



## **INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI PARA EL EJERCICIO 2017**

---

**13/2017 IL**

### **I. INTRODUCCIÓN**

Por el Departamento de Hacienda y Economía, se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno (solicitud recibida a través de la aplicación informática Tramitagune el 10 de febrero de 2017), la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el Anteproyecto de Ley de referencia.

Se emite el presente informe, en virtud de las funciones encomendadas al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, del que depende la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, por el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; por el artículo 6.1 h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; así como en base a las competencias atribuidas a la citada Dirección, por el artículo 11.1 a) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia.

Asimismo, procede recordar que no resulta preceptiva la emisión del correspondiente dictamen por parte de la Comisión Jurídica Asesora, ya que de conformidad con el artículo 3 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, éste sólo será emitido si hubiera sido solicitado por el titular del Departamento competente en materia de hacienda.

Dado el carácter urgente del presente trámite, la complejidad del instrumento normativo a informar y la premura de tiempo existente, el presente informe se centrará fundamentalmente

en aquellos contenidos del anteproyecto que presenten innovaciones relevantes o merezcan una especial consideración.

## II. CONSIDERACIONES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY

### A) Aspectos Generales: Objeto y descripción

El Anteproyecto de Ley sometido a informe, tiene por objeto la aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) para el ejercicio 2017 en los términos que establece la propia ley.

El texto del anteproyecto se articula en cinco títulos distribuidos en capítulos, treinta y tres artículos, catorce disposiciones adicionales, cinco disposiciones finales y cuatro anexos que complementan el texto articulado (de los cuatro anexos, únicamente se han aportado por el Departamento de Hacienda y Economía el Anexo I –Créditos de compromiso- y el Anexo III –Créditos ampliables-), con una estructura y sistemática similar a la de las leyes presupuestarias relativas a ejercicios anteriores.

El texto remitido no incluye, sin embargo, al igual que en ejercicios anteriores, una parte expositiva, a la cual, de conformidad con las directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, se le asigna entre otras funciones la de especificar los aspectos más novedosos que presenta el proyecto.

El **Título I** está integrado por diez artículos, bajo el epígrafe de *“Aprobación y contenido de los Presupuestos Generales de Euskadi para el ejercicio 2017”*.

El artículo 1 procede a la aprobación de los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2017, con inclusión del presupuesto correspondiente al Parlamento Vasco, al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y a la Agencia Vasca de Protección de Datos, todo ello de conformidad con las leyes conformadoras de dichos entes e instituciones. El artículo 2, por su parte, tiene como objeto la aprobación de los estados de ingresos y gastos de la Administración

General o Administración de la CAE, con inclusión de las dotaciones presupuestarias de la CAE a la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Los artículos siguientes se refieren a la aprobación de los presupuestos de los siguientes organismos y entidades, a saber: Organismos Autónomos (artículo 3); Entes Públicos de Derecho Privado (artículo 4); Sociedades Públicas (artículo 5); Fundaciones del Sector Público de la CAE (artículo 6); Consorcio del Sector Público de la CAE Haurreskolak (artículo 7); presupuesto consolidado del Ente Público Radio Televisión Vasca y sociedades públicas de gestión de los servicios públicos de radio y televisión (artículo 8). En los artículos 9 y 10, se contemplan los límites máximos de prestación de garantías y reafianzamiento, y de endeudamiento, respectivamente.

El **Título II**, bajo el epígrafe *“El estado de gastos”*, está formado por dieciséis artículos del 11 al 26, agrupados en cuatro Capítulos, se estructura conforme a la sistemática que establece para el estado de gastos el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes sobre Régimen Presupuestario de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo (en adelante, TRLRPE), en sus artículos 18 a 33.

Así, el Capítulo I (artículos 11 a 13) recoge las especialidades que para los créditos de ampliables y medios de financiación, créditos de compromiso y plantillas presupuestarias regirán durante el ejercicio 2017.

El Capítulo II (artículos 14 a 18) contiene ciertas especialidades relativas a las modificaciones presupuestarias y, en especial, en relación con el régimen de transferencias.

El Capítulo III (artículos 19 a 25) regula el régimen de retribuciones y haberes pasivos del personal, así como los requisitos para la firma de acuerdos de condiciones de trabajo y convenios colectivos, y suspensión parcial de los existentes.

El capítulo IV (artículo 26, completado por el Anexo IV, que como hemos dicho no se ha adjuntado a la documentación remitida) establece el módulo económico de sostenimiento de los centros educativos concertados.

El **Título III**, bajo el epígrafe “*El estado de ingresos*”, integra en los artículos 27 a 29, agrupados en dos Capítulos, las disposiciones relativas a los ingresos, sometidos en la CAE a un régimen específico derivado de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (en adelante, LTH).

El artículo 27 contempla la aportación general de las Diputaciones Forales para el ejercicio 2017, calculada de conformidad con la metodología establecida en la Ley 2/2007, de 23 de marzo, actualmente prorrogada y los acuerdos adoptados por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. El artículo 28 recoge los coeficientes de aportación que corresponden a cada territorio histórico. El artículo 29 se destina a la modificación de determinadas normas de carácter tributario, en concreto las relativas a las tasas, cuya regulación se contiene en el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre.

El **Título IV**, bajo el epígrafe “*Normas de autorización del gasto y de contratación*” - artículos 30 y 31-, contempla, como se hace habitualmente, las normas de autorización de gasto y contratación que regirán para 2017.

El **Título V**, denominado “*Informaciones al Parlamento*”, integrado por los artículos 32 y 33, se destina a establecer las obligaciones de información del Gobierno al Parlamento Vasco con respecto a determinadas operaciones derivadas de la gestión económico-presupuestaria.

El Anteproyecto contiene catorce Disposiciones Adicionales destinadas a recoger las especialidades respecto del régimen general de ejecución presupuestaria, a cumplir con las remisiones que a la Ley de Presupuestos realizan otras normas, o a autorizar actuaciones concretas.

Por último, en su parte final, el texto incorpora cinco disposiciones finales; la primera disposición final procede a la modificación del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre; la segunda disposición final modifica la Ley 3/2015, de

18 de junio, de vivienda; la tercera disposición final modifica el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre (en adelante, LPOHGPV); la disposición final cuarta contiene la autorización al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley; y la quinta disposición final recoge la previsión de entrada en vigor de la ley.

El Anteproyecto se completa con cuatro anexos, referidos, respectivamente, a los créditos de compromiso; los presupuestos de las sociedades públicas (no aportado); los créditos ampliables; y, el módulo económico de sostenimiento de los centros concertados (que tampoco se ha aportado).

## **B) Tramitación**

La elaboración del Anteproyecto de Ley se debe realizar tomando como referencia las previsiones contenidas en el Título IV “*Procedimiento de elaboración de los Presupuestos Generales*”, artículos 58 a 62, del TRLRPE, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo.

El Anteproyecto se debe nutrir de las estimaciones del Departamento de Hacienda y Economía y de la información y documentación suministrada por el resto de Departamentos del Gobierno y sus organismos dependientes, y demás entes afectados, en base a las directrices económicas y técnicas, remitidas por el Gobierno a dichos órganos (artículos 58 y 59 del TRLRPE).

Partiendo de tal consideración inicial, el examen del procedimiento seguido en la elaboración del Anteproyecto se debe efectuar a la vista de los criterios y requisitos indicados en los preceptos mencionados del TRLRPE, así como de los previstos en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (LPEDCG), de aplicación supletoria en el presente supuesto, de conformidad con lo establecido en su artículo 2.

La solicitud de informe viene acompañada de la siguiente documentación:

- Orden del Consejero de Hacienda y Economía por la que se da inicio al procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2017.
- Memoria justificativa de la elaboración del Anteproyecto de Ley emitida por la Dirección de Presupuestos del Departamento de Hacienda y Economía.
- Informe jurídico de la Dirección de Servicios del Departamento de Hacienda y Economía (artículo 7.3 LPEDCG).
- Orden del Consejero de Hacienda y Economía por la que se aprueba con carácter previo el Anteproyecto de Ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2017.

No consta entre los documentos remitidos diversa documentación que también debería integrar el expediente, como los informes solicitados al resto de Departamentos del Gobierno y sus organismos dependientes, y demás entes afectados, ni los informes que se hayan podido recibir en respuesta a dichas solicitudes.

Por otro lado, en la memoria elaborada por la Dirección de Presupuestos del Departamento de Economía y Hacienda se indica que la tramitación del Anteproyecto de Ley deberá contar con los siguientes trámites e informes:

1) Informe de impacto de género elaborado por el Departamento de Hacienda y Economía, e Informe del Instituto Vasco de la Mujer-Emakunde (artículos 19 y 21 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres).

2) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas (Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general).

3) Informe de control interno de legalidad, a emitir por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo.

4) Informe de control económico-normativo (artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi).

5) Aprobación por el Consejo de Gobierno (artículo 60 del Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo).

Como indicaremos al analizar la Disposición Final Primera del Anteproyecto de Ley por la que se procede a la modificación del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, entre los informes que se han solicitado echamos en falta el informe que debiera emitir, a nuestro entender, la Dirección de Administración Tributaria del Departamento de Hacienda y Economía, atendido el elevado número de modificaciones que se plantean en la norma legal reguladora de las tasas y precios públicos.

La tramitación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley se ha llevado a cabo mediante la aplicación informática para la tramitación electrónica de disposiciones de carácter general (Tramitagune), conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010, por el que se aprueban las instrucciones de tramitación de disposiciones de carácter general.

En conclusión, si bien carecemos de la totalidad de los documentos que debieran obrar en el expediente; no obstante, a la vista de la documentación incluida en la aplicación informática Tramitagune y supuesto que, efectivamente, se han llevado a cabo los trámites previstos por el Departamento de Hacienda y Economía, se puede concluir que dicha tramitación se ha ajustado, con carácter general y sin perjuicio de las observaciones realizadas, a lo establecido en las disposiciones de referencia en la elaboración de la norma presupuestaria, como son, el TRLRPE y la LPEDCG.

### **C) Ámbito normativo de las leyes presupuestarias. Límites.**

Los Presupuestos Generales de Euskadi como parte integrante de la Hacienda General del País Vasco, se mencionan en el artículo 44 del Estatuto de Autonomía, que dispone que *“contendrán los ingresos y gastos de la actividad pública general y serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco, de acuerdo con las normas que éste establezca”*.

Tal y como ya se ha dicho en los dictámenes emitidos por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi y en los diversos informes de legalidad, en relación con los sucesivos Anteproyectos de Ley de Presupuestos Generales, las características que singularizan en nuestro ordenamiento las leyes de presupuestos han sido reiteradas por la doctrina del Tribunal Constitucional (entre otras, STC 195/1994), que destaca tres elementos fundamentales en dichas disposiciones generales: a) en primer lugar, la específica función que constitucionalmente se atribuye a este tipo de leyes; b) en segundo lugar, la singularidad de su tramitación parlamentaria (que conllevan ciertas limitaciones de las facultades de propuesta, examen y enmienda de las Cortes Generales –SSTC 65/1987, FJ 5º, y 76/1992–); c) y, por último, las exigencias del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, entendido como certeza del Derecho, principio de certeza que *“exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido”* como la de presupuestos generales, *“no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional”*.

De ese contenido *“constitucionalmente definido”* nace la diferencia, constante en la doctrina del Alto Tribunal, del contenido mínimo, necesario e indispensable, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y del contenido posible no necesario o eventual (SS TC 63/1986, 65/1987, 126/1987, 134/1987, 65/1990, 76/1992, 237/1992, 83/1993, 178/1994, 195/1994, 61/1997, 203/1998, 130/1999, 131/1999, 109/2001, 67/2002, 3/2003, 34/2005, 74/2011 y 44/2015).

Ese contenido no necesario o eventual debe cumplir, a su vez, tres requisitos: (I) guardar relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto; (II) ser complemento de los criterios de la política económica a que responda el presupuesto; y (III) ser complemento necesario para la mayor inteligencia y mejor ejecución del presupuesto (por todas, STC 109/2001 y STC 74/2011).



Asimismo, ese contenido potencial no podrá incluir normas típicas de Derecho codificado, por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía (por todas, STC 195/1994), ni –lógicamente- el contenido prohibido por la directa aplicación de los preceptos constitucionales que identifican ámbitos expresamente vedados a las leyes de presupuestos; fórmula de delimitación de la que resulta ejemplo paradigmático el artículo 134.7 CE, que taxativamente prohíbe a la ley de presupuestos la creación de tributos.

La precedente doctrina ha sido construida por el Alto Tribunal básicamente al hilo del examen de sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado. No obstante, pese a las vacilaciones iniciales (STC 116/1994), la ha entendido también aplicable en lo sustancial a las Leyes de Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas, en la medida en que sus respectivos ordenamientos hayan incorporado los principios que establece para el Estado el artículo 134 CE. Así lo declaró la STC 130/1999, y se ha confirmado por las SSTC 32/2000, 180/2000, 274/2000, 202/2003, 7/2010 y 86/2013).

El Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la CAE no suscita duda alguna en orden a la identidad del contenido mínimo e indisponible de la norma, referido a todas las previsiones de ingresos y gastos que materializan para el ejercicio 2017 las disposiciones del TRLRPE, y que constituyen su contenido esencial.

En lo referente al contenido no necesario o eventual, el examen del ordenamiento autonómico permite afirmar que los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional son extensibles a las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, pues así se desprende de: (I) del examen de la normativa vigente en la CAE sobre la materia presupuestaria (en síntesis, artículo 25.1 en relación al artículo 44, ambos del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y los artículos 5 y 6 de la LPOHGVP); (II) de la existencia de un procedimiento parlamentario específico (Capítulo Cuarto, del Título VI del Reglamento del Parlamento Vasco); y (III) del obligado respeto por la Ley de Presupuestos de Euskadi de los límites que para su contenido derivan del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), entendido no sólo como certeza y claridad del Derecho, sino también en el Derecho.

En este sentido, el examen de dicho contenido no necesario del Anteproyecto, ha de someterse a estrictos criterios pues, a decir del propio TC, *“las peculiaridades constitucionalmente previstas (artículos 152 y ss. Reglamento del Parlamento Vasco, de 23 de diciembre de 2008) respecto de la tramitación de la Ley de Presupuestos suponen evidentes restricciones de las facultades de los órganos legislativos”*.

No puede, por tanto, descartarse la posibilidad de que la inclusión injustificada de materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria suponga una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda -STC 65/1987 (FJ 5)- y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que origina (STC 65/1990. FJ 3).

En relación con esta cuestión, el artículo 6.2 de la LPOHGPV, señala lo siguiente:

*“Las leyes de presupuestos generales de la CAE podrán extender su objeto a la regulación de otra serie de cuestiones propias de la Hacienda General del País Vasco o relacionadas con ésta, tales como el régimen de las retribuciones del personal y de los haberes pasivos correspondientes a los créditos pertenecientes a los presupuestos generales, el régimen presupuestario y de ejecución del gasto público de los mismos, el régimen de los tributos propios de la Comunidad Autónoma, y el de las condiciones de endeudamiento. Las normas referentes a estas materias, contenidas en las leyes de presupuestos generales, tendrán la misma naturaleza y régimen de éstas”*.

A estos contenidos podrían añadirse aquellos otros que resulten un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno. Complemento necesario que se vislumbrará, sin duda alguna, cuando la regulación que incorpore el Anteproyecto guarde una relación funcional directa con los estados de ingresos y gastos.

Como señala el TC, si bien nada impide, en principio, la utilización del vehículo de la Ley de Presupuestos como un instrumento para la mera adaptación circunstancial de las distintas

normas, sin embargo, la realización de una modificación sustantiva o la inclusión de disposiciones de carácter general está necesitada, para salvaguardar su legitimación constitucional conforme a lo expuesto, de una conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto), so pena de quedar huérfana de justificación (STC 274/2000, de 15 de noviembre, F.J. 4º; STC 109/2001, de 26 de abril, F.J. 5º; STC 74/2011, F.J. 3º).

Sobre las premisas enunciadas, referidas al contenido no esencial del Anteproyecto, procede examinar las novedades o modificaciones normativas que este incorpora, vía articulado, disposiciones adicionales y finales.

#### **D) Referencias normativas.**

Constituyen referentes normativos directos del Anteproyecto, en cuanto inciden directamente en las previsiones que contiene, las disposiciones que a continuación se citan:

- Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre.
- Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Presupuestario de Euskadi y se regula el régimen presupuestario aplicable a las Fundaciones y Consorcios de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo.
- Ley 9/2015, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2016.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, modificada por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre.
- Ley 7/2007, de 2 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.



- Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre.
- Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre.
- Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Junto a las normas mencionadas, debe citarse igualmente un extenso listado de disposiciones legislativas y reglamentarias, directrices económicas y referencias doctrinales o jurisprudenciales que afectan o inciden en alguna medida en el contenido del anteproyecto, y que se enumeran en la memoria justificativa de la Dirección de Presupuestos del Departamento de Hacienda y Economía, a la que nos remitimos.

**E) Examen del contenido: texto articulado.**

**a) Título I “Aprobación y contenido de los Presupuestos Generales de Euskadi para el ejercicio 2017”.**

a.1) En el Título I se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2017, al tiempo que se incorporan los presupuestos del Parlamento Vasco, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y de la Agencia Vasca de Protección de Datos (**artículo 1**).

Dichos Presupuestos Generales de la CAE incluyen el presupuesto de la Administración General de la CAE (**artículo 2**); de sus Organismos Autónomos (**artículo 3**), de las dotaciones de los entes públicos de derecho privado (**artículo 4**); de las Sociedades Públicas (**artículo 5**), al igual que en años anteriores. La regulación se completa con la inclusión de los presupuestos de las Fundaciones (**artículo 6**) y del Consorcio Haurreskolak (**artículo 7**), pertenecientes al sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Como novedades, se incluye en el artículo 6 el presupuesto de la Fundación HOBETUZ entre las fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y asimismo, se incluye el presupuesto de la Fundación BASQUE TEAM, nueva denominación de la antigua Fundación Euskadi Kirola.

Igualmente, para mayor claridad, se ha eliminado el tratamiento individualizado que se otorgaba en ejercicios anteriores a 2012 a la Radio Televisión Vasca a la hora de reflejar sus presupuestos. No obstante, se reserva un artículo específico, el **artículo 8**, para indicar el presupuesto consolidado del ente público Radio Televisión Vasca y de las sociedades públicas de gestión de los servicios públicos de radio y televisión, tal y como requiere el artículo 44 de la Ley 5/1982, de 20 de mayo, de creación del ente público Radio Televisión Vasca.

a.2) Por su lado, el **artículo 9** del Anteproyecto de Ley recoge una serie de previsiones en relación con las operaciones de garantía y reafianzamiento que la Administración de la Comunidad Autónoma podrá prestar a lo largo del ejercicio presupuestario, todo ello de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 5.3 de la LPOHGPV.

Así, el artículo 9.1 establece el límite para la prestación de garantías por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del Instituto Vasco de Finanzas, durante el ejercicio económico 2016.

La previsión del Anteproyecto abarca, por un lado, el reafianzamiento de avales otorgados por las sociedades de garantía recíproca y las garantías de los préstamos concedidos por Luzaro EFC a las empresas vascas como instrumentos que les faciliten la consecución de fondos propios o financiación. Por otro lado, las operaciones de reafianzamiento podrán dar también cobertura a líneas plurianuales de financiación a personas empresarias individuales y profesionales autónomas, y a pequeñas y medianas empresas, para atender necesidades de circulante, renovación de deuda a corto plazo, adecuación de deuda a corto plazo en deuda a medio y largo plazo y actuaciones financieras que supongan una aceleración de sus planes de inversión dentro del año 2016 a través de programas de apoyo al acceso a la financiación de las empresas vascas.

Por último, el apartado 3 del artículo 9 del anteproyecto prevé igualmente la posibilidad de garantizar la financiación otorgada por el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Europeo de Inversiones u otras instituciones financieras a Luzaro EFC o entidades colaboradoras y cuyo destinatario final sean las empresas vascas. El contenido del artículo 9 del Anteproyecto de Ley es similar al de la Ley de Presupuesto Generales de la CAE para 2016, respecto al cuál se realizaban las siguientes consideraciones jurídicas en el informe de legalidad emitido con respecto a la norma presupuestaria del ejercicio 2016:

*“Procede subrayar que la antecitada letra b) del artículo 5.3 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco exige únicamente el establecimiento del límite máximo de prestación de garantías por parte de las entidades de la Comunidad Autónoma que se rijan, en esta materia, por el derecho público. Así, se establecen dos límites cuantitativos, uno más general, en el que hay que incluir las previsiones contenidas en el apartado 3, y un segundo más específico centrado en las operaciones de reafianzamiento y en las garantías de los préstamos a conceder por Luzaro, EFC.*

*Ello sin embargo, de la lectura del artículo 9 se concluye que su contenido va más allá, en cuanto que, sin limitarse a establecer los máximos de concesión de garantías, determina las modalidades de dicha concesión de garantías, incluido el reafianzamiento; los potenciales destinatarios de las mismas, sin que se exija que los mismos tendrán la condición de Pymes; el objeto de la financiación con inclusión, por ejemplo, de la adecuación de la deuda a corto plazo en deuda a medio y largo plazo; y la forma de concesión, ya que en algunos supuestos no se descarta la posibilidad de que se articulen programas de apoyo al acceso a la financiación de las empresas vascas.*

*A este respecto, consideramos importante, aunque sólo sea de cara a la futura articulación de dichas medidas en las normas de desarrollo que correspondan, llamar la atención sobre su posible conexión con el régimen europeo relativo a las ayudas de Estado, a fin de que en su momento se adopten las prevenciones necesarias.*

*El objetivo del control europeo de las ayudas de Estado, tal y como ha sido recogido en los Tratados fundacionales, es asegurar que la acción gubernamental no distorsiona el comercio y la libre competencia en el seno del mercado único. En este aspecto, la ayuda de Estado es definida como toda ventaja que, bajo cualquier forma, sea concedida por las autoridades públicas a empresas o agentes económicos sobre una base selectiva, favoreciendo a determinadas empresas o producciones y produciendo o pudiendo producir un falseamiento de la competencia.*

*A falta de definir el modo en que se concreten las previstas en el Anteproyecto que analizamos, no se puede descartar que las mismas puedan llegar a tener consideración de ayudas de Estado, hasta el punto de que medidas similares han sido objeto de comunicaciones específicas de la Comisión Europea (Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía; 2008/C 155/02), y que puedan estar, por tanto, incluso en aquellos casos en que puedan ser consideradas compatibles de acuerdo a la regulación comunitaria, sujetas a un estricto régimen de comunicación.*

*Dice el apartado primero del artículo 107 lo siguiente:*

*“Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”.*

*Esta norma de prohibición general, no obstante, ha sido excepcionada por los propios Tratados (sin ir más lejos, en los apartados 2 y 3 ese mismo artículo 107 del TFUE), y por la normativa que los desarrolla, estableciendo categorías de exención en bloque y normas específicas regionales, sectoriales, horizontales, medioambientales, por importe “de minimis”, para el fomento de la investigación y el desarrollo, para*



*pequeñas y medianas empresas... Y, también, dentro de un marco temporal específico para hacer frente a la crisis, en el que desempeñó un papel relevante la Comunicación de la Comisión (“Marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera”, DOC 16 de 22.1.2009, p. 1.; en lo sucesivo el «marco temporal»), de fecha 19 de enero de 2009, que, tal y como ahora hace el Anteproyecto de Ley de Presupuestos, preveía medidas con el fin de fomentar el acceso a la financiación de las empresas.*

*Las previsiones contenidas en la citada Comunicación finalizaron su vigencia el 31 de diciembre de 2011, estableciendo a partir de esa fecha las condiciones para el retorno progresivo a las normas de ayuda estatal ordinarias, al tiempo que limitaba el impacto en la competencia, en particular, mediante la disminución de las reducciones aplicables y la introducción de condiciones más estrictas para las grandes empresas que para las PYMEs. En ese contexto, procede traer a colación el Reglamento (UE) nº 651/2014, de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículo 107 y 108 del Tratado, debiendo destacar el régimen de exención que se establece en relación con el acceso de las Pymes a la financiación.*

*Como ya hemos señalado el artículo 9 no establece únicamente la limitación presupuestaria en la concesión de garantías, en sus diversas modalidades, por parte de la Administración de la CAE o del Instituto Vasco de Finanzas, sino que apunta las líneas generales que estos programas y actuaciones podrían seguir en el futuro. Es cierto que ello no supone un reconocimiento directo de ayudas en forma de garantías ni, en ese sentido, puede ser en modo alguno objetado desde la perspectiva europea de control de ayudas de estado, ya que todas ellas necesitarán una posterior concreción que inexcusablemente habrán de respetar la normativa europea sobre la materia. Sin embargo, a la vista de todas las cuestiones reguladas en el artículo 9 del anteproyecto, sería conveniente que en su redacción participase la Dirección de Asuntos Europeos, a los efectos de corroborar la adecuación de las previsiones contenidas en el artículo 9 al derecho comunitario, todo ello en aplicación de las*





*funciones que corresponden a dicha Dirección, en virtud de lo establecido en el Decreto 187/2013, de 18 de abril.*

*Esta observación no obvia lógicamente el hecho de que sea imprescindible que los programas y actuaciones que se adopten en desarrollo y ejecución de las partidas presupuestarias recogidas en este apartado respeten escrupulosamente la normativa en materia de ayudas de Estado, sería igualmente deseable que, además, a la hora de concretarlas se permanezca atento a las modulaciones que la Comisión vaya haciendo de estos regímenes, al objeto de aprovechar todo el margen que las instituciones europeas pongan a disposición de las autoridades nacionales en cada momento.*

*En otro orden de cosas, y en la consideración de que la concesión de garantías tiene la concesión de ayudas, conviene tener presente, que en nuestro derecho interno la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, ya desde su exposición de motivos, adelanta que los avales y otras garantías que puedan concederse por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, “si bien encajan dentro del concepto amplio de las ayudas o subvenciones utilizado por esta ley, gozan de su propia regulación específica (la Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Euskadi), por lo que se ha optado por su exclusión del ámbito de la presente norma. No obstante, les serán de aplicación a los beneficiarios de los avales y garantías las condiciones generales exigidas para obtener una subvención, reguladas en el artículo 50 de esta ley. Igualmente la Administración, cuando utilice las garantías como instrumento de fomento, deberá atender a los principios generales que se prevén en el artículo 49 en la medida en que sean compatibles con la naturaleza de las garantías” y así efectivamente se recoge en su artículo 48.6, donde establece que lo previsto en el Título VI Régimen de ayudas y subvenciones de la administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi no será de aplicación a los avales y otras garantías que se concedan por la Administración, que se regirán por su normativa específica, con la salvedad de lo previsto en el artículo 50 en relación con los beneficiarios de las ayudas y de los principios establecidos en el párrafo 1 del artículo 49 (publicidad, concurrencia y*

*objetividad), que deberán ser atendidos cuando la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos utilicen las garantías como instrumento de fomento en la medida en que sean compatibles con la naturaleza de las garantías a prestar”.*

**a.3) El artículo 10** recoge los límites de endeudamiento tanto de la Administración de la Comunidad Autónoma como por las entidades de su Administración institucional que se rijan por el derecho privado.

En ese sentido, ya el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, al delimitar el ámbito subjetivo de la misma hace referencia tanto al sector Administraciones Públicas, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) 223/96, del Consejo, de 25 de junio de 1996, como al resto de las entidades públicas, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas no incluidas en el apartado anterior. Igualmente hay que tener en cuenta los criterios metodológicos establecidos por el sistema Europeo de las Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea, aprobado por el Reglamento nº 549/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013. En base a esta normativa la delimitación de las entidades a las que afecta lo dispuesto en el artículo 10 debería ser en nuestra opinión más completa.

En la memoria elaborada por la Dirección de Presupuestos se indica que el recurso al endeudamiento durante el ejercicio 2017 se ha establecido de conformidad con los acuerdos alcanzados entre la Administración del Estado y la Administración de la CAE, al amparo de lo dispuesto en el artículo 62.b) del Concierto Económico, que se ha considerado como objetivo de déficit para el ejercicio 2017 el 0,6% del PIB de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Ahora bien, advertimos que en la redacción actual del Anteproyecto de Ley se ha eliminado el apartado 4 del artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016 –introducido por Ley 14/2016, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2016- que venía a recoger, precisamente, el compromiso de cumplimiento por parte de la CAE del objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública acordado en virtud de lo dispuesto en el artículo 62.b) del

Concierto Económico, previsión cuyo mantenimiento nos parece oportuno a la luz de la justificación aportada por la Dirección de Presupuestos del Departamento de Hacienda y Economía.

**b) Título II: “El estado de gastos”.**

**b.1)** El Capítulo I del Título II (artículos 11 a 13) contiene ciertas especialidades relativas a diferentes tipos de créditos.

El **artículo 11** (“Créditos ampliables y medios de financiación”) y el **artículo 12** (“Créditos de compromiso”) no contienen variaciones respecto de las previsiones de las anteriores leyes presupuestarias, por lo que no se hace necesario realizar comentario alguno sobre dichos artículos.

Por su parte, **el artículo 13** mantiene la misma redacción que las anteriores Leyes de Presupuestos, sin introducir modificación alguna, aparte de las referencias al año 2017.

En dicho artículo 13 se da, en primer lugar, cumplimiento a lo establecido en los artículos 20 y 21 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, en relación a las plantillas presupuestarias, estableciendo igualmente el carácter limitativo de la plantilla presupuestaria de la Administración de la Comunidad Autónoma y de los organismos autónomos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del TRLRPE.

En el apartado 3 del artículo 13 se mantiene, como en ejercicios anteriores, el principio general de congelación de plantillas, que se traduce en que la modificación de las plantillas presupuestarias mediante la creación de nuevas dotaciones de personal requerirá la consiguiente amortización de las dotaciones necesarias de manera que no represente superior coste anual bruto.

Por su parte, en el apartado 4 se establecen las excepciones al principio general citado en el apartado precedente, que son, por cierto, las mismas excepciones que las establecidas en la Ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2016 (sin ánimo de ser exhaustivos:

modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo derivadas de la efectiva realización de trasposos de competencias, la creación de nuevos órganos y servicios, la asunción de la gestión directa de servicios externalizados o subcontratados, la consolidación de puestos o plazas de carácter estructural, etc.).

El artículo 13 establece similares o parecidos criterios a los antes enunciados para el ente público Osakidetza-Servicio Vasco de Salud (apartado 5) y para los entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, consorcios y fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma cuyos presupuestos estén incluidos en el ámbito de aplicación de la ley de presupuestos (apartado 7).

Finalmente, el apartado 6 del artículo 13 faculta o autoriza al Departamento de Hacienda y Economía para realizar en los créditos de gastos de personal las modificaciones presupuestarias que sean necesarias para su ajuste a las alteraciones de las plantillas que se puedan producir.

**b.2)** El Capítulo II (artículos 14 a 18) contiene ciertas especialidades relativas a las modificaciones presupuestarias y, en especial, en relación con el régimen de transferencias.

El **artículo 14** (*“Régimen de transferencias de créditos. Otras modificaciones”*), el **artículo 15** (*“Créditos de personal”*), el **artículo 16** (*“Créditos para gastos de funcionamiento”*), el **artículo 17** (*“Créditos para transferencias y subvenciones para operaciones corrientes y de capital”*) y el **artículo 18** (*“Variaciones de los presupuestos”*), no sufren modificación alguna que haya de ser objeto de examen en el presente informe, ya que reproducen literalmente los correlativos artículos de la Ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2016.

**b.3)** El Capítulo II de este Título se ocupa del régimen de retribuciones y haberes pasivos, y contiene modificaciones importantes en relación a la norma presupuestaria del año 2016, derivadas, entre otras razones, de que a la fecha de elaboración del presente Anteproyecto, no ha sido aprobado ni siquiera el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017, norma que establece para el ejercicio presupuestario la cuantía de las

retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral.

El **artículo 19** del Anteproyecto contempla las retribuciones del personal al servicio de la Administración Pública de la CAE, organismos autónomos, entes públicos de derecho privado, fundaciones y consorcios del sector público de la CAE, tanto del sujeto como del no sujeto a régimen laboral.

El hecho de que se desconozca en este momento las previsiones de la Administración del Estado para el ejercicio 2017 en materia retributiva, provoca que, de conformidad con las directrices económicas para la elaboración de los presupuestos, el anteproyecto, prevea la posibilidad de que, sin perjuicio de las disposiciones que con carácter básico se puedan dictar en relación con los gastos del personal al servicio del sector público, se puedan incrementar, de manera provisional y transitoria, las retribuciones del personal al servicio del sector público de la CAE en un porcentaje del 1% con respecto a las establecidas en el ejercicio 2016.

Ello es debido, aunque no se diga expresamente en los diferentes informes obrantes en el expediente, a que la estimación de incremento retributivo que están anunciando los representantes de la Administración del Estado competentes en materia de hacienda es del 1%.

El incremento retributivo provisional y transitorio afecta a los siguientes grupos de personal:

- Personal funcionario de carrera e interino, de la Administración General de la CAE, organismos autónomos, entes públicos de derecho privado y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma, por lo tanto no sujeto a régimen laboral. (apartados 1 y 2).
- Personal estatutario dependiente del ente público Osakidetza-Servicio Vasco de Salud (apartado 2).

- Personal laboral al servicio de la Administración General de la CAE, los organismos autónomos, los entes públicos de derecho privado, las sociedades públicas y las fundaciones y consorcios del sector público de la CAE sometido a régimen laboral (apartado 10).
- Lehendakari, consejeros, altos cargos y asimilados (apartado 14).
- Personal eventual (apartado 15).

De la relación anterior se excluye de forma expresa al personal al servicio de la Administración de Justicia (apartado 3), si bien para la regulación de las retribuciones del citado personal se efectúa una genérica remisión a la “*normativa específica*”, la cual al menos debería encontrarse bien especificada en la memoria que acompaña al anteproyecto.

En relación con el régimen retributivo de los funcionarios públicos, procede recordar, tal y como se menciona en la memoria que obra en el expediente, la vinculación de las normativas autonómicas en esta materia con los preceptos básicos contenidos en la Ley 7/2007, de 2 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público –EBEP- (artículos 21 a 30), que limitan la capacidad de las CC.AA. para adoptar medidas propias en este ámbito.

Así, el artículo 21 EBEP expresa que *"las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos"*, sin que puedan *"acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal"*.

Por su parte, el artículo 23 del EBEP establece que las retribuciones básicas (sueldo y trienios) *"se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado"*, en tanto que el artículo 24 añade que *"la cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes Leyes de cada Administración Pública"*.

Teniendo en cuenta estas previsiones normativas, se adoptan las siguientes medidas al objeto de poder adecuar en un futuro el incremento provisional y transitorio al régimen de retribuciones que finalmente resulte:

- En primer lugar, se ratifica y confirma, como no puede ser de otro modo, que la cuantía de las retribuciones básicas a percibir por el personal no sujeto a régimen laboral serán las que estén vigentes a lo largo del ejercicio presupuestario conforme a las que sean fijadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017 o en una norma de rango similar (apartado 5).

- En segundo lugar, se prevé que, sin perjuicio de las disposiciones que con carácter básico se puedan dictar en relación con los gastos de personal al servicio del sector público, se puedan incrementar en un 1% las cuantías globales de las retribuciones complementarias del personal no sujeto a régimen laboral, así como la masa salarial del personal laboral (apartados 8 y 10).

- En tercer lugar, dispone que el importe global de dicho incremento se abone, en su caso, en concepto de complemento transitorio, ya que en tanto no se produzca la determinación para el ejercicio 2017 de las retribuciones básicas de los funcionarios de las Administraciones Públicas no puede ser imputado el incremento a dichas retribuciones básicas o a las complementarias (apartado 9).

- En cuarto lugar, se habilita al Gobierno para que, una vez producida la adecuación de las retribuciones básicas, pueda proceder a la determinación de la cuantía anual del complemento de destino del personal funcionario, regulado en el artículo 79.1.a) de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública vasca, así como del resto de retribuciones complementarias (apartado 9). No obstante lo anterior, se arbitran una serie de excepciones al límite de actualización que afectan a las retribuciones complementarias (excepciones que están previstas en los apartados 4 y 8 del artículo 19 y son similares a las establecidas para el ejercicio 2016, por lo que nos remitimos a lo expresado en el informe de legalidad emitido en su día con respecto a la falta de claridad y ambigüedad de la redacción utilizada).

En lo referente al personal laboral al servicio de la Administración General de la CAE, los organismos autónomos, los entes públicos de derecho privado, las sociedades públicas y las fundaciones y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma el apartado 10 del artículo 19 del Anteproyecto prevé, igualmente, la posibilidad de un incremento provisional y transitorio de su masa salarial en un 1%.

El apartado 10 del artículo 19 especifica lo que se entiende por masa salarial y los conceptos que no han de incluirse en ella (Las prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social; las cotizaciones al sistema de la Seguridad Social a cargo de la persona empleadora; las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones o despidos; las indemnizaciones por gastos que hubiera realizado el trabajador o trabajadora).

El apartado 11 del artículo 19 del anteproyecto que se examina dispone que la distribución y aplicación individual de la masa salarial, incluido el incremento previsto, se producirá a través de la negociación colectiva, previsión similar a la contenida también en el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016.

El apartado 12 del reiterado artículo 19 prevé que las variaciones de la masa salarial se calcularán en términos de homogeneidad para los dos períodos objeto de comparación, en lo que respecta tanto a efectivos de personal y antigüedad del mismo como al régimen de jornada, trabajo y resto de condiciones laborales.

El apartado 13 del referido artículo 19 del Anteproyecto, mantiene la suspensión de efectos e inaplicación de todo tipo de acuerdos, convenios y pactos suscritos por la Administración General de la Comunidad Autónoma, los organismos autónomos, los entes públicos de derecho privado, las sociedades públicas y las fundaciones y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma, si bien precisando que ello se producirá cuando de su aplicación se deriven incrementos retributivos superiores al 1%. También se ha mantenido para el ejercicio 2017 la previsión relativa a que *“quedarán también suspendidos en su aplicación los artículos y cláusulas en los que se regulan primas, indemnizaciones y cualquier tipo de prestación económica compensatoria de la jubilación voluntaria, cualquiera que fuera su denominación”*.



Por último, procede significar que el anteproyecto de Ley examinado no contiene, tampoco para el ejercicio 2017, previsión alguna con respecto a posibles aportaciones a planes de pensiones, de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, que fue suprimida en el ejercicio 2012, como consecuencia de lo establecido en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

En ese sentido, procede advertir que desde el ejercicio 2014, las diferentes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, aun manteniendo la genérica prohibición de realizar aportación, han abierto la posibilidad a las mismas en determinadas condiciones y siempre que no se produzca incremento de la masa salarial de la Administración de referencia.

El **artículo 20** del Anteproyecto de Ley, cuya regulación habría que completar con la de la Disposición Adicional Duodécima, a la que más adelante nos referiremos, presenta novedades importantes con respecto a la norma presupuestaria para 2016, en la medida que se pretende paliar los efectos económicos y regularizar la situación de las pagas extraordinarias anticipadas desde el ejercicio 2013 como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012.

Así, como primera medida, se prevé (apartado 1) el adelanto a los primeros días del mes de julio de 2017 del abono del 50% de la paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre de 2017 a todo el personal al servicio de las entidades que integran el sector público de la CAE, tanto fijo como temporal, incluido el de designación política, es decir, ello se traduce en que dicho personal, a diferencia de años anteriores, percibirá como anticipo solo media paga extraordinaria.

Los apartados 2 y 3 del artículo 20 se limitan a establecer las limitaciones en el adelanto o en su liquidación para los supuestos de que la duración de la relación de servicio sea menor a un año o, una vez anticipado el abono de la paga extraordinaria, finalice la relación de servicio.

Anticipamos ya, aunque se argumentará más extensamente al realizar el análisis de la Disposición Adicional Duodécima, que la previsión del Anteproyecto de Ley es regularizar completamente la situación abonando el 50% restante de la paga extraordinaria el mes de diciembre de 2017 y, en el mes de enero de 2018, de las cantidades que resten por recuperar de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, de modo que en el ejercicio 2018 puedan abonarse las pagas extraordinarias en su fecha de devengo.

El **artículo 21**, referido a las retribuciones del personal de la Ertzaintza, traslada a dicho colectivo la aplicación del contenido y criterios previstos en los mencionados artículos 19 y 20.

Ahora bien, como novedad relevante, en los apartados 2 y 3 del artículo se incluye un contenido adicional, que no existía en la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2016, que incorpora la previsión de que el Consejo de Gobierno, a propuesta del Departamento de Seguridad, podrá proceder, mediante la aprobación de Decreto, a la adecuación de las indemnizaciones por razón del servicio y las retribuciones complementarias, para asegurar que las asignadas a cada puesto de trabajo guarden la relación procedente con el contenido de especial dedicación y responsabilidad del mismo, siempre que cuente con la adecuada financiación y no suponga un incremento de los créditos del Programa 2223 (“Ertzaintza en Servicio”).

A los citados efectos, se añade en la modificación propuesta, que la normativa en materia de retribuciones de los funcionarios de la Ertzaintza podrá prever que el complemento específico, además de los componentes general y singular vinculados a cada puesto de trabajo, tenga un componente de jefatura, asignado a los puestos de trabajo de carácter directivo reservado a las categorías profesionales incluidas en la Escala Superior y Ejecutiva.

La modificación planteada tiene su origen en los problemas que ha planteado la aplicación del Decreto 5/2012, de 17 de enero, sobre indemnizaciones por razón del servicio en la Ertzaintza, en especial, en lo que se refiere a la caracterización de la naturaleza jurídica de la compensación de los gastos de desplazamiento y de comida o manutención a los miembros de las Escalas Superior y Ejecutiva de la Ertzaintza.

En este sentido, consideramos que el nuevo contenido del artículo 21 persigue un doble objetivo:

1) Definir de modo más preciso los supuestos indemnizatorios previstos en el Decreto de indemnizaciones por razón del servicio en la Ertzaintza, a fin de evitar problemas en la concesión de indemnizaciones y en la aprobación y disposición del gasto, así como en su control.

2) Sustituir determinadas indemnizaciones por razón de servicio por un concepto retributivo (complemento específico) que se aplicará a los puestos que tengan un componente de jefatura, esto es, a los miembros de la Escalas Superior y Ejecutiva, que son los miembros de la Ertzaintza que desempeñan funciones de carácter directivo; de este modo se seguirían las recomendaciones realizadas en los informes de fiscalización emitidos por la Oficina de Control Económico en ejercicios presupuestarios precedentes.

Aunque sistemáticamente el encaje de estas nuevas previsiones en el artículo 21 nos parece correcto, consideramos que las contraprestaciones indemnizatorias y retributivas que, en su caso, van a resultar afectadas tenía que haber sido objeto de mayor grado de concreción.

Y ello atendido que el incremento retributivo que se puede derivar para los miembros de las Escalas Superior y Ejecutiva de la Ertzaintza, se puede situar por encima del 1% del incremento, que, con carácter general, se establece con respecto al resto del personal al servicio del sector público de la CAE, sin perjuicio de que, a pesar de tal incremento retributivo, se mantenga la equivalencia actualmente prevista entre la prestación funcional y su contraprestación.

El **artículo 22** del Anteproyecto de Ley no nos suscita ningún comentario adicional, pues vuelve a reproducir las previsiones de la norma presupuestaria para 2016 en relación a los *“Requisitos para la firma de Acuerdos de Condiciones de Trabajo y Convenios Colectivos”*.

El **artículo 23**, siguiendo las disposiciones del artículo 4 de la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de Retribuciones de Altos Cargos, establece las limitaciones de las retribuciones del personal directivo de los entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, fundaciones y

consorcios, cuyo régimen se ve complementado por el recientemente aprobado Decreto 156/2016, de 15 de noviembre, sobre obligaciones y derechos del personal cargo público. Siguiendo las mismas directrices señaladas anteriormente, se dispone que sus retribuciones se podrán incrementar, de manera provisional y transitoria en un 1% con respecto a las establecidas en el ejercicio 2016, sin perjuicio de las que pudieran corresponder por el concepto de antigüedad.

El contenido del **artículo 24** (“Créditos de haberes pasivos”) y el **artículo 25** (“Suspensión de acuerdos”) es similar al de la norma presupuestaria para el ejercicio 2016. Únicamente hay que mencionar, como ya se hizo en el informe de legalidad emitido en su día, que el contenido del artículo 25 es complementario, si no repetitivo, de lo ya establecido en el artículo 19.13 del Anteproyecto de Ley, que ya ha sido referenciado con anterioridad.

**b.4)** En el capítulo IV del Título II, relativo al “Estado de gastos”, se regula el “Módulo económico de sostenimiento de los Centros Educativos Concertados”, remitiendo el **artículo 26** del Anteproyecto al anexo IV (que no nos ha sido aportado, por lo que desconocemos su contenido), en el que se recogen, con el carácter de máximos -según establece el apartado 2- los componentes del módulo y sus respectivos importes por cada nivel educativo, con la única excepción del concepto de antigüedad (se adecuará a la antigüedad real de cada profesor o profesora) y las cotizaciones a la Seguridad Social del profesorado sujeto al sistema de pago delegado, que serán las que se determinen en la Ley de Presupuestos Generales del Estado – apartado 3-.

Esta regulación trae causa de lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, por cuanto que la misma remite a los Presupuestos Generales para el establecimiento del importe del módulo económico por unidad escolar, a efectos de distribución de la cuantía global de los fondos públicos destinados al sostenimiento de dichos centros concertados.

Hay que indicar que los 4 apartados del artículo 26 del Anteproyecto de Ley son, a su vez, reproducción literal de los apartados del artículo 26 de la Ley de Presupuestos Generales de

la CAE para 2016, por lo que nos remitimos al informe realizado en su día en relación a la norma presupuestaria del ejercicio 2016, que no realizaba ninguna observación de legalidad al respecto.

**c) Título III “El estado de ingresos”**

El Título III contiene las disposiciones relativas al estado de ingresos.

El Capítulo I regula las aportaciones de las Diputaciones Forales como contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma.

Así, el **artículo 27** consigna la cuantía de las aportaciones generales de los Territorios Históricos aprobadas por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas; en tanto que el **artículo 28** indica los coeficientes de aportación de cada territorio histórico.

Por su parte, el **artículo 29**, incluido en el Capítulo II, prevé un incremento de 1,01% de la cuantía de las tasas de la Hacienda General del País Vasco de cuantía fija, previendo, asimismo, el posible redondeo derivado de dicha actualización.

Estas medidas se justifican en la necesidad de adecuar los importes de las tasas a la evolución de los precios y acomodar el incremento acumulado del importe de las tasas en el periodo 2008-2016 con la evolución del IPC en ese mismo periodo para el País Vasco.

No obstante, se incluye una mención a las tasas que sean objeto de actualización específica en la Disposición Final Primera, a las cuales, lógicamente, no se les aplicará el coeficiente de actualización general.

**d) Título IV “Normas de autorización de gasto y contratación”**

No hay novedad alguna en la redacción del **artículo 30** (“Normas de autorización del gasto”) y **artículo 31** (“Normas de contratación”), ya que se reproducen las previsiones de las

leyes presupuestarias precedentes, por lo que no tenemos observación de legalidad alguna que realizar al respecto.

#### **e) Título V “Informaciones al Parlamento”**

Los **artículos 32 y 33** son similares, igualmente, a los artículos existentes en las normas presupuestarias precedentes.

Dichos artículos recogen las informaciones que, sin perjuicio de las exigidas por el TRLRPE, debe remitir el Gobierno al Parlamento con respecto a determinadas operaciones derivadas de la gestión económica-presupuestaria.

Los citados artículos pueden considerarse, en definitiva, tal y como se recoge en la memoria de la Dirección de Presupuestos del Departamento de Hacienda y Economía, como un complemento de la regulación de dicha norma respecto al procedimiento de ejecución presupuestaria.

#### **F) Examen del Contenido: Disposiciones adicionales.**

Las disposiciones adicionales previstas reproducen en gran medida las contenidas en leyes presupuestarias anteriores, si bien con algunas innovaciones que serán objeto de un examen más detallado:

#### **Disposición Adicional Primera**

La Disposición adicional primera contempla una medida financiera en materia de vivienda y suelo, similar a la de pasados ejercicios, todo ello en base al mandato establecido en el artículo 45.3 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, de medidas financieras en materia de vivienda y suelo, referidas a las líneas de descuento de las sociedades públicas adscritas al ahora Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. En cambio, procede indicar que la determinación del volumen máximo de recursos a convenir con los



establecimientos de crédito para la financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, corresponde de forma conjunta a los Consejeros de dicho Departamento y de Hacienda y Economía, en virtud de lo dispuesto en el artículo 45.1 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, referenciado, siendo esta la razón por la que no se incluye ninguna previsión en ese sentido en el anteproyecto tramitado.

Como novedad para el presente ejercicio presupuestario 2017 ha sido la supresión de cualquier referencia a la concertación de operaciones destinadas a la reconversión o al aseguramiento de las obligaciones de pago, derivadas de los convenios financieros en materia de vivienda y suelo, ya que, como se señala en la memoria, dada la situación de los mercados financieros dichas operaciones ya no se realizan.

### **Disposición Adicional Segunda**

La Disposición adicional segunda prevé medidas de fomento de la actividad económica consistentes en concesión de préstamos y anticipos reintegrables, para la financiación de proyectos de desarrollo económico, fomento de sectores productivos audiovisuales, así como proyectos de I+D+i. En primer lugar, hay que reiterar lo indicado respecto del artículo 9 del Anteproyecto en el presente informe, en relación a la incidencia del régimen europeo de ayudas de estado.

Por otra parte, habida cuenta de que la redacción de esta Disposición es similar a la del pasado ejercicio procede reproducir igualmente lo que sobre la misma señalábamos en nuestro informe de legalidad de dicho ejercicio.

*“La citada disposición se adoptó por vez primera para el ejercicio 2005, mediante la Ley 10/2004, de 28 de diciembre, aprobatoria de los Presupuestos Generales, únicamente para dicho ejercicio, aunque a partir de ese momento en todas las leyes de presupuestos se ha incluido, con ligeras variaciones, una disposición similar. De esta forma lo que era una medida coyuntural se ha consolidado en el tiempo, por lo que es momento para que se opte por una regulación intemporal en este ámbito, si se tiene en cuenta que la misma afecta de forma directa tanto al Texto Refundido de*



*la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (asunción de obligaciones, entidades colaboradoras), como al Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi (ejecución del gasto), e incluso, en menor medida, a las funciones asignadas al Instituto Vasco de Finanzas, creado a través de la Ley 15/2007, de 28 de diciembre, por la que se aprobaron los Presupuestos Generales para 2008. En conclusión, en aras a una mayor seguridad jurídica, el régimen excepcional contenido en esta Disposición Adicional debería ser sustituido por sendas modificaciones legislativas, al menos en los dos Textos Refundidos citados. Con ese objeto cabría la posibilidad de incluir en el anteproyecto las correspondientes Disposiciones finales, lo cual es perfectamente plausible desde la perspectiva del contenido material de las leyes de Presupuestos”.*

### **Disposición Adicional Tercera**

La Disposición adicional tercera establece el “*Régimen de determinados ingresos patrimoniales*”, señalando que aquellos recursos financieros no previstos y obtenidos por enajenación de participaciones en sociedades mercantiles que se considere que ya han cumplido la finalidad estratégica que motivó su adquisición, pueden ser aplicados a la realización de operaciones financieras “*a través del Instituto Vasco de Finanzas*” y con sujeción a las directrices fijadas por el Departamento de Hacienda y Economía; previsión que es concordante con los fines del citado organismo, tal y como prevé su norma de creación (DA 7ª Ley 15/2007).

Esta previsión supone una excepción al régimen general de no afectación de ingresos establecido en el artículo 41 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

### **Disposición Adicional Cuarta**

Esta Disposición incorpora una previsión similar a la de ejercicios anteriores en relación con la declaración de utilidad pública de determinados proyectos de infraestructuras y servicios.



A tal efecto, hemos de remitirnos a lo ya dicho en este informe respecto a los criterios jurisprudencialmente establecidos (STC 109/2001; STC 74/2011 y STC 44/2015) en relación con la previsión de contenidos no necesarios del presupuesto, que, en lo fundamental, ha de fundarse en su conexión con la ejecución del mismo. Esta conexión habrá de ser valorada desde la previsión de ejecución presupuestaria de partidas ligadas al desarrollo de potenciales proyectos, como los señalados, juicio que desde este informe no se realiza al no haberse aportado las correspondientes cuentas presupuestarias.

### **Disposición Adicional Quinta**

La Disposición adicional quinta regula la “*Modificación de los contratos del sector público*”, y establece que cualquier modificación de contratos administrativos que se lleve a cabo durante el ejercicio presupuestario 2017 y que tenga como finalidad el objetivo de estabilidad presupuestaria, se considerará que se realiza por motivos de interés público. En similar sentido se expresa respecto de la incorporación en los pliegos de cláusulas administrativas y en los anuncios de licitación de la previsión de su modificación por las razones de estabilidad presupuestaria.

En primer lugar hemos de traer a colación lo anteriormente señalado respecto de la disposición anterior en relación con la STC 109/2001, sobre el contenido material de las leyes de Presupuestos. Además de la mención a los límites materiales de las leyes de presupuestos, ya hemos efectuado un pronunciamiento sobre la necesidad del Informe de la Comisión Permanente de la Junta Asesora de la Contratación Administrativa, en relación con esta disposición. En particular sobre la viabilidad de esta previsión (*ius variandi*) en relación con lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, especialmente con lo establecido en sus artículos 106 y 249.

### **Disposición Adicional Sexta**

Por medio de esta Disposición adicional se incluye una previsión para determinar la cuantía en el ejercicio 2017 de las prestaciones previstas en el Decreto 147/2010, de la Renta de

Garantía de Ingresos (habría que corregir el título de la Disposición), el cual recoge el desarrollo reglamentario de una de las prestaciones contempladas en la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

Esta previsión específica para determinar la cuantía de dicha prestación, en sus diferentes modalidades, hace que en el anteproyecto se excluya la misma de la genérica reducción de cuantías de ayudas y prestaciones que desde el ejercicio 2012 se viene recogiendo en las diferentes Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Subyace como fundamento de este tratamiento específico en el anteproyecto que se examina la aprobación y entrada en vigor del Real Decreto 742/2016, de 30 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional, cuya Disposición Transitoria segunda, en lo que interesa a este informe, reproducimos a continuación:

*1. Dado el carácter excepcional del incremento establecido por este real decreto, las nuevas cuantías del salario mínimo interprofesional que se establece no serán de aplicación:*

*a) A las normas vigentes a la fecha de entrada en vigor de este real decreto de las comunidades autónomas, de las ciudades de Ceuta y Melilla y de las entidades que integran la Administración local que utilicen el salario mínimo interprofesional como indicador o referencia del nivel de renta para determinar la cuantía de determinadas prestaciones, beneficios o servicios públicos, salvo disposición expresa en contrario de las propias comunidades autónomas, de las ciudades de Ceuta y Melilla o de las entidades que integran la Administración local.*

*(...)*

*2. En los supuestos a que se refiere el apartado anterior, salvo disposición o acuerdo en contrario, la cuantía del salario mínimo interprofesional se entenderá referida durante 2017 a la fijada en el Real Decreto 1171/2015, de 29 de diciembre,*

*incrementada para los años siguientes en el mismo porcentaje en que se incremente el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). (...)*”.

La interpretación de la Disposición transitoria transcrita no admite dudas, ya que para el ejercicio 2017 el salario mínimo interprofesional de aplicación en este ámbito es el fijado por el Real Decreto 1171/2015, de 29 de diciembre. Es cierto que había otra posibilidad, que la memoria incluida en el expediente no descarta a futuros, como sería que la Comunidad Autónoma de Euskadi estableciese su propia regulación. Ello exigiría en todo caso, una Ley sustantiva en ese ámbito, ya que Ley de Presupuestos Generales no sería el vehículo adecuado, en cuanto que desbordaría el contenido material que se asigna a las Leyes de Presupuestos Generales.

Establecido el SMI de referencia, el contenido de la Disposición se completa regulando la cuantía de la reducción, si bien de forma diferente al mecanismo utilizado para la RGI en años anteriores, de modo que la reducción del 7% tradicional se suaviza en el anteproyecto al incrementar el resultado de la aplicación de ese primer porcentaje en 1,5%.

Señalado todo lo anterior, restaría por efectuar una propuesta para una mejor ordenación de las Disposiciones adicionales, por razones sistemáticas, de forma que la Disposición séptima del anteproyecto se convertiría en la sexta, mientras que la sexta pasaría a ser la séptima.

Así, las disposiciones específicas correspondientes a las cuantías de las prestaciones de la renta de garantía de ingresos y de la prestación complementaria de vivienda se regularían de modo sucesivo, siempre después de la previsión más genérica de reducción de cuantías que quedaría ubicada en el puesto inmediatamente anterior las otras dos disposiciones

### **Disposición Adicional Séptima**

La Disposición adicional séptima introduce nuevamente una reducción del importe de las ayudas, subvenciones y prestaciones económicas, las cuales parecen conformes con los

criterios de las reiteradas Sentencias del Tribunal Constitucional antes mencionadas, si bien advirtiendo que dicha regulación no se extiende para 2017, como ya se ha indicado, a la renta de garantía de ingresos, RGI.

### **Disposición Adicional Octava**

La Disposición adicional octava fija nuevamente en 250 euros mensuales el importe de la cuantía máxima de la prestación complementaria de vivienda, dejando sin aplicación las previsiones de incremento recogidas reglamentariamente en el Decreto 2/2010, de 12 de enero, para determinados supuestos.

Además, se vuelve a incluir un régimen transitorio, al objeto de coherenciarlo con lo dispuesto en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, y sus disposiciones de desarrollo en ese punto, del que deben destacarse los siguientes aspectos:

a) Se vincula la vigencia del régimen establecido en la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, relativo a la prestación complementaria de vivienda, con la entrada en vigor de las disposiciones reglamentarias de regulación de la prestación económica prevista en el artículo 9 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda. Es cierto que tanto en la exposición de motivos de la Ley 18/2008, por dos veces, como en su artículo 31.2, se apela al carácter subsidiario de la PCV hasta la implementación de las medidas establecidas en la Ley de Vivienda, pero ello conduciría únicamente a su desactivación, precisando en todo caso de una derogación formal de la misma, mediante disposición con rango de Ley. En todo caso, esta previsión es asimismo concordante con lo establecido en el apartado 3 de esta Disposición Adicional.

b) En sentido contrario al anterior se incluye de manera provisional que el régimen y el procedimiento previsto para la prestación complementaria de vivienda, PCV, se pueda aplicar a las personas que, conforme a lo dispuesto en la Disposición Transitoria cuarta de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, puedan tener acceso a la prestación económica, aunque no accedieran a dicha ayuda al amparo del régimen regulador de la prestación complementaria de vivienda. Complementariamente la cuantía de la prestación en estos casos, durante 2017, también será de 250 euros mensuales.

Procede indicar por último que en la relación de créditos ampliables recogida en el Anexo III se han vuelto a incluir los créditos destinados a satisfacer las prestaciones del derecho a la vivienda establecidas por la citada Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.

### **Disposición Adicional Novena**

Esta disposición es similar a la recogida en la Disposición Adicional octava de la Ley 9/2015, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2016, en la que ya se precisaba, respecto de la prórroga hasta el límite de 70 años, que dicho límite podría verse reducido si el personal afectado hubiera reunido previamente las condiciones necesarias para resultar beneficiaria de la pensión máxima de jubilación que corresponda.

Por su interés, procede en todo caso incluir en el presente informe nuevamente lo que a este respecto señalábamos en el informe de legalidad relativo a la Ley de Presupuestos del ejercicio 2015:

*“Como decíamos entonces, el artículo 11 del RDL 20/2012 ha adaptado la edad de jubilación forzosa de los funcionarios públicos, que coincidía con la edad de jubilación ordinaria de 65 años, a las distintas edades de jubilación ordinaria que han comenzado a producirse desde el 1 de enero de 2013, con base en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social.*

*El apartado primero de esta disposición adicional introduce en el ordenamiento autonómico la previsión del artículo 11 del RDL 20/2012, que también tiene carácter de básico, conforme a su Disposición Final Cuarta. Este apartado afecta, por lo tanto, al párrafo primero del artículo 38 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca, en recepción de la legislación básica estatal.*

*El apartado segundo de la disposición adicional suspende la aplicación durante el ejercicio de 2015 de la previsión contenida en el párrafo segundo del apartado 1 del*



*artículo 38 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, relativo a la posibilidad de solicitar la prórroga en el servicio activo, salvo las excepciones que establece.*

*Amén de considerar esta disposición incardinada en la competencia de la CAPV en materia de función pública, en el marco de lo previsto en el artículo 67.3 del EBEP, la previsión parece conforme con los criterios de la reiterada STC 109/2001.*

*Por último, reseñar que sobre esta medida ha tenido la oportunidad de pronunciarse la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en sentencia de 26 de junio de 2014, en el recurso correspondiente al procedimiento ordinario 279/2012, que se interpuso frente al Decreto 9/2012, de 9 de enero, sobre medidas de reducción del gasto público en desarrollo de la Ley 6/2011, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2012, sin que haya apreciado infracción alguna derivada de la misma.”*

Por consiguiente, la previsión respecto de la edad de jubilación forzosa ha de considerarse como una opción normativa, pacífica hasta este momento como se puede comprobar en la sentencia de referencia, si bien cabría admitir una interpretación menos restrictiva, que resultaría de la lectura conjunta de lo establecido en el artículo 67.3 del EBEP y del artículo 11 del RDL 20/2012.

Eso podría ser así si se considerase que el objeto de esta última previsión se circunscribe a garantizar que la edad mínima para que los funcionarios puedan acceder a la jubilación forzosa coincida con la edad exigida en el correspondiente régimen de Seguridad Social al que pertenezcan para jubilarse sin coeficiente reductor alguno. A estos efectos hay que tener en cuenta que la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, elevó la edad ordinaria de jubilación desde los 65 hasta los 67 años, si bien con un calendario de aplicación progresiva en el tiempo.

### **Disposición Adicional Décima**

La Disposición adicional décima regula la “*Gestión de los créditos para formación del personal empleado de las Administraciones Públicas Vascas*”, y prevé que dicha gestión sea realizada por el IVAP, habilitando mediante la misma al Instituto a que efectúe las convocatorias que correspondan. Una previsión similar ya se recogía en los Presupuestos del ejercicio 2016, y conforme a la misma se han efectuado dos convocatorias de ayudas destinadas a financiar la formación tanto de las personas empleadas en la Administración de la CAPV como de las personas empleadas en las diferentes Administraciones Públicas de la CAPV (Resoluciones ambas de la Directora del IVAP de fecha 11 de mayo de 2016, y publicadas en el BOPV nº 88, de 11 de mayo de 2016).

### **Disposición Adicional Undécima**

Esta previsión mantiene nuevamente la suspensión de los complementos retributivos en materia de incapacidad temporal que ya estaba prevista en el artículo 19.11 de la Ley 6/2011, de Presupuestos para 2012, siendo a estos efectos el Decreto 3/2014, de 28 de enero, el que regula también para el ejercicio 2017 los complementos retributivos en materia de capacidad laboral, sin perjuicio de que se vuelve a habilitar al Gobierno para que pueda dictar una nueva regulación en la materia. Debemos reseñar que en el recurso nº 279/2012 que anteriormente hemos transcrito, también se impugnaban las medidas de reducción del gasto adoptadas sobre este extremo, desestimándose el recurso.

En todo caso, resulta procedente hacer referencia a lo establecido en la Disposición Adicional novena de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública vasca, en la que se efectúa un pronunciamiento en favor de la homogeneización de las condiciones de trabajo y retributivas del personal al servicio de las diferentes Administraciones Públicas vascas, al ser una evidencia que existen diferencias en la regulación de los complementos retributivos en materia de incapacidad temporal, sin que dichas referencias obedezcan a razones objetivas o razones peculiares de cada Administración.

### **Disposición Adicional Duodécima**

Esta disposición adicional contempla la recuperación de parte de las cantidades dejadas de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, que fue suprimida en virtud del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y que todavía no han sido reintegradas.

En el ámbito estatal esta recuperación se ha efectuado, a través de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2015, una cuarta parte; del Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, otra cuarta parte; y el resto en virtud de lo establecido en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016.

En el anteproyecto tramitado se tiene en cuenta que las disposiciones referenciadas permiten a la Comunidad Autónoma de Euskadi un ritmo de recuperación diferente, siendo en este sentido la previsión más explícita de ello la correspondiente al Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, que facultaba a cada Comunidad Autónoma a materializar aquella recuperación, *si así lo acuerda y si su situación económico financiera lo hiciera posible*, *sin perjuicio de que dicho abono pueda hacerse “en el primer ejercicio presupuestario en que dicha situación lo permita*. También la Disposición Adicional duodécima de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, se pronunciaba en su apartado 3 en los mismos términos cuando señalaba que *cada Administración Pública podrá aprobar durante 2016, las medidas previstas en este artículo, teniendo en cuenta su situación económico-financiera*.

Por consiguiente, la no toma en consideración de forma mimética de estas previsiones adoptadas en el ámbito estatal es perfectamente plausible desde una óptica de legalidad, habida cuenta de la redacción abierta que presenta dicha regulación, que posibilita que sean las Administraciones de las CCAA las que establezcan los ritmos de recuperación de las partes de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 no reembolsadas en un determinado momento. Como consecuencia de ello, el anteproyecto opta por abonar sólo la parte proporcional correspondiente a 48 días del periodo de devengo de la paga extraordinaria, paga adicional de complemento



específico o pagas adicionales correspondientes al mes de diciembre de 2012, es decir una cuarta parte, materializándose esta medida con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2017, sin que ello pueda tener la consideración de un incremento de las retribuciones establecidas para dicho ejercicio.

Por tanto, la Disposición se sitúa, tanto en la determinación de la cuantía como en el momento de su realización, dentro de los márgenes establecidos por la legislación básica, en cuanto que en el anteproyecto se opta por una de las alternativas posibles, como es la decisión de abonar otra cuarta parte en 2017.

Esta disposición del anteproyecto efectúa igualmente una remisión al Gobierno para que sea éste, de conformidad con la normativa aplicable, que será la existente en ese momento de que se adopte la decisión, el que determine en qué términos, condiciones y plazo se procederá al abono de dicha retribución al personal al servicio de las entidades que integran el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi que hubiera tenido derecho a su percepción. Esta previsión es congruente además con las actuaciones llevadas a cabo en ejercicios precedentes para la recuperación de partes de la paga extra no percibida en diciembre de 2012.

En resumen, debe insistirse en que la opción por la que inclina el anteproyecto para la recuperación de una parte de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 es una de las posibles de la contempladas en la regulación básica establecida en este punto por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, y de las diferentes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, de modo que la cuarta parte restante se materializará en años venideros y no en el presente ejercicio. Por ese motivo, no procede efectuar tacha de ilegalidad alguna sobre dicha previsión, subrayando igualmente que en la memoria obrante en el expediente se justifica dicha previsión en la situación económico-financiera de la Comunidad Autónoma de Euskadi y en las previsiones de ingresos y gastos contenidas en los presupuestos, así como en la exigencia de un crecimiento moderado de los gastos de personal. Ello sin embargo, como quedaría sin reintegrar una última cuarta parte de la paga extraordinaria de 2012, cuyo abono se efectuará probablemente en 2018, no sería descartable haber contemplado la posibilidad de que en el mandato que se efectúa al Consejo de Gobierno en el punto 2 de la Disposición Adicional undécima se incluyese también una previsión complementaria que contemplase la posibilidad de

recuperar también esta última parte de la paga extraordinaria no percibida en este ejercicio 2017, siempre sustentada la misma en una mejora de la situación económica y financiera antes mencionada.

### **Disposición Adicional Decimotercera**

Se incluye en la misma una modificación del canon a satisfacer a los propietarios de viviendas que se acogen al programa de vivienda vacía Bizigune, regulado por el Decreto 466/2013, de 23 de diciembre, de forma que su cuantía pasará de 450 euros a 525 euros. Tal y como reconoce la propia memoria, aunque tienen atribuida el Consejero o Consejera del ramo la facultad para la actualización de dicho canon, el hecho de que el nuevo canon se aplique desde el 1 de enero de 2017, introduce un nuevo aspecto como es la retroactividad de los reglamentos, y las limitaciones que en este ámbito podrían tener estas disposiciones normativas. Por ese motivo, y pese a que nos encontramos con una retroactividad *in bonus*, esto es, con efectos favorables, el principio de seguridad jurídica aconseja que la retroactividad que se persigue se articule a través de una disposición con rango de ley.

### **Disposición Adicional Decimocuarta**

El pasado ejercicio no se incorporó ninguna previsión en este ámbito en el entendimiento de que el plazo máximo hasta el 31 de agosto de 2017, establecido en la Disposición Adicional undécima de la Ley 5/2014, de 23 de diciembre, era suficiente y se mantenía vigente, no sólo durante todo el año 2016 sino también durante los primeros 8 meses de 2017.

Ahora, con la Disposición Adicional nuevamente introducida se pretende ampliar el citado plazo de regularización de situaciones hasta el 31 de agosto de 2020.

Aunque la iniciativa se justifica principalmente en una situación que afectaría, en caso de no contemplarse la prórroga, a un colectivo cuantitativamente notable del profesorado universitario, procede subrayar que lo que se planteó como una solución transitoria y coyuntural en 2010, para tres cursos académicos, puede estar convirtiéndose en una regulación

consolidada en el tiempo que probablemente requería soluciones normativas más estables, manteniéndose así al abrigo de las vicisitudes de las Leyes anuales de Presupuestos Generales.

Por otra parte, hay señalar que la redacción propuesta es ciertamente oscura en cuanto que se remite en el texto a otra Ley de Presupuestos aprobada hace más de seis años, por lo que sería aconsejable introducir una breve referencia del colectivo afectado al que va dirigida, siendo éste al parecer el profesorado colaborador de la UPV que desempeña funciones docentes e investigadoras, e incluso una reproducción de la regulación sustantiva y procedimental contenida en aquella Ley.

Finalmente, como una cuestión de mera técnica normativa procedería señalar que el plazo establecido en la inicial Ley 5/2010, de 23 de diciembre, se encuentra ya modificado (ampliado o prorrogado) por la Ley 5/2014, de 23 de diciembre, y además vigente en este momento, por lo que parecería más adecuado en nuestra opinión hacer referencia a esta segunda Ley y no a la inicial, o cuando menos hacer referencia a ambas Leyes.

#### **G) Examen del contenido: Disposiciones finales.**

##### **Disposición Final Primera**

La disposición final primera, introduce un buen número modificaciones del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios públicos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, el cual desde su aprobación ya ha sido objeto de numerosas modificaciones tanto en sus elementos sustantivos de carácter tributario, como en la actualización de sus cuotas. El total de modificaciones se eleva a un total de 29, incluida la creación de una nueva tasa, como es la tasa por los servicios y actividades de los archivos, que será objeto de un análisis específico seguidamente.

Juntamente con lo anterior, se modifica el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la CAPV, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, al objeto de solventar las limitaciones existentes en la actualidad, ya que en dicho artículo de forma restrictiva se limitaba el margen de maniobra de la Ley de

Presupuestos Generales de la CAPV, circunscribiéndola aquélla únicamente a la actualización del importe de las tasas previamente creadas.

Esta cuestión ya fue señalada en nuestro de informe de legalidad del anteproyecto de la Ley de Presupuestos Generales del pasado ejercicio, de forma que lo persigue el anteproyecto es que en el ámbito de la CAPV se puedan incluir en estas Leyes de Presupuestos modificaciones de las tasas previamente creadas por una Ley específica, y no sólo su actualización.

Estas posibilidades de modificación de las tasas se basan en la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha ido elaborando este Tribunal en relación con lo establecido en el artículo 134.7 de la Constitución. Así, son numerosas las sentencias del Tribunal Constitucional (STC 116/1994, STC 7/2010, STC 108/2015) las que se han pronunciado en el sentido de que las limitaciones establecidas en el artículo 134.7 de la CE no han de extenderse en sus mismos términos a las Comunidades Autónomas. Es decir, en principio, las tasas creadas mediante Ley pueden ser modificadas mediante las Leyes de Presupuestos, sin que una ley sustantiva así lo establezca de forma expresa.

Ahora bien, señalado lo anterior, cabe advertir que la creación *ex novo* de tasas constituye un límite infranqueable para las Leyes de Presupuestos, como así lo recoge igualmente el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la CAPV, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, que dispone que *las tasas sólo podrán crearse y regularse por Ley del Parlamento, que deberá establecer los elementos de esenciales de las mismas*. Por este motivo, esta observación puede afectar a la tasa por los servicios y actividades de los archivos, cuya creación se plantea en el apartado 3 de la Disposición Adicional primera del anteproyecto. Aunque en la memoria obrante en el expediente se hace referencia a un buen número de disposiciones normativas relacionadas con los servicios de archivo, como puede ser la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco, no parece que en ninguna de ellas se haya creado la tasa en cuestión, para que con posterioridad su modificación encuentre acomodo en la Ley de Presupuestos.

Por otra parte, el elevado número de las modificaciones que se plantean haría necesario que en la tramitación del expediente relativo al anteproyecto se incluyera un informe de la Dirección de Administración Tributaria del Departamento de Hacienda y Economía, al objeto de que por dicho órgano se examinase la adecuación de los cambios propuestos en los elementos de las tasas, incluida la actualización de las cuotas y cuantías que se plantea, a la nueva realidad económica existente justificándose todo ello en que la regulación primitiva ha podido quedar obsoleta ante esa nueva realidad.

Asimismo, tanto en el artículo 29 como en esta Disposición Final primera no se recoge previsión alguna sobre su aplicación a las situaciones transitorias, máxime cuando el anteproyecto establece que su entrada en vigor se realizará el 1 de enero de 2017. No se escapa que ello podría tener incidencia en las tasas devengadas y también cobradas, por lo que se recomienda una previsión expresa en este apartado dirigida a solventar esa cuestión, de forma que el punto determinante para la aplicación de una u otra regulación lo constituyese el devengo en los términos establecidos en el artículo 13 del Texto Refundido. Esta es la solución que adoptó además dicho Texto Refundido en su Disposición Transitoria primera, en la que dispuso que *las tasas devengadas con anterioridad a la entrada en vigor de este decreto legislativo se rigieran conforme a sus disposiciones reguladoras anteriores a esa fecha.*

Por último, aunque la Disposición Final tercera del Texto Refundido establece que el Gobierno Vasco mantendrá en su página web el texto actualizado de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la información de los precios públicos en vigor, no cabría descartar la posibilidad de elaborar y aprobar un nuevo Texto Refundido, para así reordenar todas las modificaciones existentes, incluida la de su artículo 8, al objeto de facilitar tanto su utilización como que las referencias a su articulado se realicen de forma adecuada y eficaz.

### **Disposición Final Segunda**

La disposición final segunda, tiene por objeto cohesión la normativa de vivienda y patrimonial, respecto de los casos en los que procede la intervención del Consejo de Gobierno en la adjudicación directa de locales y anejos no vinculados a viviendas de protección pública.

### **Disposición Final Tercera**

La Disposición Final Tercera, introducida a propuesta del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, incorpora una modificación del artículo 21.1 de la LPOHGVPV -que en la redacción actual establece que las sociedades públicas habrán de ser constituidas como sociedades anónimas-, al objeto de poder constituir sociedades públicas en el extranjero, bajo la forma social exigida por su respectiva legislación.

Más en concreto, y según se explica en la memoria de la Dirección de Presupuestos, la modificación tiene por objeto que la legislación vasca habilite la creación de una sociedad pública en los Estados Unidos, dependiente de la Sociedad Pública SPRI, S.A., que permita a dicha sociedad una presencia directa en ese país para colaborar con las empresas vascas interesadas en la fabricación, venta o distribución de sus productos en los Estados Unidos, buscando sinergias y colaboración con las empresas de dicho país y facilitando las gestiones ante las Administraciones públicas del mismo.

En definitiva, se ha considerado oportuno que la legislación vasca faculte que las sociedades que se creen en el extranjero puedan adecuarse a la legislación del país de constitución, pudiendo adoptar otras formas jurídicas, diferentes a la de sociedad anónima, y no contempladas en nuestra legislación mercantil.

No se observa tacha de legalidad alguna en la modificación planteada, en cuanto no contradice lo dispuesto en el artículo 19 de la LPOHGVPV que caracteriza como sociedades públicas las “*sociedades mercantiles*” en cuyo capital sea mayoritaria la participación de las entidades que rijan el sector público de la Comunidad Autónoma, ya se rijan éstas por el derecho público o por el privado.

### **Disposición Final Cuarta**

La disposición final cuarta, además de las previsiones de pasados ejercicios relativas a determinados aspectos vinculados al desarrollo y ejecución de la Ley, incluye una nueva autorización al Gobierno para que, en base a lo que establece el artículo 52.4 de la Ley de

Gobierno, se proceda a abordar la definitiva elaboración del Texto Refundido de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En todo caso, cabe a traer a colación el dictamen 100/2007, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en cuanto que el mismo contiene un pronunciamiento sobre los límites que ha de tener esa autorización, en los siguientes términos:

*33. Los límites marcados por el reiterado régimen de normación delegada se reducen (artículo 52.2 y 4 LG) a:*

*a) respetar el límite temporal para el dictado del texto refundido;*

*b) ceñirse al ámbito, o perímetro, a que se refiere el contenido de la delegación; y*

*c) no exceder la regularización, aclaración y armonización de los textos legales a refundir, y ello siempre que, como es el caso, así se haya previsto en la Ley delegante.*

*34. El respeto de los dos primeros límites es de fácil comprobación y valoración, más allá de los criterios de oportunidad sobre la conveniencia de incluir unos u otros textos legislativos siempre que se respete la vigencia de los no refundidos. Sólo queda subrayar el carácter esencial del plazo otorgado para la aprobación, en el mismo sentido señalado por el Consejo de Estado (Dictámenes 409/1999 y 2535/2003, entre otros), si bien, en el caso que nos ocupa, resulta holgado el tiempo restante del plazo otorgado.*

*35. Sin embargo, la veda a la innovación material normativa que constituye el tercer límite, la refundición o codificación a droit constant, no impide el aprovechamiento de posibilidades; so pena de reducir la delegación a la mera formulación de un texto único (opción alternativa a la que aquí se ha ejercido) o de privarle de cualquier utilidad y, por ello, sentido. De este modo, el texto refundido puede alcanzar, y debe hacerlo en todo lo que supone armonización con disposiciones vigentes, a:*

- a) *Incluir las reformas expresas introducidas en el texto a refundir;*
  
- b) *armonizar el texto con las modificaciones producidas en el resto del mismo, en el ordenamiento autonómico, en el estatal y, en su caso, en el europeo;*
  
- c) *reestructurar y presentar los contenidos, inalterados, en la forma más conveniente a la seguridad jurídica, en tanto proporcione certeza en el conocimiento de la norma aplicable en cada caso. En virtud de esta posibilidad, cabe alterar divisiones, subdivisiones y numeraciones de la Ley;*
  
- d) *homogeneizar el texto de la Ley de que se trate, máxime si se persigue incorporar a los textos más antiguos los cambios formales introducidos en reformas posteriores o, sobre todo, incorporar valores transversales recibidos o reforzados por el ordenamiento tras la vigencia del texto a refundir. Así, por ejemplo y en lo que pudiera resultar de aplicación, una refundición podría adecuar el lenguaje utilizado a los valores de igualdad de mujeres y hombres o el de igualdad de parejas de hecho y matrimoniales, con independencia de la orientación sexual de quienes las integran, ex leyes 4/2005, de 18 de febrero, y 2/2003, de 7 de mayo, respectivamente; y*
  
- e) *corregir errores tipográficos, gramaticales, aritméticos o materiales, sin alterar en absoluto el sentido de lo refundido;*

#### **Disposición Final Quinta**

Este apartado finaliza con la disposición final quinta, destinada a señalar la entrada en vigor de la Ley el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

#### **H) Otras observaciones de legalidad**

En la elaboración de este informe no se ha accedido a las cuentas presupuestarias por estar todavía en elaboración y, por tanto, se desconoce si se ha dado cumplimiento a la previsión



que contiene el artículo 19 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco, que establece que el “*Gobierno fijará en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco de todos los años la dotación correspondiente para su aportación al Fondo de Capital Semilla Mixto Público-Privado*”.

### **III. CONCLUSIÓN.**

A la vista de lo expuesto, y considerando que la disposición proyectada se ajusta a la finalidad perseguida y a los parámetros de legalidad aplicables en la elaboración de disposiciones normativas, se informa favorablemente, con las observaciones realizadas en el presente documento, el texto del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2017.