aplicarllas respostas apriorísticas, facendo por iso necesaria unha decisión do tribunal en cada suposto presentado.

Nese contexto é precisamente onde se produce a aparición das leis de acompañamento dos orzamentos do Estado, que na súa idea orixinal parecen responder ó criterio de recoller aquelas materias que polas restriccións derivadas da súa natureza fiscal, ou pola súa conexión máis atenuada ou menos evidente, aínda que en calquera caso real, coa consecución dos obxectivos económicos da Lei de orzamentos, ou pola extensión da súa vixencia, que excedía do carácter esencialmente anual das leis de orzamentos, poderíanse considerar susceptibles de seren incluídas nunha norma de carácter

ordinario, diferente pero de tramitación paralela, coma neste caso serían as leis de acompañamento.

Trasladándonos ó ámbito das comunidades autónomas, os problemas eran moi parecidos, aínda que non exactamente iguais. E isto era así porque as singularidades que afectan as leis de orzamentos do Estado non resultan automaticamente extrapolables ó ordenamento xurídico autonómico, polo que a medida de constitucionalidade das súas leis orzamentarias non está configurada tanto polo artigo 134 coma polo resto do bloque normativo constitucional, e dentro del, como é lóxico, pola LOFCA, e aínda máis polo propio Estatuto de autonomía.

Sobre este aspecto concreto a Sentencia 116/1994 do Tribunal Constitucional, suscitada en relación coa modificación dun tributo propio pola Lei de orzamentos da Comunidade Foral de Navarra, deixa escasa marxe para a dúbida. Indícase nela que as regras contidas no artigo 134, tal como se desprende da súa propia redacción literal, teñen como obxecto directo a regulación dunha institución estatal, en concreto dunha fonte normativa do Estado, e engade a continuación que «dos preceptos constitucionais que regulan institucións do Estado non poden inferirse, sen máis, regras e principios de aplicación, por vía analóxica, ás institucións autonómicas homólogas». Por ese motivo, a restricción constitucional que pesa sobre a creación ou modificación de tributos a través da Lei de orzamentos do Estado non lles é trasladable como principio xeral ás leis de orzamentos das comunidades autónomas.

A consecuencia máis importante desa afirmación sería a posibilidade que tería esta comunidade, polo menos nun plano teórico, de levar a cabo a regulación dos seus propios tributos a través da Lei de orzamentos, xa que a restricción do artigo 134.7 non figura recollida nin no Estatuto nin na LOFCA.

Outra cousa sería probablemente a conveniencia de levar a cabo unha actuación semellante, tendo en conta, entre outras razóns, as restriccións que o procedemento parlamentario de debate e aprobación dos orzamentos introduce respecto ó procedemento común das leis ordinarias, e que resultaría de discutible oportunidade aproveitar, no momento de exercer-las competencias normativas que lle corresponden á Comunidade Autónoma en materia fiscal.

Non obstante, e a pesar de non lles seren enteiramente trasladables ó ordenamento autonómico as limitacións que pesan sobre a Lei de orzamentos do Estado, a doutrina do Constitucional tamén deixou establecida a necesidade de que as leis de orzamentos autonómicas se adecuen á función que lles corresponde, sen que se poidan incluír nelas normas que non garden relación directa co programa de ingresos e de gastos ou cos criterios da política económica no que se sustentan, ou que non sexan un complemento necesario para a maior intelixencia e para a mellor

e máis eficaz execución do orzamento, como se recolle expresamente na Sentencia 174/1998, do 23 de xullo.

Baixo ese escenario nacen as leis de acompañamento dos orzamentos de Galicia. E o certo é que a utilización que esta Comunidade Autónoma fixo da Lei de orzamentos desde o ano 1998 en materia tributaria, limitouse a simples actualizacións de tarifas de taxas, reservando as modificacións fiscais de maior calado e con maior vocación de permanencia, referidas na súa totalidade ó exercicio de facultades normativas en materia de tributos cedidos, para as leis de acompañamento.

Fóra dos aspectos fiscais, o recurso ás leis de acompañamento, que analizaremos de seguido, foi realizada tamén por esta comunidade con boas doses de prudencia e dunha forma bastante selectiva, tanto polo que atinxe á natureza das normas, congruentes sempre coa condición de complemento necesario ó servizo da execución da política económica do Goberno, coma no referente á mesma extensión das leis, certamente restrinxida.

2. As leis de acompañamento dos orzamentos xerais de Galicia

Feita esta introducción de carácter xeral sobre as leis de acompañamento e sobre a interrelación que manteñen coas leis de orzamentos, pasaremos agora ó campo máis concreto das aprobadas ata o momento nesta Comunidade Autónoma.

A primeira delas, a do ano 1998, respondía ó enunciado de «Lei de medidas tributarias, de réxime orzamentario, función pública, patrimonio, organización e xestión», que se repartían entre dezanove artigos, cinco disposicións adicionais e unha disposición transitoria.

Dentro dese conxunto, destacaban pola súa novidade no ordenamento xurídico galego os artigos que recollían o exercicio de competencias normativas da Comunidade Autónoma en materia de tributos cedidos.

Formando parte dunha política de apoio á natalidade establecíanse deducións, por nacemento de fillos, sobre o tramo autonómico do IRPF, que naquel momento era o tributo de maior capacidade recadadora do sistema impositivo, e determinábase ademais o tipo aplicable á transmisión de bens inmoebles, no imposto sobre transmisións patrimoniais.

Igual referencia merecía, desde outra perspectiva, a creación do Centro Informático para a Xestión Tributaria, Económico-Financeira e Contable, entidade de dereito público que se adscribía á Consellería de Economía e Facenda, e á que se encomendaba, por razóns operativas, a planificación, o desenvolvemento e a xestión dos procesos informáticos desa natureza.

Se a primeira das leis galegas de acompañamento resultou ser dunha dimensión bastante reducida, en contra do que a pormenorizada rela-

ción de materias que figuraba no seu título puidera facer pensar, a do ano 1999 tivo unha extensión aínda menor. Os seus dez artigos e seis disposicións adicionais dedicábanse novamente á regulación de aspectos tributarios e orzamentarios, que por outra parte se mantería en tódalas leis aprobadas ata o momento, e incorporaban temas referidos á función pública e á xestión administrativa.

As deducións establecidas sobre a cota autonómica do IRPF, ampliable esta vez ós fillos adoptados durante o exercicio, e a modificación de tarifas da taxa fiscal sobre o xogo, xunto a diversas modificacións da Lei de réxime financeiro e orzamentario e da Lei de función pública, formaban parte desta lei, na que tamén destacaba a autorización para o desenvolvemento regulamentario dun réxime especial de alleamento de inmo-bles situados en parques tecnolóxicos, previsto coa finalidade de facilita-la instalación en Galicia de empresas que incorporasen procesos de utilización ou de produción de alta tecnoloxía.

Cun contido similar, en canto á natureza das materias tratadas, a Lei de medidas do ano 2000 constaba de catorce artigos e oito disposicións adicionais.

En materia fiscal ampliábenselles ás familias numerosas as deduc-cións establecidas sobre a cota autonómica do IRPF en anos anteriores, que tamén continuaban, como é lóxico, facéndose efectivas nos casos de nacemento ou de adopción de fillos ocorridos durante o período impositivo.

Algúns artigos do texto refundido da Lei de réxime financeiro e orza-mentario eran obxecto de modificación, e destacaban entre eles os desti-nados ó completo tratamento da regulación das subvencións e axudas públicas, que pretendía supera-las dificultades observadas na interpreta-ción e aplicación da anterior normativa, e que tamén incluía ó réxime de infraccións e sancións aplicables nos casos de incumprimento das condi-cións de concesión.

A Lei de función pública tamén experimentaba algunhas variacións, sobre todo para adaptala ós cambios introducidos na normativa estatal de carácter básico; e finalmente outras disposicións, entre elas a que modifí-caba a Lei de administración local de Galicia, para introduci-lo in-vestimento novo na valoración do custo efectivo dos medios e servicios susceptibles de seren traspasados pola Comunidade Autónoma ós con-cellos, completaban o contido da Lei de medidas do ano 2000.

3. A lei 5/2000, de medidas fiscais e de réxime orzamentario e administrativo

No actual exercicio, a lei de acompañamento foi aprobada baixo o nome de Lei 5/2000, do 28 de decembro, de medidas fiscais e de réxime orzamentario e administrativo.

Basicamente esta norma mantén a unidade temática das leis de acompañamento precedentes, articuladas, sobre todo, arredor dun coñecemento de natureza fiscal e orzamentaria, aínda que, coma no caso das súas antecesoras, o seu contido non se esgota unicamente neses aspectos.

A lei aparece estruturada en sete artigos, distribuídos en dous títulos dedicados a normas tributarias e de réxime orzamentario, oito disposicións adicionais e dúas disposicións derradeiras.

O título I está dedicado ás normas tributarias. A competencia da comunidade para a regulación de aspectos fiscais derívase da posibilidade de atribución de facultades lexislativas ás comunidades autónomas en materias de competencia estatal, establecido no artigo 150 da Constitución, articulándose o uso que podían facer desa competencia a través da LOFCA, da Lei 14/1996, de cesión de tributos do Estado ás comunidades autónomas, e da Lei 32/1997, de modificación do réxime de cesión tributaria.

Seguindo a pauta de anteriores leis de acompañamento, e formando parte da política de incentiva-la natalidade, na lei do actual exercicio apróbanse diversas deducións de carácter familiar sobre a cota autonómica do IRPF, imposto no que o Estado ten cedido ata agora a Galicia o 15% do seu rendemento na Comunidade Autónoma.

Dan dereito a esa dedución os supostos de nacemento ou adopción de fillos, e os de existencia de familia numerosa, así como as situacións nas que, por motivos de traballo, o contribuínte ten necesidade de deixar fillos menores ó coidado de empregadas do fogar.

No primeiro caso, por cada fillo nado ou adoptado no período impositivo establécese unha dedución que vai desde as 20.000 pta, cando se trate do primeiro, ata 60.000 pta cando se trate do quinto ou sucesivos.

Respecto ó ano anterior, a lei actual incrementa a contía da dedución en 10.000 pta a partir do segundo fillo, ademais de amplia-los supostos de adopción con dereito a dedución, xa que anteriormente era necesario que o adoptado nacesse dentro do período impositivo, cousa que agora non sucede.

No referente ás familias numerosas, o importe da dedución establécese entre 30.000 e 60.000 pta, segundo a categoría na que estean clasificadas. Esas cantidades representan un considerable aumento, entre 10.000 e 20.000 pta –un 33'3%– en relación co ano precedente.

O terceiro dos supostos considerados, a dedución por coidado de fillos menores, que se establece en 30.000 pta, non figuraba no proxecto

de lei, e foi incorporada ó seu texto a través dunha emenda de adición durante a fase de trámite parlamentario.

Para os contribuíntes, os beneficios fiscais destas deducións estímense en 814.865.000 pta. Ese importe figura expresamente consignado na Lei de orzamentos, e representa o custo que lle orixina á Comunidade Autónoma, en forma de menores ingresos pola tarifa autonómica do IRPF, a súa política de incentivos fiscais á natalidade.

As normas tributarias da lei complétanse coa destinada á actualización da taxa fiscal sobre o xogo, que é outro dos tributos cedidos polo Estado á Comunidade Autónoma.

As cotas anuais que lle deben ser aboadas á Facenda autonómica pola explotación de máquinas recreativas e de azar increméntanse nun 3'17%, e quedan situadas en 520.000 pta e 759.100 pta respectivamente.

O feito de que a xurisprudencia do Tribunal Supremo veña declarando que a taxa sobre o xogo ten a natureza dun verdadeiro imposto determina que non lle sexan aplicables as actualizacións de tarifas establecidas con carácter xeral para as taxas na Lei de orzamentos, sendo necesario polo tanto o tratamento singularizado desta figura impositiva que se fai a través da Lei de acompañamento.

O título II está dedicado ás normas de réxime orzamentario, consistentes neste caso, na súa totalidade, en modificacións do texto refundido da Lei de réxime financeiro e orzamentario de Galicia.

A inclusión desas modificacións vén xustificada nalgúns casos por razóns simplemente técnicas, que perseguen unha maior adecuación da norma ás necesidades da xestión ou á realidade da práctica administrativa, e obedecen, noutros casos, a adaptacións derivadas de cambios experimentados por normas estatais de carácter básico, que se considera aconsellable enviarlle expresamente á normativa autonómica por razóns de claridade e seguridade xurídica.

Entre as primeiras pode mencionarse, en materia de xeracións de crédito, a extensión ós ingresos transferidos pola Administración central do Estado do tratamento que se lles viña dando ós ingresos procedentes da Unión Europea, de forma que os primeiros, aínda que non estean destinados a cofinanciar fondos europeos, poidan tamén dar lugar á xeración de crédito non só durante o exercicio no que se produce o ingreso, senón tamén durante o ano seguinte, e evitar desa forma as eventuais perdas de recursos que se podían orixinar consonte a anterior redacción do artigo 69 da Lei de réxime financeiro e orzamentario, que lle limitaba ó exercicio no que se producía o ingreso a posibilidade de xeración de crédito.

De forma parecida modificouse tamén o artigo 68 da mesma lei, exceptuando das limitacións establecidas nese artigo para as transferencias de crédito ás que se efectúan para a realización de gastos financiados ou cofinanciados con subvencións de carácter finalista procedentes do Estado.

Na redacción anterior da Lei de réxime financeiro e orzamentario esas limitacións non resultaban aplicables ós gastos financiados ou cofinanciados con fondos europeos, pero si ós financiados con subvencións do Estado, que a pesar da súa similar natureza estaban a recibir un tratamento diferente.

As limitacións establecidas en materia de transferencias de crédito están claramente dirixidas a reforza-la disciplina orzamentaria e a credibilidade dos estados de gastos aprobados. Sen embargo non parecía razoable que se lle estiveran poñendo trabas á dispoñibilidade de recursos de procedencia allea destinados á realización de actuacións específicas, que non representaban un custo para a Comunidade Autónoma, ou en todo caso supoñían un custo mínimo cando necesitaban ser cofinanciadas.

As modificacións realizadas na normativa autonómica para adaptala ós cambios introducidos na lexislación estatal de carácter básico, constitúen a segunda categoría de normas incluídas neste título.

Entre esas modificacións pode mencionarse a do artigo 97 do texto refundido da Lei de réxime financeiro e orzamentario, que exime da intervención previa os gastos de obras e de adquisición de bens e servicios que teñan un importe inferior ó que se estableza na Lei de orzamentos de cada exercicio, que neste caso foi de 1.100.000 pta.

A supresión da figura das subministracións menores, na vixente Lei de contratos das administracións públicas, tiña baleirado de sentido a anterior redacción do artigo 97, onde se establecía que ese tipo de subministracións non estaban sometidas a intervención previa.

Por outra parte, a exclusión da intervención previa facíase extensible no artigo 97 os gastos de material non inventariable, calquera que fora a súa contía. Esa exclusión non semellaba en absoluto xustificada, xa que desa forma quedaban exentos de intervención contratos de material non inventariable que podían alcanzar un importe moi elevado, mentres que contratos de material inventariable, por pequena que fora a súa contía, quedaban sometidos a ese control. Esta incongruencia é salvada coa nova redacción do artigo 97, que por lóxicas razóns de operatividade administrativa exime da intervención previa a calquera gasto de obras ou de adquisición de bens e servicios que non reborde o tope económico determinado en cada momento pola Lei anual de orzamentos; neste caso o xa indicado de 1.100.000 pta.

Outra modificación deste tipo, e con iso remata a referencia ó título II, é a que lle corresponde ó artigo 58 do texto refundido da Lei de réxime financeiro, que para adaptarse ás innovacións introducidas na Lei de contratos das administracións públicas establece a variación das anualidades que se poden comprometer nos expedientes de gasto de carácter plurianual derivados da realización de contratos de servicios, e suprímelles ó mesmo tempo a referencia ós contratos específicos e non habituais que se facía na anterior redacción dese artigo, determinando en

cambio o número de anos ós que se poden estende-los contratos de consultaría e servicios que os substitúen.

Nas disposicións adicionais da lei aparecen incluídas posiblemente as normas de maior alcance e repercusión sobre os obxectivos xerais de política económica que se establecen a través dos orzamentos.

A autorización concedida ó Instituto Galego da Vivenda e Solo, para que o alleamento de terreos, destinados á creación de solo industrial ou de parques empresariais, a favor das súas sociedades públicas –as sociedades de xestión urbanística (XESTUR)–, poida realizarse con pagamento aprazado non superior a dez anos e sen repercusión de intereses, fará posible que esas sociedades poidan repercutir á súa vez esas favorables condicións de financiamento sobre as empresas adquirentes, co conseguinte abaratamento final do prezo. Facilitarase desa forma a disposición de solo industrial e empresarial nunhas condicións que se espera sirvan de incentivo tanto para a creación e instalación de novas empresas coma para a ampliación das existentes na actualidade.

Especialmente destacable é a disposición adicional sexta da lei, que establece a creación da Axencia de Desenvolvemento Rural.

A Axencia configúrase coma un ente público ó que, desde unha perspectiva integradora das actuacións públicas e privadas que se desenvolven nese medio, encoméndaselle a formulación de estratexias e o fomento e coordinación de iniciativas económicas destinadas a mellora-la situación das áreas rurais de Galicia.

A modernización do sistema económico está a provocar desde hai anos nesta comunidade, coma noutros países do noso contorno, un transvasamento acelerado da poboación dependente do sector primario, radicada en grande medida no ámbito rural, cara a outros sectores económicos asentados preferentemente no medio urbano e, no caso de Galicia, en áreas litorais.

Ese proceso está a favorecer-la formación de espazos en declive, cunha forte tendencia ó despoboamento e unha grande concentración de persoas de idade avanzada, circunstancias que á súa vez alimentan os problemas de desenvolvemento desas zonas, e favorecen a presenza e agravan os efectos das desigualdades sociais e territoriais.

En Galicia estase a consolidar dende hai tempo a presenza dunha área principal, situada arredor do eixo atlántico que discorre de norte a sur, que se caracteriza por unha elevada aglomeración de poboación e un forte dinamismo económico, e onde se pode advertir unha considerable implantación dos sectores terciario e secundario.

Ese feito non debería sen embargo resultar incompatible cun desenvolvemento territorial desprovisto de diferencias excesivas en termos de renda e de calidade de vida. E parece lóxico pensar que unha eventual consolidación desas desigualdades, ademais dun custo nada desdeñable

en termos de solidariedade e de cohesión social, podería terminar afectando a propia capacidade de crecemento da Comunidade Autónoma, no caso de que os desequilibrios que están a introducir mantivesen ó longo do tempo a súa presenza dentro do sistema.

Aínda que a situación nas distintas áreas territoriais dista moito de ser uniforme, e tamén resulta posible identificar notables exemplos de modernización das estruturas productivas no sector agro-alimentario, non semella posible quebra-la dinámica actual de parte do medio rural sen incidir sobre as causas máis profundas, tanto sociais coma económicas, que están detrás do declive e da limitación de expectativas que nalgúns casos están a padecer.

Nese sentido a norma fundacional da Axencia asígnalles funcións de apoio á diversificación de actividades e á modernización dos procesos productivos dentro das áreas que presentan esas carencias, encomendándolles tamén a instrumentación dos mecanismos capaces de favorecer-la realización de accións concertadas que permitan integrar e saca-lo mellor partido das iniciativas públicas e privadas que se produzan dentro dese ámbito.

Na estratexia que parece inspira-la creación do novo ente, esas iniciativas deberán nacer en boa parte dos propios axentes socioeconómicos presentes no medio rural. Abarcarán calquera tipo de enfoque, non limitándose unicamente ó sector agrario, e terán un carácter integrador, en canto serán potenciadas pola cooperación dos sectores público e privado, tanto na súa formulación coma no seu desenvolvemento.

Con esa finalidade a Axencia xestionará durante o período 2001-2006 os recursos que nos orzamentos da Comunidade Autónoma aparecen asignados ó Fondo Galego de Desenvolvemento Rural, por un importe mínimo de 30.000 millóns de pta, que representan un termo medio de 5.000 millóns durante cada un deses 6 anos.

Como posible destino dos créditos dispoñibles, poderíanse mencionar: a expansión e reforzamento dos grupos de acción local, que deberán lidera-la impulsión do proceso de desenvolvemento; o cofinanciamento dos plans e programas de actuación das entidades públicas e dos propios grupos de acción local; o apoio ás actividades productivas que se sitúen nese ámbito; e, en xeral, calquera iniciativa ou actividade que contribúa á diversificación económica e á modernización do tecido productivo rural, incluídos aspectos de natureza estrutural como poderían se-la formulación de propostas de actualización do marco xurídico ou a propia dinamización dos procesos de concentración parcelaria, que poderían ter unha incidencia significativa na transformación e mellora das condicións do medio.

Esa estratexia, por outra parte, non se esgotaría en si mesma, senón que sería complementaria da deseñada para o medio rural no actual Plan

de desenvolvemento económico de Galicia, que prevé a consignación de importantes dotacións orzamentarias destinadas a esa finalidade, na que tamén converxen as iniciativas desenvoltas a través dos programas LEADER e PRODER, financiadas con fondos da Unión Europea.

Finalmente, e polo que respecta ó encaixe da Axencia dentro da Administración autonómica, hai que indicar que o carácter horizontal das súas actuacións, que non se identifican exclusivamente coas competencias de ningún órgano de carácter sectorial, determina a súa adscrición á Consellería de Economía e Facenda, e forman parte do seu consello de dirección representantes das principais consellerías e entes da Administración autonómica con responsabilidades nas diferentes áreas de incidencia no desenvolvemento do medio rural.

Outra novidade importante entre as que figuran na Lei de acompañamento deste ano é a referente á determinación do réxime xurídico das fundacións públicas sanitarias, recollido na disposición adicional sétima da lei.

Ata este momento o réxime xurídico dos entes que desde o ano 1993, data de constitución da Fundación Hospital de Verín, viñan participando en Galicia na xestión de servizos sanitarios, carecía posiblemente dunha certa indeterminación, por canto precisaban dun referente lexislativo propio e singularizado.

A súa constitución, funcionamento e órganos de goberno rexíanse polo establecido na Lei 7/1983, de fundacións de interese galego, e pola Lei estatal de fundacións, 30/1994, que regulaba igualmente o seu réxime fiscal.

Respecto ó seu persoal éralle aplicable a Lei 10/1996, que establecía a normativa que rexía en materia de persoal e de contratación nas entidades públicas e sociedades mercantís da Comunidade Autónoma. A mesma lei constituía o referente que había que seguir en materia de contratación, entendéndose que non lle era directamente aplicable a Lei de contratos das administracións públicas, aínda que si os principios de publicidade, concorrencia e obxectividade que rexen na contratación destas últimas.

En canto ós recursos económicos que percibían pola prestación dos seus servizos, a súa consideración de ingresos públicos era aceptada, ou non, dependendo do pronunciamento que se fixera sobre a natureza, privada ou pública, das fundacións sanitarias.

Por todo iso parecía conveniente clarifica-lo marco xurídico no que estas entidades desenvolven a súa actuación, e aproximalo por outra parte ó establecido para as fundacións sanitarias na lexislación estatal con posterioridade ó momento da creación en Galicia da primeira delas.

Ese é o obxectivo perseguido pola regulación incluída na Lei de acompañamento. A través desa norma queda expresamente establecida non só a titularidade pública das fundacións, senón tamén a súa natu-

reza pública. Confírmase o seu sometemento ás disposicións previstas na lexislación de contratos das administracións públicas respecto ós principios de publicidade e concorrència, que afectan a preparación e adxudicación dos contratos, e ó mesmo tempo aparece determinada a relación laboral do persoal ó seu servizo e a consideración dos seus recursos como ingresos de dereito público, incluídos no ámbito de aplicación da Lei de taxas e prezos, establecéndose finalmente que serán aplicables ás fundacións, en materia financeira, orzamentaria e de control, as particularidades que para as sociedades públicas se consideran na Lei de réxime financeiro e orzamentario de Galicia.

O percorrido pola Lei de acompañamento do actual exercicio pode completarse cunha referencia á disposición adicional oitava, que non figuraba no proxecto remitido á Cámara lexislativa polo Goberno galego e foi introducida posteriormente, mediante emenda, durante o trámite parlamentario.

Nesa disposición aparece recollida a fórmula que se utilizará no sucesivo para determina-la contía dos créditos orzamentarios que se lle asignan ó Fondo de Cooperación Local, a través do que se instrumenta a política de cooperación da Xunta de Galicia coas entidades locais. Alúdese nela tamén ós criterios que hai que seguir para a súa distribución, e faise referencia á forma na que os concellos beneficiarios xustificarán a utilización das transferencias recibidas.

A dotación do Fondo expresarase a partir do ano 2001 nunha porcentaxe de participación na recadación líquida dos capítulos I, II, e III de ingresos, do orzamento da Administración xeral da Comunidade Autónoma.

Para o actual exercicio esa porcentaxe queda fixada no 3'922%, equivalente a un total de 5.350 millóns de pesetas. Nos anos 2002, 2003, e 2004 a contía do Fondo incrementarase ademais, con carácter acumulativo, en 1.000 millóns de pesetas cada ano.

O 96% do importe que corresponda a cada exercicio distribuirase entre os concellos, por cuartas partes, como entrega a conta, conforme os criterios acordados pola Comisión Galega de Cooperación Local, e unha vez coñecida a liquidación do orzamento de ingresos da Comunidade Autónoma, e polo tanto o importe definitivo dos capítulos que determinan a dotación do Fondo, liquidaráselles ós concellos a cifra final resultante.

4. Conclusións

Ata aquí a exposición realizada sobre a orixe e a finalidade das leis de acompañamento, así como sobre a utilización que se fixo delas nesta Comunidade Autónoma.

Dela poderían extraerse, a modo de resumo, diversas conclusións.

As leis de acompañamento son leis ordinarias, vinculadas a unhas leis de carácter especial, como son as leis de orzamentos, por unha relación de complementariedade que constitúe a súa razón de ser e o seu principal elemento definitorio.

A súa tramitación realizouse sempre polo procedemento de urxencia, que discorreu en paralelo ó trámite parlamentario da Lei de orzamentos, coa que compartiron finalmente a data de entrada en vigor.

Este tipo de leis foi o vehículo elixido para o exercicio das competencias normativas da Comunidade Autónoma en materia de tributos cedidos. A través delas establecéronse deducións sobre a cota autonómica do IRPF, por nacemento ou adopción de fillos e por familias numerosas, e levouse a cabo a determinación do tipo impositivo sobre transmisións de inmobles, no imposto sobre transmisións patrimoniais e actos xurídicos documentados, así como a modificación de tarifas na taxa sobre o xogo.

Noutros casos as leis de acompañamento foron utilizadas para a modificación do ordenamento xurídico preexistente de natureza non tributaria. En concreto, foron modificados once artigos da Lei de réxime financeiro e orzamentario de Galicia e do seu texto refundido, nove artigos da Lei de función pública, catro artigos da Lei de patrimonio da Comunidade Autónoma, e dous artigos da Lei de administración local. Igualmente foi modificado o réxime xurídico das fundacións públicas sanitarias.

Por medio delas efectuouse, ademais, a creación de dous novos entes públicos: o Centro Informático para a Xestión Tributaria, Económico-Financeira e Contable, e a Axencia Galega de Desenvolvemento Rural.

En contraposición ó carácter basicamente anual das disposicións incluídas nas leis de orzamentos, as recollidas nas leis de acompañamento tiveron, salvo contadas excepcións, a vixencia permanente que lles corresponde ás leis ordinarias. Vixencia que resulta moito máis adecuada para a consecución de obxectivos que se deberán estender máis alá do ámbito temporal dun único exercicio orzamentario.

A elección de materias incluídas nas leis de acompañamento facilitou que as leis de orzamentos se mantivesen de forma menos controvertida dentro dos seus límites conceptuais, e evita-la utilización destas últimas como vehículo de reformas legislativas non ligadas estrictamente á finalidade básica e primordial ou ó carácter esencialmente temporal dese singular tipo de normas.

A inclusión desas materias realizouse en todo caso de forma selectiva, presentando sempre como nexo común, a pesar da súa heteroxeneidade, a característica de gardar relación coa dirección da política económica desenvolta a través da acción de goberno, ou de estaren destinadas, con distintos graos de implicación, a facilita-la consecución de obxectivos propios dalgúns dos diferentes programas orzamentarios. 