



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI PARA EL EJERCICIO 2023

118/2022 IL – DDLCN
DNCG_LEY_3431/22_06

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 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 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos así como con base en las competencias atribuidas a la citada Dirección, por el artículo 15.1 c) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, 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.

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



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 2023 en los términos que establece la propia ley.

El texto del anteproyecto se articula en cinco títulos distribuidos en capítulos, cuarenta y un artículos, catorce disposiciones adicionales, ocho disposiciones finales y varios anexos que complementan el texto articulado, 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 2023”*.

El artículo 1 procede a la aprobación de los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2023, con inclusión del presupuesto correspondiente al Parlamento Vasco, al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y a la Agencia Vasca de Protección de Datos, todo ello de conformidad con las leyes conformadoras de dichos entes e instituciones. El artículo 2, por su parte, tiene como objeto la aprobación de los estados de ingresos y gastos de la Administración

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

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

El Título II, bajo el epígrafe *“El estado de gastos”*, está formado por veintitrés artículos del 11 al 33, agrupados en cinco Capítulos y 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 34.

Así, el Capítulo I (artículos 11 a 13) recoge las especialidades que para los créditos ampliables y medios de financiación, créditos de compromiso y plantillas presupuestarias, regirán durante el ejercicio 2023.

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 no se ha adjuntado a la documentación remitida) establece el módulo económico de sostenimiento de los centros educativos concertados.

Como novedad en este capítulo respecto del ejercicio anterior, se ha suprimido el apartado 6 que, como novedad en dicho ejercicio, facultaba al Consejo de Gobierno para modificar la estructura, definición e importe de los módulos económicos para el sostenimiento de los centros concertados como consecuencia del nuevo período de concertación.

El capítulo V (artículos 26 a 34) recoge las especialidades presupuestarias en relación con los ingresos que provengan como consecuencia del reparto de los fondos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para actuar ante la crisis económica causada por la pandemia de COVID-19. En este Capítulo como novedad respecto del ejercicio anterior, se incorpora un art. 28 intitulado *“Actuaciones y proyectos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia cuya ejecución sea competencia de las diputaciones forales”*.

El Título III, bajo el epígrafe *“El estado de ingresos”*, integra en los artículos 35 a 37, 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 35 contempla la aportación general de las Diputaciones Forales para el ejercicio 2023, calculada de conformidad con la metodología Ley 4/2021, de 7 de octubre, de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al periodo 2022-2026 y los acuerdos adoptados por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. El artículo 36 recoge los coeficientes de aportación que corresponden a cada territorio histórico. El artículo 37 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 38 y 39-, contempla, como se hace habitualmente, las normas de autorización de gasto y contratación que regirán para 2023.

El Título V, denominado "*Informaciones al Parlamento*", integrado por los artículos 40 y 41, se destina a establecer las obligaciones de información del Gobierno al Parlamento Vasco con respecto a determinadas operaciones derivadas de la gestión económico-presupuestaria.

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

Como novedad respecto del ejercicio anterior se incorporan dos nuevas Disposiciones Adicionales.

Disposición Adicional decimotercera "*Medidas de racionalización de recursos humanos para la gestión y ejecución de los fondos derivados de la iniciativa Next Generation EU*", con la finalidad de facilitar la creación de unidades de carácter provisional, refuerzo de plantillas o formación de personal para la gestión y ejecución de actuaciones y proyectos financiables con cargo a fondos derivados de la iniciativa Next Generation EU.

Disposición Adicional decimocuarta "*Uniformidad y distintivos del personal de la Administración Penitenciaria Vasca*", dentro de las nuevas competencias asumidas tras la transferencia a la CAE de las Instituciones Penitenciarias.

Por último, en su parte final, el texto incorpora ocho disposiciones Finales. La primera de las cuales acomete la modificación de la Ley de Tasas y Precios Públicos. La segunda, la Compensación por el canon del agua por uso agropecuario. La tercera modifica la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, cuyo texto refundido se aprobó por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre. La cuarta modifica la Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. La quinta, modifica la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de Retribuciones de Altos Cargos. La sexta modifica la Ley 7/2021, de 11 de noviembre, de los cuerpos y de las escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. La séptima disposición final recoge la facultad de desarrollo y aplicación y la octava la previsión de entrada en vigor de la Ley.

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

B) Tramitación

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

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

Partiendo de tal consideración inicial, el examen del procedimiento seguido en la elaboración del anteproyecto se debe efectuar a la vista de los criterios y requisitos indicados en los preceptos mencionados del TRLRPE, así como de los previstos en la Ley 6/2022, de 30 de junio, 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 2.2 e).

La solicitud de informe viene acompañada de la Memoria justificativa de elaboración del anteproyecto de Ley emitida por la Dirección de Presupuestos del Departamento de Hacienda y Economía, informe jurídico del Departamento de Economía y Hacienda, informe de Organización del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno e informe de Normalización Lingüística

La Orden de 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 2023, a que se remite 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:

- Informe del Servicio Jurídico del Departamento de Economía y Hacienda (artículo 7.3 de la LPEDCG).
- Informe del Departamento de Cultura y Política Lingüística (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, y artículo 14.2.l) del Decreto 82/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Cultura y Política Lingüística).
- Informe departamental y los Formularios de Análisis desde la perspectiva de género de los Programas presupuestarios.
- Informe de impacto de género elaborado por el Departamento de Economía y Hacienda, 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).
- Informe de control interno de legalidad del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco (artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y 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).
- Informe de la Oficina de Control Económico (artículos 25 a 27 del Texto Refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre).

Cabe reseñar que no se incluye, ni se da cuenta de las razones de su ausencia, documentación que igualmente debiera integrar el expediente, tales como memoria económica diferenciada de la memoria justificativa, o el informe de impacto en las empresas.

En este sentido, como se viene trasladando en nuestros informes en trámite de control de la legalidad que, de conformidad con el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Presupuestario de Euskadi y tal y como 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 ellas, 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.
- 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 traer a colación que la Ley del Parlamento Vasco 6/2022, de 30 de junio, que ha sustituido a la Ley 8/2003, 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, en la medida que hemos de entender 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, 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.

En este apartado reproducimos lo dicho en nuestros informes de legalidad emitidos con ocasión de precedentes tramitaciones de presupuestos:

“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 (SSTC 63/1986, 65/1987, 126/1987, 134/1987, 65/1990, 76/1992, 237/1992, 83/1993, 178/1994, 195/1994, 61/1997, 203/1998, 130/1999, 131/1999, 109/2001, 67/2002, 3/2003, 34/2005, 74/2011 y 44/2015).

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

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

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

El anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la CAE no suscita duda alguna en orden a la identidad del contenido mínimo e indisponible de la norma, referido a todas las previsiones de ingresos y gastos que materializan para el ejercicio 2020 las disposiciones del TRLRPE, y que constituyen su contenido esencial.

En lo referente al contenido no necesario o eventual, el examen del ordenamiento autonómico permite afirmar que los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional son extensibles a las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, pues así se desprende: (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 LPOHGPV); (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. del 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 por las que 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.
- Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley 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.
- Texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre
- Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas
- Ley 14/1988, de 28 de octubre, de Retribuciones de Altos Cargos
- Ley 7/2021, de 11 de noviembre, de los cuerpos y de las escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi
- Ley 4/2021, de 7 de octubre, de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al periodo 2022-2026.
- Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco

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 2023”.

a.1) En el Título I se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2023, 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) y 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 del Sector Público (artículo 6) y de los Consorcios del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (entre los que se incluyen el Consorcio Haurreskolak y el Consorcio Científico-Tecnológico Vasco/Basque Research and Technology Alliance, en el artículo 7).

Igualmente, desaparece el tratamiento individualizado que se otorgaba en ejercicios anteriores a 2012 a la Radio Televisión Vasca a la hora de reflejar sus presupuestos, aun cuando, como en ejercicios anteriores, 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) 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 2023.

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

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

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

El artículo 9 del anteproyecto de Ley sigue manteniendo una estructura y contenido similar desde la Ley de Presupuesto Generales de la CAE para 2016, respecto al cuál se realizaron las siguientes consideraciones jurídicas en el informe de legalidad emitido con ocasión del mismo:

“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 artículos 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 para la Administración de la Comunidad Autónoma, como para las entidades de su Administración institucional que se rijan por el derecho privado.

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

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 2023.

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 con las plantillas presupuestarias, estableciendo igualmente el carácter limitativo de la plantilla presupuestaria de

la Administración de la Comunidad Autónoma y de los organismos autónomos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del TRLRPE.

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

Por su parte, en el apartado 4 se establecen las excepciones al principio general citado en el apartado precedente, que son, por cierto, las mismas excepciones que las establecidas en las anteriores Leyes de Presupuestos Generales de la CAE (sin ánimo de ser exhaustivos: modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo derivadas de la efectiva realización de trasposos de competencias, la creación de nuevos órganos y servicios, la asunción de la gestión directa de servicios externalizados o subcontratados, la consolidación de puestos o plazas de carácter estructural, etc.).

El artículo 13 establece similares o parecidos criterios a los antes enunciados para el ente público Osakidetza-Servicio Vasco de Salud (apartado 5) y para los entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, consorcios y fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma cuyos presupuestos estén incluidos en el ámbito de aplicación de la ley de presupuestos (apartado 7).

El apartado 6 del artículo 13 faculta o autoriza al Departamento de Hacienda y Economía para realizar en los créditos de gastos de personal las modificaciones presupuestarias que sean necesarias para su ajuste a las alteraciones de las plantillas que se puedan producir.

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

b.2) El Capítulo II (artículos 14 a 18) contiene ciertas especialidades relativas a las modificaciones presupuestarias y, en especial, en relación con el régimen de transferencias.

El artículo 14 (*“Régimen de transferencias de créditos. Otras modificaciones”*), el artículo 15 (*“Créditos de personal”*), el artículo 16 (*“Créditos para gastos de funcionamiento”*), el artículo 17 (*“Créditos para transferencias y subvenciones para operaciones corrientes y de capital”*) no sufren modificación alguna que haya de ser objeto de examen en el presente informe, ya que reproducen literalmente los correlativos artículos de la anterior Ley de Presupuestos Generales de la CAE.

El artículo 18 (*“Variaciones de los presupuestos”*) prevé, como en el ejercicio anterior, la autorización del Consejo de Gobierno, para las modificaciones presupuestarias cuando tengan su origen en la percepción de fondos de otros entes públicos y su destino sea la financiación condicionada de actuaciones en materias cuya competencia de ejecución corresponda a la CAE.

b.3) El Capítulo III de este Título se ocupa del régimen de retribuciones y haberes pasivos, y establece, para el ejercicio presupuestario, la cuantía de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral.

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

Siguiendo las previsiones que se incorporan en el anteproyecto de Ley de Presupuestos del Estado para 2023 en materia retributiva, y de conformidad con las directrices económicas para la elaboración de los presupuestos, el anteproyecto prevé la posibilidad de que, sin perjuicio de las disposiciones que con carácter básico se puedan dictar en relación con los gastos del personal al servicio del sector público, las retribuciones del personal al servicio del sector público de la CAE se puedan incrementar, en un porcentaje no superior al 2,5% respecto de las retribuciones vigentes a fecha 31 de diciembre de 2022, y ello en términos de homogeneidad para los dos períodos de comparación.

El incremento retributivo provisional y transitorio afecta a los siguientes grupos de personal:

- Personal funcionario de carrera e interino, de la Administración General de la CAE, organismos autónomos, entes públicos de derecho privado y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma, por lo tanto no sujeto a régimen laboral (apartados 1 y 2).
- Personal estatutario dependiente del ente público Osakidetza-Servicio Vasco de Salud (apartado 2).
- Personal laboral al servicio de la Administración General de la CAE, los organismos autónomos, los entes públicos de derecho privado, las sociedades públicas y las fundaciones y consorcios del sector público de la CAE sometido a régimen laboral (apartado 9).
- Lehendakari, consejeros, altos cargos y asimilados (apartado 13).
- Personal eventual (apartado 14).

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

En relación con el régimen retributivo de los funcionarios públicos, procede recordar, tal y como se menciona en la memoria que obra en el expediente, la vinculación de las normativas autonómicas en esta materia con los preceptos básicos contenidos en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público –TREBEP- (artículos 21 a 30) aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, 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 2023 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 porcentaje del 2,5%) 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, se habilita al Gobierno para determinar la cuantía anual del complemento de destino 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, una vez se produzca la determinación para el ejercicio 2023 de las retribuciones básicas de los funcionarios de las Administraciones Públicas (apartado 8).

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, un incremento de su masa salarial no superior al 2,5%.

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

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

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

El apartado 12 del artículo 19 del anteproyecto mantiene la suspensión de efectos e inaplicación de todo tipo de acuerdos, convenios y pactos suscritos por la Administración General de la Comunidad Autónoma, los organismos autónomos, los entes públicos de derecho privado, las sociedades públicas y las fundaciones y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma.

También se ha mantenido, para el ejercicio 2023, la previsión relativa a que *“Quedarán también suspendidos en su aplicación los artículos y cláusulas en los que se regulan premios, primas, indemnizaciones y cualquier tipo de prestación económica que se perciba con la jubilación voluntaria, cualquiera que fuera su denominación”*; al tiempo que se precisa que dicha suspensión afectará a las jubilaciones voluntarias que se produzcan entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2023.

Estas previsiones se vienen manteniendo desde 2012 de una forma mimética, medidas en su momento adoptadas con ocasión de la grave crisis económica sufrida y de conformidad con las previsiones que se adoptaron en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de

medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

Considerando que las razones estrictas bajo las que se adoptaron estas medidas han desaparecido en la actualidad, habría de considerarse la necesidad de adoptar una disposición que definitivamente anule o deje sin efecto dichas previsiones que siguen conteniendo los citados acuerdos, convenios y pactos, sin necesidad de estar reiterando una medida, la de suspensión, que es constante fuente de controversias jurídicas y judiciales, por su indeterminación jurídica, a pesar de ser dominante la tesis en sede judicial favorable a confirmar la denegación de solicitudes realizadas por personal funcionario o laboral.

El apartado 13 del artículo 19 contempla el mismo incremento en las retribuciones del lehendakari, consejeros y consejeras, altos cargos y asimilados, no superior al 2,5 %. Y el apartado 14 del artículo 19 contempla idéntica previsión en las retribuciones del personal eventual.

Por último, el apartado 15 del artículo 19 dispone que los complementos personales y transitorios, así como las indemnizaciones por razón de servicio, se regirán por sus normativas específicas, si bien se fija un límite de incremento que no podrá ser superior al 2,5% respecto al vigente en 2022, sin perjuicio de lo que se establezca con carácter básico para los gastos de personal al servicio del sector público.

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

El artículo 21 del anteproyecto de Ley establece los *“Requisitos para la firma de Acuerdos de Condiciones de Trabajo y Convenios Colectivos”*, referidos a la exigencia de aprobación por el Consejo de Gobierno, previa emisión de los informes preceptivos, en línea con las previsiones de anteriores normas presupuestarias.

El artículo 22, siguiendo las disposiciones del artículo 4 de la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de Retribuciones de Altos Cargos, establece las limitaciones de las retribuciones del personal directivo de los entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, fundaciones y consorcios, cuyo régimen se ve complementado por el Decreto 156/2016, de 15 de noviembre,

sobre obligaciones y derechos del personal cargo público. Siguiendo las mismas directrices señaladas anteriormente, y de la misma manera que en ejercicios precedentes, se establece el límite de incremento de las retribuciones (en porcentaje no establecido), sin perjuicio de las que pudieran corresponder por el concepto de antigüedad.

El artículo 23 se refiere a los "*Créditos de haberes pasivos*", y prevé la existencia de un incremento que no podrá superar el 2,5 % en relación con los vigentes a 31 de diciembre de 2022, sin perjuicio de lo que se establezca con carácter básico para los gastos de personal al servicio del sector público.

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

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

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

A su vez, en el último inciso del apartado 4, se establece un segundo límite para evitar una sobrefinanciación, a cuyo fin se establece que "*En todo caso, la aplicación de dichos módulos no podrá superar las retribuciones del personal de los centros concertados establecidas por los acuerdos vigentes en el sector*".

El Capítulo V, en sus artículos 26 a 34 recoge una serie de previsiones para la gestión de los fondos vinculados al plan de recuperación, transformación y resiliencia aprobado por el Gobierno de España en el mes de abril de 2021, en el marco del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en el marco de la iniciativa “Next Generation EU”.

Estas previsiones tienen como objetivo, como se detalla en la memoria, facilitar la incorporación de dichos fondos a los Presupuestos Generales de Euskadi y su ejecución presupuestaria, así como la tramitación administrativa de las actuaciones y proyectos que financien dichos fondos, en el marco de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Como novedad se incorpora un art. 28 intitulado *“Actuaciones y proyectos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia cuya ejecución sea competencia de las diputaciones forales”*, que tiene por objeto regular la transferencia a las Diputaciones Forales de fondos provenientes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y que estén legalmente afectados a financiar proyectos o líneas de acción cuya ejecución, de conformidad con la delimitación de competencias entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos, corresponda a los órganos forales de los Territorios Históricos y la asunción por estos de todos los compromisos y obligaciones que la normativa reguladora del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia atribuye a las entidades ejecutoras.

De la misma manera que en el ejercicio precedente, en el anteproyecto que se informa se incorpora una previsión en el art. 30.5, que transcribimos:

“El Departamento de Economía y Hacienda podrá declarar excedentarios aquellos créditos que, inicialmente incluidos en el presupuesto aprobado para el ejercicio 2023, se correspondan con actuaciones y proyectos financiados posteriormente con fondos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Estos créditos excedentarios podrán aplicarse por el Departamento de Economía y Hacienda a atender las insuficiencias en las dotaciones de otros créditos de pago, en especial los destinados a proyectos de inversión, así como a la financiación de créditos ampliables”.

A la vista de esta previsión se han de transcribir las consideraciones que se realizaron al anteproyecto de Ley de Presupuestos de la CAPV correspondiente al ejercicio 2021 en el informe de legalidad 87/2020 DDLCN – IL:

Es pertinente dejar sentado que los fondos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia y del REACT-EU que se gestionen con intervención de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aunque afectos a proyectos específicos, al concretarse mediante transferencias o mediante préstamos reintegrables (art. 26.1 del Proyecto de Ley de presupuestos) procedentes de la Administración General del Estado a favor de la Comunidad Autónoma, sí tendrían carácter de ingreso para la Hacienda del País Vasco, aun en el caso de que posteriormente fueran transferidos a particulares para la financiación de aquellos proyectos a los que están afectos.

Así debemos entenderlo, también, de la lectura del artículo 32 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: “... son ingresos de derecho público de la Hacienda General del País Vasco los siguientes: ...d) Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. e) Las transferencias y subvenciones de otros entes públicos percibidas por la Administración de la Comunidad Autónoma o sus organismos autónomos”.

En tal sentido, no hay duda que se deben integrar en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi (art. 5.3.a del mismo Texto refundido de la Ley de principios ordenadores), siendo como decíamos del todo necesaria la inclusión del citado Capítulo V en esta Ley.

No obstante, aunque integrados en los presupuestos de la Comunidad Autónoma, no podemos perder de vista que se trata de fondos necesariamente afectos a una finalidad concreta y que, por la forma en la que está prevista su canalización, les son de aplicación las previsiones que se contienen en el Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuyo art. 37.4 dispone lo siguiente:

En los organismos públicos y resto de entidades del sector público estatal con presupuesto estimativo, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y sus entidades dependientes, los ingresos por transferencias recibidas de la Administración General del Estado, procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia y del REACT-EU, están legalmente afectados a financiar los proyectos o líneas de acción que se integren dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el grado de detalle especificado en el mismo. En caso de no realizarse el gasto o en caso de incumplimiento total o parcial de los objetivos previstos, las citadas entidades deberán reintegrar los fondos recibidos al Tesoro Público de manera total o parcial, en cada caso. El procedimiento de reintegro a estos efectos se regulará por Orden de la Ministra de Hacienda.

Por ello, hemos de realizar la misma recomendación en el sentido de llamar a un replanteamiento del apartado 5 del artículo 30, inciso final, para dejar meridianamente clara la estricta afectación de los fondos procedentes de transferencias recibidas de la Administración General del Estado, a su vez procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia y del REACT-EU, a financiar los proyectos o líneas de acción que se integren dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En relación con la previsión que se contiene en el art. 32.1 del anteproyecto, hemos de reiterar las consideraciones realizadas en informe de legalidad al anteproyecto de presupuestos del ejercicio 2021:

“La Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en su artículo 5.1, sólo prevé que “Corresponde al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión de informe jurídico preceptivo en los asuntos siguientes: (...) b.- Proyectos de acuerdos o

convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco, en los supuestos que se determinen reglamentariamente". Esa determinación reglamentaria, en nuestro caso, ha sido satisfecha por el artículo 13 del Decreto 144/2017. Dicho artículo 13, en su apartado 6, ya exceptúa expresamente "la preceptividad de emisión de dicho Informe de legalidad del Servicio Jurídico Central en los proyectos de Convenio a celebrar con: a) Particulares o entidades constituidas bajo forma privada de personificación, incluidas las Sociedades Mercantiles con participación pública".

Consiguientemente, los convenios para la canalización de los fondos en los que sólo participen particulares o entidades bajo forma privada de personificación, no requieren estrictamente de informe de legalidad a emitir por el Servicio Jurídico Central.

Sin embargo, según el apartado 1 del mismo artículo 13 del Decreto 144/2017 el informe de legalidad del servicio jurídico central sí es preceptivo "dentro del procedimiento de aprobación de acuerdos o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco (...) cuando se trate de proyectos de Convenio, incluidos los de contenido subvencional, que se suscriban por la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos o entes institucionales con: A.- Los órganos constitucionales del Estado. B.- Otras Administraciones Públicas y las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquellas. C.- Organismos de la Unión Europea, el Consejo de Europa, organizaciones interregionales e internacionales similares a las antedichas y demás sujetos de derecho internacional público, así como otras entidades subestatales o de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de tales sujetos".

En consecuencia, salvo propósito de la Ley de Presupuestos de modificar el régimen jurídico que regula los supuestos en que procede la emisión de informe de legalidad del Servicio Jurídico Central, el inciso final del art. 31.1 (32.1 actual) del anteproyecto debería modificarse para indicar "...cuando se trate de proyectos de convenio o de otros instrumentos jurídicos por medio de los cuales se instrumenten las transferencias y aportaciones de la Administración del Estado o de la Unión Europea derivadas de los fondos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sólo requerirán en su tramitación la emisión de informe jurídico e informe de la Oficina de Control Económico".

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 35 consigna la cuantía de las aportaciones generales de los Territorios Históricos aprobadas por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas; en tanto que el artículo 36 indica los coeficientes de aportación de cada territorio histórico.

Por su parte, el Capítulo II regula las *“Normas de carácter tributario”*, estableciendo el artículo 37 que *“Las tasas y prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias (tarifas) de cuantía fija, por no estar fijadas en un porcentaje de la base o no estar ésta valorada en unidades monetarias, no se incrementarán respecto a la cuantía vigente en el ejercicio 2022”,* excepto aquéllas que sean objeto de actualización específica en esta ley.

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

No hay novedad alguna en la redacción del artículo 38 (*“Normas de autorización del gasto”*) y artículo 39 (*“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 40 y 41 son similares, igualmente, a los artículos existentes en las normas presupuestarias precedentes.

Dichos artículos recogen las informaciones que, sin perjuicio de las exigidas por el TRLRPE, debe remitir el Gobierno al Parlamento con respecto a determinadas operaciones derivadas de la gestión económica-presupuestaria.

Los citados artículos pueden considerarse, en definitiva, tal y como se recoge en la memoria de la Dirección de Presupuestos del Departamento de Hacienda y Economía, como un complemento de la regulación de dicha norma respecto al procedimiento de ejecución presupuestaria.

f) Disposiciones adicionales.

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

Disposición Adicional Primera

La disposición adicional primera contempla una medida financiera en materia de vivienda y suelo, similar a la de pasados ejercicios, todo ello con base en el mandato establecido en el artículo 45.3 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, de medidas financieras en materia de vivienda y suelo.

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 de ejercicios precedentes, procede reproducir igualmente lo que sobre la misma hemos señalado en nuestros anteriores informes de legalidad:

“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 2023 y que tenga como finalidad el objetivo de estabilidad presupuestaria, se considerará que se realiza por motivos de interés público, con explícita cita a los artículos 203 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. En similar sentido se expresa respecto de la incorporación en los pliegos de cláusulas administrativas y en los anuncios de licitación de la previsión de su modificación por las razones de estabilidad presupuestaria.

En primer lugar, hemos de traer a colación lo anteriormente señalado respecto de la disposición anterior, en relación con la STC 109/2001, sobre el contenido material de las leyes de Presupuestos. Además de la mención a los límites materiales de las leyes de presupuestos, ya hemos efectuado un pronunciamiento sobre la necesidad del Informe de la Comisión Permanente de la Junta Asesora de la Contratación Administrativa, en relación con esta disposición. En particular, sobre la viabilidad de esta previsión (*ius variandi*) en relación con lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, especialmente con lo establecido en sus artículos 190 y ss.

Disposición Adicional Sexta

Por medio de esta disposición adicional se prevé un incremento en el ejercicio 2023 de las prestaciones de RGI previstas en el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos del 4 % con respecto a la cuantía fijada para el ejercicio 2023, y ello, tal y como se indica, *"hasta la entrada en vigor de la futura Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Exclusión"*.

Disposición Adicional Séptima

La disposición adicional séptima fija en 300 euros mensuales el importe de la cuantía máxima de la prestación complementaria de vivienda.

Además, se vuelve a incluir un régimen transitorio, al objeto de cohonestarlo 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 (PCV), 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 PCV, se pueda aplicar a las personas que, conforme a lo dispuesto en la Disposición Transitoria cuarta de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, puedan tener acceso a la prestación económica, aunque no accedieran a dicha ayuda al amparo del régimen regulador de la prestación complementaria de vivienda. Complementariamente, la cuantía de la prestación en estos casos también será de 300 euros mensuales.

c) En el apartado 4 se introduce una previsión transitoria, en virtud de la cual se mantendrá el derecho a la PCV que haya sido concedida con anterioridad a la entrada en vigor de las referidas disposiciones reglamentarias, hasta su extinción por las causas previstas en el artículo 43 de la Ley 18/2008, correspondiendo su gestión y pago a LANBIDE.

d) Se incluye un nuevo apartado 5 para anunciar la próxima Ley del sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión cuya entrada en vigor pondrá fin al régimen transitorio que prevén los apartados 2, 3 y 4

Por último, procede indicar que en la relación de créditos ampliables recogida en el Anexo III se han vuelto a incluir, en su apartado 19, los créditos destinados a satisfacer las prestaciones del derecho a la vivienda establecidas por la citada Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.

Disposición Adicional Octava

Esta disposición viene recogiendo desde la Ley 5/2017, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2018, en la que ya se precisaba, respecto de la prórroga hasta el límite de 70 años, que dicho límite podría verse reducido si el personal afectado hubiera reunido previamente las condiciones necesarias para resultar beneficiaria de la pensión máxima de jubilación que corresponda.

Por su interés, procede en todo caso incluir en el presente informe nuevamente lo que a este respecto señalábamos en el informe de legalidad relativo a la Ley de Presupuestos del ejercicio 2015:

“Como decíamos entonces, el artículo 11 del RDL 20/2012 ha adaptado la edad de jubilación forzosa de los funcionarios públicos, que coincidía con la edad de jubilación ordinaria de 65 años, a las distintas edades de jubilación ordinaria que han comenzado a producirse desde el 1 de enero de 2013, con base en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social.

El apartado primero de esta disposición adicional introduce en el ordenamiento autonómico la previsión del artículo 11 del RDL 20/2012, que también tiene carácter de básico, conforme a su Disposición Final Cuarta. Este apartado afecta, por lo tanto, al párrafo primero del artículo 38 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca, en recepción de la legislación básica estatal.

El apartado segundo de la disposición adicional suspende la aplicación durante el ejercicio de 2015 de la previsión contenida en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 38 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, relativo a la

posibilidad de solicitar la prórroga en el servicio activo, salvo las excepciones que establece.

Amén de considerar esta disposición incardinada en la competencia de la CAPV en materia de función pública, en el marco de lo previsto en el artículo 67.3 del EBEP, la previsión parece conforme con los criterios de la reiterada STC 109/2001.

Por último, reseñar que sobre esta medida ha tenido la oportunidad de pronunciarse la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en sentencia de 26 de junio de 2014, en el recurso correspondiente al procedimiento ordinario 279/2012, que se interpuso frente al Decreto 9/2012, de 9 de enero, sobre medidas de reducción del gasto público en desarrollo de la Ley 6/2011, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2012, sin que haya apreciado infracción alguna derivada de la misma."

Por consiguiente, la previsión respecto de la edad de jubilación forzosa ha de considerarse como una opción normativa, pacífica hasta este momento, como se puede comprobar en la sentencia de referencia, si bien cabría admitir una interpretación menos restrictiva, que resultaría de la lectura conjunta de lo establecido en el artículo 67.3 del EBEP y del artículo 11 del RDL 20/2012.

Eso podría ser así si se considerase que el objeto de esta última previsión se circunscribe a garantizar que la edad mínima para que los funcionarios puedan acceder a la jubilación forzosa coincida con la edad exigida en el correspondiente régimen de Seguridad Social al que pertenezcan para jubilarse sin coeficiente reductor alguno. A estos efectos hay que tener en cuenta que la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, elevó la edad ordinaria de jubilación desde los 65 hasta los 67 años, si bien con un calendario de aplicación progresiva en el tiempo.

Disposición Adicional Novena

Esta disposición adicional regula la "Gestión de los créditos para formación del personal empleado de las Administraciones Públicas Vascas", y prevé que dicha gestión sea realizada por

el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), habilitando mediante la misma al Instituto a que efectúe las convocatorias que correspondan. Una previsión similar ya se recogía en los Presupuestos de ejercicios anteriores, y conforme a la misma se vienen efectuando convocatorias de ayudas destinadas a financiar la formación tanto de las personas empleadas en la Administración de la CAPV como de las personas empleadas en las diferentes Administraciones Públicas de la CAPV, mediante resoluciones de la Directora del IVAP.

En el presente ejercicio, la disposición incorpora tres nuevos apartados que vienen a perfeccionar el mensaje normativo que incorpora con previsiones que mejoran la eficacia y seguridad jurídica en el reparto y distribución de los créditos y la justificación de los mismos en las finalidades legalmente previstas.

Disposición Adicional Décima

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

“1. En la disposición propuesta se califica como fundamento justificador de una reorganización administrativa, que es la que activaría las actuaciones del Gobierno Vasco, el hecho de que un “plan, programa o actuación administrativa” así lo prevea. Ahora bien, cabe advertir que en la presente Legislatura 2017-2020, sólo se han aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 17 de enero de 2017 los Planes Estratégicos del Gobierno, y no otro tipo de actuaciones. Por consiguiente, hay que advertir en primer lugar que no cualquier Plan aprobado por un Departamento podría constituir fundamento suficiente para motivar una intervención de estas características.

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

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

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

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

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

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

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

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

En este sentido, no podemos olvidar, en lo que pudiera afectar, la reciente aprobación de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco (y, particularmente, su artículo 53 sobre “reestructuración del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi”), sin perjuicio de que, en líneas generales, lo que dijimos en aquél informe de legalidad del ejercicio 2018 mantiene todavía vigencia.

Disposición Adicional Undécima

Esta disposición adicional contempla una convocatoria extraordinaria de concurso de traslados durante el ejercicio de 2023, por parte del Departamento de Educación, para la provisión –con carácter definitivo- de los puestos de trabajo de los Servicios de Investigación y de Apoyo a la Docencia (Berritzegunes).

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

Disposición Adicional Duodécima

En la disposición adicional duodécima, por último, se establece, con efectos 1 de enero de 2023, el importe máximo de la contraprestación por la cesión de la vivienda del Programa de Vivienda Vacía “Bizigune”, regulado por el Decreto 466/2013, de 23 de diciembre, fijándolo en 675 euros mensuales.

En la memoria de la Dirección de Presupuestos se justifica este incremento en que es un importe más adecuado a las condiciones actuales del mercado de vivienda de alquiler.

El presente anteproyecto de ley reproduce la disposición final tercera de dicho Decreto (habilitación al titular del Departamento competente en materia de vivienda para modificar mediante orden dicho importe máximo), lo cual si bien no puede considerarse una incorrección jurídica, hay que llamar la atención sobre los riesgos de los efectos de la congelación de rango que implica tal reiteración, como puede ser la intangibilidad de la regulación legal para el reglamento.

Disposición Adicional Decimotercera

La disposición adicional decimotercera incorpora las medidas para racionalizar los recursos humanos dedicados a la gestión y ejecución de los fondos derivados de la iniciativa Next Generation EU que se previeron para el ejercicio 2022. A tal efecto reiteramos lo dicho en nuestro informe de legalidad:

“El escaso marco temporal aprobado por la Unión Europea para la ejecución de los citados fondos constituye un reto de gran envergadura para cualquier Administración como la nuestra, que, aunque en los últimos años haya realizado un importante proceso de modernización, está lejos de poder responder de forma eficaz y con la agilidad necesaria para cumplir con los plazos previstos.

Si bien el Real Decreto ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aborda importantes reformas en diferentes áreas y materias, como la gestión de los recursos humanos, presupuesto, procedimientos administrativos, contratación, actividad convencional, subvenciones y otras dirigidas a modernizar y agilizar la Administración pública, muchas de ellas de aplicación en exclusiva al sector público estatal; se hace necesario que por la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi se adopten medidas urgentes que permitan gestionar con eficacia y eficiencia los fondos Next Generation EU, que van desde reforzar la obligación de planificar de forma estratégica las inversiones estableciendo un modelo de gobernanza hasta agilizar la gestión de los fondos con medidas de simplificación y flexibilización de los procedimientos, así como procurar una adecuada planificación y profesionalización de los recursos humanos encargados de gestionar los mismos.

A tales efectos, se prevé la posibilidad de reforzar las plantillas e, incluso, la constitución de unidades de carácter provisional para la gestión y ejecución de las actuaciones y proyectos financiados con dichos fondos, siempre que cuenten con la financiación adecuada y suficiente.

Asimismo, en aquellas materias de especial relevancia para la gestión y ejecución de las actuaciones y proyectos financiados con cargo a dichos fondos se prevé la articulación de las medidas necesarias para la formación del personal empleado público.”

Disposición Adicional Decimocuarta.

Esta disposición incorpora una serie de medidas en relación con la “Uniformidad y distintivos del personal de la Administración Penitenciaria Vasca”, que tienen su causa en la reciente transferencia a la CAE de la competencia en materia de Instituciones Penitenciarias (IIPP), debiendo señalar lo dicho en otros pasajes en relación con la vía de la Ley de presupuestos para introducir regulaciones que carecen de componente económico o conexión con la regulación presupuestaria, lo que en el presente caso imputamos manifiesto y preconizamos su supresión.

G) Examen del contenido: Disposiciones finales.

Disposición Final Primera

Esta disposición final acomete, como viene siendo habitual, 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.

Disposición Final Segunda

La disposición final segunda se intitula *Compensación por el canon del agua por uso agropecuario*, e incorpora una previsión de modificación de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, introduciendo una nueva DA 7ª.

En virtud de la misma, se establece una compensación a favor de los usuarios agropecuarios que reciban el agua para usos agropecuarios a través de suministro de red, compensándose el impacto del canon del agua por dichos usos agropecuarios en su factura, para los ejercicios iniciados “a partir del día 1 de enero de 2022”.

Más allá de que consideramos conveniente confirmar que la fecha desde la que se pretende realizar las compensaciones es el 1 de enero de 2022, y no el 1 de enero de 2023

(como sería más lógico, tratándose del anteproyecto de presupuestos para 2023, aunque nada impediría, en principio, que pudieran compensarse ejercicios anteriores) y que es una retroactividad deseada, y no una simple errata, podría en principio considerarse que el contenido económico de la compensación que se pretende introducir guarda, aunque sea indirectamente, cierta relación con la regulación presupuestaria. Lo que nos exime de reiterar, en este caso, lo dicho respecto del uso de la vía de Ley de Presupuestos para introducir regulaciones que carezcan de componente económico o conexión con la regulación presupuestaria.

Disposición Final tercera.

No sucede así con la disposición final tercera.

Esta disposición incluye una modificación 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, mediante la cual se añade un nuevo artículo 53 bis a dicho texto refundido, por el que se crea el Registro General de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

No apreciamos claramente el componente económico o conexión que la creación de este registro guarda con la regulación presupuestaria, lo que nos obliga a reiterar lo dicho respecto del uso de la vía de Ley de Presupuestos para introducir regulaciones que carezcan de contenido económico, siquiera indirecto, por los que preconizamos su supresión y su tramitación por los trámites propios de la elaboración de disposiciones de carácter general.

Disposición Final cuarta.

Esta disposición modifica el artículo 9.4 de la Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, que disciplina el modo en el que, en el ejercicio de la función fiscalizadora, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas examinará y comprobará la documentación relativa a la liquidación de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco que ha de rendir a tal efecto por el Departamento competente en materia de control económico interno y contabilidad.

Solo en la medida en que el informe de fiscalización al que dicho apartado se refiere sea relativo a la liquidación presupuestaria presentada podría entenderse que la regulación que se pretende introducir guarda cierta conexión con la regulación presupuestaria, lo que nos exime de reiterar, en este caso, lo dicho respecto del uso de la vía de Ley de Presupuestos para introducir regulaciones que carezcan de componente económico o dicha conexión con la regulación presupuestaria.

Disposición Final quinta.

Esta disposición modifica el apartado 1 del artículo primero (para eliminar las prestaciones económicas temporales por cese de los miembros del Gobierno, Altos Cargos de la Administración, personal de confianza al servicio de la misma y demás cargos directivos de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma Vasca), suprime el apartado 2 del artículo quinto (para eliminar la remisión a la Ley 7/1981, de 30 de junio, y demás disposiciones que fueran de aplicación a la retribución correspondiente al personal de confianza o eventual), suprime el artículo octavo (incidiendo en la eliminación de eliminar la prestaciones económicas temporales)y renumera la DT de la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de Retribuciones de Altos Cargos e introduce una nueva DT 2ª (para mantener las prestación económica temporal prevista por la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de Retribuciones de Altos Cargos, en su redacción original, para el personal alto cargo y miembro del Gobierno que no hubiera cotizado por la contingencia de desempleo del Régimen General de la Sociedad Social por haber tenido derecho a la misma).

En la medida en que puede apreciarse el contenido económico de estas prestaciones que se suprimen y las medidas transitorias que se introducen, ello nos exime de reiterar, en este caso, lo dicho respecto del uso de la vía de Ley de Presupuestos para introducir regulaciones que carezcan de componente económico o dicha conexión con la regulación presupuestaria

Disposición Final Sexta.

La disposición final sexta modifica la Ley 7/2021, de 11 de noviembre, de los cuerpos y de las escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, para adaptarla a la situación del personal de IIPP.

Reiteramos lo dicho respecto del uso de la vía de Ley de Presupuestos para introducir regulaciones que carezcan de componente económico o dicha conexión con la regulación presupuestaria, lo que en el presente caso resulta más palmario, por lo que preconizamos su tramitación ordinaria en sede parlamentaria. Más aún, en el presente supuesto se ha de considerar la relevancia de la modificación pretendida, la reciente entrada en vigor de la Ley 7/2021 y la falta absoluta de informes o memorias que justifiquen dicha modificación y los términos en que se expresa.

Disposición Final Séptima y Octava

La disposición final séptima incorpora previsiones para el desarrollo y ejecución de la presente Ley, facultando al Consejo de Gobierno al efecto.

La disposición final octava está destinada a señalar la entrada en vigor de la Ley, el 1 de enero de 2023.

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 2023.