



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS PRESUPUESTARIAS URGENTES PARA EL EJERCICIO 2019 EN MATERIA DE RETRIBUCIONES Y OTROS ASPECTOS RELATIVOS A LA PRÓRROGA

12/2019 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, 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 por el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, que está adscrito a la Viceconsejería de Régimen Jurídico; y con base en las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, 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. Así como en virtud de lo dispuesto en el artículo 11.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. Y ello porque, como señala este último artículo: “En los proyectos de disposiciones de carácter general en los que no corresponda emitir dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, corresponde al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión, dentro del procedimiento de elaboración, del preceptivo informe de legalidad”.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY

A) Objeto

El Anteproyecto de Ley sometido a informe, que consta de cinco artículos, dos disposiciones adicionales, y dos disposiciones finales, tiene por objeto el establecimiento de una serie de disposiciones complementarias al régimen de prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2018 durante el ejercicio 2019, así como a la 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, que extiende su vigencia al ejercicio 2019. En concreto, se trata de una serie de medidas destinadas a solventar algunos problemas ocasionados por la prórroga cuya solución se considera urgente e inaplazable y que requieren una norma de rango legal para su aplicación, tales como el incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público, la actualización de los haberes pasivos, la fijación de la dotación presupuestaria para el Parlamento Vasco o la actualización de la cuantía de las tasas para el ejercicio 2019.

B) Tramitación

El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley.

Consecuentemente, el presente anteproyecto de Ley debe someterse a la toma en consideración del Consejo de Gobierno acompañado de los informes preceptivos, las memorias previstas y los antecedentes precisos para que dicho órgano, que decidirá sobre su aprobación final en la misma sesión, pueda pronunciarse sobre la necesidad y oportunidad de la disposición (artículos 12 y 13 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General).

Asimismo, procede recordar que, como sucede con toda ley presupuestaria, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, el presente anteproyecto está expresamente exceptuado

de la obligación de solicitar el dictamen de dicho órgano consultivo. Razón que justifica el presente Informe de Legalidad, como ya hemos indicado al analizar en la introducción las normas en que el mismo se fundamenta.

C) Naturaleza jurídica del Anteproyecto

El Texto Refundido de las Disposiciones Legales sobre el Régimen Presupuestario de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, regula en su Título IX (artículos 127 a 134) el régimen de prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Dicha regulación posibilita la ejecución presupuestaria tanto en relación con los gastos de estructura como de los compromisos derivados de ejercicios anteriores y de los programas o actuaciones que no hayan debido finalizar en el ejercicio prorrogado.

Ahora bien, debido a su provisionalidad, supone la congelación de ciertas dotaciones presupuestarias y la imposibilidad de desarrollar actuaciones cuya realización no fue prevista en los presupuestos del ejercicio anterior.

En este sentido el presente Anteproyecto establece una serie de disposiciones complementarias al régimen de prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2018 durante el ejercicio 2019, así como a la 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, que extiende su vigencia al ejercicio 2019. Dichas medidas se circunscriben, como ya se ha dicho, a determinar el incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público, la actualización de los haberes pasivos, la fijación de la dotación presupuestaria para el Parlamento Vasco o la actualización de la cuantía de las tasas para el ejercicio 2019.

Esta norma no procede a aprobar unos concretos estados de ingresos y gastos sino que, sobre la base de unos estados de gastos e ingresos determinados en función de las normas que regulan el régimen de prórroga, lleva a cabo una serie de modificaciones y adecuaciones complementarias.

Así pues, en relación con la naturaleza jurídica del citado anteproyecto, hay que tener en cuenta que, conformidad con el artículo 6.3 del Texto Refundido de la Ley de Principios

Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, en el supuesto de que existan normas legislativas de modificación o complemento de las contenidas en las Leyes de Presupuestos Generales de Euskadi, aquéllas tendrán la misma naturaleza y régimen que éstas, con independencia de cuál sea el período de vigencia, ordinario o prorrogado, en que incidan.

A la vista de lo anterior y, teniendo en cuenta el objeto del anteproyecto, es evidente que la norma sometida a informe tiene la misma naturaleza y régimen que las Leyes de Presupuestos.

D) Examen del contenido.

El Anteproyecto de Ley sometido a informe consta de una exposición de motivos, una parte dispositiva que incluye cinco artículos, y una parte final integrada por dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

Los artículos 1, 2, 3, 4 y 5, así como las disposiciones adicionales y finales, coinciden (literalmente) con el texto que ya se contenía en el anteproyecto de Ley de medidas presupuestarias urgentes para el ejercicio 2019, que ya fue objeto de informe por esta Dirección (IL-DDLCN 6/2019). En concreto, los artículos 1 y 2 y las disposiciones adicionales y finales, con los mismos artículos y disposiciones que los de aquel anteproyecto; el artículo 3 del que ahora analizamos con el apartado 1 del artículo 3 de aquél; y los artículos 4 y 5, respectivamente, con los artículos 6 y 7 del anteproyecto anterior.

Así, el artículo 1 del presente anteproyecto se refiere al objeto que, como se ha señalado anteriormente, es el establecimiento de una serie de disposiciones complementarias al régimen de prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2018 durante el ejercicio 2019, así como a la 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, que extiende su vigencia al ejercicio 2019.

El artículo 2 regula el régimen de retribuciones y haberes pasivos y establece para ambas, a partir del 1 de enero de 2019, un incremento del 2,25% con respecto a las vigentes a

31 de enero de 2018. En tal sentido, en relación con el régimen retributivo de los funcionarios públicos, procede recordar 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"*.

Ahora bien, hasta el momento no ha sido aprobada la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019. Sin embargo, el Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, en su artículo 3, ha establecido, con carácter básico, que en el año 2019 las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 2,25% respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2018. Asimismo, también prevé, con efectos de 1 de julio de 2019, la posibilidad de otro incremento salarial hasta el 0,25% en función del incremento del Producto Interior Bruto.

Por tanto, el incremento del 2,25% establecido para las retribuciones del personal al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma se encuentra dentro del margen previsto en el citado Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre.

Además, ante la posibilidad de que durante el ejercicio 2019, tras la aprobación de esta norma, pudieran dictarse disposiciones con carácter básico en relación con los gastos del

personal al servicio del sector público, en el apartado 4 del artículo 2 del Anteproyecto se autoriza al Consejo de Gobierno para proceder a la adecuación y desarrollo del régimen retributivo del personal al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi a las condiciones que con carácter básico rijan en relación con los gastos de personal al servicio del sector público durante el ejercicio 2019.

El artículo 3 del Anteproyecto establece las dotaciones presupuestarias destinadas durante el ejercicio 2019 al Parlamento Vasco, modificando el importe en los presupuestos prorrogados, con el fin de financiar el correspondiente incremento de dotaciones.

El artículo 4 procede a la actualización de las tasas de la Hacienda General del País Vasco de cuantía fija, estableciéndose con carácter general que éstas se elevarán hasta la cantidad que resulte de la aplicación del coeficiente 1,015 de la cuantía que resultaba exigible en el ejercicio 2018.

El artículo 5 se refiere a la financiación e indica que se realizará de conformidad con el artículo 133 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales sobre el Régimen Presupuestario de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo, y, en su caso, con cargo a remanentes de tesorería.

El citado artículo 133 prevé que, durante el periodo de prórroga de los Presupuestos Generales, el régimen de aportaciones de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco se sujetará a lo que establezca el Consejo Vasco de Finanzas Públicas para ese año.

La Disposición Adicional Primera incluye diversas autorizaciones al Gobierno y al Departamento de Hacienda y Economía, así como la obligación de dar cuenta al Parlamento Vasco en relación con las operaciones realizadas al amparo de la citada disposición.

Mediante la Disposición Adicional Segunda se extiende la vigencia al ejercicio 2019 de la Ley 5/2017, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2018, a excepción de la suspensión prevista en la Disposición Adicional Undécima, relativa a las retribuciones y mejoras voluntarias en situaciones de incapacidad temporal del personal al servicio del sector público.

En cuanto a las disposiciones finales son las habituales de autorización al Gobierno para el desarrollo y ejecución de la ley y su entrada en vigor.

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.

Este es el informe que emito, que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.