



## **INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI PARA EL EJERCICIO 2018**

---

**109/2017 DDLCN - 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 17 de octubre 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 14.1 c) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

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 2018 en los términos que establece la propia ley.

El texto del anteproyecto se articula en cinco títulos distribuidos en capítulos, treinta y dos artículos, catorce disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, dos 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 2018”*.

El artículo 1 procede a la aprobación de los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2018, 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 25, 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 2018.

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 24) 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 25, 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 26 a 28, 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 26 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 27 recoge los coeficientes de aportación que corresponden a cada territorio histórico. El artículo 28 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 29 y 30-, contempla, como se hace habitualmente, las normas de autorización de gasto y contratación que regirán para 2018.

El **Título V**, denominado “*Informaciones al Parlamento*”, integrado por los artículos 31 y 32, 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 una Disposición Derogatoria Única, mediante la que se procede a derogar la ley 5/1981, de 10 de junio, sobre la “Creación de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial” y dos disposiciones finales; la primera

disposición final contiene la autorización al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley; y la segunda 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 2018.
- 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 2018.

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).

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 indisponible, 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 2018 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 LPOHGVP, 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 2/2017, de 11 de abril, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2017.
- 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 2018”.**

a.1) En el Título I se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2018, 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.

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 LPOHGVP.

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 2018.

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 2018 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, y al de la Ley de Presupuesto Generales de la CAE para 2017, respecto a los cuales se realizaban las siguientes consideraciones jurídicas, que reproducimos del 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 2018 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 Concerto Económico, que se ha considerado como objetivo de déficit para el ejercicio 2018 el 0,4% del PIB de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

**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 2018.

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 2017 (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 2017.

**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 2018, 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 2018, 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 2018 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 1,5% con respecto a las establecidas en el ejercicio 2017.

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 1,5%.

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 normas reguladoras del régimen de retribuciones básicas de los funcionarios (esto es; las que sean fijadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 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 1,5% 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 2018 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 2017, 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 1,5%.

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 2017.

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 1,5%. También se ha mantenido para el ejercicio 2018 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”*.

**No obstante, y ante las diversas interpretaciones que los órganos judiciales están dando a dicha previsión, sobre si los términos utilizados para designar estas prestaciones abarcan a la totalidad de premios, primas o indemnizaciones contempladas, o si éstas tienen que ser compensatorias de lo que se deja de percibir con motivo de la jubilación, y al objeto de que la suspensión abarque cualquier tipo de prestación que se perciba, se propone la siguiente redacción sobre esta previsión: *“quedarán también suspendidos en su aplicación los artículos y cláusulas en los que se regulan premios, primas, indemnizaciones y cualquier tipo de prestación económica que se perciba con la jubilación voluntaria, cualquiera que fuera su denominación”*.**

En este apartado 13 del artículo 19 no se incluye, como se ha hecho en ejercicios anteriores, la suspensión de los permisos horarios que por razón de edad daban derecho a modificaciones de jornada sin disminución de retribuciones. Tal como se explica en la Memoria, esta previsión se incluyó por primera vez, en 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, entre otras medidas destinadas a la reducción del gasto público. Dicha medida, sin embargo, que podía tener su razón de ser al inicio del ejercicio 2012, cuando el artículo 48 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público tenía carácter supletorio, dejó de tener eficacia desde el momento que el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, estableció con carácter básico la

regulación de los permisos de los funcionarios públicos (artículo 8 del citado Real Decreto-ley), quedando suspendidos y sin efecto los Acuerdos, Pactos y Convenios para el personal funcionario y laboral, suscritos por las Administraciones Públicas y sus Organismos y Entidades, vinculados o dependientes de las mismas que no se ajustaran a lo previsto en dicho artículo, en particular, en lo relativo al permiso por asuntos particulares, vacaciones y días adicionales a los de libre disposición o de similar naturaleza. Esta regulación de carácter básico se ha incorporado, en último término, en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, actualmente vigente.

Como novedad del presente ejercicio ha de significarse que el apartado 16 del artículo 19 introduce la posibilidad de realizar aportaciones a sistemas de previsión social (planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos) que incluyan la contingencia de la cobertura de jubilación para el personal incluido en sus ámbitos, con el límite máximo del 0,5% de las dotaciones para gastos de personal correspondiente a dicho ejercicio, porcentaje que podrá ser incrementado hasta un máximo del 1% durante el ejercicio por acuerdo del Consejo Gobierno. No se especifican los motivos por los que podría llegarse a ese porcentaje, si bien en la memoria expositiva se indica que *“a los efectos de prever las disponibilidades presupuestarias necesarias para hacer frente a la eventualidad de que se realicen tales aportaciones, se ha tenido en cuenta el volumen de las dotaciones de gastos de personal para el conjunto del personal al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi previsto ejecutar durante el ejercicio 2017, tras las modificaciones presupuestarias llevadas a cabo, de manera que la introducción de esta medida en el ejercicio 2018 de forma gradual no suponga, en comparación con el anterior, un incremento en términos absolutos de las dotaciones para gastos de personal más allá de las derivadas del incremento general de retribuciones previsto”*.

Además de ello habrá de estarse a las concretos términos que se establezcan en la Ley de Presupuesto Generales de Estado para 2018, pues desde el ejercicio 2014 (recordemos, que previamente fue suprimida dicha posibilidad por el Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre), las diferentes Leyes de Presupuestos 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.

Por último, y también como novedad de este ejercicio, no se prevé el adelanto del abono de las pagas extraordinarias a todo el personal al servicio de las entidades que integran el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, tal y como se hizo en los ejercicios 2013, 2014, 2015 y 2016, así como, parcialmente, en 2017. Como se indica en la memoria, esta medida de política económica e incidencia presupuestaria, que tenía por objeto paliar los efectos económicos derivados de la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, ha dejado de tener sentido desde el mismo momento en que su recuperación se ha culminado durante el ejercicio 2017.

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

El **artículo 21** del Anteproyecto de Ley no nos suscita ningún comentario adicional, pues vuelve a reproducir las previsiones de las normas presupuestarias para 2016 y para 2017 en relación a los *“Requisitos para la firma de Acuerdos de Condiciones de Trabajo y Convenios Colectivos”*.

El **artículo 22**, 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 1,5% en relación con las vigentes a 31 de diciembre de 2017, sin perjuicio de las que pudieran corresponder por el concepto de antigüedad.

El contenido del **artículo 23** (*“Créditos de haberes pasivos”*) y el **artículo 24** (*“Suspensión de acuerdos”*) es similar al de la norma presupuestaria para el ejercicio 2017. Únicamente hay que mencionar, como ya se hizo en el informe de legalidad emitido en su día,

que el contenido del artículo 24 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 25** 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 5 apartados del artículo 25 del Anteproyecto de Ley son, a su vez, prácticamente reproducción literal de los apartados del artículo 25 de la Ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2016, reproducidos también en la Ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2017, 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.

Únicamente ha de indicarse que en el anteproyecto de este año, en el artículo 25.4 “in fine” se ha incluido un segundo límite a los ya previsto en el mismo precepto, pues establece, textualmente, que **“la aplicación de dichos módulos no podrá superar las retribuciones del personal de los centros concertados establecidas por los acuerdos vigentes en el sector”**.

En la memoria explicativa se indica que dicha modificación tiene por objeto que la aplicación de dichos módulos económicos, si se incrementan los componentes de gastos de personal de los conciertos educativos en el porcentaje de modificación retributiva establecido para el personal de los centros docentes públicos, no pueda superar las retribuciones del personal de los centros concertados establecidas por los acuerdos vigentes en el sector, con el fin de evitar una posible sobrefinanciación por dicho concepto. Así explicada dicha previsión no vemos inconveniente alguno a su inclusión, si bien estimamos incorrecto el enunciado de la prescripción, y proponemos que la expresión transcrita se sustituya por alguna que refleje de forma más clara lo que se pretende, como por ejemplo: ***“la aplicación de dichos módulos no podrá suponer que los importes de las retribuciones del personal de los centros concertados sea superior a los establecidos en los acuerdos vigentes en el sector”***.

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

Por su parte, el **artículo 28**, incluido en el Capítulo II, prevé un incremento de 1,015% 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 2008-2017 con la evolución del IPC en ese mismo periodo para el País Vasco.

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

No hay novedad alguna en la redacción del **artículo 29** (“*Normas de autorización del gasto*”) y **artículo 30** (“*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 31 y 32** 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.

### **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 2018 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**

La Disposición adicional sexta 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 2018 a la renta de garantía de ingresos, RGI.

### **Disposición Adicional Séptima**

Por medio de esta Disposición adicional se incluye una previsión para determinar la cuantía en el ejercicio 2018 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, como acabamos de indicar, se viene recogiendo en las diferentes Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

### **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 2018, 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 idéntica a la recogida en la Disposición Adicional novena de la Ley 2/2017, de 11 de abril, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2017, 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 de ejercicios anteriores, 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 de la Directora del IVAP de fecha 11 de mayo de 2016 y de fecha 30 de mayo de 2017).

#### **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 2018 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**

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 Decimotercera**

La Disposición Adicional decimotercera acuerda la creación del Ente Público de Derecho privado SPRI-Agencia Vasca de Desarrollo Empresarial, todo ello de conformidad con lo establecido en los artículos 15 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

En realidad, lo que subyace con tal previsión es la transformación de la actual Sociedad para la Transformación Competitiva-Eraldaketa Lehiakorreko Sozietatea, S.A., cuya naturaleza es en la actualidad la de una sociedad pública perteneciente al Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en una nueva entidad que tendrá, como se ha apuntado la consideración de Ente Público de Derecho privado, y como consecuencia de ello se encuadraría en la Administración Institucional de la nuestra Comunidad Autónoma. Esta opción organizativa ha sido suficientemente justificada por los Departamentos promotores la iniciativa, fundamentalmente porque a través del citado ente, además de la realización de actividades al amparo del derecho privado, su nueva naturaleza jurídica permitirá el ejercicio de potestades administrativas, en unos determinados ámbitos entre los cuales debe incluirse el régimen subvencional del ente que se constituye.

Una vez señalado lo anterior a modo introductorio, las observaciones a realizar en este trámite de control de legalidad son las siguientes:

1. La creación del nuevo ente público, ha de conllevar, en principio, la extinción, liquidación y disolución de la Sociedad para la Transformación Competitiva-Eraldaketa Lehiakorreko Sozietatea, S.A. En el proyecto tramitado, se incluye una primera previsión en ese sentido consistente en la derogación (disposición derogatoria única) de la Ley 5/1981, sobre creación de la sociedad para la promoción y reconversión industrial, si bien se mantiene su vigencia hasta el inicio de actividades del nuevo ente público.

Esta derogación formal de la Ley primigenia de creación de la sociedad pública, aunque necesaria, no supone en nuestra opinión dar por concluidos todos los trámites relativos a la desaparición de la actividad mercantil de la Sociedad para la Transformación Competitiva-Eraldaketa Lehiakorreko Sozietatea, S.A. Además, la circunstancia de que, siendo pública, su capital no está en la actualidad en manos del Gobierno Vasco, en su totalidad, pese a su adscripción al Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, hace todavía más necesaria esta observación, máxime cuando no costa en el expediente remitido que se haya dado traslado a los socios minoritarios la iniciativa legislativa que examinamos,

En definitiva, habrá que tener en cuenta que para la extinción de una sociedad pública se requeriría en todo caso, una vez eliminado el obstáculo legal, un Decreto del Gobierno Vasco, tal y como se exige el artículo 20.3 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Ahora bien, habrá que interpretar que se autorización aparece ampliamente subsanada y perfeccionada por la previsión contenida en el apartado 12 de la Disposición Adicional que se examina, que incluye una autorización para la extinción de la sociedad pública pro disolución de la misma, que sería uno de los supuestos para la extinción de una sociedad publicas contemplados en el artículo 20.2 del mismo Texto Refundido.

En todo caso, cabe advertir que los trámites a realizar para tal extinción y posterior de liquidación de la sociedad pública estarán condicionados con lo que suceda con la participación minoritaria mencionada, que finalmente tendrá que recuperar el capital invertido y con el momento en que dicha recuperación se realice. En todo caso se advierte que en todas las actuaciones de liquidación y disolución ya no actuará la Administración General sino el nuevo ente, ya que éste se le adscribirán todas las participaciones públicas de la sociedad extinta, como lo dispone el apartado 12 de esta Disposición Adicional.

2. Otro aspecto relevante que es preciso analizar en este trámite de control de legalidad es el examen de la vía elegida para la creación de un ente público de derecho privado, en cuanto que se opta en el anteproyecto por su creación a través de una disposición adicional de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, es adecuada para la citada finalidad.

De entrada, procede señalar que esta disposición cumple, al menos a nivel formal en cuando al rango de la norma que lo adopta, con la exigencia establecida en los artículos 12 y 17 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, que exige para la creación de los organismos de esta naturaleza que ello se efectúe por medio de una Ley.

Además, procedente apuntar la existencia de precedentes en ese sentido, es decir la creación de entes públicos de derecho privado mediante disposiciones adicionales incluidas en leyes anuales aprobatorias de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de

Euskadi. Así, como antecedentes más recientes, cabe señalar que mediante la Disposición Adicional séptima de la Ley 15/2007, de 28 de diciembre, se creó el Instituto Vasco de Finanzas; y mediante la Disposición Adicional segunda de la Ley 2/2009, de 23 de diciembre, se creó Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, sin perjuicio de su posterior conversión en Organismo Autónomo, por medio ya de una Ley específica (Ley 3/2011, de 13 de octubre).

Señalado todo lo anterior, debemos analizar a continuación si existen elementos suficientes como para defender, como así consideramos, que la mejor vía desde una perspectiva de legalidad y de seguridad jurídica sería que la creación del nuevo ente público de derecho privado se hiciese por medio de una ley específica con dicho objeto, obviando así la utilización de una Ley de Presupuestos Generales.

Para ello, cabe efectuar de entrada una breve referencia a lo dispuesto en el artículo 5 (Presupuestos Generales) y, en especial, en el 6 (Leyes de Presupuestos Generales) del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. En este último artículo se define el objeto de estas Leyes, que no es otro que, aunque parezca obvio, aprobar los Presupuestos Generales de la CAE en la forma que los define el artículo 5 inmediatamente anterior.

Ahora bien, el apartado 2 del artículo 6 referenciado permite extender el objeto de estas Leyes a otras cuestiones propias de la Hacienda General del País Vasco como son el régimen de retribuciones del personal, el régimen presupuestario y de ejecución del gasto, el régimen de los tributos propios de la CA o el de las condiciones de endeudamiento. Aun entendiendo que las materias señaladas es sólo una mera relación enumerativa, y que por consiguiente cabrían otras cuestiones propias de la Hacienda General, ello no puede conllevar a razonar que cualquier previsión que tenga una relación con la Hacienda General, por alejada que ésta sea, puede ser incluida en una Ley aprobatoria de los Presupuestos Generales en un ejercicio, y además con vocación de permanencia.

En ese sentido, como pauta interpretativa se puede acudir al artículo 1.2 del Texto Refundido referenciado, el cual especifica cuáles son las materias propias de la Hacienda General del País Vasco. De la lectura de la relación contenida en ese artículo se puede concluir

que la organización institucional de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi no tiene esa consideración. Es más, podemos apuntar que el encuadramiento de la regulación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi en el Texto refundido de referencia, va a finalizar en un plazo no excesivamente largo en el tiempo, ya que su título III quedará derogado, y por consiguiente desaparecerá de la Ley de Principios Ordenadores, una vez se apruebe por el Parlamento Vasco la Ley del Sector Público Vasco.

Además, aunque los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Constitucional en relación con los contenidos que han de tener las Leyes de Presupuestos, se refieren a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, ello no quiere decir que los criterios en ellos plasmados no puedan constituirse en regla interpretativa para valorar la opción normativa efectuada en el presente anteproyecto.

De entrada haremos referencia a la STC 32/2000, de 3 de febrero, en cuyo fundamento jurídico 5 se señala lo siguiente: “La limitación del contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos, derivada del art. 134 CE, se encuentra justificada no sólo por la función específica que le atribuye la Constitución (la aprobación anual de los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los ingresos y gastos del Sector público estatal y la consignación de los beneficios fiscales que afecten al Estado), sino también porque se trata de una Ley que, por las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria, conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de Ley (SSTC 27/1981, 65/1987, 76/1992, 116/1994 [RTC 1994\116] y 195/1994). Tal limitación es, además, una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 CE) esto es, de la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina (SSTC 65/1990, 76/1992, 116/1994, 178/1994, 195/1994, 61/1997, 174/1998 y 203/1998)”.

Luego en esta sentencia ya hace referencia a las cautelas para incluir en las Leyes de Presupuestos cualquier contenido normativo, y conforme a ello el alto tribunal ha ido

elaborando y perfilando una doctrina sobre cuál han de ser los contenidos que pueden admitirse en una Ley de Presupuestos Generales. Así, la STC 123/2016, de 23 de junio, señala en su fundamento jurídico tercero lo siguiente:

Ese contenido puede ser de dos tipos. Por un lado y de forma principal, el contenido propio o “núcleo esencial” del presupuesto, integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas. Este contenido es esencial, porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador.

Adicionalmente, las leyes de presupuestos pueden albergar otras disposiciones. Lo que hemos denominado “contenido eventual”, o no necesario, está integrado por todas aquellas normas incluidas en la Ley de presupuestos que, sin constituir directamente una previsión de ingresos o habilitación de gastos, guardan ‘una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto’ (por todas, con cita de anteriores, STC 248/2007, de 13 de diciembre , FJ 4).

Para determinar si [una norma] tiene cabida en una ley de presupuestos, por ser admisible como contenido eventual, “es necesario que guarde 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—” [STC 217/2013, de 19 de diciembre , FJ 5 a); con cita de las SSTC 274/2000, de 15 de noviembre , FJ 4; 109/2001, de 26 de abril , FJ 5; 238/2007, de 21 de noviembre , FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo , FJ 3; 9/2013, de 28 de enero, FJ 3 b); y 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b)]. Sólo si se cumplen las citadas condiciones es posible justificar “la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las leyes de presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)” [STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a)]. En



consecuencia, si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que éstas guarden la suficiente 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). A modo de resumen, se puede citar esa sentencia del Tribunal Constitucional en ese mismo fundamento jurídico.

La clave, por tanto, radica en que la conexión con el objeto del presupuesto (habilitación de gastos y estimación de ingresos) sea directa, inmediata y querida por la norma; y ello, siendo “evidente que toda medida legislativa tendrá siempre algún efecto presupuestario, porque requerirá un incremento de gasto presupuestario o la dotación de una partida, o porque supondrá, por el contrario, una reducción del gasto o un incremento de los ingresos”.

Las sentencias transcritas se añaden así a la relación de sentencias del Tribunal Constitucional efectuada en un apartado anterior del presente informe, ya que todas ellas se encuentran relacionadas con los límites en cuanto a su contenido que han de tener las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, la doctrina establecida sobre los referidos límites ha tendido en el plano organizativo decisiones diferentes o, al menos, llenas de matices. Así, la STC 217/2013, de 19 de diciembre, declaró constitucional la previsión contenida en la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, en la que se establecía un plazo de un año para transformar en agencias estatales los organismo públicos, entidades públicas empresariales y organismos de investigación científica y técnica. En la misma sentencia se avalaba igualmente la previsión contenida en la Ley de Presupuestos para refundir en uno solo los Organismos Autónomos Instituto de la Vivienda de las Fuerzas Armadas y la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa.

Por el contrario, la STC 152/2014, de 25 de septiembre, censuraba la utilización de la vía de una Ley de Presupuestos Generales para la creación de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado, que hasta ese momento era una entidad pública empresarial. Interesa destacar que entre las argumentaciones contenidas en el pronunciamiento de la sentencia, además de la mediata incidencia en los ingresos y gastos públicos, se hacía mención a la

sustancial modificación del régimen jurídico de los funcionarios al servicio de la entidad transformada.

Estando así las cosas, y retornando a la propuesta contenida en la Disposición Adicional decimotercera, entendemos que existen suficientes elementos para considerar que para la creación del nuevo Ente Público de Derecho Privado constituye un mejor cauce la aprobación de una ley específica con ese objeto.

Razones como la regulación de los contenidos de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi que ofrecen los artículos 5 y 6 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, ya mencionados, o la hermenéutica que ofrecen los pronunciamientos del Tribunal Constitucional avalarían este pronunciamiento. Sobre esta última cuestión la no incidencia de forma inmediata de la creación del nuevo en los estados de gastos e ingresos de los Presupuestos, ya que incluso se podrían hablar de un resultado neto cero en cuanto el aspecto central se circunscribe a la modificación de su naturaleza jurídica; la ausencia de razones de urgencia que respalden la vía por la que se ha optado; o, finalmente, la posible incidencia en el régimen jurídico del personal de la sociedad pública a extinguir e, incluso, del personal, con relación funcional, del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, respaldarían esta tesis.

Cuanto decimos se ve reforzado por el elenco actuaciones que se residencia en el citado Ente. Así, en el apartado 5 de la citada disposición adicional, se le faculta para promover la constitución de sociedades mercantiles; suscribir convenios con administraciones públicas; establecer fórmulas de colaboración con empresas y organismos públicos y privados; prestar asesoramiento y emitir informe para el Consejo de Gobierno o ejercer la representación de la Administración de la CAPV en foros y cuestiones relacionadas con la promoción económica, sin que la conexión con el contenido presupuestario se muestre inmediata.

Además, se incluyen previsiones sobre las condiciones de subrogación del personal, sobre los recursos económicos del Ente, sobre su régimen patrimonial o de contratación, sobre el ejercicio de potestades públicas, que revelan que estamos ante “una norma reguladora de la naturaleza y régimen jurídico del sector público” (en expresión de la STC 152/2014, F.J.6.b)

Aparte de ello, en caso de tramitación de una Ley específica con dicho objeto sería preceptiva la consulta y el subsiguiente dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, ex artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, lo que supondría si cabe un mayor aval, desde el punto de vista de legalidad, a la operación de transformación que se plantea.

Así en nuestro informe de legalidad de 26 de octubre de 2009, en relación con la creación de Lanbide, como ente público de derecho privado, mediante una disposición adicional de la Ley de Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2010, señalábamos lo siguiente:

Aunque el TC ha admitido desde una perspectiva puramente temporal la inclusión en las leyes de presupuestos de disposiciones con vocación de permanencia, su sede normativa natural y técnicamente más correcta se encuentra en las disposiciones generales que disciplinan los regímenes jurídicos a los que se refiere, máxime cuando, en el caso de la CAE, si la creación de LANBIDE no se hubiera incluido en este anteproyecto de Ley, hubiera sido objeto de informe por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, por lo que, como ya hemos informado en informes precedentes, recomendamos que, para estos supuestos, el o la titular del departamento competente en materia de hacienda solicite dicho informe al amparo de lo previsto en el art. 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi

A todo lo anterior, habría que añadir, finalmente, el hecho de la existencia de una Ley específica para la creación de la Sociedad para la Promoción y Reversión Industrial (Ley 5/1981, de 10 de junio), por lo que parece pues razonable, como un criterio que suma a los anteriores, que de la derogación de la misma se ocupe otra Ley específica, y no una Ley aprobatoria de los Presupuestos Generales para un determinado ejercicio.

3. El pronunciamiento efectuado en el apartado anterior no ha de comportar que en el presente trámite de control de legalidad no se examinen los contenidos concretos de la Disposición Adicional propuesta desde la óptica de la conformidad a la legalidad de los mismos, y a dichos efectos procede efectuar las consideraciones y observaciones siguientes:

a) Habida cuenta de la ausencia de una regulación específica en este ámbito en la Ley de Principios Generales de la Hacienda General del País Vasco, en relación con los contenidos que ha de tener una Ley de creación de un organismo público, podemos considerar suficiente el planteamiento que en ese sentido se recoge en la Disposición Adicional propuesta. Todo ello, sin perjuicio de que tengamos que advertir que la proposición de Ley del Sector Público Vasco, actualmente en tramitación parlamentaria, efectúa una minuciosa regulación sobre este punto, de modo que, una vez vigente la nueva Ley, dicha regulación resultaría de necesaria aplicación.

b) Prevé el texto remitido que el nuevo ente público se adscriba al Departamento competente en materia de promoción económica. Lo que sucede es que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 24/2016, 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 los mismo, tal materia no se recoge de forma expresa entre las funciones del Departamento. Por ese motivo, se propone su sustitución o, en caso, su complemento, por la expresión “política industrial y competitividad empresarial”.

c) Sobre las funciones que se le asignan al nuevo ente público habría que mencionar de forma expresa la correspondiente al impulso y consolidación del sistema de apoyo público a la internacionalización de las empresas vascas, advirtiendo en ese sentido que se encuentra en tramitación el proyecto de Decreto relativo a la creación de la Sociedad Pública Agencia Vasca de Internacionalización / Basque Trade and Investment, SA, cuyo único socio en este momento sería la Sociedad para la Transformación Competitiva-Eraldaketa Lehiakorrerako Sozietatea, SA., por lo que sería conveniente que por los departamentos promotores de la iniciativa se precise cuál ha de ser la relación entre ambas entidades.

Además, entre las actuaciones a realizar se da especial relevancia a la articulación de programas subvencionales, los cuales necesariamente habrán de tener en cuenta las previsiones de la normativa vigente en este ámbito, en lo que preceptivamente corresponde a los entes de esta naturaleza jurídica. Además, se determina de forma adecuada que estas actuaciones en cuanto a las convocatorias que las vertebran serán objeto de control económico-normativo, y del control externo del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

d) Siendo la creación del ente el objeto de esta disposición adicional, cabe insistir que con ello no se agotan los trámites para que dicho ente sea completamente operativo. A estos efectos se prevé una amalgama de trámites, requiriendo todos ellos un Decreto del Gobierno Vasco: La aprobación de los Estatutos (apartado 2); la adscripción de personal de la Sociedad Pública a extinguir, e incluso de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con las modificaciones en la estructura orgánica y en las relaciones de puestos de trabajo que sean necesarias (apartado 9); la adscripción de todos los bienes y patrimonio precisos para el desarrollo de sus funciones, con inclusión de las acciones y participaciones en otras sociedades mercantiles, conforme a la Ley de Patrimonio de Euskadi (apartado 11); y el inicio de actividades que coincidirá con la entrada en vigor de sus Estatutos (apartado 15).

El apartado 15 citado incluye asimismo una previsión de índole presupuestario, que se fundamenta a su vez en lo dispuesto en la Disposición Adicional segunda del Texto Refundido de la Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi. Ahora bien, si el nuevo ente se crea el 1 de enero de 2018, a través de la Ley de Presupuestos, por un principio de congruencia deberían incluirse en el proyecto de Presupuestos los presupuestos de capital y explotación del nuevo ente, así como el Plan cuatro años, lo que haría innecesaria en nuestra opinión la inclusión de tal previsión en la Disposición proyectada.

Para la elaboración del citado Plan se recomienda, pese a no ser de aplicación directa en este caso, que se tenga en cuenta lo establecido en el Decreto 82/1992, de 7 de abril, por el que se establece el contenido de la documentación general necesaria para la creación de las Sociedades Públicas pertenecientes a la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPV nº 87, de 11 de mayo de 1992).

#### **Disposición Adicional Decimocuarta**

En relación con esta nueva Disposición Adicional, en este trámite de control de legalidad se pueden realizar las siguientes observaciones y consideraciones:

1. En la disposición propuesta se califica como fundamento justificador de una reorganización administrativa, que es la que activaría las actuaciones del Gobierno Vasco, el hecho de que un “plan, programa o actuación administrativa” así lo prevea. Ahora bien, cabe

advertir que en la presente Legislatura 2017-2020, sólo se han aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 17 de enero de 2017 los Planes Estratégicos del Gobierno, y no otro tipo de actuaciones. Por consiguiente, hay que advertir en primer lugar que no cualquier Plan aprobado por un Departamento podría constituir fundamento suficiente para motivar una intervención de estas características.

Por otra parte, como hay que entender que la citada Disposición nace con vocación de permanencia, podría suceder que el Consejo de Gobierno sí aprobase programas y actuaciones significativas en posteriores legislaturas, pero el parámetro para ello sería, al igual que lo que se ha señalado para los Planes para los que se exige que tengan la condición de estratégicos, que dichas actuaciones sean aprobadas por el Consejo de Gobierno.

2. La disposición propuesta, no toma en consideración lo dispuesto en el artículo 13 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, que regula en el ámbito de los Organismos Autónomos y en el de los Entes Públicos de Derecho Privado las reestructuraciones de los mismos. Hay advertir que este artículo ya faculta al Gobierno Vasco a realizar las reestructuraciones de ese tipo de entidades, incluyendo las modificaciones de personal, que habrán de tener en cuenta en todo caso lo estipulado por la legislación laboral y por la de función pública.

Quedarían extramuros del citado artículo 13, las entidades que sin ser Administración Pública sí se incluyen en el Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en especial las sociedades públicas.

En relación con este tipo de sociedades públicas, sometidas en buena medida a la legislación mercantil y en cuanto a sus plantillas al régimen laboral, procede, en nuestra opinión, hacer una distinción entre aquellas sociedades cuyo capital pertenece en su totalidad al Gobierno Vasco o bien a otra entidad de la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma, de aquéllas otras en las que no se produce esa circunstancia. Debemos subrayar, en todo caso, que para actuar sobre todas ellas se requiere un Decreto del Consejo de Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.3 del texto refundido de continua referencia.

Así, en el ámbito del citado Decreto se pueden incluir una serie de disposiciones relativas al objeto que se pretende con la reestructuración, en ámbitos relacionados con la subrogación en las relaciones contractuales preexistentes, o en particular con el personal adscrito a alguna de las entidades implicadas. Sin embargo, el contenido de las disposiciones de los citados Decretos puede ser más o menos amplio, en función de la titularidad del capital de las

sociedades implicadas. En el primero de los casos no existirán mayores problemas para que en el ámbito del Decreto que se tramite, pero en cambio en los supuestos en que la titularidad del capital aparece compartida, el Gobierno vasco no podría sustituir en el ejercicio de las competencias a los órganos societarios. Esta observación, se podría extender, mutatis mutandis a otras entidades con distinta naturaleza pertenecientes al Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En otro orden de cosas, además de las apelaciones genéricas que se efectúan a la legislación laboral o de función pública, procede señalar de forma específica algunos límites que resultarían infranqueables en las decisiones del Gobierno en este ámbito, como puede ser el mantenimiento de la relación funcional del personal afectado, sin que ello pueda alterarse sin su voluntad, o el mantenimiento de los contratos suscritos y sometidos al Derecho Público.

3. A modo de resumen, en este trámite de control de legalidad cabe señalar que para abordar situaciones organizativas puntuales, como la que se apuntan en la memoria justificativa, no se ha justificado suficientemente en nuestra opinión la inclusión en el ordenamiento jurídico con carácter permanente de una facultad genérica que se otorga al Gobierno para que actúe en el ámbito de las reestructuraciones o reorganizaciones de entidades del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en la forma que lo propone la Disposición Adicional. En ese sentido, entendemos que de conformidad con la normativa vigente el Gobierno ya cuenta con instrumentos y facultades suficientes para consumir y materializar las medidas organizativas que se planteen, si bien con las limitaciones apuntadas en este informe.

En todo caso, si se advirtiesen lagunas en la normativa institucional vigente en este ámbito, resultaría aconsejable que ello se recogiese en la Ley del Sector Público Vasco, para disponer así de un texto normativo unificado, y evitar la convivencia a futuros de la nueva ley con la Disposición Adicional que el anteproyecto de Ley propone.

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

### **Disposición Final Primera**

La disposición final primera, contiene las previsiones de pasados ejercicios relativas a determinados aspectos vinculados al desarrollo y ejecución de la Ley, amén de establecer la obligación que corresponde a los órganos de gobierno del resto de entidades pertenecientes al

sector público de ejecutar las disposiciones referentes al régimen retributivo contemplado en la Ley de presupuestos (apartado 2).

### **Disposición Final Segunda**

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 2018.