**INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO PARA EL EJERCICIO 2015.**

**Ref.: 100/2014 IL**

**I. INTRODUCCION.**

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

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

Dado el carácter urgente del presente trámite, la complejidad del producto normativo a informar y la premura de tiempo existente, el presente informe se centrará 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 2015 en los términos que establece la propia ley.

El texto del anteproyecto se articula en una parte expositiva, cinco títulos distribuidos en capítulos, treinta y tres artículos, doce disposiciones adicionales, tres disposiciones finales y cuatro anexos (no se ha aportado el anexo II correspondiente a los presupuestos de las sociedades públicas; anexo que se cita en la memoria), con una estructura y sistemática similar a la de las leyes presupuestarias relativas a ejercicios anteriores.

El **Título I** está integrado por diez artículos, procediendo el artículo 1 a la aprobación de los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2015, y el artículo 2 a la aprobación de los estados de ingresos y gastos de la Administración General. Los artículos siguientes se refieren a la aprobación de los presupuestos de los siguientes organismos y entidades, a saber: Organismos Autónomos (artículo 3); Entes Públicos de Derecho Privado (artículo 4); Sociedades Públicas (artículo 5); Fundaciones del Sector Público de la CAE (artículo 6); Consorcio del Sector Público de la CAE Haurreskolak (artículo 7); Ente Público Radio Televisión Vasca y sociedades públicas de gestión de los servicios públicos de radio y televisión (artículo 8). En los artículos 9 y 10, se contemplan los límites máximos de prestación de garantías y reafianzamiento, y de endeudamiento, respectivamente.

El **Título II**, formado por dieciséis artículos del 11 al 26, agrupados en cuatro Capítulos, se estructura conforme a la sistemática que establece para el estado de gastos el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes sobre Régimen Presupuestario de Euskadi (TRLRPE), en sus artículos 18 a 33. Así, el Capítulo I (artículos 11 a 13) recoge las especialidades que para los créditos de pago, créditos de compromiso y plantillas presupuestarias regirán durante el ejercicio 2015; el Capítulo II (artículos 14 a 18) establece las reglas para las modificaciones de créditos; el Capítulo III (artículos 19 a 25) regula el régimen de retribuciones y haberes pasivos del personal, así como los requisitos para la firma de Acuerdos de condiciones de trabajo y convenios colectivos, y suspensión parcial de los existentes; el capítulo IV (artículo 26, completado por el Anexo IV) establece el módulo económico de los centros educativos concertados.

El **Título III** integra en los artículos 27 a 29, agrupados en dos Capítulos, las disposiciones relativas a los ingresos, sometidos en la CAE a un régimen específico derivado de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (en adelante, LTH). El artículo 27 contempla la aportación general de las Diputaciones Forales para el ejercicio 2015, calculada de conformidad con la metodología establecida en la Ley 2/2007, de 23 de marzo, y los acuerdos adoptados por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. El artículo 28 recoge los coeficientes de aportación que corresponden a cada territorio histórico. El artículo 29 se destina a normas de carácter tributario, en concreto a las relativas a las tasas.

El **Título IV** contempla en sus artículos 30 y 31 las normas de autorización de gasto y contratación que regirán para el ejercicio 2015.

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

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

Por último, en su parte final, el texto incorpora tres disposiciones finales, entre las que se incluyen las modificaciones legislativas que el texto incorpora y que serán objeto de un análisis pormenorizado en el presente informe. La primera disposición final se refiere a la modificación del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la CAE, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre; la segunda disposición final contiene la autorización al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley; y la tercera disposición final recoge la cláusula de entrada en vigor de la ley.

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

**B) Tramitación.**

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

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

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

La solicitud de informe adjunta como elementos básicos en la tramitación de la disposición los siguientes documentos relevantes:

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

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

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

La tramitación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley se ha llevado a cabo mediante la aplicación informática desarrollada para la tramitación electrónica de disposiciones de carácter general, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010, por el que se aprueban las instrucciones de tramitación de disposiciones de carácter general.

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

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

**C) Ámbito normativo de las leyes presupuestarias. Límites.**

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

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

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).

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 y 274/2000.

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 2015 las disposiciones del TRLRPE, y que constituyen su contenido esencial.

En lo referente al contenido no necesario o eventual, el examen del ordenamiento autonómico permite afirmar que los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional son extensibles a las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, pues así se desprende (I) del examen de la normativa vigente en la CAPV sobre la materia presupuestaria (en síntesis, artículo 25.1 en relación al artículo 44, ambos del Estatuto de Autonomía para el País Vasco; Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco); (II) de la existencia de un procedimiento parlamentario específico (Capítulo Cuarto, del Título VI del Reglamento del Parlamento Vasco); y (III) del obligado respeto por la Ley de Presupuestos de Euskadi de los límites que para su contenido derivan del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), entendido no sólo como certeza y claridad del Derecho, sino también en el Derecho.

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

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

En relación con esta cuestión, el artículo 6.2 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (LPOHGPV), señala que *“Las leyes de presupuestos generales de la CAE podrán extender su objeto a la regulación de otra serie de cuestiones propias de la Hacienda General del País Vasco o relacionadas con ésta, tales como el régimen de las retribuciones del personal y de los haberes pasivos correspondientes a los créditos pertenecientes a los presupuestos generales, el régimen presupuestario y de ejecución del gasto público de los mismos, el régimen de los tributos propios de la Comunidad Autónoma, y el de las condiciones de endeudamiento. Las normas referentes a estas materias, contenidas en las leyes de presupuestos generales, tendrán la misma naturaleza y régimen de éstas”*.

A estos contenidos podrían añadirse aquellos otros que resulten 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).

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.**

Constituye referentes normativos directos del Anteproyecto, en cuanto inciden directamente en las previsiones que contiene, las siguientes disposiciones:

* Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco;
* Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Presupuestario de Euskadi y se regula el régimen presupuestario aplicable a las Fundaciones y Consorcios de la Comunidad Autónoma de Euskadi;
* Proyecto de presupuestos generales del Estado para el 2014.
* Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, modificada por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre.
* Ley 7/2007, de 2 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
* Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi.
* Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, por el que se aprueba la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco,
* Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Euskadi;
* Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

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

**E) Examen del contenido: texto articulado.**

***a) Título I “Aprobación y contenido de los Presupuestos Generales de Euskadi para el ejercicio 2015”.***

En el Título I se aprueban los Presupuestos Generales de la C.A.E. para el ejercicio 2015, al tiempo que se incorporan los presupuestos del Parlamento Vasco, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y de la Agencia Vasca de Protección de Datos (artículo 1).

Dichos Presupuestos Generales de la C.A.E. incluyen el presupuesto de la Administración General de la C.A.E. (artículo 2), de sus Organismos Autónomos (artículo 3), de los Entes Públicos de Derecho Privado (artículo 4), de las Sociedades Públicas (artículo 5), de las Fundaciones del sector público (artículo 6), del Consorcio Haurreskolak (artículo 7), y del Ente Público Radio Televisión Vasca y sus Sociedades Públicas (artículo 8).

Por su lado, el artículo 9 del Anteproyecto prevé una serie de partidas destinadas a operaciones de garantía y reafianzamiento que la Administración de la Comunidad Autónoma podrá prestar a lo largo del ejercicio presupuestario.

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 2015.

La previsión del Anteproyecto abarca, por un lado, operaciones de garantía de cualquier naturaleza, con un fondo específico para operaciones destinadas a facilitar la financiación a largo plazo de las empresas vascas; y, por otro, el reafianzamiento de avales otorgados por las sociedades de garantía recíproca y préstamos concedidos a las empresas vascas como instrumentos que les faciliten la consecución de fondos propios o financiación, así como operaciones de reafianzamiento que tengan por objeto dar cobertura a líneas plurianuales de financiación a empresarios individuales, autónomos o pequeñas y medianas empresas, para atender necesidades de circulante, renovación de deuda a corto plazo, adecuación de deuda a corto plazo en deuda a medio y largo plazo y actuaciones financieras que supongan una aceleración de sus planes de inversión dentro del año 2015 a través de 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.

En consecuencia, los subsidios o ayudas otorgados a individuos o medidas de carácter general abiertas a todas las empresas o agentes económicos no se entienden cubiertos por el antiguo artículo 87 del Tratado de la Comunidad Europea, hoy artículo 107 del Tratado sobre Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Y no constituyen ayudas de Estado.

No obstante, y 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.

Específicamente, desde que se inició la crisis económica y financiera mundial en el otoño de 2008, la Comisión presentó varias Comunicaciones que proporcionaron directrices detalladas sobre los criterios de compatibilidad de la ayuda de los Estados miembros con los requisitos del artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que son aquellas que pueden ser consideradas compatibles con el mercado interior europeo en tanto que *“destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro”*.

En particular, el 19 de enero de 2009, la Comisión adoptó una Comunicación *(“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»), 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.

La Comisión estimó, en el seno de ese marco temporal, que la subvención de garantías de préstamo por un período limitado de tiempo podría constituir la solución específica adecuada para facilitar el acceso de las empresas a la financiación, dadas las dificultades que suponían la gran volatilidad de los mercados financieros y la incertidumbre respecto a las perspectivas económicas. Siendo así que, como expresamente se reconoció, *“el acceso a una financiación suficiente y asequible es una condición sine qua non para la inversión, el crecimiento y la creación de empleo del sector privado”*.

Las condiciones del mercado justificaron la prórroga de determinadas medidas actualmente previstas en el marco temporal hasta el 31 de diciembre de 2011, estableciendo a partir de esa fecha las condiciones para el retorno progresivo a las normas de ayuda estatal normales, 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 PYME.

En tanto la previsión sólo hace referencia a la dotación presupuestaria de programas que requieren de una ulterior concreción, por mucho que el artículo 9 apunte las líneas generales que estos programas podrían seguir en el futuro, no supone un reconocimiento directo de ayudas ni, en ese sentido, puede ser en modo alguno objetado desde la perspectiva europea de control de ayudas de estado. Y, en ese sentido, las medidas de concreción que se adopten habrán de respetar la normativa europea sobre la materia.

Sin embargo, más allá de que sea lógicamente imprescindible que los esquemas 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.

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

Atendiendo a la situación general de coyuntura económica, se mantiene en el Anteproyecto para el ejercicio 2015 las medidas que, con la finalidad de reducir el gasto público y colaborar en la reducción del déficit, se adoptaron a partir de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2011; esto es, las relativas a la congelación salarial y aquellas otras medidas que suspendieron la aplicación de Acuerdos de condiciones de trabajo con incidencia en el ámbito retributivo, que ahora vuelven a recogerse en el artículo 19 del Anteproyecto (*“Retribuciones del personal”*), y que afectan aprimas y/o indemnizaciones por jubilación voluntaria, permisos de reducción de jornada sin disminución retributiva, jubilaciones voluntarias….

Los **artículos 11** (*“Créditos ampliables y medios de financiación”*) y **12** (*“Créditos de compromiso”*) no contienen variaciones respecto de las previsiones de las anteriores leyes presupuestarias, por lo que no se hace necesario realizar comentario alguno sobre dichos artículos.

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

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

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

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

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

Sin embargo, acto seguido, se añade –como novedad- una previsión del siguiente tenor literal: *“Asimismo, siempre y cuando no suponga un incremento de dichas dotaciones de personal, el Consejo de Gobierno podrá autorizar la culminación de procesos de evaluación iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, previo acuerdo en los ámbitos sectoriales oportunos. En ningún caso, los efectos económicos podrán ser anteriores al último trimestre de 2015”.*

**Dicha previsión merece algunas consideraciones**: En primer lugar, es obligado poner de manifiesto la falta de claridad y ambigüedad de la redacción utilizada, que no permite saber con exactitud a qué tipo de procesos de evaluación se refiere, aunque hay que suponer que hace referencia a procesos de evaluación de puestos de trabajo, de funciones, o de trabajo desempeñado, esto es, a procesos que van a tener unos efectos económicos en las retribuciones del personal en cuestión (así lo confirma el último inciso).

Una segunda consideración, derivada de lo anterior, es que si, de una parte, la condición es que *“no suponga un incremento de dichas dotaciones de personal”*, esto es, que no suponga un incremento de plantilla, y, por otra parte, si va a tener efectos económicos en las retribuciones (aunque no todo proceso de evaluación tiene porqué traducirse en un incremento de las retribuciones), desde un punto de vista sistemático, dicha previsión no debería incluirse en el artículo 13, relativo a las plantillas presupuestarias, sino en el artículo 19, dedicado a las retribuciones del personal.

La tercera consideración es que, precisamente por tratarse de una previsión que tiene que ver con las retribuciones, y que puede conllevar eventuales incrementos de las mismas, debe ponerse en relación con los límites y previsiones del artículo 19 del Anteproyecto. En este sentido, entendemos que la previsión que comentamos podría incardinarse en las excepciones (a la congelación retributiva) previstas en los apartados 4 y 6 del artículo 19, cuando admite posibles incrementos retributivos como consecuencia de *“la adecuación de las retribuciones complementarias que con carácter singular y excepcional resulten imprescindibles por una modificación en el contenido del puesto de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo”.*

Por último, la misma falta de claridad afecta al último inciso, cuando prevé que *“En ningún caso, los efectos económicos podrán ser anteriores al último trimestre de 2015”.* Suponemos que se quiere decir que los efectos económicos no podrán ser anteriores al 1 de octubre de 2015, puesto que no tendría ningún sentido que la fecha de referencia fuera el final del último trimestre de 2015 (esto es, el 31 de diciembre de 2015), dado que ello nos situaría ya fuera del ámbito temporal de aplicación de la Ley de Presupuestos que aquí se informa.

Por su parte, el **artículo 14** (*“Régimen de transferencias de créditos. Otras modificaciones”*), **artículo 15** (*“Créditos de personal”*), **artículo 16** (*“Créditos para gastos de funcionamiento”*), **artículo 17** (*“Créditos para transferencias y subvenciones para operaciones corrientes y de capital”*), y **artículo 18** (*“Variaciones de los presupuestos”*), 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.

En cuanto al **artículo 19** del Anteproyecto contempla la previsión de congelación de las retribuciones del personal que preste servicios en el sector público dependiente de la Administración General, que no experimentarán ningún incremento con respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2014.

La congelación retributiva afecta a todos los grupos de personal:

* funcionario de carrera e interino, de la Administración General de la Comunidad Autónoma, Organismos Autónomos, Entes Públicos de derecho privado y Consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma, cuyas retribuciones básicas y complementarias, tanto fijas como de carácter periódico, no experimentarán incremento alguno, salvo las excepciones previstas.
* personal laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma, los organismos autónomos, los entes públicos de derecho privado, las sociedades públicas y las fundaciones y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma sometido a régimen laboral.
* Lehendakari, consejeros, altos cargos y asimilados.
* Personal eventual.

En relación con el régimen retributivo de los funcionarios públicos, procede recordar, tal y como se menciona en la Memoria que se adjunta, la vinculación de las normativas autonómicas en esta materia con los preceptos básicos contenidos en la Ley 7/2007, de 2 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (artículos 21 a 30), que limitan la capacidad de las CC.AA. para adoptar medidas propias en este ámbito. Así, el artículo 21 EBEP expresa que *"las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos",* sin que puedan *"acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal".*

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

En este sentido, el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015, dispone en el apartado Dos de su artículo 20 (*“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público”*) que “*En el año 2015, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2014, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo”.*

Las únicas excepciones a ese principio general de congelación retributiva son las previstas en los apartados 4 y 6 del artículo 19, cuando admiten posibles incrementos retributivos como consecuencia de *“la adecuación de las retribuciones complementarias que con carácter singular y excepcional resulten imprescindibles por una modificación en el contenido del puesto de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo”;* excepciones que constituyen una reproducción de las previsiones básicas del Estado.

Por su parte, el apartado 10 del artículo 19, referido al personal laboral de la Administración General de la Comunidad Autónoma, los organismos autónomos, los entes públicos de derecho privado, las sociedades públicas y las fundaciones y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma, señala igualmente que sus retribuciones anuales íntegras para el año 2015, no podrán experimentar incremento alguno respecto a las establecidas en el ejercicio 2014, a salvo de las excepciones derivadas de la modificación en el contenido del puesto de trabajo, de la variación del número de efectivos asignados a cada programa, del grado de consecución de los objetivos fijados al mismo, o de la modificación de los sistemas de organización del trabajo o clasificación profesional. Asimismo, dispone que la masa salarial del personal laboral no podrá experimentar incremento respecto a la del ejercicio anterior.

Comentario aparte nos merece, pese a mantener la redacción anterior, el apartado 11 del referido artículo 19 del Anteproyecto, que prevé 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, cuando se opongan a la congelación salarial prevista en dicho artículo 19.

En efecto, como concreción de dicha medida suspensiva, en ese mismo apartado 11 se prevé que *“Quedarán también suspendidos en su aplicación los artículos y cláusulas en los que se regulan primas por jubilación voluntaria”*, suspensión que *“afectará a las jubilaciones voluntarias de los empleados públicos cuya fecha de efectos se produzca entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de diciembre de 2015”*.

Dicha previsión se introdujo por vez primera en la Ley 6/2011, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAE para 2012, habiéndose mantenido idéntica redacción en las posteriores Leyes de Presupuestos. En este sentido, conviene señalar que, precisamente el hecho de que la redacción de dicha cláusula suspensiva remita –formalmente- a las primas por jubilación voluntaria (sin mencionar las indemnizaciones por jubilación voluntaria), ha provocado numerosos procedimientos judiciales, fundamentalmente en el colectivo docente, en demanda de las indemnizaciones por jubilación voluntaria, habida cuenta que el artículo 68 del Acuerdo Docente (Decreto 185/2010, de 6 de julio) distingue entre primas e indemnizaciones por jubilación voluntaria, distinción semántica que han aprovechado los demandantes para sostener que se trata de diferentes prestaciones económicas aparejadas a la jubilación voluntaria; de tal forma que, en su opinión, la Ley de Presupuestos estaría suspendiendo las primas por jubilación voluntaria, pero no así las indemnizaciones por jubilación voluntaria.

A este respecto, si bien es cierto que diversos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo han venido a desestimar dichas demandas, no es menos cierto que en sus sentencias (apeladas ante el TSJPV) han criticado la deficiente técnica normativa empleada en las Leyes de Presupuestos, al referirse únicamente a las primas por jubilación voluntaria, pero no a las indemnizaciones por jubilación voluntaria.

Por ello, para evitar cualquier tipo de incertidumbre o de inseguridad jurídica, y para zanjar definitivamente la cuestión (podría ocurrir que otro Juzgado mantuviera un criterio diferente al expresado en las mencionadas resoluciones judiciales), consideramos que sería deseable que la referida cláusula presupuestaria se completara con una redacción del siguiente o parecido tenor literal: *“Quedarán también suspendidos en su aplicación los artículos y cláusulas en los que se regulan primas, indemnizaciones y cualquier tipo de prestación económica compensatoria de la jubilación voluntaria, cualquiera que fuera su denominación”.*

Por lo demás, idéntica previsión de congelación retributiva se establece para el lehendakari, consejeros y consejeras, altos cargos y asimilados (apartado 12), así como para el personal eventual (apartado 13).

Por su parte, en el artículo 20 se mantiene la previsión de adelanto del abono de las pagas extraordinarias de junio y diciembre de 2014 a los primeros días de los meses de enero y julio, respectivamente, con lo que se reproduce la medida adoptada en las últimas Leyes de Presupuestos.

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

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

Finalmente, el artículo 25 recoge una previsión de suspensión de Acuerdos, Convenios y/o Pactos en los términos necesarios para la correcta aplicación de las medidas de carácter retributivo previstas en la Ley.

En el capítulo IV del Título II, relativo al *“Estado de gastos”*, se regula el *“Módulo económico de sostenimiento de los Centros Educativos Concertados”*, remitiendo el artículo 26 del Anteproyecto al anexo IV, en el que se recogen, con el carácter de máximos, los componentes del módulo y sus respectivos importes por cada nivel educativo, con la única excepción del concepto de antigüedad (se adecuará a la antigüedad real de cada profesor o profesora) y las cotizaciones a la Seguridad Social del profesorado sujeto al sistema de pago delegado, que serán las que se determinen en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Por lo demás, en el apartado 4 de este artículo 26 se contempla una previsión que tiene su origen en la reducción retributiva sufrida por los empleados públicos en el año 2010 (Ley 3/2010, de modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2010), como consecuencia de las medidas de reducción del déficit público.

A la vista de aquel precedente inmediato, y ante la eventualidad de que a lo largo del ejercicio presupuestario pudiera sobrevenir una reducción retributiva del personal docente de los Centros Públicos (tal y como ocurrió en el año 2010), se prevé la consiguiente reducción automática y proporcional del módulo económico de sostenimiento de los Centros Educativos Concertados, a fin de mantener la debida proporcionalidad.

Dicha previsión parece acertada, habida cuenta que la reducción de dicho módulo económico en el año 2010 provocó una importante controversia y las consiguientes demandas judiciales por parte de las patronales de los Centros Educativos Concertados (y de los propios sindicatos y profesorado de los mismos); si bien es obligado añadir que dicha controversia fue zanjada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y por el Tribunal Supremo, que han dado la razón a esta Administración por la reducción de dicho módulo económico de sostenimiento de los Centros Educativos Concertados. Ello no obstante, por razones de seguridad jurídica, no está de más contemplar expresamente dicha previsión.

Por último, en el apartado 5 de este artículo 26 se prevé que esta Administración no asumirá, en ningún caso, eventuales incrementos retributivos del profesorado de los Centros Educativos Concertados que pudieran ser aprobados en el marco de la negociación colectiva o por cualquier otra vía, dado que los importes fijados en los módulos económicos operan como topes máximos.

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

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

Por su parte, el **artículo 29** prevé el no incremento de la cuantía de las tasas de la Hacienda General del País Vasco, con la única excepción de aquéllas que sean objeto de actualización en la propia Ley de Presupuestos.

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

Los preceptos de los títulos mencionados se adecúan a las previsiones similares contenidas en las leyes presupuestarias precedentes y no presentan innovaciones objeto de consideración en el presente informe.

**e) *Disposiciones adicionales*.**

Las disposiciones adicionales previstas reproducen en gran medida las contenidas en leyes presupuestarias anteriores, estableciendo como únicas novedades determinadas previsiones referidas a la regulación de los complementos retributivos en los casos de incapacidad temporal, en materia de personal de la Universidad del País Vasco (UPV-EHU), y en relación con la recuperación de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012.

La Disposición adicional primera contempla medidas financieras en materia de vivienda y suelo.

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. A estos efectos, 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.

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

La Disposición adicional cuarta incorpora una previsión similar a la de ejercicios anteriores en relación con la declaración de utilidad pública de determinados proyectos de infraestructuras y servicios. A tal efecto, hemos de remitirnos a lo ya dicho en este informe respecto a los criterios jurisprudencialmente establecidos (STC 109/2001) respecto a la previsión de contenidos no necesarios del presupuesto, que, en lo fundamental, ha de fundarse en su conexión con la ejecución del mismo. Esta conexión habrá de ser valorada desde la previsión de ejecución presupuestaria de partidas ligadas al desarrollo de potenciales proyectos, como los señalados, juicio que desde este informe no se realiza al no haberse aportado las correspondientes cuentas presupuestarias.

La Disposición adicional quinta regula la *“Modificación de los contratos del sector público”*, y establece que cualquier modificación de contratos administrativos que se lleve a cabo durante el ejercicio presupuestario 2015 y que tenga como finalidad el objetivo de estabilidad presupuestaria, se considerará que se realiza por motivos de interés público. En similar sentido se expresa respecto de la incorporación en los pliegos de cláusulas administrativas y en los anuncios de licitación de la previsión de su modificación por las razones de estabilidad presupuestaria.

Igualmente, hemos de traer a colación lo anteriormente señalado respecto de la disposición anterior en relación con la STC 109/2001.

La Disposición adicional sexta introduce reducciones del importe de las ayudas, subvenciones y prestaciones económicas, las cuales parecen conformes con los criterios de la reiterada STC 109/2001.

La Disposición adicional séptima fija en 250 euros mensuales el importe de la cuantía máxima de la prestación complementaria de vivienda.

Disposición Adicional Octava

Esta disposición es similar a la que ya se contemplaba en el Anteproyecto del año pasado, y que se incorporó al texto definitivamente aprobado (disposición adicional octava de la ley 4/2013, de 20 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2014).

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

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

El apartado segundo de la disposición adicional suspende la aplicación durante el ejercicio de 2015 de la previsión contenida en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 38 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, relativo a la posibilidad de solicitar la prórroga en el servicio activo, salvo las excepciones que establece.

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

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

La Disposición adicional novena regula la *“Gestión de los créditos para formación del personal empleado de las Administraciones Públicas Vascas”*, y prevé que dicha gestión sea realizada por el IVAP.

Disposición Adicional Décima

Esta previsión mantiene la suspensión de los complementos retributivos en materia de incapacidad temporal que ya estaba prevista en el artículo 19.11 de la Ley 6/2011, de Presupuestos para 2012. No obstante, si bien hasta el ejercicio de 2014 la norma reglamentaria que desarrollaba los términos de dicha suspensión era el Anexo V del Decreto 9/2012, ahora esta concreta previsión se ha desarrollado mediante el Decreto 3/2014, de 28 de enero, que le sirve de referencia, aunque se habilita al Gobierno para que pueda dictar una nueva regulación en la materia.

Nada hay que objetar a la regulación propuesta, amén de reseñar que en el recurso nº 279/2012 que anteriormente hemos citado, también se impugnaban las medidas de reducción del gasto adoptadas sobre este extremo, desestimándose el recurso.

Disposición Adicional Undécima

Esta disposición es relativa al personal de la UPV/EHU, acordándose prorrogar hasta el 31 de agosto de 2017 el plazo máximo establecido en la Disposición Adicional Novena de la Ley 5/2010 de presupuestos para el año 2011.

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

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

A su vez, la disposición transitoria segunda del Decreto 40/2008 preveía que los profesores que estuvieran contratados como colaboradores, al amparo de la Ley 3/2004, podrían continuar en el desempeño de sus funciones un periodo máximo de 4 años. Este plazo de 4 años finalizaba el 18 de marzo de 2012, si bien por mor de la disposición adicional novena de la ley 5/2010 de presupuestos para el año 2011 (publicada en el BOPV de 30-12-2010) el referido plazo se prorrogaba hasta el 30 de diciembre de 2014, y ahora, con esta nueva previsión del Anteproyecto, se vuelve a prorrogar el plazo indicado.

En la Memoria emitida no se da razón de los motivos y causas de esta prórroga, más allá de una referencia a la regularización de las situaciones previstas en dicha disposición. No obstante, dados los términos en que se aprobó el apartado 1 de la disposición adicional novena de la Ley 5/2010, y vista la disposición adicional segunda del Real Decreto 989/2008, de 13 de junio, por el que se regula la contratación excepcional de profesores colaboradores, estimamos que no existe problema en prorrogar la citada situación en los términos establecidos.

Disposición Adicional Duodécima

Esta disposición adicional prevé la recuperación de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, que fue suprimida en virtud del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

No obstante, la disposición se limita a realizar una remisión al Gobierno para que decida *“en qué términos, condiciones y plazos”* se podrá proceder al abono de dichas cantidades.

Esta remisión a la potestad reglamentaria del Gobierno para que acuerde lo procedente *“de conformidad con la normativa que resulte de aplicación”* nos parece una fórmula correcta, ya que cualquier decisión que al respecto se adopte estará condicionada por los términos en que se pronuncie el Estado al respecto, ya que éste apelará al artículo 149.1.13º de la CE (con independencia de cuál sea la posición que mantenga la CAPV sobre este extremo), para el dictado de las correspondientes disposiciones relativas a la recuperación de la mencionada paga extra.

**f) Disposiciones finales.**

La **disposición final primera**, introduce modificaciones del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios públicos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre.

En el punto 1 se modifica el artículo 69 del texto refundido, relativo a la cuota de la tasa por expedición de títulos y certificados académicos y profesionales, con el fin de adecuar la nomenclatura de los títulos que se recogen en la legalidad vigente, y en el punto 2 se suprime la cuota de la tasa por homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias, por tratarse de una certificación actualmente inexistente.

El punto 3 modifica el artículo 108 del texto refundido, relativo al hecho imponible de la tasa por prestación de servicios y actividades en materia de seguridad privada, dado que se han incrementado los servicios y actividades susceptibles de prestación con motivo de la aprobación de la Ley 7/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.

El punto 4 modifica la cuota relativa a la tasa por prestación de servicios y actividades de seguridad privada con el fin de ajustar la tarifa de la tasa a los servicios y actividades que constituyen su hecho imponible.

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

El apartado 3 contiene una autorización al Gobierno para que, en un plazo no superior a seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, refunda en un solo texto la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi y las modificaciones introducidas en la misma por otras leyes posteriores, autorización que incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos, así como la de sistematizar y realizar las adaptaciones terminológicas que fueran necesarias.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que similar autorización figura en la Ley de Presupuestos actualmente vigente (Disposición adicional tercera, apartado 3), sin que se haya materializado la refundición allí prevista, por lo que se activa de nuevo dicha posibilidad. No obstante, en esta ocasión la refundición alcanza la regularización, aclaración y armonización de los textos legales, frente a la previsión anterior que limitaba la autorización a una mera integración de aquéllos.

**h) Otras observaciones de legalidad**

En la elaboración de este informe no se ha accedido a las cuentas presupuestarias por estar todavía en elaboración y, por tanto, se desconoce si se ha dado cumplimiento a la previsión que contiene el artículo 19 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco, que se transcribe:

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

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

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

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

*3.-* ***El Gobierno fijará en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco de todos los años la dotación correspondiente para su aportación al Fondo de Capital Semilla Mixto Público-Privado”****.*

**III. CONCLUSIÓN.**

A la vista de lo expuesto, y considerando que la disposición proyectada se ajusta a la finalidad perseguida y a los parámetros de legalidad aplicables en la elaboración de disposiciones normativas, se informa favorablemente, con las observaciones realizadas en el presente documento, el texto del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2015.

En Vitoria-Gasteiz, a veinticuatro de octubre de dos mil catorce.

Fdo.: Los letrados

**José Ramón Mejías Bikandi Fdo.: Javier Resano Aguirre**