



ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY POR LA QUE SE APRUEBAN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE EUSKADI PARA EL EJERCICIO 2016.

117/16 IL

I. INTRODUCCIÓN.

Se ha solicitado a 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 Gobernanza Pública y Autogobierno se emite el presente informe, en virtud de las funciones encomendadas a dicho Departamento por el artículo 6.1 h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, así como en base a las competencias atribuidas a la citada Dirección, por el artículo 13.1 letra c) 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.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY.

A) Aspectos Generales: Objeto y descripción.

El Anteproyecto de Ley sometido a informe, tiene por objeto la modificación del límite máximo de las operaciones de endeudamiento previsto en el artículo 10 de la Ley 9/2015, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2016, con el fin de mantener el equilibrio presupuestario, atendiendo a los nuevos objetivos de déficit y deuda pública.

El texto del Anteproyecto se articula en una parte expositiva, un artículo único y dos disposiciones finales. El artículo único modifica el artículo 10.1 de la Ley 9/2015, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi de 2016. La primera disposición se refiere a la autorización al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley y la segunda hace relación a la entrada en vigor de la norma

B) Tramitación.

La elaboración del Anteproyecto se ha realizado tomando como referencia las previsiones contenidas en los Títulos IV y V del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes sobre Régimen Presupuestario de Euskadi (TRLRPE), aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo.

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 la citada norma, 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 Economía, por la que se da inicio al procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- La memoria justificativa del anteproyecto de ley elaborada por el Director de Presupuestos.
- La Orden del Consejero de Hacienda y Economía por la que se aprueba con carácter previo el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2016.
- La Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno en relación con el Proyecto de Ley de modificación de la Ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2016.

Si bien no se aporta el informe del Servicio Jurídico del Departamento de Hacienda y Finanzas, (artículo 7.3 LPEDCG), en el presente caso la Memoria que se adjunta al Anteproyecto incluye un análisis de la norma en los términos establecidos en dicho precepto

El expediente ha de completarse con la emisión del informe de la Oficina de Control Económico, de acuerdo con el artículo 11 LPEDCG en relación con los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control de control económico y contabilidad de la CAE, que regulan la modalidad de control económico-normativo.

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 el informe al que se refiere el apartado anterior del presente informe, se puede concluir que dicha tramitación se ajusta a lo previsto en las disposiciones de referencia en la elaboración de las normas presupuestarias, como son, el TRLRPE y la LPEDCG.

C.-Naturaleza presupuestaria del anteproyecto y régimen aplicable a las modificaciones de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

Para analizar la legalidad o conformidad con el ordenamiento vigente, del anteproyecto de ley que se nos presenta, antes de nada es necesario concretar cuál es su naturaleza. A este respecto, lo primero que hay que señalar es que el que analizamos no es el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2017, ni pretende serlo, ya que, por un lado, en principio es una modificación para el ejercicio 2016 y, por otro, aunque pretendiera extender su vigencia hacia el 2017, carecería del contenido propio, mínimo, indispensable y necesario que, de acuerdo con los arts. 134.2 CE, 21.1 LOFCA y 44 EAPV y la legislación de la Comunidad Autónoma Vasca aplicable, así como de la doctrina reiterada del



Tribunal Constitucional, debe contener una Ley de presupuestos propiamente dicha. En palabras del Tribunal Constitucional (STC 3/2003 de 16 Ene. 2003, Rec. 2872/2002):

“FJ 7. (...) En efecto, como hemos señalado, la Ley de Presupuestos tiene una función específica y constitucionalmente definida: aprobar los Presupuestos Generales --en este caso, de una Comunidad Autónoma-- para un ejercicio presupuestario que debe coincidir con el año natural, y, de este modo, fiscalizar el conjunto de la actividad financiera pública, aprobar o rechazar el programa político, económico y social del Gobierno que los presenta y, en fin, controlar que la asignación de los recursos públicos sea equitativa. Precisamente para que dicha función pueda ser realizada, al margen de un posible contenido eventual o disponible, la Ley de Presupuestos tiene un contenido constitucionalmente determinado que se concreta en la previsión de ingresos y la autorización de gastos, debiendo esta última extenderse tanto al quantum como a su destino. Siendo aquélla la función y éste el contenido imprescindible que debe incluir, es evidente entonces que la ley recurrida no puede ser la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2002.

En primer lugar, es evidente porque no solo no establece la previsión de los ingresos que se esperan obtener durante dicho ejercicio económico, sino que tampoco incluye la preceptiva autorización de la cuantía máxima del gasto que el Gobierno Vasco puede efectuar en el mismo; autorización esta que, como hemos dicho, constituye la función básica de toda Ley de Presupuestos. Pero también lo es, en segundo lugar, porque la ley impugnada se limita a autorizar una serie de créditos presupuestarios de los previstos en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2002 (en concreto, las secciones autorizadas por el Parlamento son ocho sobre un total de veintiuna, y ascienden al 67,41 por 100 del gasto global presupuestado por el Gobierno Vasco), de manera que, frente a lo que es propio de una ley de presupuestos, no recoge en un único documento la totalidad de los ingresos previstos y de los gastos autorizados. Por último, como afirman el Parlamento y Gobierno Vascos, porque la verdadera Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma Vasca para el ejercicio 2002 es la Ley 4/1999, de 29 Dic. (LA LEY 10886/1999) , de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2000, prorrogada, primero para el ejercicio 2001, y después, para el ejercicio 2002, siendo la Ley 1/2002 (LA LEY 2391/2002) impugnada una norma complementaria de los presupuestos prorrogados”.

No obstante, es también evidente, por cuanto su objeto declarado es la modificación de la vigente Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2016, que el anteproyecto comparte la naturaleza presupuestaria de la propia Ley que pretende modificar, siéndole aplicable el mismo régimen que a las normas presupuestarias.

Así se deduce sin dificultad del artículo 5.3 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre (en adelante TRLPOH), según el cual: “Tienen la naturaleza de Presupuestos Generales de Euskadi: c) El límite máximo de endeudamiento de las entidades de la Comunidad Autónoma que se rijan, en esta materia, por el derecho público”. Y, así mismo, del artículo 6.3 de ese mismo texto legal, que viene a establecer que “en el supuesto de que existan normas legislativas de modificación o complemento de las contenidas en las Leyes de Presupuestos Generales de Euskadi, aquéllas tendrán la misma naturaleza y régimen que éstas, con independencia de cuál sea el período de vigencia, ordinario o prorrogado, en que incidan”.

Dicho lo anterior, debemos ratificarnos, de entrada, en que no siendo propiamente una ley de presupuestos, está expresamente admitida la posibilidad de que, mediante otros instrumentos legales como el que venimos a informar, las leyes de presupuestos pueden ser modificadas. Y ello, sin perjuicio de los principios de unidad y universalidad presupuestaria del art. 134.2 CE,



esto es, a la exigencia de que el Presupuesto se contenga en un único documento que incluya la totalidad de los ingresos y gastos del sector público.

Así lo confirman, además del ya citado artículo 6.3 TRLPOH, el artículo 157 del Reglamento del Parlamento Vasco y los artículos 63 y siguientes del TRLRPE, que vienen a regular, para el País Vasco, el régimen de dichas modificaciones.

Ahora bien, la necesidad de todas estas precisiones viene dada, en primer lugar, por el hecho de que, si bien las previsiones contenidas en la Ley de presupuestos pueden ser objeto de alteración durante su vigencia, como ha sentado la jurisprudencia, por la propia naturaleza y función que cumple, siempre debe tratarse de modificaciones puntuales y únicamente por circunstancias sobrevenidas o excepcionales. En palabras de la sentencia del Tribunal Constitucional antes citada (STC 3/2003 de 16 Ene. 2003, Rec. 2872/2002):

“FJ 9. (...) Dicho de otro modo, la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la Ley de Presupuestos --la previsión de ingresos y autorizaciones de gastos para un año--, reserva que, aun cuando no excluye que otras normas con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha Ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales.”

En este caso, la concurrencia de esas mismas circunstancias excepcionales viene explicada y certificada en la Memoria justificativa que incluida en el expediente, que viene a señalar que:

Como ya se ha señalado, por tanto, los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2016 fueron elaborados y aprobados, en relación con el endeudamiento a largo plazo (artículo 10), de conformidad con los acuerdos alcanzados entre la Administración del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Este objetivo de estabilidad presupuestaria era coherente con la capacidad/necesidad de financiación prevista en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2016, tal y como se justificaba en la documentación que acompañaba al Proyecto de Ley de aprobación de los mismos.

Este objetivo, asimismo, era coherente con la senda de consolidación fiscal fijada por el Consejo de la Unión Europea. Sin embargo, posteriormente, con fecha 8 de agosto de 2016, el Consejo de la Unión Europea decidió, en el marco del procedimiento de déficit excesivo en que se encuentra incurso el Estado español, una revisión de la senda, fijando los objetivos de déficit en el 4,6%, 3,1% y 2,2% para los años 2016, 2017 y 2018, respectivamente.

La revisión de la senda de consolidación fiscal fijada por el Consejo de la Unión Europea va a posibilitar, a su vez, una revisión de los objetivos de estabilidad presupuestaria (déficit público y deuda pública) de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi para adecuarlos a la nueva decisión del Consejo de la Unión Europea.

Por otro lado, las previsiones de cierre de la recaudación por tributos concertados para 2016 aprobadas por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, en la sesión del día 14 de octubre de 2016, se sitúan en 13.025,1 millones de euros. Esta cifra implica una reducción de 473 millones de euros respecto a la estimada inicialmente. En consecuencia, la preliquidación de las aportaciones de las Diputaciones Forales, a la que se refiere el artículo 23 de la Metodología incluida en la Ley 2/2007, de 27 de marzo, ha estimado el importe de éstas en 8.778.440.266 euros, una cifra inferior en 324.433.824 euros a las consideradas en los ingresos del presupuesto del ejercicio 2016”.

Así, pues, el anteproyecto vendría, exclusivamente, a arbitrar los medios pertinentes (mediante el incremento del saldo máximo del endeudamiento anual previsto) para aprovechar la revisión



de los objetivos de déficit, a la par que para financiar el menor ingreso público que las previsiones de cierre de la recaudación por tributos concertados implican respecto a las consideradas en los ingresos del presupuesto del ejercicio 2016. Pero, sin modificar la suma de los créditos presupuestarios autorizados para el ejercicio 2016 en la Comunidad Autónoma Vasca y sin que, entendemos, supere por tanto el límite máximo del gasto autorizado para ese ejercicio.

A la vista de lo cual parece posible afirmar que el anteproyecto respeta la exigencia formal y material de motivación exigida por la jurisprudencia, de cara a este tipo de modificaciones de los presupuestos generales. Además, por supuesto, de cumplir con las exigencias que, establecen, los artículos 63 y siguientes del TRRPE. Por lo que, en resumen, no produce una fragmentación de la institución presupuestaria.

D) Incidencia sobre una eventual prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, en la medida en que el anteproyecto se circunscribe a modificar la vigente Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2016, debemos en principio entender su vigencia estrictamente vinculada a la de aquella. Es decir, limitada de entrada, lo mismo que aquella, al año 2016, por cuanto las normas presupuestarias, como es de sobra conocido, tienen una vigencia anual, que coincide con la del año natural. Así lo dispone expresamente el art. 4 del TRRPE y, según la legislación orgánica aplicable, el art. 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 Septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA). En este sentido, es notorio que este anteproyecto se presenta, en estos momentos, de forma previa al cierre del ejercicio presupuestario y, por tanto, sin encontrarnos aún en un régimen de prórroga presupuestaria.

Ahora bien, no es menos cierto que el anteproyecto se presenta encontrándonos ya en el último mes del año (y del ejercicio presupuestario, que como decimos coincide con el año natural). Y todo ello, no habiéndose podido presentar a fecha de este informe un proyecto Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2017 (y, por tanto, no habiendo podido cumplirse la previsión del artículo 6.4 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, que requiere que el mismo sea “aprobado por el Gobierno para ser presentado en el Parlamento con anterioridad al día 1 de noviembre del ejercicio anterior”).

Lo cual, hace que sea perfectamente previsible que, en estas circunstancias, el régimen presupuestario aún vigente y que ahora se pretende modificar vaya a verse prorrogado conforme a lo previsto en el citado art. 21 LOFCA, en relación con el art. 134.4 CE que establece que “si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores”.

De lo que se infiere que, la presente modificación, verá previsiblemente prorrogados sus efectos, una vez entre en vigor dicho régimen de prórroga. Así se infiere claramente del artículo 128 del TRRPE, según el cual “Las autorizaciones contenidas en los Presupuestos Generales del ejercicio precedente se entenderán prorrogadas como sigue para el periodo de vigencia de la prórroga:... e) Endeudamiento y operaciones de crédito: los límites fijados en los Presupuestos Generales objeto de prórroga serán de aplicación durante el periodo de vigencia de ésta”.

En este sentido, resulta necesario volver a traer a colación la STC 3/2003 de 16 de Enero de 2003, Rec. 2872/2002, que declaró la inconstitucionalidad de la Ley 1/2002, de 23 de enero, del Parlamento vasco (por la que se venía a modificar la Ley 4/1999, de 29 Dic., de Presupuestos



Generales para el 2000, vigente en aquel momento en régimen de prórroga presupuestaria, mediante la autorización al ejecutivo a la realización de determinados gastos).

Esa misma sentencia, corroboraba la posibilidad de la prórroga presupuestaria como un mecanismo excepcional, legalmente previsto, para aquellos casos en los que, iniciado un nuevo ejercicio presupuestario, no se hubiese logrado aprobar la Ley de Presupuestos correspondiente al mismo. Y la posibilidad también de que, incluso en situación de prórroga, se produzcan modificaciones puntuales de la Ley de presupuestos, incluidas las referidas a operaciones financieras, de deuda pública y de control del déficit: “FJ 9. (...) en otras situaciones de prórroga presupuestaria se han venido aprobando normas de adaptación de los créditos presupuestarios prorrogados, sin embargo, tales disposiciones respondían (...) a operaciones financieras de (...) deuda pública”. Y ello, a pesar de que “cuando por la falta de aprobación de la Ley de Presupuestos antes del primer día del ejercicio correspondiente se prorrogan los del ejercicio anterior, dicha prórroga debe realizarse en bloque (a la espera de que se aprueben los nuevos presupuestos en el plazo más breve posible) [FJ 9]” (en concreto, la sentencia cita entre otros el caso del Real Decreto-ley 5/1992, de 21 Jul., de medidas presupuestarias urgentes, dictado como consecuencia del crecimiento del déficit público durante el primer semestre del año y destinado a actuar sobre los ingresos y gastos públicos con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Programa de Convergencia).

Ya hemos advertido, antes de la cuestión de su eventual incidencia en caso de prórroga presupuestaria, que la modificación ahora proyectada, al integrarse formalmente como modificación en la Ley 9/2015, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2016 y conformarse también a las exigencias formales y materiales exigidos para proceder a una modificación de la Ley de presupuestos, respeta los principios de unidad y universalidad presupuestaria (cuya infracción motivó la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 1/2002, de 23 de enero). Y, no supone, en la práctica, la alteración sustancial de los Presupuestos vigentes durante el ejercicio.

En tal sentido, los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2017 serán los presupuestos prorrogados procedentes del ejercicio económico anterior (en su día aprobados por el Parlamento Vasco mediante la Ley 9/2015, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2016, y ahora eventualmente modificados por el anteproyecto de Ley que venimos a informar).

Por ello, de entrada, no puede por tanto en modo alguno afirmarse que venga a desnaturalizar un régimen de la prórroga presupuestaria, que todavía no está en vigor.

Pero es más, incluso si esta modificación no pudiera ser aprobada antes de la entrada en vigor de la prórroga presupuestaria y se produjera sobre unos presupuestos ya prorrogados, por su propia naturaleza y alcance limitado, cabría mantener que no se produce desnaturalización alguna de dicho régimen de prórroga. Incluso el de la prórroga sea un mecanismo excepcional que solo debe ser sustituido o temporalmente sucedido por unos nuevos presupuestos generales aprobados mediante la correspondiente Ley del Parlamento Vasco

Y ello porque, al contrario que lo que sucedía con la Ley 1/2002 declarada en su día inconstitucional, no se añaden al régimen presupuestario que pudiera resultar prorrogado ni créditos para gastos (secciones presupuestarias), ni nuevas autorizaciones de créditos, en su doble modalidad de créditos adicionales de pago y créditos adicionales de compromiso, ni nada fuera de la propia autorización de operaciones financieras de endeudamiento, motivadas por las circunstancias sobrevenidas ya referidas, y limitadas exclusivamente a poder financiar las operaciones de gasto ya autorizadas. De forma tal que los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2017, en tanto no se aprueben otros, seguirán siendo

esencialmente los presupuestos prorrogados procedentes del ejercicio económico anterior de la prórroga.

E) Examen del contenido

De acuerdo con el artículo único del anteproyecto se lleva a cabo la modificación artículo 10.1 de la Ley 9/2015, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2016, estableciendo que el endeudamiento formalizado por la Administración de la Comunidad Autónoma en cualquiera que sea la forma en que haya sido documentado, podrá incrementarse con la limitación de que el saldo al cierre del ejercicio no supere el correspondiente saldo al comienzo del mismo en más de 662.902.210 euros. Además se señala que el importe máximo formalizado durante el ejercicio deberá garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el año 2016 de la Comunidad Autónoma del País Vasco acordado en virtud de lo dispuesto en el artículo 62.b) del Concierto Económico.

Este incremento del saldo máximo de endeudamiento a largo plazo previsto para el ejercicio 2016 encuentra su justificación en la modificación de la senda de consolidación fiscal llevada a cabo por el Consejo de la Unión Europea, que ha establecido unos nuevos objetivos de déficit para los años 2016, 2017 y 2018. Además esta modificación permite garantizar la estabilidad presupuestaria, dado que los ingresos aportados por las Diputaciones, al ser inferiores a los previstos inicialmente, no son suficientes para afrontar los compromisos de gastos presupuestados.

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 el texto del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2016.

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