



## INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE EUSKADI PARA EL EJERCICIO 2016

---

94/2015 IL

### I. INTRODUCCION

Por el Departamento de Hacienda y Finanzas, se solicita de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el Anteproyecto de Ley de referencia.

Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Administración Pública y Justicia, se emite el presente informe, en virtud de las funciones encomendadas a dicho Departamento por el artículo 6.1 h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, así como en base a las competencias atribuidas a la citada Dirección, por el artículo 11.1 a) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia. En ese sentido, 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 producto 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 2016 en los términos que establece la propia ley.

El texto del anteproyecto se articula en cinco títulos distribuidos en capítulos, treinta y tres artículos, once disposiciones adicionales, tres disposiciones finales y cuatro anexos (no se ha aportado el anexo II correspondiente a los presupuestos de las sociedades públicas; anexo que se cita en la memoria), con una estructura y sistemática similar a la de las leyes presupuestarias relativas a ejercicios anteriores. El texto remitido, sin embargo, no aporta 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, procediendo el artículo 1 a la aprobación de los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2016, 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, en el que nuevamente no se recoge ninguna previsión respecto del programa plurianual de inversión e infraestructuras. Los artículos siguientes se refieren a la aprobación de los presupuestos de los siguientes organismos y entidades, a saber: Organismos Autónomos (artículo 3); Entes Públicos de Derecho Privado (artículo 4); Sociedades Públicas (artículo 5); Fundaciones del Sector Público de la CAE (artículo 6); Consorcio del Sector Público de la CAE Haurreskolak (artículo 7); 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**, formado por dieciséis artículos del 11 al 26, agrupados en cuatro Capítulos, se estructura conforme a la sistemática que establece para el estado de gastos el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes sobre Régimen Presupuestario de Euskadi (TRLRPE), en sus artículos 18 a 33. Así, el Capítulo I (artículos 11 a 13) recoge las especialidades que para los créditos de pago, créditos de compromiso y plantillas presupuestarias regirán durante el ejercicio 2015; el Capítulo II (artículos 14 a 18) establece las reglas para las modificaciones de créditos; el Capítulo III (artículos 19 a 25) regula el régimen de retribuciones y haberes pasivos del personal, así como los requisitos para la firma de Acuerdos de condiciones de trabajo y convenios colectivos, y suspensión parcial de los existentes; el capítulo IV (artículo 26, completado por el Anexo IV) establece el módulo económico de sostenimiento de los centros educativos concertados.

El **Título III** integra en los artículos 27 a 29, agrupados en dos Capítulos, las disposiciones relativas a los ingresos, sometidos en la CAE a un régimen específico derivado de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (en adelante, LTH). El artículo 27 contempla la aportación general de las Diputaciones Forales para el ejercicio 2016, calculada de conformidad con la metodología establecida en la Ley 2/2007, de 23 de marzo, actualmente prorrogada y los acuerdos adoptados por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. El artículo 28 recoge los coeficientes de aportación que corresponden a cada territorio histórico. El artículo 29 se destina a la modificación de determinadas normas de carácter tributario, en concreto las relativas a las tasas, cuya regulación se contiene en el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre.

El **Título IV** contempla en sus artículos 30 y 31 las normas de autorización de gasto y contratación que regirán para el ejercicio 2016.

El **Título V**, artículos 32 y 33, se destina a establecer las obligaciones de información del Gobierno al Parlamento Vasco.

El Anteproyecto integra once 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 tres disposiciones finales, entre las que se incluyen las modificaciones legislativas que el texto incorpora y que serán objeto de un análisis en el presente informe y que se refieren en este ejercicio a algunas modificaciones en tasas reguladas del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la CAE, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre; la segunda disposición final contiene la autorización al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley; y la tercera 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.

## **B) Tramitación**

La elaboración del Anteproyecto de Ley se ha realizado 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.

En este sentido, es preciso señalar que el texto elaborado por el Departamento de Hacienda y Finanzas se nutre, junto a las propias estimaciones de dicho Departamento, de la información y documentación suministrada por el resto de Departamentos del Gobierno y sus organismos dependientes, y demás entes afectados, en base a las directrices económicas y técnicas, remitidas por el Gobierno a dichos órganos, de conformidad con lo establecido en los artículos 58 y 59 del TRLRPE.

Partiendo de tal consideración inicial, el examen del procedimiento seguido en la elaboración del Anteproyecto se efectúa 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 adjunta como elementos básicos en la tramitación de la disposición los siguientes documentos relevantes:

- La Orden del Consejero de Hacienda y Finanzas, por la que se da inicio al procedimiento para la elaboración del anteproyecto de ley, junto con la memoria inicial que la acompaña.
- La Memoria de la Dirección de Presupuestos, relativa a la elaboración del Anteproyecto de Ley, que analiza de forma rigurosa: (I) Los antecedentes normativos y doctrinales; (II) El título competencial habilitante; (III) El régimen jurídico aplicable a las leyes de presupuestos generales; y (IV) El contenido de la norma a través de un análisis de su articulado y de las novedades que incorpora.
- Informe del Servicio Jurídico del Departamento de Hacienda y Finanzas (artículo 7.3 LPEDCG).
- La Orden del Consejero de Hacienda y Finanzas, por la que se realiza la aprobación previa del Anteproyecto de Ley.

Tal y como se refleja en la Orden de inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, y de conformidad con lo dispuesto en la LPEDCG, con carácter previo a su aprobación por el Gobierno, deben realizarse los trámites que se señalan a continuación:

- Aprobación previa de la norma, de acuerdo con el artículo 7.1 de la Ley 8/2003, en texto bilingüe, en euskera y castellano, dando cumplimiento al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013.
- Evaluación del Departamento de Hacienda y Finanzas e informe de impacto de género de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, conforme lo establecido en la Ley 4/2005, de 18 de febrero, de Igualdad de Mujeres y Hombres, e informe de normalización del uso del euskera del Departamento de Educación Política Lingüística y Cultura, previsto en el Decreto 233/2012, de 6 de noviembre (artículo 11 LPEDCG).
- Informe de la Comisión Permanente de la Junta Asesora de la Contratación Administrativa, en relación con la Disposición Adicional quinta.
- El expediente ha de completarse con la emisión del informe de la Oficina de Control Económico (artículo 11 LPEDCG), en relación con los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la CAE, que regulan la modalidad de control económico-normativo.

La tramitación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley se ha llevado a cabo mediante la aplicación informática desarrollada para la tramitación electrónica de disposiciones de carácter general, 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.

Asimismo, el Departamento de Hacienda y Finanzas, deberá enviar y someter al acuerdo del Gobierno, junto al Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales, la documentación enumerada en los artículos 60 y 61 de TRLRPE.

A la vista de lo expuesto, examinada la documentación aportada en el expediente administrativo y las actuaciones llevadas a cabo en el tramitación del Anteproyecto de Ley, una vez completada ésta con los informes y trámites a los que se refiere el apartado anterior del presente informe, se puede concluir que dicha tramitación se ajustará a lo previsto 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.**

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

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

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

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

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

El Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la CAE no suscita duda alguna en orden a la identidad del contenido mínimo e indisponible de la norma, referido a todas las previsiones de ingresos y gastos que materializan para el ejercicio 2016 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 (I) del examen de la normativa vigente en la CAPV sobre la

materia presupuestaria (en síntesis, artículo 25.1 en relación al artículo 44, ambos del Estatuto de Autonomía para el País Vasco; los artículos 5 y 6 del 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); (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 una regulación de este tipo origina (STC 65/1990. FJ 3).

En relación con esta cuestión, el artículo 6.2 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (LPOHGVPV), señala que *“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 siguientes disposiciones:

- 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 5/2014, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2015.
- 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.
- 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.
- Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016.

Junto a las normas mencionadas, debe citarse igualmente un extenso listado de disposiciones legislativas y reglamentarias que afectan o inciden en alguna medida en el contenido del anteproyecto, y que se enumeran en la memoria justificativa que se adjunta, 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 2016”.**

**a.1)** En el Título I se aprueban los Presupuestos Generales de la C.A.E. para el ejercicio 2016, 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 C.A.E. incluyen el presupuesto de la Administración General de la C.A.E. (artículo 2); de sus Organismos Autónomos (artículo 3), incorporando para 2016 los presupuestos correspondientes al Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, creado por Ley 4/2014, de 27 de noviembre; de los Entes Públicos de Derecho Privado (artículo 4); de las Sociedades Públicas (artículo 5), remitiéndose para ello al Anexo II; de las Fundaciones del sector público (artículo 6); del Consorcio Haurreskolak (artículo 7); y del Ente Público Radio Televisión Vasca y sus Sociedades Públicas (artículo 8).

**a.2)** Por su lado, el artículo 9 del Anteproyecto 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 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

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

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

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

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 que se rijan por el derecho privado, señalando en ese sentido que, aunque el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, en referencia al contenido de las Leyes de Presupuestos, circunscribe dicho mandato a las entidades que se rigen por el derecho público, el artículo 6, que también hace mención al endeudamiento, es más amplio en ese sentido. Por otra parte, esta regulación es respetuosa con los acuerdos de estabilidad presupuestaria alcanzados con la Administración del Estado, en el seno de la Comisión Mixta del Concierto Económico.

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



Lo más relevante en este Título II hace referencia al establecimiento con carácter general de un incremento del 1 por ciento en las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con respecto de las establecidas en 2015, lo que supone un distanciamiento de las medidas que se adoptaron a partir de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, que aprobó los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2011, con la finalidad de reducir el gasto público y colaborar en la reducción del déficit.

No obstante, en los artículos 19.13 y 25 del anteproyecto se mantiene la suspensión de la aplicación de los Acuerdos de condiciones de trabajo en los términos necesarios para la correcta aplicación de las medidas de carácter retributivo recogido en el presente anteproyecto de ley y que afectan tanto al incremento de las retribuciones como a la suspensión de las primas y/o indemnizaciones por jubilación voluntaria, permisos de reducción de jornada sin disminución retributiva, jubilaciones voluntarias...

Los **artículos 11** (*“Créditos ampliables y medios de financiación”*) y **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 la anterior Ley de Presupuestos, sin introducir modificación alguna, aparte de las referencias al año 2016, por lo que nos remitimos a las observaciones realizadas con respecto a las leyes presupuestarias de ejercicios anteriores, de modo que en nuestro informe del pasado ejercicio señalábamos lo siguiente:

*“El **artículo 13** mantiene básicamente la misma redacción que la anterior Ley de Presupuestos, pero introduce algunas modificaciones que merecen comentario aparte. Así, en el **apartado 4** se contemplan algunas excepciones al principio general de congelación de plantillas enunciado en los apartados anteriores, en el sentido de que hay determinados supuestos (modificaciones de RPT por traspaso de competencias, creación de nuevos órganos, etc.) en los que, para la creación de nuevas dotaciones no será necesaria la previa amortización de dotaciones ya existentes por un coste anual bruto equivalente; la modificación que se introduce consiste en añadir a esos supuestos excepcionales el de **“la consolidación de puestos o plazas de carácter estructural”**.”*



*Dicha modificación parece justificada. Supongamos, por ejemplo, el caso de trabajadores que, en virtud de sentencia, son declarados laborales indefinidos. Por un lado, la forma de solventar a futuro esa situación es aflorando (creando) los correspondientes puestos -de carácter estructural- en la RPT, para cubrirlos de forma reglamentaria (en un concurso u OPE); y, por otro lado, dicha consolidación de puestos de carácter estructural no supone un incremento presupuestario, dado que dicho puesto ya tendría con anterioridad la consiguiente cobertura presupuestaria, bajo un contrato de obra o servicio determinado u otra fórmula –declarada en fraude- similar.*

*El apartado 5 prevé que el Consejo de Administración de Osakidetza podrá aprobar nuevos puestos funcionales en las plantillas de personal, como consecuencia de la apertura o reorganización de servicios, y siempre que cuente con la adecuada financiación, debiendo ajustar su plantilla al número máximo de efectivos que determine el Consejo de Gobierno. Entendemos que dicha previsión constituye una concreción específica para Osakidetza de los supuestos excepcionales previstos en el reseñado apartado 4 de este mismo artículo 13.*

*En el apartado 6 se recoge una autorización al Departamento de Hacienda y Finanzas para realizar las modificaciones presupuestarias que sean necesarias, en los créditos de gastos de personal, para su ajuste a las alteraciones de las plantillas que resulten aprobadas con arreglo a lo dispuesto en el propio artículo 13.*

*Para finalizar el análisis de este artículo 13, en el apartado 7 se prevé que el incremento de las dotaciones de personal de los entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, fundaciones y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma cuyos presupuestos estén incluidos en la presente Ley de Presupuestos, deberá ser autorizado conforme a las reglas recogidas en el propio artículo 13; previsión que ya venía recogida en las anteriores leyes presupuestarias.”*

Por su parte, el **artículo 14** (“Régimen de transferencias de créditos. Otras modificaciones”), el **artículo 15** (“Créditos de personal”), **artículo 16** (“Créditos para gastos de funcionamiento”), y el **artículo 17** (“Créditos para transferencias y subvenciones para operaciones corrientes y de capital”), tampoco contienen modificaciones que hayan de ser objeto de examen en el presente informe.

En relación con el **artículo 18** (*“Variaciones de los presupuestos”*), en el anteproyecto se añade un nuevo supuesto respecto de la regulación establecida en 2015. En dicho ejercicio el Departamento de Hacienda y Finanzas podía autorizar las variaciones de los presupuestos de los entes públicos de Derecho Privado, de las sociedades públicas y de las fundaciones del sector público de la CAE cuando ello se producía como consecuencia de planes, programas y actuaciones significativas aprobadas por el Gobierno. Ahora, como novedad, se incluye la previsión para que el Consejo de Gobierno autorizará aquellas modificaciones en los Presupuestos del Instituto Vasco de Finanzas derivadas de la financiación otorgada por el Banco Europeo de Inversiones para su aplicación en el establecimiento de líneas de financiación destinadas a la promoción de la actividad económica de la CAE.

En cuanto al **artículo 19** del Anteproyecto contempla, como y se ha señalado, el incremento del 1% de las retribuciones del personal que preste servicios en el sector público dependiente de la Administración General, en relación con las vigentes a 31 de diciembre de 2015.

El incremento retributivo afecta a los siguientes grupos de personal:

- Personal funcionario de carrera e interino, de la Administración General de la Comunidad Autónoma, 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 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 sometido a régimen laboral (apartado 10).
- Lehendakari, consejeros, altos cargos y asimilados (apartado 13).
- Personal eventual (apartado 14).

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

En relación con el régimen retributivo de los funcionarios públicos, procede recordar, tal y como se menciona en la Memoria que obra en el expediente, la vinculación de las normativas autonómicas en esta materia con los preceptos básicos contenidos en la Ley 7/2007, de 2 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (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 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"*.

En este sentido, el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016, dispone en su artículo 19.2 que *"en el año 2016, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 1 por ciento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2015, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo"*.

Por consiguiente, de acuerdo con lo anterior y con la doctrina derivada de la STC 222/2006, de 6 de julio, se ha incluido dicho incremento máximo en relación con las retribuciones básicas. Adicionalmente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 79.1.a) de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, y en el artículo 74.1.a) de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, se fija la cuantía anual de los complementos de destino del personal funcionario (artículo 19.8) y de la Ertzaintza (artículo 21.1)

Se dispone, igualmente, que las restantes retribuciones complementarias experimentarán un incremento del 1 por ciento con respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2015. Las únicas excepciones al incremento retributivo de estas



retribuciones complementarias son las previstas en los apartados 4 y 9 del artículo 19. Así, en el primero de ellos (apartado 4) se admiten posibles incrementos retributivos como consecuencia de *“la adecuación de las retribuciones complementarias que con carácter singular y excepcional resulten imprescindibles por una modificación en el contenido del puesto de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo”*; excepciones que constituyen una reproducción de las previsiones básicas del Estado. Ahora bien, este apartado 4 incluye una segunda excepción, referida *“a la aplicación de los sistemas de organización y clasificación de puestos de trabajo, incluyendo la aplicación de éstos al personal que acceda o haya accedido a las administraciones públicas vascas en virtud de transferencias, o de la adecuación de las particularidades sectoriales derivadas de la periodificación, reestructuración o adaptación de los conceptos retributivos a la nueva estructura retributiva”*. Pese a no constituir una innovación en el presente anteproyecto en relación con las anteriores leyes presupuestarias, la viabilidad jurídica de la misma debería estar mejor argumentada en la memoria que acompaña al anteproyecto, ya que al parecer la misma no constituye una previsión básica del Estado.

El apartado 9, por su parte, recoge otra salvedad al tope máximo de incremento del 1% vinculada a *“aquellas modificaciones que se deriven de la variación del número de efectivos asignados a cada programa, del grado de consecución de los objetivos fijados para el mismo y del resultado individual de su aplicación”*, previsión ésta que no constituye novedad alguna con respecto a años anteriores. Ahora bien junto con la anterior se introduce la posibilidad de superar el citado tope cuando se produzca *“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”*.

Dicha previsión merece algunas consideraciones. En primer lugar, es obligado poner de manifiesto la falta de claridad y ambigüedad de la redacción utilizada, que no permite saber con exactitud a qué tipo de procesos de evaluación se refiere, aunque hay que suponer que hace referencia a procesos de evaluación de puestos de trabajo, de funciones, o de trabajo desempeñado, esto es, a procesos que van a tener unos efectos económicos en las retribuciones del personal en cuestión. Es más, al exigirse que dichos procesos de evaluación se encuentre iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley (1 de enero de 2016), habrá que concluir que a la fecha del presente informe dichos procesos se encuentran ya iniciados, de modo que la memoria obrante en el expediente

podría haber precisado cuáles son dichos procesos, extremo éste que no consta en el expediente remitido.

Por otra parte, no resulta fácil concluir si la citada previsión, incluida como novedad en el anteproyecto, recoge un supuesto distinto al contemplado en el apartado 4, cuando admite posibles incrementos retributivos como consecuencia de *“la adecuación de las retribuciones complementarias que con carácter singular y excepcional resulten imprescindibles por una modificación en el contenido del puesto de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo”*.

En lo referente al personal laboral el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016, dispone que *la masa salarial del personal laboral, que se incrementará en el porcentaje máximo previsto en el apartado dos de este artículo (es el referido al personal no laboral), está integrada por el conjunto de las retribuciones salariales y extrasalariales y los gastos de acción social devengados por dicho personal en 2015, en términos de homogeneidad para los dos períodos objeto de comparación*.

Como consecuencia de lo anterior, el apartado 10 del artículo 19, referido al personal laboral de 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, señala igualmente que su masa salarial no podrá experimentar un incremento superior al 1% con respecto a la establecida en el ejercicio 2015. Esta previsión tiene una única excepción, en este caso, que es la derivada de la modificación en el contenido del puesto de trabajo, de la variación del número de efectivos asignados a cada programa, del grado de consecución de los objetivos fijados al mismo, o de la modificación de los sistemas de organización del trabajo o clasificación profesional.

Igualmente se ha introducido un nuevo apartado 12 para precisar que las variaciones de la masa salarial se calcularán en términos de homogeneidad para los dos períodos objeto de comparación, en lo que respecta tanto a efectivos de personal y antigüedad del mismo como al régimen de jornada, trabajo y resto de condiciones laborales.

Asimismo el anteproyecto especifica qué se ha de entender por masa salarial, y los conceptos que no han de incluirse en ella (Las prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social; las cotizaciones al sistema de la Seguridad Social a cargo del

empleador; las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones o despidos; las indemnizaciones o suplidos por gastos que hubiera realizado el trabajador), tarea ésta en la que también se efectúa una remisión al Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016.

Igualmente, el apartado 11 del anteproyecto que se examina dispone que la distribución y aplicación individual de la masa salarial, incluido el incremento previsto, se producirá a través de la negociación colectiva, previsión similar a la contenida también en el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016, en su artículo 24.

El apartado 13 del referido artículo 19 del Anteproyecto, mantiene la suspensión de efectos e inaplicación de todo tipo de acuerdos, convenios y pactos suscritos por la Administración General de la Comunidad Autónoma, los organismos autónomos, los entes públicos de derecho privado, las sociedades públicas y las fundaciones y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma, si bien precisando que ello se producirá cuando de su aplicación se deriven incrementos retributivos superiores al 1%. También se ha mantenido para el ejercicio 2016 la previsión, ya incluida en el presente ejercicio, relativa a que *“quedarán también suspendidos en su aplicación los artículos y cláusulas en los que se regulan primas, indemnizaciones y cualquier tipo de prestación económica compensatoria de la jubilación voluntaria, cualquiera que fuera su denominación”*.

Por lo demás, idéntica previsión de incremento retributivo se establece para el lehendakari, consejeros y consejeras, altos cargos y asimilados (apartado 13), así como para el personal eventual (apartado 14).

Por su parte, en el artículo 20 se mantiene la previsión de adelanto del abono de las pagas extraordinarias de junio y diciembre de 2016 a los primeros días de los meses de enero y julio, respectivamente, con lo que se reproduce la medida adoptada en las últimas Leyes de Presupuestos, siendo su importe el especificado en el artículo 19.7 del anteproyecto. Se recomienda, en todo caso, la mejora de la redacción del artículo en la referencia que se efectúa al “personal de designación política”.

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

De igual forma, el artículo 23, sobre retribuciones del personal directivo de los Entes Públicos de Derecho Privado, Sociedades Públicas y Fundaciones del sector público, contempla idéntica previsión de incremento retributivo, con las excepciones que se indican.

Finalmente, el artículo 25 recoge una previsión de suspensión de Acuerdos, Convenios y/o Pactos en los términos necesarios para la correcta aplicación de las medidas de carácter retributivo previstas en la Ley, que es complementario, si no repetitivo, a lo ya establecido en el artículo 19.13 del anteproyecto.

En el capítulo IV del Título II, relativo al “Estado de gastos”, se regula el “Módulo económico de sostenimiento de los Centros Educativos Concertados”, remitiendo el artículo 26 del Anteproyecto al anexo IV, en el que se recogen, con el carácter de máximos, 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. Esta regulación trae causa en 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.

En el texto del anteproyecto remitido no se recogen los diferentes importes de los módulos dado que, a fecha de hoy, aún se encuentra pendiente la determinación de su cifra definitiva. En todo caso, la determinación de los correspondientes módulos con carácter previo al Consejo de Gobierno es relevante, máxime cuando, al tener un contenido subvencional, sería conveniente que tal determinación fuese acompañada de un informe técnico motivado, en el que se contemplaran las variables técnicas, económicas y financieras que se han tenido en cuenta para la determinación del módulo, sobre la base de valores medios de mercado estimados para la realización de la actividad, en aplicación de lo establecido en ese sentido por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Igualmente, en dicha determinación se tendrá que tener en cuenta lo previsto en el Decreto 293/1987, de 8 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Concursos Educativos. Esta observación se podría extender a la previsión contenida en el apartado 4 del Anexo IV, en la que se establece que el componente de gasto de personal docente de las enseñanzas obligatorias podrá ser

actualizado, incrementando el concepto de sustituciones de un 3% a un 4%, mediante la correspondiente Orden de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura.

Asimismo, se constata que hasta ahora en las anteriores leyes presupuestarias se contemplaba una previsión de reducción que tenía su origen en la reducción retributiva sufrida por los empleados públicos en el año 2010 (Ley 3/2010, de modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2010), como consecuencia de las medidas de reducción del déficit público, y que se ha mantenido de forma expresa en los siguientes ejercicios, por razones de seguridad jurídica. En cambio, en el anteproyecto remitido se sustituye el término “reducción” por el de “modificación”, que, en ausencia de explicaciones adicionales en la memoria del expediente, debe interpretarse en una doble dirección, esto es, tanto para reducciones como para incrementos de las retribuciones. De aceptarse esta interpretación, es decir, la posibilidad de que se produjesen incrementos de retribuciones ello no se coherencia de forma adecuada con lo previsto en el apartado 5 de este artículo, que prohíbe que *se reflejen en los módulos retribuciones de personal de los centros concertados que superen las cuantías fijadas para los componentes de gastos de personal en los módulos económicos, los cuales, en principio, tienen la consideración de máximos.*

Por otra parte, se ha suprimido en el apartado 4 la regla de publicidad de las modificaciones de los módulos económicos, lo cual, además de no estar convenientemente motivado, contraviene el principio de publicidad que resulta de aplicación a toda la actividad subvencional de la Administración, consideración ésta que hay que extender a los módulos de los centros concertados.

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

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

Por su parte, el **artículo 29** prevé un incremento de 1,01% de la cuantía de las tasas de la Hacienda General del País Vasco de cuantía fija, si bien el porcentaje de incremento establecido debería estar convenientemente fundamentado, máxime cuando las tasas estatales de esta naturaleza no sufrirán incremento alguno, justificándose esta medida en la estabilidad existente de precios. Las excepciones que se plantean son las

tasas que se actualizan en el propio anteproyecto mediante la Disposición Adicional primera (tasa por servicios generales y específicos en los puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco; tasa por la tramitación de las solicitudes de evaluación por Unibask-Agencia de Calidad del Sistema Universitario Vasco) y las creadas o actualizadas por normas dictadas en 2015 (en particular la tasa por actuaciones en materia de prevención y corrección de la contaminación del suelo, establecida por la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo).

**d) Título IV “Normas de autorización de gasto y contratación”, y V “Informaciones al Parlamento”.**

Los preceptos de los títulos mencionados se adecúan a las previsiones similares contenidas en las leyes presupuestarias precedentes y no presentan innovaciones objeto de consideración en el presente informe, aunque procede apuntar que en el artículo 30 se ha incluido una referencia expresa a lo previsto en el artículo 113.1 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo. En este artículo, se reserva la autorización al Gobierno en los casos en que, por su naturaleza y cuantía, así lo determinen las normas sobre contratación y otras disposiciones con rango de Ley, entre los que se incluye esta misma Ley aprobatoria de los Presupuestos Generales.

**e) Disposiciones adicionales.**

Las disposiciones adicionales previstas reproducen en gran medida las contenidas en leyes presupuestarias anteriores, si bien procede destacar la relativa a la recuperación de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, que será objeto de un análisis posterior.

La Disposición adicional primera contempla medidas financieras en materia de vivienda y suelo, similares a pasados ejercicios

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, resulta procedente señalar que 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.

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 Finanzas; 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 ingreso establecido en el artículo 41 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

La Disposición adicional cuarta incorpora una previsión similar a la de ejercicios anteriores en relación con la declaración de utilidad pública de determinados proyectos de infraestructuras y servicios. A tal efecto, hemos de remitirnos a lo ya dicho en este

informe respecto a los criterios jurisprudencialmente establecidos (STC 109/2001; STC 74/2011 y STC 44/2015) respecto a 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.

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 2016 y que tenga como finalidad el objetivo de estabilidad presupuestaria, se considerará que se realiza por motivos de interés público. En similar sentido se expresa respecto de la incorporación en los pliegos de cláusulas administrativas y en los anuncios de licitación de la previsión de su modificación por las razones de estabilidad presupuestaria.

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

La Disposición adicional sexta introduce nuevamente reducciones del importe de las ayudas, subvenciones y prestaciones económicas, las cuales parecen conformes con los criterios de las reiteradas Sentencias del Tribunal Constitucional antes mencionadas.

La Disposición adicional séptima fija nuevamente en 250 euros mensuales el importe de la cuantía máxima de la prestación complementaria de vivienda, si bien deberá coheretarse dicha determinación con lo dispuesto en ese sentido por la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda. A este respecto, procede indicar que en la relación de créditos ampliables recogida en el Anexo III se han incluido 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.

## La Disposición Adicional Octava

Esta disposición es similar a la recogida en la Disposición Adicional del mismo ordinal de la Ley 5/2014, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2015, con la única especificación de carácter aclaratorio respecto al límite de 70 años, ya que éste podrá verse reducido si el personal afectado ha reunido previamente las condiciones necesarias para resultar beneficiaria de la pensión máxima de jubilación que corresponda.

Por su interés, procede incluir en el presente informe 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 recuso 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.”*

La Disposición adicional novena 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. Una previsión similar ya se recogía en los Presupuestos del ejercicio 2015, y conforme a la misma se han efectuado dos convocatorias de ayudas destinadas a financiar la formación tanto de las personas empleadas en la Administración de la CAPV como de las personas empleadas en las diferentes Administraciones Públicas de la CAPV (Resoluciones ambas de la Directora del IVAP de fecha 4 de mayo de 2015, y publicadas en el BOPV nº 80, de 4 de mayo de 2015).

#### Disposición Adicional Décima

Esta previsión mantiene nuevamente la suspensión de los complementos retributivos en materia de incapacidad temporal que ya estaba prevista en el artículo 19.11 de la Ley 6/2011, de Presupuestos para 2012, siendo a estos efectos el Decreto 3/2014, de 28 de enero, el que regula también para el ejercicio 2016 los complementos retributivos en materia de capacidad laboral, sin perjuicio de que se vuelva a habilitar al Gobierno para que pueda dictar una nueva regulación en la materia.

Debemos reseñar que en el recurso nº 279/2012 que anteriormente hemos transcrito, también se impugnaban las medidas de reducción del gasto adoptadas sobre este extremo, desestimándose el recurso.

#### Disposición Adicional Undécima

Esta disposición adicional contempla la recuperación de parte de las cantidades dejadas de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, que fue suprimida en virtud del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13

de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Por su interés, cabe incluir lo que la memoria de la Dirección de Presupuestos del Departamento de Hacienda y Finanzas señala a este respecto:

*“En este sentido, hay que recordar que la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 fue suprimida, con carácter básico, por el Estado, así como que el Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, y el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2016, en concreto, su disposición adicional duodécima, contemplan la posibilidad, también con carácter básico, de una recuperación parcial de la misma.*

*En efecto, en el punto 1 del apartado uno del artículo 1 del Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, se prevé que las distintas Administraciones públicas abonarán dentro del ejercicio 2015, y por una sola vez, una retribución de carácter extraordinario cuyo importe será el equivalente a 48 días o al 26,23 por ciento de los importes dejados de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria, así como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, correspondientes al mes de diciembre de 2012, por aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Sin embargo, de acuerdo con lo previsto en el punto 3 de dicho apartado, cada Administración pública abonará dichas cantidades dentro del ejercicio 2015 “si así lo acuerda y si su situación económico financiera lo hiciera posible”, sin perjuicio de que dicho abono pueda hacerse “en el primer ejercicio presupuestario en que dicha situación lo permita.*

*El punto 1 del apartado uno de la disposición adicional duodécima del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2016, por su parte, prevé que cada Administración Pública, en su ámbito, podrá aprobar dentro del ejercicio 2016, y por una sola vez, una retribución de carácter extraordinario cuyo importe será el equivalente a las cantidades aún no recuperadas de los importes efectivamente dejados de percibir como*

*consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria, así como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, correspondientes al mes de diciembre de 2012, por aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Posteriormente, en su punto 3, dispone que cada Administración Pública podrá aprobar durante 2016 dicha medida “teniendo en cuenta su situación económico-financiera”.*

En base al marco estatal básico el anteproyecto opta por abonar la parte proporcional correspondiente a 48 días del periodo de devengo de la paga extraordinaria, paga adicional de complemento específico o pagas adicionales correspondientes al mes de diciembre de 2012, si bien esta medida, en todo caso, se materializará con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2016, sin que ello pueda tener la consideración de un incremento de las retribuciones establecidas para dicho ejercicio.

Esta disposición del anteproyecto efectúa sin embargo una remisión al Gobierno para que sea éste, de conformidad con la normativa aplicable, que será la existente en ese momento de que se adopte la decisión, el que determine en qué términos, condiciones y plazo se procederá al abono de dicha retribución al personal al servicio de las entidades que integran el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi que hubiera tenido derecho a su percepción. Por tanto, la Disposición se ajusta tanto a la determinación de la cuantía, como al momento de su realización, en cuanto que se opta por una de las posibles como es que el abono se efectúe en 2016, a lo establecido por la legislación básica. Por otra parte, el resto de aspectos procedimentales se remite a las decisiones que adopte el Consejo de Gobierno, existiendo a esos efectos el precedente del acuerdo de 10 de marzo de 2015 sobre recuperación de la primera parte de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012.

Debe insistirse que la opción por la que opta el anteproyecto para la recuperación de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 es una de las posibles de las contempladas en la regulación básica establecida en este punto por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, como es que su abono se materialice en 2016 y no en el presente ejercicio. Por ese motivo, no procede efectuar tacha de ilegalidad alguna sobre dicha previsión, si bien sería conveniente señalar la falta de motivación existente en el expediente remitido que fundamente la opción normativa recogida en el Anteproyecto.

Esta reflexión se podría extender, igualmente, a lo no toma en consideración en el anteproyecto de lo previsto en la Disposición Adicional décima del proyecto de Presupuestos del Estado para 2016, en relación con la recuperación de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012.

Así, dicha disposición en sus tres primeros apartados establece lo siguiente:

*1. Cada Administración Pública, en su ámbito, podrá aprobar dentro del ejercicio 2016, y por una sola vez, una retribución de carácter extraordinario cuyo importe será el equivalente a las cantidades aún no recuperadas de los importes efectivamente dejados de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria, así como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, correspondientes al mes de diciembre de 2012, por aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, con el alcance y límites establecidos en la presente disposición.*

*2. Las cantidades que, en cumplimiento de esta disposición adicional, podrán abonarse por este concepto, sobre el importe dejado de percibir por cada empleado en aplicación del artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, serán las equivalentes a la parte proporcional correspondiente a 91 días de la paga extraordinaria, paga adicional de complemento específico y pagas adicionales del mes de diciembre. En aquellos casos en los que no hubiera procedido el reconocimiento de la totalidad de la paga extraordinaria y adicional de diciembre de 2012, los 91 días se reducirán proporcionalmente al cómputo de días que hubiera correspondido.*

*A los efectos previstos en el párrafo anterior, el cómputo de la parte de la paga extraordinaria y pagas adicionales que corresponde a 91 días, o cifra inferior, se realizará, en el caso del personal funcionario o estatutario, conforme a las normas de función pública aplicables en cada Administración, o, en el caso del personal laboral, a las normas laborales y convencionales, vigentes en el momento en que se dejaron de percibir dichas pagas.*

*Las cantidades que se reconozcan por este concepto al personal a que se refiere el apartado 5 del artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, por no contemplarse en su régimen retributivo la percepción de pagas extraordinarias o por percibir más de dos al año, serán las equivalentes a un 49,73 por ciento del importe dejado de percibir por aplicación del mencionado precepto.*

*Las cantidades a abonar se minorarán en las cuantías que se hubieran satisfecho por estos mismos conceptos y periodos de tiempo como consecuencia de sentencia judicial u otras actuaciones.*

*3. Cada Administración Pública podrá aprobar durante 2016, las medidas previstas en este artículo, teniendo en cuenta su situación económico-financiera.*

Por consiguiente la no toma en consideración de esta previsión es perfectamente plausible desde una óptica de legalidad, habida cuenta de la redacción abierta que presenta dicha previsión, en cuanto que posibilita que sean las Administraciones de las CCAA las que adopten o no la medida de recuperación de esa última parte de la paga extraordinaria de diciembre de 2012. En todo caso, hay que señalar nuevamente que en el expediente remitido se debería haber justificado la opción realizada para no proceder durante 2016 a dicho abono, basándose para ello en la situación económico-financiera de la Administración de la CAE. Podría, incluso, haberse contemplado en ese sentido la posibilidad de que en el mandato que se efectúa al Consejo de Gobierno en el punto 2 de la Disposición Adicional undécima se incluyese también una previsión complementaria que contemplase la posibilidad de recuperar también esta última parte de la paga extraordinaria de 2012, siempre sustentada la misma en una mejora de la situación económica y financiera antes mencionada.

Antes de concluir este apartado procede señalar que entre las Disposiciones Adicionales no se ha recogido ninguna previsión relativa al desempeño de las funciones docentes e investigadores del profesorado colaborador, en el entendimiento que el plazo máximo hasta el 31 de agosto de 2017 establecido en la Disposición Adicional undécima de la Ley 5/2014, de 23 de diciembre, es suficiente y se mantiene.

#### **f) Disposiciones finales.**

La **disposición final primera**, introduce modificaciones del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios públicos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, en particular, como ya hemos señalado en un apartado anterior del presente informe, las relativas a la tasa por servicios generales y específicos en los puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la tasa por la tramitación de las solicitudes de evaluación por Unibask-Agencia de Calidad del Sistema Universitario Vasco.

Son numerosas las sentencias del Tribunal Constitucional (STC 116/1994, STC 7/2010, STC 108/2015), las que se han pronunciado en el sentido de que las limitaciones establecidas en el artículo 134.7 de la CE no han de extenderse en sus mismos términos

a las Comunidades Autónomas. Es decir, en principio, las tasas creadas mediante Ley pueden ser modificadas mediante las Leyes de Presupuestos, sin que una ley sustantiva así lo establezca de forma expresa.

Ello sin embargo, podemos constatar que en la CAE sí existe una normativa sustantiva que podría comportar una interpretación restrictiva, limitando así las posibilidades de regulación de las leyes de presupuestos en el ámbito tributario que reconoce la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al menos en lo que corresponde a las tasas de la Administración de la CAE. En ese sentido, cabe señalar que mientras el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la CAPV, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, dispone que *las tasas sólo podrán crearse y regularse por Ley del Parlamento, que deberá establecer los elementos de esenciales de las mismas*, su artículo 8 prescribe que *en la Ley de Presupuestos Generales de la CAPV podrá actualizarse el importe de las tasas*. Esta previsión en la normativa sustantiva en relación con la determinación del marco de actuación de las leyes presupuestarias, exigiría, en aras a una mayor seguridad jurídica, una modificación del citado artículo 8 para interpretar que las posibilidades modificatorias de estas leyes no se circunscriben sólo al importe de las tasas sino que pueden alcanzar a otros aspectos. Esta reflexión puede afectar a la previsión contenida en el punto 3 de la Disposición Final primera, respecto de la nueva redacción que se da al hecho imponible de la tasa por la tramitación de las solicitudes de evaluación por Unibask-Agencia de Calidad del Sistema Universitario Vasco

La **disposición final segunda**, en sus apartados 1 y 2, recoge las habituales autorizaciones para que se dicten las disposiciones necesarias para el desarrollo de la Ley de Presupuestos, con referencia especial al artículo 19 del presente Anteproyecto.

#### **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 se transcribe:

**“Artículo 19.- Creación del Fondo de Capital Semilla Mixto Público-Privado.**

1.- *Se crea un fondo de capital semilla mixto público-privado que irá destinado a ayudar a las personas emprendedoras con proyectos innovadores, participando tanto en el capital como dando apoyo a la gestión de la empresa. Reglamentariamente se determinará la estructura y funcionamiento del fondo, en el que participarán las asociaciones de jóvenes empresarios y empresarias, las fundaciones relacionadas con el emprendimiento y la discapacidad, así como todas aquellas entidades públicas y privadas que lo deseen.*

2.- *El Gobierno priorizará con estos fondos de capital semilla el apoyo financiero a proyectos empresariales de personas emprendedoras que hayan finalizado, como máximo tres años antes de la convocatoria, el bachiller, las enseñanzas de formación profesional de grado superior o la formación universitaria, ya sea esta última de licenciatura, ingeniería, grado, máster, con independencia de que este último sea oficial o título propio, o doctorado, prestando especial atención a los realizados por mujeres y jóvenes menores de 35 años.*

*Asimismo, dotará una parte de los recursos del fondo para apoyo a las personas emprendedoras con discapacidad o que cumplan lo establecido con la responsabilidad social empresarial y discapacidad, en colaboración con las fundaciones de discapacitados y discapacitadas que ya operan en este ámbito.*

**3.- 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 2016.