



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI PARA EL EJERCICIO 2020

100/2019 DNCG – IL

DNCG _Ley_2438/19_6

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), 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 con base en 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 2019 en los términos que establece la propia ley.

El texto del anteproyecto se articula en cinco títulos distribuidos en capítulos, treinta y dos artículos, trece disposiciones adicionales, seis 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 2020”*.

El artículo 1 procede a la aprobación de los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2020, 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 y Consorcio Científico-Tecnológico Vasco/Basque Research and Technology Alliance (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 quince 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 ampliables y medios de financiación, créditos de compromiso y plantillas presupuestarias regirán durante el ejercicio 2020.

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 2020, 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 2020.

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 trece 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 seis disposiciones Finales; la primera de las cuales acomete la modificación de la Ley de Tasas y Precios Públicos; la segunda la de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, en relación con la regulación del canon del agua; la tercera la de la Ley 6/1992, de 16 de octubre, del Impuesto sobre el Juego del Bingo; la cuarta modifica la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de Retribuciones de Altos Cargos; la quinta contiene la autorización al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley; y la sexta 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, con base en 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 2020.
- Memoria justificativa de 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 2020.

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 la memoria elaborada por la Dirección de Presupuestos del Departamento de Economía y Hacienda se indica que la tramitación del anteproyecto de Ley debe 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).

Sin embargo, no consta entre los documentos remitidos diversa documentación que, a nuestro juicio, debería integrar el expediente, tales como el informe departamental de impacto en función de género y el informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, de conformidad con los artículos 19 y 21 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Tampoco se incluye, ni se da cuenta de las razones de su ausencia, alguna otra documentación que igualmente debiera integrar el expediente, como los informes solicitados al resto de Departamentos del Gobierno y sus organismos dependientes, y demás entes afectados, amén de los informes que se hayan podido recibir en respuesta a dichas solicitudes, una memoria económica diferenciada de la memoria justificativa, el informe de la DACIMA o el informe de impacto en las empresas.

En este sentido, conviene recordar que que, de conformidad con el 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 del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo, para su sometimiento a acuerdo de Consejo de Gobierno al anteproyecto de Presupuestos de la Administración de la Comunidad Autónoma debe adjuntarse aquella documentación a la que se refiere el artículo 61, a saber:

a) Un informe sobre la situación económica de Euskadi.

b) La Memoria Explicativa de los Presupuestos Generales en la que se recoja un análisis tanto de las modificaciones que presenten los presupuestos respecto a los vigentes, incidiendo en las más significativas, como del contenido de cada uno de ellos, y de las demás medidas incluidas en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales.

c) El Presupuesto consolidado del Sector Público de la Comunidad Autónoma.

d) Un informe sobre el grado de ejecución de los presupuestos vigentes emitido a la fecha más actualizada posible, que en ningún caso podrá ser anterior a la del 30 de junio, y que tendrá especial referencia a aquellos programas cuya ejecución va a continuar en el próximo ejercicio así como una previsión sobre el grado de ejecución al final del ejercicio, en la que se hará referencia explícita a los programas no ejecutados regulados en el artículo 72 de la presente ley.

e) La liquidación de los Presupuestos Generales del año anterior junto a una memoria sobre el grado de ejecución alcanzado, en la que, de forma específica, se recogerá un análisis de aquellos programas finalizados en dicho ejercicio.

f) Cualquier otra información que el Gobierno considere pertinente.

Así mismo, se debe recordar que la Ley del Parlamento Vasco 8/2003, de 22 de diciembre, de aplicación supletoria en este caso, regula el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, entendiéndose por tales las que, cualquiera que sea la materia sobre la que versen, contengan normas jurídicas que innoven el ordenamiento y entre las que incluye expresamente las que adopten la forma de Ley, como es el caso que nos ocupa.

En conclusión, si bien carecemos de la totalidad de los documentos que debieran obrar en el expediente; no obstante, suponemos que, efectivamente, se han llevado a cabo por el Departamento de Hacienda y Economía (o se llevarán a cabo antes de ser elevado a Consejo de Gobierno para su aprobación) los trámites previstos y preceptivos. Por lo que, en la medida en que así sea, se podrá concluir que dicha tramitación se ha ajustado, con carácter general y sin perjuicio de las observaciones realizadas, a lo establecido en las disposiciones de referencia en la elaboración de la norma presupuestaria, como son, el TRLRPE y la LPEDCG.

C) Ámbito normativo de las leyes presupuestarias. Límites.

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

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

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

Ese contenido no necesario o eventual debe cumplir, a su vez, tres requisitos: (I) guardar relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto; (II) ser complemento de los criterios de la política económica a que responda el presupuesto; y (III) ser complemento necesario

para la mayor inteligencia y mejor ejecución del presupuesto (por todas, STC 109/2001 y STC 74/2011).

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

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

El anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la CAE no suscita duda alguna en orden a la identidad del contenido mínimo e indisponible de la norma, referido a todas las previsiones de ingresos y gastos que materializan para el ejercicio 2020 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 5/2017, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2018.
- 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 2019”.

a.1) En el Título I se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2020, 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 y, como novedad, por primera vez se incluye el presupuesto del Consorcio Científico-Tecnológico Vasco/Basque Research and Technology Alliance (**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 LPOHGPV.

Así, el artículo 9.1 establece el límite para la prestación de garantías por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del Instituto Vasco de Finanzas, durante el ejercicio económico 2020.

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 ejercicio presupuestario a través de programas de apoyo al acceso a la financiación de las empresas vascas.

Por último, el apartado 3 del artículo 9 del anteproyecto prevé igualmente la posibilidad de garantizar la financiación otorgada por el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Europeo de Inversiones u otras instituciones financieras a Luzaro EFC o entidades colaboradoras y cuyo destinatario final sean las empresas vascas.

El contenido del artículo 9 del anteproyecto de Ley es similar al de la Ley de Presupuesto Generales de la CAE para 2016, respecto al cuál se realizaban las siguientes consideraciones jurídicas en el informe de legalidad emitido con respecto a la norma presupuestaria del ejercicio 2016:

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

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

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

El objetivo del control europeo de las ayudas de Estado, tal y como ha sido recogido en los Tratados fundacionales, es asegurar que la acción gubernamental no distorsiona el comercio y la libre competencia en el seno del mercado único. En este aspecto, la



ayuda de Estado es definida como toda ventaja que, bajo cualquier forma, sea concedida por las autoridades públicas a empresas o agentes económicos sobre una base selectiva, favoreciendo a determinadas empresas o producciones y produciendo o pudiendo producir un falseamiento de la competencia.

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

Dice el apartado primero del artículo 107 lo siguiente:

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

Esta norma de prohibición general, no obstante, ha sido excepcionada por los propios Tratados (sin ir más lejos, en los apartados 2 y 3 ese mismo artículo 107 del TFUE), y por la normativa que los desarrolla, estableciendo categorías de exención en bloque y normas específicas regionales, sectoriales, horizontales, medioambientales, por importe “de minimis”, para el fomento de la investigación y el desarrollo, para pequeñas y medianas empresas... Y, también, dentro de un marco temporal específico para hacer frente a la crisis, en el que desempeñó un papel relevante la Comunicación de la Comisión (“Marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera”, DOC 16 de 22.1.2009, p. 1.; en lo sucesivo el «marco temporal»), de fecha 19 de enero de

2009, que, tal y como ahora hace el anteproyecto de Ley de Presupuestos, preveía medidas con el fin de fomentar el acceso a la financiación de las empresas.

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

Como ya hemos señalado el artículo 9 no establece únicamente la limitación presupuestaria en la concesión de garantías, en sus diversas modalidades, por parte de la Administración de la CAE o del Instituto Vasco de Finanzas, sino que apunta las líneas generales que estos programas y actuaciones podrían seguir en el futuro. Es cierto que ello no supone un reconocimiento directo de ayudas en forma de garantías ni, en ese sentido, puede ser en modo alguno objetado desde la perspectiva europea de control de ayudas de estado, ya que todas ellas necesitarán una posterior concreción que inexcusablemente habrán de respetar la normativa europea sobre la materia. Sin embargo, a la vista de todas las cuestiones reguladas en el artículo 9 del anteproyecto, sería conveniente que en su redacción participase la Dirección de Asuntos Europeos, a los efectos de corroborar la adecuación de las previsiones contenidas en el artículo 9 al derecho comunitario, todo ello en aplicación de las funciones que corresponden a dicha Dirección, en virtud de lo establecido en el Decreto 187/2013, de 18 de abril.

Esta observación no obvia lógicamente el hecho de que sea imprescindible que los programas y actuaciones que se adopten en desarrollo y ejecución de las partidas presupuestarias recogidas en este apartado respeten escrupulosamente la normativa



en materia de ayudas de Estado, sería igualmente deseable que, además, a la hora de concretarlas se permanezca atento a las modulaciones que la Comisión vaya haciendo de estos regímenes, al objeto de aprovechar todo el margen que las instituciones europeas pongan a disposición de las autoridades nacionales en cada momento.

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

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

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

Es de resaltar que, a la hora de fijar el límite al endeudamiento durante este próximo ejercicio presupuestario, se ha establecido como objetivo de déficit el alcanzar el equilibrio presupuestario.

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 2020.

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 suponga mayor 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 las anteriores Leyes de Presupuestos Generales de la CAE (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).

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.

Finalmente, el apartado 7 establece la necesaria autorización para la modificación de dotaciones de personal de los entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, consorcios y fundaciones del sector público, por encima de las vigentes.

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 anterior Ley de Presupuestos Generales de la CAE.

b.3) El **Capítulo II de este Título** se ocupa del régimen de retribuciones y haberes pasivos, y 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 2020 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, las retribuciones del personal al servicio del sector público de la CAE se puedan incrementar, de manera provisional y transitoria, en un porcentaje del 2% respecto de las retribuciones vigentes a fecha 31 de diciembre de 2019, y ello en términos de homogeneidad para los dos períodos de comparación.

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 9).
- Lehendakari, consejeros, altos cargos y asimilados (apartado 13).
- Personal eventual (apartado 14).

En el apartado 3 se excluye de forma expresa al personal al servicio de la Administración de Justicia, si bien para la regulación de las retribuciones del citado personal se efectúa una genérica remisión a la *"normativa específica"*.

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 2020 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 2% las cuantías globales de las retribuciones complementarias del personal no sujeto a régimen laboral, así como la masa salarial del personal laboral (apartados 7 y 9).

- 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 2020 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 8).

- 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 8).

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, 7 y 9 del artículo 19 y que son similares a las establecidas para el ejercicio 2018, 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.

Por otro lado, en el apartado 7 del artículo 19 se ha suprimido el último inciso que preveía que ese incremento –provisional y transitorio- del 2% de las retribuciones complementarias *“Asimismo, se entenderá sin perjuicio de la culminación de procesos de evaluación iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, siempre que cuenten con la adecuada financiación y sean autorizados por el Consejo de Gobierno, previo acuerdo en los ámbitos sectoriales oportunos”*.

A este respecto, es obligado traer a colación lo dispuesto en la reciente Sentencia 650/2019, de 21 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (rec. casación 331/2017), dictada en el recurso interpuesto por el sindicato ELA contra la RPT de la Oficina Judicial de Barakaldo, y que establece la siguiente doctrina: *“Para la fijación de la cuantía individualizada del complemento específico en una relación de puestos de trabajo de la Administración de Justicia debe procederse necesariamente a una valoración de las condiciones particulares de los puestos de trabajo previa o, al menos, paralela a la aprobación de dicha relación de puestos de trabajo, según establecen los arts. 516 y 519.3 LOPJ”*.

Con posterioridad a dicha sentencia, y habida cuenta de la doctrina fijada en la misma, esta Administración se allanó, mediante el correspondiente Acuerdo de Consejo de Gobierno, a la demanda interpuesta por el mismo sindicato ELA contra la RPT de la Oficina Judicial de Donostia y de la Audiencia Provincial de Gipuzkoa, allanamiento que ha dado lugar a la sentencia 399/2019, de 27 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, estimatoria de las pretensiones del sindicato recurrente, en el sentido de reconocer *“el derecho de la recurrente a que se proceda a la valoración de las condiciones particulares de los puestos de trabajo al efecto de fijar el complemento específico de los puestos de trabajo comprendidos en las relaciones de puestos de la Administración de Justicia en la Comunidad*

Autónoma de Euskadi, correspondientes a la Oficina Judicial de San Sebastián y a la Audiencia Provincial de Gipuzkoa”.

A la vista de dichos pronunciamientos judiciales, y como no podría ser de otro modo, el Departamento de Trabajo y Justicia ha iniciado un proceso de valoración de puestos, con el consiguiente proceso de negociación con la representación sindical, a fin de fijar la cuantía individualizada del complemento específico en las diferentes relaciones de puestos de trabajo de la Administración de Justicia (no sólo de las RPT´s directamente afectadas por las sentencias de referencia); un proceso de valoración de puestos que podría culminar con un incremento de esta retribución complementaria que supere el límite del 2% previsto, con carácter general, en el artículo 19 del anteproyecto.

Por todo ello, consideramos necesario mantener la previsión que se recogía en el último inciso del apartado 7 del artículo 19.

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 9 del artículo 19 del anteproyecto prevé, igualmente, la posibilidad de un incremento provisional y transitorio de su masa salarial en un 2%.

El apartado 9 del artículo 19 especifica lo que se entiende por masa salarial y los conceptos que no han de incluirse en ella, tales como 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, y las indemnizaciones por gastos que hubiera realizado el trabajador o trabajadora.

El apartado 10 del artículo 19 del anteproyecto dispone que la distribución y aplicación individual de la masa salarial se producirá a través de la negociación colectiva.

El apartado 11 del 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 de trabajo y resto de condiciones laborales.

El apartado 12 del 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 2%.

También se ha mantenido para el ejercicio 2019 la previsión relativa a que *“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”*; al tiempo que se precisa que dicha suspensión afectará a las jubilaciones voluntarias que se produzcan entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2020.

El apartado 13 del artículo 19 contempla el mismo incremento provisional y transitorio del 2% en las retribuciones del lehendakari, consejeros y consejeras, altos cargos y asimilados. Y el apartado 14 del artículo 19 contempla idéntico incremento provisional y transitorio del 2% en las retribuciones del personal eventual.

El apartado 15 del artículo 19 contempla, al igual que en el ejercicio anterior, 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.

Por último, el apartado 16 del artículo 19 dispone que los complementos personales y transitorios, así como las indemnizaciones por razón de servicio, se regirán por sus normativas específicas, si bien no podrán experimentar un incremento superior al 2%, sin perjuicio de lo que se establezca con carácter básico para los gastos de personal al servicio del sector público.

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 establece los “*Requisitos para la firma de Acuerdos de Condiciones de Trabajo y Convenios Colectivos*”, referidos a la exigencia de aprobación por el Consejo de Gobierno, previa emisión de los informes preceptivos, en línea con las previsiones de anteriores normas presupuestarias.

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 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 2%, sin perjuicio de las que pudieran corresponder por el concepto de antigüedad.

El **artículo 23** se refiere a los “*Créditos de haberes pasivos*”, y contempla el mismo incremento del 2%, sin perjuicio de lo que se establezca con carácter básico para los gastos de personal al servicio del sector público.

El **artículo 24** (“*Suspensión de acuerdos*”) prevé la suspensión de todo tipo de acuerdos, convenios o pactos suscritos con organizaciones sindicales, en todo aquello que exceda o contradiga lo previsto en el régimen retributivo recogido en los artículos precedentes.

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 previsión 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.

A su vez, en el último inciso del apartado 4 se establece un segundo límite que pretende evitar que se pueda dar una sobrefinanciación, a cuyo fin se establece que *“En todo caso, la aplicación de dichos módulos no podrá superar las retribuciones del personal de los centros concertados establecidas por 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 Capítulo I regula las *“Normas de carácter tributario”*, estableciendo el **artículo 28** un incremento de 1,01% de la cuantía de las tasas de la Hacienda General del País Vasco de cuantía fija, respecto de las cuantías vigentes en el ejercicio 2019; al tiempo que prevé las reglas para el redondeo derivado de dicha actualización.

Consideramos que esta actualización encuentra su justificación en la necesidad de adecuar los importes de las tasas a la evolución de los precios (IPC). Además, tal y como se indica

en la Memoria, la actualización de las tasas en el porcentaje señalado se ha realizado de conformidad con el acuerdo adoptado por el órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi, en su sesión de 26 de septiembre de 2019, y respetando la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

Ahora bien, se exceptúan de lo previsto las tasas que son objeto de actualización específica en el anteproyecto (disposición final primera).

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) 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 con base en el 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.

Ello no obstante, 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 citado Decreto 39/2008, de 4 de marzo.

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.

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 2020 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 la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, especialmente con lo establecido en sus artículos 190 y ss.

Disposición Adicional Sexta

Por medio de esta disposición adicional se incluye una previsión para determinar la cuantía en el ejercicio 2020 de las prestaciones de RGI previstas en el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos (habría que corregir el título de la Disposición), que recoge el desarrollo reglamentario de una de las prestaciones contempladas en la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

La LPGE para 2018 rompió la tendencia de las Leyes de Presupuestos posteriores al ejercicio 2012 (que establecían reducciones en la cuantía de las prestaciones de RGI), al prever un incremento del 1,5% respecto de la cuantía fijada para el ejercicio 2017.

En el actual anteproyecto de Ley se prevé un incremento del 2% de dichas prestaciones, con respecto a la cuantía fijada para el ejercicio 2019.

En la Memoria se justifica dicho incremento en el hecho de que la cuantía de las prestaciones de RGI se fija en función del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) vigente en cada momento (art. 20 Ley 18/2008, de 23 de diciembre), y en este sentido se trae a colación el incremento del SMI para el año 2017, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 742/2016, de 30 de diciembre, que supuso un notable incremento del 8% respecto del vigente en 2016, incremento que, en principio, habría que trasladar a la cuantía de las prestaciones de RGI, con el consiguiente aumento del gasto por tal concepto.

Por ello, ese importante incremento se pone en relación con el hecho de que, al amparo de lo dispuesto en la Disposición Transitoria 8ª de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, en estos momentos se está llevando a cabo un proceso de análisis del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, análisis que concluirá con la presentación de una propuesta de revisión de la actual normativa reguladora de la RGI.

Siendo así, dada la provisionalidad de la regulación actualmente vigente, es por lo que se propone un incremento moderado del 2% de las prestaciones de RGI, con respecto a la cuantía vigente en 2019.

A la vista de dicha justificación, resulta obligado señalar que llama la atención que en la Memoria se haga referencia a ese notable incremento del SMI para el año 2017 (8%), y que, sin embargo, no se haga referencia alguna a un incremento muy superior y mucho más reciente del SMI que se ha producido este mismo año 2019, en virtud de lo previsto en el Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, que fija el SMI en 900 euros mensuales; de tal forma que, ello supondría un incremento de la cuantía de las prestaciones de RGI mucho mayor, con el consiguiente aumento del gasto por tal concepto.

Ello no obstante, sin perjuicio de los motivos de prudencia y contención del gasto público que se esgrimen en la Memoria, y –sobre todo- sin perjuicio de que entendemos que lo adecuado sería modificar en este punto la regulación sustantiva de las prestaciones de RGI (art. 20 Ley 18/2008, de 23 de diciembre), en el sentido de sustituir la referencia al SMI por otra referencia que se considere oportuna (es de suponer que éste será uno de los aspectos que están siendo objeto de análisis en la actualidad), entendemos que la previsión del anteproyecto encuentra acomodo si tenemos en cuenta que las dos normas estatales reseñadas, por las que se ha incrementado –de forma considerable- el SMI, contienen sendas Disposiciones Transitorias que prevén que *“Dado el carácter excepcional del incremento establecido por este real decreto, las nuevas cuantías del salario mínimo interprofesional que se establece **no serán de aplicación:** ... a) A las normas vigentes a la fecha de entrada en vigor de este real decreto de las comunidades autónomas, de las ciudades de Ceuta y Melilla y de las entidades que integran la Administración local que utilicen el salario mínimo interprofesional como indicador o referencia del nivel de renta para determinar la cuantía de determinadas prestaciones, beneficios o servicios públicos, salvo disposición expresa en contrario de las propias comunidades autónomas, de las ciudades de Ceuta y Melilla o de las entidades que integran la Administración local.*

Disposición Adicional Séptima

La disposición adicional séptima 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 también será de 250 euros mensuales.

c) En el apartado 4 se introduce una previsión transitoria, en virtud de la cual se mantendrá el derecho a la PCV que haya sido concedida con anterioridad a la entrada en vigor de las referidas

disposiciones reglamentarias, hasta su extinción por las causas previstas en el artículo 43 de la Ley 18/2008, correspondiendo su gestión y pago a LANBIDE.

Por último, procede indicar 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 Octava

Esta disposición es idéntica a la recogida en la disposición adicional novena de la Ley 5/2017, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2018, 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 Novena

Esta disposición adicional 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 vienen efectuando 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, mediante resoluciones de la Directora del IVAP.

Disposición Adicional Décima

En relación con esta disposición adicional, en este trámite de control de legalidad se procede reiterar las observaciones y consideraciones realizadas en nuestro informe de legalidad del ejercicio 2018:

“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, 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 que 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 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 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.”

Disposición Adicional Undécima

Esta disposición adicional contempla una convocatoria extraordinaria de concurso de traslados durante el ejercicio de 2020, por parte del Departamento de Educación, para la provisión –con carácter definitivo- de los puestos de trabajo de los Servicios de Investigación y de Apoyo a la Docencia (Berritzegunes).

Tal y como se indica en la Memoria, dicha previsión se justifica por la necesidad de reducir la temporalidad en la cobertura de dichos puestos, posibilitando su provisión definitiva en un plazo breve de tiempo, a través de dicha convocatoria extraordinaria de concurso de traslados.

Disposición Adicional Duodécima

Como novedad, esta disposición adicional viene a crear el Fondo Estratégico de Participaciones Financieras “*FINKATUZ*”, como dotación diferenciada en los presupuestos del Instituto Vasco de Finanzas, cuyo destino será la participación financiera a largo plazo en grandes empresas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y ello con el objetivo de garantizar el arraigo de dichas empresas en Euskadi y su papel como elemento tractor sobre el conjunto del tejido productivo vasco (apartado 1).

El apartado 2 establece la forma de llevar a cabo esa participación financiera, bien directamente a través del Instituto Vasco de Finanzas (IVF), o bien indirectamente a través de una sociedad anónima de capital íntegramente público y titularidad de dicho ente.

El apartado 3 prevé que el IVF deberá aprobar, con carácter previo a la toma de participaciones financieras, los criterios de inversión y desinversión, las pautas de participación en los órganos sociales y para la adopción de acuerdos, y todo ello atendiendo a los principios de transparencia, publicidad y normas de buen gobierno, así como a la normativa europea en materia de ayudas de Estado.

El apartado 4 establece que la adquisición y enajenación de esas participaciones financieras a través del Fondo “*FINKATUZ*” deberá ser autorizada mediante Orden del Consejero/a competente en materia de política financiera, cuando se opte por una gestión indirecta.

El apartado 5 prevé que la gestión de las dotaciones del Fondo “*FINKATUZ*” estará sujeta al control económico-financiero y de gestión previsto en el Texto Refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la CAE (Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre).

Y el apartado 6 prevé que el IVF dará cuenta a la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco de las operaciones realizadas con cargo a dotaciones del Fondo “*FINKATUZ*”, en el plazo de tres meses desde que éstas se produzcan, y que deberá publicar una memoria anual sobre la gestión de dicho Fondo.

Disposición Adicional Decimotercera

Esta disposición es relativa al personal de la UPV/EHU, acordándose prorrogar hasta el 31 de agosto de 2023 el plazo máximo establecido en la Disposición Adicional Novena de la Ley 5/2010, 23 de diciembre, de presupuestos para el año 2011, con el fin de que puedan regularizarse las situaciones previstas en dicha disposición.

La citada Disposición Adicional Novena tenía tres apartados, si bien solamente el primero de ellos contenía una referencia a un plazo máximo. En concreto, el apartado 1 tenía la siguiente redacción:

1.- El profesorado colaborador al que se refiere la disposición transitoria segunda del Decreto 40/2008, de 4 de marzo, sobre régimen del personal docente e investigador de la Universidad del País Vasco, podrá continuar en el desempeño de sus funciones docentes e investigadoras durante el plazo máximo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de esta ley.

El origen de la citada previsión ha de situarse en la disposición transitoria tercera de la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco, que dispuso que, en caso de que este personal (profesor colaborador, que podía ser permanente o temporal) no contara con “*informe positivo de la agencia de evaluación de la calidad correspondiente*”, podía seguir prestando dichos servicios “dentro de sus áreas correspondientes, mientras se resolviera su solicitud ante la Agencia de Evaluación de la Calidad y Acreditación del Sistema Universitario Vasco.”

Posteriormente, la disposición transitoria segunda del Decreto 40/2008, de 4 de marzo, sobre régimen del personal docente e investigador de la UPV/EHU, preveía que los profesores que estuvieran contratados como colaboradores, al amparo de la Ley 3/2004, podrían continuar en el desempeño de sus funciones un periodo máximo de 4 años. Este plazo de 4 años finalizaba el 18 de marzo de 2012, si bien por mor de la disposición adicional novena de la ley 5/2010 de presupuestos para el año 2011 (que traía causa de un Acuerdo entre la UPV/EHU y las organizaciones sindicales) el referido plazo se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2014 y, posteriormente, se amplió el plazo, sucesiva y respectivamente, por la Disposición adicional undécima de la ley 5/2014, de 23 de diciembre, que aprobaba los presupuestos para el ejercicio

2015, hasta el 31 de agosto de 2017, y por la Disposición adicional decimocuarta de la ley 2/2017, de 11 de abril, de presupuestos para el año 2017, hasta el 31 de agosto de 2020. Ahora, con esta nueva previsión del anteproyecto, se vuelve a prorrogar el plazo hasta el 31 de agosto de 2023, tal como hemos indicado.

En la memoria emitida se indica que con dicha disposición se habilita a que el personal docente e investigador que aún no ha regularizado su situación contractual de acuerdo con lo previsto en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco, pueda continuar en el desempeño de sus funciones docentes e investigadoras hasta, como máximo, el 31 de agosto de 2023, de manera que, durante dicho período obtenga las acreditaciones establecidas para su novación contractual en las figuras recogidas en la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco, cumpliendo con los requerimientos que estas figuras exigen.

Como ya se dijo con motivo del último anteproyecto de ley que se informó con esta previsión (Informe Ref.13/2017 IL) *“Aunque la iniciativa se justifica principalmente en una situación que afectaría, en caso de no contemplarse la prórroga, a un colectivo cuantitativamente notable del profesorado universitario, procede subrayar que lo que se planteó como una solución transitoria y coyuntural en 2010, para tres cursos académicos, puede estar convirtiéndose en una regulación consolidada en el tiempo que probablemente requería soluciones normativas más estables, manteniéndose así al abrigo de las vicisitudes de las Leyes anuales de Presupuestos Generales.*

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

Asimismo, como una cuestión de mera técnica normativa procedería señalar que el plazo establecido en la inicial Ley 5/2010, de 23 de diciembre, se encuentra ya modificado (ampliado o prorrogado) por las citadas Ley 5/2014, de 23 de diciembre, y Ley 2/2017, de 11 de abril (además

vigente en este momento), por lo que parecería más adecuado en nuestra opinión hacer referencia a esta tercera Ley y no a la inicial, o cuando menos hacer referencia a las diversas Leyes que hemos mencionado.

G) Examen del contenido: Disposiciones finales.

Disposición Final Primera

Esta disposición final acomete la modificación del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre. Desde la perspectiva de técnica legislativa, podemos decir que su acomodamiento en esta parte final es correcto como propio de una modificación del derecho vigente. Por lo que respecta al contenido, observamos que guarda la suficiente conexión económica para su inclusión en la ley presupuestaria.

En primer lugar, se añade un apartado 3 al artículo 1 de dicho texto refundido, relativo al objeto y ámbito de aplicación, con el fin de adaptar la normativa de las tasas y precios públicos a las novedades incorporadas por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cuya Disposición final undécima modifica la Disposición adicional primera de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, con el fin de aclarar la naturaleza jurídica de las tarifas que abonan los usuarios por la utilización de las obras o la recepción de los servicios, tanto en los casos de gestión directa de éstos, a través de la propia Administración, como en los supuestos de gestión indirecta, a través de concesionarios, como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario. En el caso de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, dicha adaptación afecta a los servicios a embarcaciones deportivas y de recreo, de acuerdo con la recientemente aprobada Ley 2/2018, de 28 de junio, de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco, y a los ingresos del nuevo ente público de derecho privado Euskadiko Kirol Portuak, cuyo inicio de actividades se prevé a lo largo del ejercicio 2020.

A continuación, se incluyen las siguientes modificaciones de las tasas del referido texto refundido:

1) Se modifica el artículo 44, relativo a las exenciones de la tasa por servicios administrativos, con el propósito de generalizar la aplicación de exenciones sin necesidad de precisar y mencionar los registros y censos afectados, y atendiendo también a la regularización de una situación prolongada, dada la no aplicación de esta tasa en muchos casos.

2) Se modifica el artículo 60, relativo a las exenciones de la tasa por los servicios del Boletín Oficial del País Vasco, para extender su aplicación a distintos organismos (Parlamento Vasco, Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, Ararteko, Universidad del País Vasco, Consejo de Relaciones Laborales, Consejo Económico y Social, Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, Agencia Vasca de Protección de Datos) que, por su naturaleza y carácter público, se considera han de beneficiarse de dicha exención. Según señala la Memoria, esta modificación no supone repercusiones recaudatorias significativas.

3) Se añade un número 8 en la tarifa contenida en el artículo 69, relativo a la cuota de la tasa por expedición de títulos y certificados académicos y profesionales, con el fin de incluir el certificado oficial de formación pedagógica y didáctica equivalente, establecido mediante la Orden de 30 de mayo de 2016, de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura. La gestión a realizar por la Administración educativa de estos certificados es similar a la que corresponde al Certificado Euskal Gaitasunaren Agiria (EGA), razón por la cual se ha establecido la misma cuota para este certificado oficial, tanto para los originales como los duplicados, con el importe actualizado al incremento previsto para 2020.

4) Se añade un artículo 86 bis, relativo a las exenciones de la Tasa por expedición del carné Gazte Txartela/Carné Joven, con el fin de potenciar su uso.

5) Se modifica el capítulo VIII del título IV, relativo a la tasa por la tramitación de las solicitudes de evaluación por UNIBASQ-Agencia de Evaluación de la Calidad y Acreditación del Sistema Universitario Vasco, con el fin de modificar el hecho imponible y el sujeto pasivo en relación con la prestación de servicios de evaluación de propuestas de creación de nuevas universidades en la CAPV. El procedimiento de reconocimiento implica encomendar una evaluación de la documentación presentada a UNIBASQ, quien encarga la elaboración de un informe a una Comisión Evaluadora conformada por expertos externos independientes. Ello

requiere de la realización de un exhaustivo análisis, cuyo coste estimado asciende a 8.383 euros. Por otro lado, también se han actualizado los importes conforme al incremento previsto para 2020.

6) Se modifica el capítulo I del título X, relativo a las tasas portuarias, dado que la larga tramitación de la Ley 2/2018, de 28 de junio, de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco, en cuya disposición final primera se ha modificado dicho capítulo I, ha dejado desactualizados algunos importes de las cuotas, así como la redacción de algunos elementos de la regulación de las distintas tasas portuarias que fueron incorporados en distintas leyes de presupuestos. Se trata, por tanto, de modificaciones de carácter técnico, que afectan a aspectos de detalle y no generales. Por estas razones se actualizan los importes de las cuotas de las tasas teniendo en cuenta los incrementos de las mismas aprobados en las Leyes de Presupuestos correspondientes a 2017 y 2018 y en la Ley 2/2019, de 14 de febrero, de medidas presupuestarias urgentes para el ejercicio 2019, así como el incremento previsto para 2020. Del mismo modo, en la Ley de Presupuestos para 2017 fueron incorporados cambios y mejoras de redacción relativos a algunos elementos de la estructura de las tasas portuarias, posteriores al inicio de la tramitación de la Ley 2/2018, que resultan conveniente recuperar y que afectan al hecho imponible de la Tasa T-5, la base imponible de la Tasa T-6 y de la Tasa por ocupación privativa y utilización del dominio público portuario, y la cuota de la Tasa T-5, Tasa T-6, Tasa T-7 y por concesiones.

7) Por último, se añade una nueva disposición adicional segunda a dicho texto refundido, relativa a las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias. A estos efectos, la puesta en marcha del ente público de derecho privado Euskadiko Kirol Portuak, entre cuyos ingresos se encuentran estas prestaciones patrimoniales, conforme a lo previsto en la Ley 2/2018, de 28 de junio, de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco, obliga a la regulación de las correspondientes prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario (tarifas), según lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, tal y como así se pretende también con la adición de un nuevo apartado 3 al artículo 1 de dicho texto refundido, ya señalada anteriormente.

La regulación propuesta es una transcripción adaptada de la regulación de las Tasas T-5, T-7 y T-8, sin cambios reseñables, excepto aquellos que hacen referencia a la sustitución de conceptos tributarios, dado que las tarifas no son tributos. La aplicación de esta tarifa en lugar de

las Tasas T-5, T-7 y T-8, relativas a las embarcaciones de listas sexta y séptima, a los aparcamientos y al suministro de agua y energía eléctrica, no generará cambios en el volumen de ingresos, aun cuando estos pasarán a serlo del ente público y no de la Administración General de la CAPV (alrededor de 3 millones de euros).

Por otra parte, en relación con la aprobación de la tarifa mediante ley y la utilización de la ley de presupuestos a tal fin, cabe hacer las siguientes puntualizaciones.

En primer lugar, en el artículo 31.3 de la Constitución se prevé que *“sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley”*. Las tarifas propuestas, en tanto que prestaciones personales o patrimoniales de carácter público, por tanto, deben ser aprobadas mediante ley.

En cuanto a la utilización de la ley de presupuestos como vehículo para su aprobación, resulta conveniente recordar la jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional (entre otras, STC 116/1994, STC 7/2010, STC 86/2013, STC 108/2015) en relación con los tributos, en el sentido de que las limitaciones establecidas a la ley de presupuestos para crear tributos (artículo 134.7 de la Constitución) no han de extenderse en sus mismos términos a las Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, cuando el Alto Tribunal señala que *“hemos reiterado que el art. 134 CE regula una institución estatal, el presupuesto del Estado, y que como regla general no resulta aplicable a los presupuestos de las Comunidades Autónomas, a las que serán de aplicación las disposiciones de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y de su respectivo Estatuto de Autonomía”* (FJ 3 de la STC 108/2015) o al manifestar que *“la regulación de los elementos esenciales de un tributo por ley de presupuestos en ningún caso puede vulnerar el principio de reserva de ley del art. 31.3 CE. Cuestión distinta es que esa regulación pueda ser contraria, en el caso de las leyes de presupuestos generales del Estado, a lo dispuesto en el art. 134.7 CE, porque este precepto prohíbe crear tributos mediante ley de presupuestos y sólo permite modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva lo prevea. Ahora bien, esta limitación constitucional no resulta de aplicación a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas”* (FJ 3, STC 7/2010, de 27 de abril).

Ahora bien, ni la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), ni el Estatuto de Autonomía del País Vasco, contienen una limitación expresa de similar naturaleza a la establecida en el artículo 134.7 de la Constitución. Por lo tanto, ha de entenderse que la aprobación de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias (tarifas) mediante la ley de presupuestos respeta el principio de reserva de ley (artículo 31.3 de la Constitución), al tiempo que no existiendo limitación estatutaria expresa pueden ser aprobadas utilizando este vehículo normativo de aprobación.

Disposición Final Segunda

a) Consideración previa

Esta disposición contiene una modificación de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, dirigida exclusivamente al conocido como canon del agua.

Son diez las modificaciones operadas sobre el Capítulo VIII del régimen económico-financiero, y afectan a aspectos sustanciales del impuesto:

- La primera altera el destino o afección del impuesto para un único supuesto, el del art. 43.1.d Ley de Aguas, que se concreta más.

- La segunda modifica el momento de devengo del impuesto (art. 44).

- La tercera, de gran impacto, modifica el hecho imponible del tributo, que pasa de repararse en el consumo del agua a constituirlo las captaciones y entradas de aguas continentales en la CAPV (art. 45). Ello conlleva una importante configuración que lógicamente ha afectado al régimen de devengo, exenciones, sujetos pasivos, bonificaciones o cálculo de la base imponible, entre otros.

- La cuarta concreta una serie de supuestos no sujetos al impuesto, antes no contemplados (art. 46)

- La quinta aúna en un único artículo las exenciones y las bonificaciones, con importantes modificaciones en las actividades previstas (art. 47).

- La sexta modifica las personas sujetas, que pasan de ser los usuarios del agua en baja, a las personas que realicen captaciones o entradas de aguas continentales para su utilización o consumo en la CAPV (art. 48.2).

- La séptima altera el total del cálculo de la base imponible (art. 49).
- La octava reduce a la mitad el tipo de gravamen (art. 50.1).
- La novena prevé el nuevo régimen de gestión del tributo (art. 51), que se hará por URA.
- La última sustituye el régimen de declaración y liquidación.

Estas modificaciones son de tal calado que, en nuestra opinión, se puede decir que presentan un impuesto distinto del vigente contenido en la Ley Vasca de Aguas. Sin embargo, esta modificación no viene acompañada de la necesaria justificación, pues entendemos insuficiente para dar cuenta de aquélla la que se contiene en la memoria explicativa.

Además, como hemos dicho al principio de este informe, aunque la ley de presupuestos tiene su propio procedimiento de elaboración, se debe recordar que la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de disposiciones de carácter general (LPEDG) es de aplicación en aquellos supuestos en que se contengan normas jurídicas que innoven el ordenamiento y entre las que incluye expresamente las que adopten la forma de Ley, como es el caso que nos ocupa.

En efecto, si estuviéramos ante una ley que modificara la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, habría que adecuarse a los trámites propios de la elaboración de disposiciones de carácter general, y a la vista de las previsiones de la LPEDG, las carencias de la tramitación son sumamente relevantes.

Así, no consta que haya existido un trámite de consulta ni de participación pública ni que se haya realizado la memoria económica a que se refiere el artículo 10.3 de la LPEDG.

Por otra parte, no contamos con un informe de la Agencia Vasca del Agua a quien compete “El estudio e informe sobre la aplicación de cánones o tributos de conformidad con la normativa en vigor” (artículo 7.i. de la Ley 6/2004).

Tampoco ha emitido informe del Consejo Vasco del Agua que *“es el órgano deliberante y de asesoramiento de la agencia en régimen de participación, y estará integrado por representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de las diputaciones forales, de*



los entes locales, del Estado, de las usuarias y usuarios y de las asociaciones de defensa de la naturaleza” (artículo 11.7) y a quien corresponde “c) *Elaborar con carácter preceptivo informes sobre los proyectos de disposiciones generales que afecten al ámbito hidrológico*” (artículo 14).

Evidentemente, somos sabedores de la doctrina de la COJUA sobre la tramitación de los anteproyectos de ley y la diferente repercusión que pueden tener la ausencia de informes o de la participación de los representantes de los intereses públicos y privados respecto de la normas reglamentarias, porque como reiteradamente ha indicado el citado órgano consultivo: *“En definitiva, en tanto se mueva dentro de los márgenes que dichas normas superiores establecen, las opciones del legislador y del Gobierno que activa su discusión iniciando el procedimiento legislativo, no se prestan a una valoración jurídica equiparable a la que se aplica a las iniciativas reglamentarias. De ahí, también, que, salvo en los casos en los que la CE, el EAPV o, en ocasiones, las leyes orgánicas prevean algo al respecto, la valoración de los trámites y de las consultas que se evacuen en la preparación de los Anteproyectos de Ley y las consecuencias jurídicas de su forma de realización sean radicalmente distintas a las de los reglamentos. Por ello, si en éstos, la defectuosa tramitación, la falta de audiencia o de participación de intereses públicos y privados puede llegar a incidir sobre la validez de cada producto normativo, no ocurre lo mismo con los repetidos Anteproyectos de Ley que sólo de los indicados casos excepcionales pueden verla comprometida si es que, además, ello afecta limitativamente a la formación de la voluntad parlamentaria (STC 108/1986).*

Ahora bien, dicho esto, como puso de manifiesto la COJUA con motivo del examen del anteproyecto de la ley de aguas que ahora nos ocupa (dictamen 76/2004, párrafos 33 a 36):

“33. En este caso, considerando la naturaleza de la regulación pretendida, que viene a establecer, como uno de sus contenidos fundamentales, un nuevo régimen económico-financiero del agua, que tiene, por tanto, una clara dimensión económica, se constata la importancia de ese estudio económico; lo que conlleva la necesidad de que la reflexión y el estudio del alcance y los condicionantes derivados de tal repercusión se expresen sucintamente en la Memoria.

34. Se trataría de plasmar la combinación óptima de los distintos mecanismos que permitan alcanzar el principio de recuperación del coste “incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos” y para ello es necesario contar con los datos más precisos posibles, que han de servir para justificar las vías de actuación



que establece el Anteproyecto, y en particular, el porqué de la introducción en ese régimen de una nueva figura impositiva, como es el canon del agua.

35. Sería, igualmente, muy oportuna la indicación de la proyección del impacto socio-económico que tendrá su recaudación para así valorar las razones sociales, económicas o medioambientales de las distintas exenciones y bonificaciones con las que se configura.

36. Todo ello para propiciar el adecuado cumplimiento de la LPEDG que, como señala en su Exposición de Motivos, al aplicar a la redacción de las leyes en el seno del ejecutivo la misma metodología que a las disposiciones reglamentarias persigue contribuir positivamente **“...a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone”**.

Pues bien, no contamos con datos esenciales en relación con la modificación que se propone.

Por tanto, y si bien estas observaciones no pueden conllevar un informe negativo de legalidad sobre la modificación propuesta, sí deben de alertar sobre los posibles efectos negativos de la aplicación de un producto normativo cuyo concreto alcance y repercusión desconocemos.

b) Posibilidad normativa de la modificación

En cuanto a la posibilidad de que la presente modificación se pueda realizar a través de la Ley de Presupuestos, valga la cita de la jurisprudencia constitucional expuesta con la disposición final primera para afirmar que cabe la modificación del tributo que nos ocupa por ley de presupuestos.

También rechazamos en este punto la existencia de obstáculos competenciales a la creación de tributos propios autonómicos, tal y como ha confirmado el TC recurrentemente, por lo que nos ceñimos a continuación al análisis de las modificaciones operadas.

Como indicó la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi al dictaminar el anteproyecto de la Ley de aguas, *“El canon del agua se configura como un impuesto de naturaleza extrafiscal o con fines no fiscales, aunque también es evidente que con el mismo no se persigue tanto la*

erradicación total del consumo de agua (lo cual sería absurdo) como su reducción o mantenimiento dentro de ciertos límites, y asimismo, una compensación, en términos económicos, destinada a financiar las medidas de contención o reparación del daño que ese consumo, dada la imprescindibilidad del recurso para la vida humana, provoca en el medio ambiente” (párrafo 179 Dictamen 76/2004)

Y en este sentido, la STC 85/2013, de 11 de abril, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de dicha Ley 1/2006, y que analizó este tributo, lo definió en los siguientes términos: *“un impuesto ambiental de naturaleza extrafiscal con el que se persigue incentivar el uso eficiente del agua”*.

Estamos, por tanto, ante un tributo autonómico de carácter ambiental y cuyos ingresos están afectados a la protección y defensa de la calidad de las aguas como parte del medio ambiente (art. 43), para una mejor consecución de los planes hidrológicos en ámbitos muy concretos definidos por el legislador. Se trata así de lo que la doctrina denomina una exacción parafiscal y que está sometida al principio de reserva de ley (art. 31.3 de la Constitución).

Tampoco parece que con esta modificación pudiera renacer un conflicto por una doble imposición prohibida en relación a las tasas municipales, por infracción así del art. 6.3 LOFCA.

En efecto, varios fueron los motivos en los que se fundaba el recurso que dio lugar a la STC 85/2013 contra el canon vasco del agua, y en uno de ellos, se denunciaba un conflicto competencial por doble imposición prohibida por el artículo 6.3 LOFCA, en concreto por gravar una actividad (el consumo de agua) que se decía coincidente con el hecho imponible de las tasas municipales por prestación del servicio de agua.

En su sentencia, el Alto Tribunal desestimó el recurso (en lo que nos interesa ahora en el FJ 4), conforme a los siguientes argumentos:

“su hecho imponible no aparece ningún servicio administrativo u ocupación del dominio público con carácter principal, sino que lo que se grava, primordialmente, es la capacidad económica puesta de manifiesto por el uso del agua, junto al daño ambiental. Se trata, como ya



hemos advertido, de un impuesto ambiental de naturaleza extrafiscal con el que se persigue incentivar el uso eficiente del agua. A diferencia de la tasa municipal ofrecida como contraste, en el canon del agua no media actividad administrativa de carácter prestacional, en este caso habría de realizar la Agencia Vasca del Agua, entidad a la que corresponde la gestión del tributo de acuerdo con lo establecido en el artículo 51.1 de la Ley de aguas del País Vasco, sino que se grava la afección que el uso consuntivo del agua ocasiona en el medio ambiente

(...)

Lo expuesto permite concluir que no existe la alegada identidad entre la tasa municipal por distribución de agua y el impuesto autonómico creado por la Ley del Parlamento Vasco 1/2006, de 23 de junio, de aguas, pues entre una y otro existen diferencias en punto a su naturaleza tributaria y al hecho imponible que gravan. Además, el denominado canon del agua no grava cualquier consumo de este recurso sino solamente aquel que no satisfaga los criterios de sostenibilidad definidos por el legislador autonómico [en el caso del uso doméstico, el consumo que supere los 130 litros por persona y día, quedando exentos los consumos inferiores por disponerlo así el art. 46.a) de la Ley de aguas del País Vasco]. Esos criterios de sostenibilidad se proyectan, por otro lado, en la regulación legal de las bonificaciones pues, de nuevo frente a lo aducido por los Diputados promotores de este recurso de inconstitucionalidad, no son susceptibles de bonificaciones cualesquiera usos agropecuarios e industriales sino sólo aquellos en los que se utilicen «las mejores técnicas disponibles» y que contribuyan al «uso sostenible y al ahorro del agua, a la racionalización en el uso del recurso» o bien «a la mejora de la calidad de las aguas y, en general, de su contribución a los objetivos de la planificación hidrológica» (art. 47).

La nueva regulación presenta un hecho imponible distinto al contemplado por el TC en esa ocasión. Con la redacción actual, como dijo el TC, “*se grava la afección que el uso consuntivo del agua ocasiona en el medio ambiente*”; ahora, con la nueva propuesta, podemos contemplar que se grava la afección que tiene la captación de aguas continentales para utilización o consumo (art. 45.1) y la entrada de aguas continentales procedentes de fuera de la CAPV para su utilización y consumo aquí (art. 45.2).

Aunque son distintas las actividades sujetas, creemos que siguen concurriendo los elementos esenciales que la configuran como un impuesto autonómico que regula las aguas desde una perspectiva eminentemente ambiental (tributo ecológico): no grava la prestación de servicios

por las administraciones públicas, sino las captaciones que el legislador no considera conformes a criterios de sostenibilidad, por lo que se encuentran no sujetos, exentos o muy bonificados supuestos como la reutilización del agua en la industria, la captación de volúmenes inferiores a 200 metros cúbicos, los supuestos en los que se devuelven las aguas al medio, o la captaciones para usos agropecuarios cumpliendo el Código de Buenas Prácticas Agrarias, por citar algunos ejemplos.

Por ello, entendemos que, al igual que antes, tampoco ahora concurre una doble imposición con la tasa municipal de aguas (art. 6.3 LOFCA).

Además, también consideramos respetuosa esta modificación con la autonomía municipal en los términos previstos en el art. 17.1.15 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. Y también es respetuosa con la facultad tributaria de los órganos forales.

Al respecto, entendemos plenamente aplicable a esta modificación lo que se recogió en el FJ 5 de la meritada STC 85/2013, a la que nos remitimos en su integridad, y que concluyó que “la creación del canon del agua no ha supuesto una vulneración de la autonomía local de los municipios del País Vasco ni una limitación indebida de las potestades tributarias de los territorios históricos” (FJ 5.a).

Disposición Final Tercera

La disposición final tercera procede a modificar el artículo 13 de la Ley 6/1992, de 16 de octubre, del Impuesto sobre el Juego del Bingo y del recargo de la tasa sobre el juego que se desarrolla mediante máquinas o aparatos automáticos aptos para la realización de juegos de azar.

Nada hay que oponer a la presente modificación.

Disposición Final Cuarta

La disposición final cuarta modifica la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de retribuciones de altos cargos, añadiendo un nuevo apartado 4 a su artículo segundo, en relación con el percibo de

retribución en concepto de antigüedad, siempre y cuando no tuvieran reconocida la percepción de trienios por su condición de personal funcionario, estatutario o laboral de cualquier Administración Pública.

De nuevo, no encontramos problemas de técnica normativa para su enclave y tampoco parece que su contenido no se pueda incluir en el anteproyecto.

Disposición Final Quinta

La disposición final quinta 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 3).

Disposición Final Sexta

La disposición final sexta está destinada a señalar la entrada en vigor de la Ley, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco, con la excepción, que ya hemos comentado anteriormente, de las modificaciones que incorpora la disposición final segunda.

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 2020.