



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI PARA EL EJERCICIO 2019

85/2018 DDLCN – IL

I. INTRODUCCIÓN

Por el Departamento de Hacienda y Economía, se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno (solicitud recibida a través de la aplicación informática Tramitagune el 17 de octubre de 2018), la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el anteproyecto de Ley de referencia.

Se emite el presente informe, en virtud de las funciones encomendadas al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, del que depende la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, por el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; por el artículo 6.1 h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; así como en base a las competencias atribuidas a la citada Dirección, por el artículo 14.1 c) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

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

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

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

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY

A) Aspectos Generales: Objeto y descripción

El anteproyecto de Ley sometido a informe, tiene por objeto la aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) para el ejercicio 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, doce disposiciones adicionales, cinco disposiciones finales y cuatro anexos que complementan el texto articulado (de los cuatro anexos, únicamente se han aportado por el Departamento de Hacienda y Economía el Anexo I –Créditos de compromiso- y el Anexo III –Créditos ampliables-), con una estructura y sistemática similar a la de las leyes presupuestarias relativas a ejercicios anteriores.

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

El **Título I** está integrado por diez artículos, bajo el epígrafe de “*Aprobación y contenido de los Presupuestos Generales de Euskadi para el ejercicio 2019*”.

El artículo 1 procede a la aprobación de los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2019, con inclusión del presupuesto correspondiente al Parlamento Vasco, al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y a la Agencia Vasca de Protección de Datos, todo ello de conformidad con las leyes conformadoras de dichos entes e instituciones. El artículo 2, por su parte, tiene como objeto la aprobación de los estados de ingresos y gastos de la Administración

General o Administración de la CAE, con inclusión de las dotaciones presupuestarias de la CAE a la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.

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

El **Título II**, bajo el epígrafe “*El estado de gastos*”, está formado por dieciséis artículos del 11 al 25, agrupados en cuatro Capítulos, se estructura conforme a la sistemática que establece para el estado de gastos el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes sobre Régimen Presupuestario de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo (en adelante, TRLRPE), en sus artículos 18 a 33.

Así, el Capítulo I (artículos 11 a 13) recoge las especialidades que para los créditos de ampliables y medios de financiación, créditos de compromiso y plantillas presupuestarias regirán durante el ejercicio 2019.

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 2019, 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 2019.

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

Por último, en su parte final, el texto incorpora cinco disposiciones Finales; la primera de las cuales acomete la modificación de la Ley de Tasas y Precios Públicos; la segunda la de la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de retribuciones de altos cargos; la tercera la de la Ley 4/1992,

de 17 de julio, de policía del País Vasco; la cuarta contiene la autorización al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley; y la quinta, y última, disposición final recoge la previsión de entrada en vigor de la ley.

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

B) Tramitación

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

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

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

La solicitud de informe viene acompañada de la siguiente documentación:

- Orden del Consejero de Hacienda y Economía por la que se da inicio al procedimiento para la elaboración del anteproyecto de Ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2019.
- 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 2019.

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, conforme a lo anterior, 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-, o el informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas -de acuerdo con lo estipulado en 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-. 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, 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 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 2019 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 LPOHGVPV); (II) de la existencia de un procedimiento parlamentario específico (Capítulo Cuarto, del Título VI del Reglamento del Parlamento Vasco); y (III) del obligado respeto por la Ley de Presupuestos de Euskadi de los límites que para su

contenido derivan del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), entendido no sólo como certeza y claridad del Derecho, sino también en el Derecho.

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

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

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

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

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

Como señala el TC, si bien nada impide, en principio, la utilización del vehículo de la Ley de Presupuestos como un instrumento para la mera adaptación circunstancial de las distintas normas, sin embargo, la realización de una modificación sustantiva o la inclusión de disposiciones de carácter general está necesitada, para salvaguardar su legitimación constitucional conforme a lo expuesto, de una conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto), so pena de quedar huérfana de justificación (STC 274/2000, de 15 de noviembre, F.J. 4º; STC 109/2001, de 26 de abril, F.J. 5º; STC 74/2011, F.J. 3º).

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

D) Referencias normativas.

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

- Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre.
- Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Presupuestario de Euskadi y se regula el régimen presupuestario aplicable a las Fundaciones y Consorcios de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo.
- Ley 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 2019, al tiempo que se incorporan los presupuestos del Parlamento Vasco, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y de la Agencia Vasca de Protección de Datos (**artículo 1**).

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

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

a.2) Por su lado, el **artículo 9** del anteproyecto de Ley recoge una serie de previsiones en relación con las operaciones de garantía y reafianzamiento que la Administración de la Comunidad Autónoma podrá prestar a lo largo del ejercicio presupuestario, todo ello de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 5.3 de la 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 2019.

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 2019 a través de programas de apoyo al acceso a la financiación de las empresas vascas.

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



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

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

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

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

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



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

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

Dice el apartado primero del artículo 107 lo siguiente:

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

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

económica y financiera”, DOC 16 de 22.1.2009, p. 1.; en lo sucesivo el «marco temporal»), de fecha 19 de enero de 2009, que, tal y como ahora hace el anteproyecto de Ley de Presupuestos, preveía medidas con el fin de fomentar el acceso a la financiación de las empresas.

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

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



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

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

como instrumento de fomento en la medida en que sean compatibles con la naturaleza de las garantías a prestar”.

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

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

En la memoria elaborada por la Dirección de Presupuestos se indica que el recurso al endeudamiento durante el ejercicio 2019 se ha establecido de conformidad con los acuerdos alcanzados entre la Administración del Estado y la Administración de la CAE, al amparo de lo dispuesto en el artículo 62.b) del Concerto Económico, que se ha considerado como objetivo de déficit para el ejercicio 2019 el 0,4% del PIB de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

b) Título II: “El estado de gastos”.

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

El **artículo 11** (“Créditos ampliables y medios de financiación”) y el **artículo 12** (“Créditos de compromiso”) no contienen variaciones respecto de las previsiones de las anteriores leyes

presupuestarias, por lo que no se hace necesario realizar comentario alguno sobre dichos artículos.

Por su parte, **el artículo 13** mantiene la misma redacción que las anteriores Leyes de Presupuestos, sin introducir modificación alguna, aparte de las referencias al año 2019.

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

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

Por su parte, en el apartado 4 se establecen las excepciones al principio general citado en el apartado precedente, que son, por cierto, las mismas excepciones que las establecidas en la Ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2018 (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 Ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2018.

b.3) El Capítulo II de este Título se ocupa del régimen de retribuciones y haberes pasivos, y contiene modificaciones importantes en relación a la norma presupuestaria del año 2018, derivadas, entre otras razones, de que a la fecha de elaboración del presente anteproyecto, no ha sido aprobado ni siquiera el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019, norma que establece para el ejercicio presupuestario la cuantía de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral.

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



El hecho de que se desconozca en este momento las previsiones de la Administración del Estado para el ejercicio 2019 en materia retributiva, provoca que, de conformidad con las directrices económicas para la elaboración de los presupuestos, el anteproyecto, prevea la posibilidad de que, sin perjuicio de las disposiciones que con carácter básico se puedan dictar en relación con los gastos del personal al servicio del sector público, se puedan incrementar, de manera provisional y transitoria, las retribuciones del personal al servicio del sector público de la CAE en un porcentaje del 2,25% con respecto a las establecidas en el ejercicio 2018.

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).

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 se encuentra bien especificada en la memoria que acompaña al anteproyecto.

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

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

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

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

- En primer lugar, se ratifica y confirma, como no puede ser de otro modo, que la cuantía de las retribuciones básicas a percibir por el personal no sujeto a régimen laboral serán las que estén vigentes a lo largo del ejercicio presupuestario conforme a las normas reguladoras del régimen de retribuciones básicas de los funcionarios (esto es; las que sean fijadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019 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 2,25% 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 2019 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 y 9 del artículo 19 y 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).

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 2,25%.

El apartado 9 del artículo 19 especifica lo que se entiende por masa salarial y los conceptos que no han de incluirse en ella (Las prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social; las cotizaciones al sistema de la Seguridad Social a cargo de la persona empleadora; las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones o despidos; las indemnizaciones por gastos que hubiera realizado el trabajador o trabajadora).



El apartado 10 del artículo 19 del anteproyecto que se examina dispone que la distribución y aplicación individual de la masa salarial, incluido el incremento previsto, se producirá a través de la negociación colectiva, previsión similar a la contenida también en el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017.

El apartado 11 del reiterado artículo 19 prevé que las variaciones de la masa salarial se calcularán en términos de homogeneidad para los dos períodos objeto de comparación, en lo que respecta tanto a efectivos de personal y antigüedad del mismo como al régimen de jornada, trabajo y resto de condiciones laborales.

El apartado 12 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 2,25%. 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”*.

En este apartado 13 del artículo 19 no se incluye, como se ha hecho en ejercicios anteriores, la suspensión de los permisos horarios que por razón de edad daban derecho a modificaciones de jornada sin disminución de retribuciones. Tal y como se explica en la memoria, esta previsión se incluyó por primera vez, en la Ley 6/2011, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2012, entre otras medidas destinadas a la reducción del gasto público. Dicha medida, sin embargo, que podía tener su razón de ser al inicio del ejercicio 2012, cuando el artículo 48 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público tenía carácter supletorio, dejó de tener eficacia desde el momento que el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, estableció con carácter básico la regulación de los permisos de los funcionarios públicos (artículo 8 del citado Real Decreto-ley),

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

Como novedad del pasado ejercicio, que aquí se mantiene, ha de significarse que el apartado 15 del artículo 19 introduce la posibilidad de realizar aportaciones a sistemas de previsión social (planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos) que incluyan la contingencia de la cobertura de jubilación para el personal incluido en sus ámbitos, con el límite máximo del 0,5% de las dotaciones para gastos de personal correspondiente a dicho ejercicio.

Por último, el apartado 16 dispone que los complementos personales y transitorios, así como las indemnizaciones por razón de servicio, a las cuales se veta un incremento superior al 2,25%, se rijan por sus normativas específicas.

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

El **artículo 21** del anteproyecto de Ley no nos suscita ningún comentario adicional, pues vuelve a reproducir las previsiones de la norma presupuestaria para 2018 en relación a los *“Requisitos para la firma de Acuerdos de Condiciones de Trabajo y Convenios Colectivos”*.

El **artículo 22**, siguiendo las disposiciones del artículo 4 de la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de Retribuciones de Altos Cargos, establece las limitaciones de las retribuciones del personal directivo de los entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, fundaciones y consorcios, cuyo régimen se ve complementado por el recientemente aprobado Decreto 156/2016, de 15 de noviembre, sobre obligaciones y derechos del personal cargo público. Siguiendo las mismas directrices señaladas anteriormente, se dispone que sus retribuciones se

podrán incrementar, de manera provisional y transitoria en un 2,25% con respecto a las establecidas en el ejercicio 2018, sin perjuicio de las que pudieran corresponder por el concepto de antigüedad.

El contenido del **artículo 23** (“Créditos de haberes pasivos”) y el **artículo 24** (“Suspensión de acuerdos”) es similar al de la norma presupuestaria para el ejercicio 2018. Únicamente hay que mencionar, como ya se hizo en el informe de legalidad emitido en su día, que el contenido del artículo 24 es complementario, si no repetitivo, de lo ya establecido en el artículo 19.12 del anteproyecto de Ley, que ya ha sido referenciado con anterioridad.

b.4) En el capítulo IV del Título II, relativo al “Estado de gastos”, se regula el “Módulo económico de sostenimiento de los Centros Educativos Concertados”, remitiendo el **artículo 25** del anteproyecto al anexo IV (que no nos ha sido aportado, por lo que desconocemos su contenido), en el que se recogen, con el carácter de máximos -según establece el apartado 2- los componentes del módulo y sus respectivos importes por cada nivel educativo, con la única excepción del concepto de antigüedad (se adecuará a la antigüedad real de cada profesor o profesora) y las cotizaciones a la Seguridad Social del profesorado sujeto al sistema de pago delegado, que serán las que se determinen en la Ley de Presupuestos Generales del Estado – apartado 3-.

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

Hay que indicar que los 5 apartados del artículo 25 del anteproyecto de Ley son, a su vez, prácticamente reproducción literal de los apartados del artículo 25 de la Ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2018, por lo que nos remitimos al informe realizado en su día en relación a la norma presupuestaria de ese ejercicio, que no realizaba ninguna observación de legalidad al respecto.

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

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

c) Título III “El estado de ingresos”

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

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

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

Por su parte, el **artículo 28**, incluido en el Capítulo II, prevé un incremento de 1,015% de la cuantía de las tasas de la Hacienda General del País Vasco de cuantía fija, previendo, asimismo, el posible redondeo derivado de dicha actualización.

Consideramos que estas medidas encuentran su justificación en la necesidad de adecuar los importes de las tasas a la evolución de los precios y acomodar el incremento acumulado del importe de las tasas en el periodo 2008-2018 con la evolución del IPC en ese mismo periodo para el País Vasco.

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) Examen del Contenido: Disposiciones adicionales.

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

Disposición Adicional Primera

La disposición adicional primera contempla una medida financiera en materia de vivienda y suelo, similar a la de pasados ejercicios, todo ello en base al mandato establecido en el artículo 45.3 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, de medidas financieras en materia de vivienda y suelo, referidas a las líneas de descuento de las sociedades públicas adscritas al ahora Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda. En cambio, procede indicar que la determinación del volumen máximo de recursos a convenir con los establecimientos de crédito para la financiación de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, corresponde de forma conjunta a los Consejeros de dicho Departamento y de Hacienda y Economía, en virtud de lo dispuesto en el artículo 45.1 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, referenciado, siendo esta la razón por la que no se incluye ninguna previsión en ese sentido en el anteproyecto tramitado.

Disposición Adicional Segunda

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

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



“La citada disposición se adoptó por vez primera para el ejercicio 2005, mediante la Ley 10/2004, de 28 de diciembre, aprobatoria de los Presupuestos Generales, únicamente para dicho ejercicio, aunque a partir de ese momento en todas las leyes de presupuestos se ha incluido, con ligeras variaciones, una disposición similar. De esta forma lo que era una medida coyuntural se ha consolidado en el tiempo, por lo que es momento para que se opte por una regulación intemporal en este ámbito, si se tiene en cuenta que la misma afecta de forma directa tanto al Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (asunción de obligaciones, entidades colaboradoras), como al Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi (ejecución del gasto), e incluso, en menor medida, a las funciones asignadas al Instituto Vasco de Finanzas, creado a través de la Ley 15/2007, de 28 de diciembre, por la que se aprobaron los Presupuestos Generales para 2008. En conclusión, en aras a una mayor seguridad jurídica, el régimen excepcional contenido en esta Disposición Adicional debería ser sustituido por sendas modificaciones legislativas, al menos en los dos Textos Refundidos citados. Con ese objeto cabría la posibilidad de incluir en el anteproyecto las correspondientes Disposiciones finales, lo cual es perfectamente plausible desde la perspectiva del contenido material de las leyes de Presupuestos”.

Disposición Adicional Tercera

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

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

Disposición Adicional Cuarta

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

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

Disposición Adicional Quinta

La disposición adicional quinta regula la *“Modificación de los contratos del sector público”*, y establece que cualquier modificación de contratos administrativos que se lleve a cabo durante el ejercicio presupuestario 2018 y que tenga como finalidad el objetivo de estabilidad presupuestaria, se considerará que se realiza por motivos de interés público. En similar sentido se expresa respecto de la incorporación en los pliegos de cláusulas administrativas y en los anuncios de licitación de la previsión de su modificación por las razones de estabilidad presupuestaria.

En primer lugar hemos de traer a colación lo anteriormente señalado respecto de la disposición anterior en relación con la STC 109/2001, sobre el contenido material de las leyes de Presupuestos. Además de la mención a los límites materiales de las leyes de presupuestos, ya hemos efectuado un pronunciamiento sobre la necesidad del Informe de la Comisión Permanente de la Junta Asesora de la Contratación Administrativa, en relación con esta

disposición. En particular sobre la viabilidad de esta previsión (*ius variandi*) en relación con lo dispuesto en 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

La disposición adicional sexta introduce nuevamente una reducción del importe de las ayudas, subvenciones y prestaciones económicas, las cuales parecen conformes con los criterios de las reiteradas Sentencias del Tribunal Constitucional antes mencionadas, si bien advirtiendo que dicha regulación no se extiende para 2019 a la renta de garantía de ingresos, RGI.

Disposición Adicional Séptima

Por medio de esta disposición adicional se incluye una previsión para determinar la cuantía en el ejercicio 2019 de las prestaciones 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), el cual recoge el desarrollo reglamentario de una de las prestaciones contempladas en la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

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

Disposición Adicional Octava

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

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

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

b) En sentido contrario al anterior se incluye de manera provisional que el régimen y el procedimiento previsto para la prestación complementaria de vivienda, PCV, se pueda aplicar a las personas que, conforme a lo dispuesto en la Disposición Transitoria cuarta de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, puedan tener acceso a la prestación económica, aunque no accedieran a dicha ayuda al amparo del régimen regulador de la prestación complementaria de vivienda. Complementariamente la cuantía de la prestación en estos casos, durante 2019, también será de 250 euros mensuales.

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

Disposición Adicional Novena

Esta disposición es idéntica a la recogida en la disposición adicional novena de la Ley 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.

Resulta novedoso que se atribuya el carácter de vinculante al informe previo preceptivo de la Dirección de Función Pública para la autorización excepcional de prórroga de la permanencia en el servicio activo, pero no vemos tacha de legalidad en ello.

Disposición Adicional Décima

La disposición adicional décima regula la “Gestión de los créditos para formación del personal empleado de las Administraciones Públicas Vascas”, y prevé que dicha gestión sea realizada por el IVAP, habilitando mediante la misma al Instituto a que efectúe las convocatorias

que correspondan. Una previsión similar ya se recogía en los Presupuestos de ejercicios anteriores, y conforme a la misma se han efectuado sendas 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 Undécima

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

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

modificaciones de personal, que habrán de tener en cuenta en todo caso lo estipulado por la legislación laboral y por la de función pública.

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

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

Así, en el ámbito del citado Decreto se pueden incluir una serie de disposiciones relativas al objeto que se pretende con la reestructuración, en ámbitos relacionados con la subrogación en las relaciones contractuales preexistentes, o en particular con el personal adscrito a alguna de las entidades implicadas. Sin embargo, el contenido de las disposiciones de los citados Decretos puede ser más o menos amplio, en función de la titularidad del capital de las sociedades implicadas. En el primero de los casos no existirán mayores problemas para que en el ámbito del Decreto que se tramite, pero en cambio en los supuestos en que la titularidad del capital aparece compartida, el Gobierno vasco no podría sustituir en el ejercicio de las competencias a los órganos societarios. Esta observación, se podría extender, mutatis mutandis a otras entidades con distinta naturaleza pertenecientes al Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

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

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

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

Disposición Adicional Duodécima

Esta nueva disposición adicional previene la convocatoria extraordinaria, mediante concurso de traslados, para la provisión de los puestos de los servicios de investigación y de apoyo a la docencia, la cual se podrá llevar a cabo por el Departamento de Educación durante el ejercicio de 2019.

Se dispone, asimismo, que los funcionarios seleccionados tras la resolución de dicha convocatoria obtendrán la titularidad y destino definitivo de los puestos de trabajo objeto de la misma, sin que les sea de aplicación, a estos efectos, lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 33 de la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos Docentes de la Enseñanza no Universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y que ello implicará la pérdida de reserva de plaza y destino definitivo de procedencia; pero que, no obstante, podrán reincorporarse voluntariamente a puestos docentes a través de los concursos ordinarios de provisión.

Dentro del examen para evaluar si existe justificación suficiente para introducir esta previsión en una Ley de Presupuestos Generales, cabe mencionar que, dado que la actual regulación del artículo 33 de la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos Docentes de la Enseñanza no Universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco, prevé unos plazos muy largos para la cobertura definitiva de dichos puestos de trabajo, con el fin de reducir la temporalidad en la adscripción a dichos puestos de trabajo, es factible entender que se haya considerado oportuno proceder a realizar durante el ejercicio 2019 una convocatoria extraordinaria de manera que los funcionarios seleccionados puedan obtener la titularidad y destino definitivo de los puestos de trabajo objeto de la misma, sin que les sea de aplicación, a estos efectos, lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del referido artículo 33.

Supresión de la previsión de suspensión de los complementos retributivos en materia de incapacidad temporal.

Para terminar, tenemos que observar que, a diferencia de ejercicios anteriores, el anteproyecto de Presupuestos Generales para 2019 no contempla disposición alguna en relación con la regulación de los complementos retributivos en materia de incapacidad temporal dado que el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno ha anunciado su voluntad de elaborar un proyecto de Decreto para que el personal público vuelva a cobrar el 100% de sus retribuciones en caso de baja y desde el primer día.

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 recientemente aprobada la 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 2019.

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 (sin efectos recaudatorios, por tanto).

2) 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 2019.

3) 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 8.300 euros. Por otro lado, también se han actualizado los importes conforme al incremento previsto para 2019.

4) Se modifica el número 2 de la tarifa contenida en el artículo 99, relativo a la cuota de la tasa de actividades y servicios relativos al tráfico, con el fin de contemplar el carácter genérico de la tasa para la emisión de autorizaciones, así como de clarificar la aplicación de cuotas a algún hecho imponible y de modificar los elementos para el cálculo de la tasa por el acompañamiento policial a determinados vehículos. De este modo se reagrupan todas las autorizaciones de similares características emitidas por la Dirección de Tráfico bajo un mismo número (apartados 2.4 y 2.5 de la tarifa). Por otra parte, para facilitar la aplicación de la tasa se incluye el concepto de instrucciones en el número 2.8 de la tarifa, que además sirve para encuadrar aquellas licencias y permisos que requieren una menor carga de trabajo y procedimiento. Con respecto a los acompañamientos policiales a vehículos, el importe de la cuota pasa a ser calculado según el número de agentes y el tiempo de acompañamiento (antes en función del número de patrullas, los kilómetros recorridos y el tránsito por varios territorios), simplificando su aplicación y aproximándolo mejor al coste del servicio. Para el importe por agente y hora se utiliza el importe previsto en la tasa por prestación de servicios especiales de la Ertzaintza. También, se incluye una corrección técnica, haciendo reseñar los vehículos especiales (que no realizan transporte) junto a los vehículos en régimen de transporte especial, al tiempo que se adapta la redacción, evitando referencias normativas. Por último, se han actualizado los importes conforme al incremento previsto para 2019.

5) 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, y sin repercusión recaudatoria con respecto a 2018. 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, así como el incremento previsto para 2019. 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.

Por último, se añade una nueva disposición final cuarta 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 de la 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

La disposición final segunda 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 Tercera

Realiza la modificación de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, añadiendo un nuevo apartado 5 al artículo 71, concerniente a la percepción de un complemento personal por parte del personal funcionario de la Ertzaintza que se encuentre incurso en la situación que allí se describe (cese en puesto de trabajo por cumplimiento del periodo de máxima permanencia en puestos que lo tengan asignado). El establecimiento de dicho complemento personal, que ha sido acordado en la mesa sectorial de negociación, pretende dar una salida profesional adecuada a quienes deban dejar tales puestos de trabajo por el cumplimiento del período de máxima permanencia.

Nuevamente hemos de confesar que no podemos oponer tachas de legalidad ni de técnica legislativa con su simple lectura.

Disposición Final Cuarta

La disposición final cuarta contiene las previsiones de pasados ejercicios relativas a determinados aspectos vinculados al desarrollo y ejecución de la Ley, amén de establecer la

obligación que corresponde a los órganos de gobierno del resto de entidades pertenecientes al sector público de ejecutar las disposiciones referentes al régimen retributivo contemplado en la Ley de presupuestos (apartado 2).

Disposición Final Quinta

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

H) Otras observaciones de legalidad

En la elaboración de este informe no se ha accedido a las cuentas presupuestarias por estar todavía en elaboración y, por tanto, se desconoce si se ha dado cumplimiento a la previsión que contiene el artículo 19 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco, que establece que el “*Gobierno fijará en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco de todos los años la dotación correspondiente para su aportación al Fondo de Capital Semilla Mixto Público-Privado*”.

III. CONCLUSIÓN.

A la vista de lo expuesto, y considerando que la disposición proyectada se ajusta a la finalidad perseguida y a los parámetros de legalidad aplicables en la elaboración de disposiciones normativas, se informa favorablemente, con las observaciones realizadas en el presente documento, el texto del anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2019.