



## **INFORME DE LEGALIDAD SOBRE 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 2017**

---

**101/2017 DDLCN – IL**

### **I. INTRODUCCIÓN**

Por el Departamento de Hacienda y Economía, se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el Anteproyecto de Ley de referencia.

Se emite por tanto el presente informe, en virtud de las funciones encomendadas por el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, que está adscrito a la Viceconsejería de Régimen Jurídico; por el artículo 11.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; así como con base en las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, por el artículo 14.1.c) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

Asimismo, procede recordar que no resulta preceptiva en este caso 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.

## II. CONSIDERACIONES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY

### A) Objeto

El Anteproyecto de Ley sometido a informe consta de un artículo único, y tiene por objeto la modificación de la Disposición Adicional duodécima de la Ley 2/2017, de 11 de abril, por la que se aprueban los Presupuestos General de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2017, referida a la recuperación de las cantidades todavía no percibidas de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012.

En particular, en el texto inicial la cuantía que se recuperaba era la equivalente a la parte proporcional correspondiente a 48 días del periodo de devengo de la paga extraordinaria, paga adicional de complemento específico o pagas adicionales correspondientes al mes de diciembre de 2012. Ahora, con la modificación propuesta, se pretende sustituir la limitación a los 48 días por una referencia genérica, haciendo mención en ese sentido a todas las cantidades aún no recuperadas, concluyendo de todo ello que con la modificación lo que se persigue es no dejar para años venideros ninguna recuperación de cantidades relacionadas con la paga extraordinaria de diciembre de 2012, no abonada en su momento.

Asimismo se advierte que la nueva redacción de la Disposición Adicional incorpora igualmente un apartado 2 en la misma, pero sin incluir modificación alguna en su redacción, si se compara esta con su texto inicial. Pueden surgir dudas sobre la oportunidad de incluir en el anteproyecto un texto de un apartado que no se modifica, aunque ello puede estar fundado en razones de seguridad jurídica en aras de un mejor entendimiento del contenido completo de la Disposición Adicional. En todo caso, pese a la no modificación de este apartado 2, su texto ha de ser objeto de interpretación para así poder concluir que el mandato legal contenido en dicha Disposición Adicional puede materializarse en dos Acuerdos de Consejo de Gobierno diferenciados, habida cuenta de la existencia de un primer Acuerdo adoptado en fecha 6 de junio de 2017 en este ámbito.

## B) Tramitación

Los Departamentos promotores de la iniciativa, además del texto del anteproyecto, han incorporado, en el expediente remitido a esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la Orden del Consejero de Hacienda y Economía por la que se da inicio al procedimiento de elaboración del anteproyecto; la Orden de aprobación con carácter previo del anteproyecto; una memoria justificativa del anteproyecto de Ley, suscrita por el Director de Presupuestos del Departamento de Hacienda y Economía; el informe jurídico departamental en el que, en otras consideraciones, se justifica la no realización de determinados trámites exigibles en principio en la tramitación de proyectos de ley; así como la propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno aprobatorio del anteproyecto objeto del presente informe.

Sobre la tramitación efectuada, que se sustenta en lo establecido en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General (LPEDCG), procede efectuar de forma previa una breve referencia a lo dispuesto en el artículo 5 (Presupuestos Generales) y, en especial, en el 6 (Leyes de Presupuestos Generales) 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 este último artículo se define el objeto de estas Leyes, que no es otro que, aunque parezca obvio, aprobar los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la forma que los define el artículo 5 inmediatamente anterior.

Ahora bien, el apartado 2 del artículo 6 referenciado permite extender el objeto de estas Leyes a otras cuestiones propias de la Hacienda General del País Vasco como son **el régimen de retribuciones del personal**, el régimen presupuestario y de ejecución del gasto, el régimen de los tributos propios de la Comunidad Autónoma o el de las condiciones de endeudamiento.

Atribuye asimismo el apartado 3 del citado artículo 6 la naturaleza de Leyes de Presupuestos también **a aquellas normas de modificación de aquéllas**, que sería el supuesto a analizar en el presente informe, o de complemento de las contenidas en las Leyes de Presupuestos. Para finalizar, el apartado 4 del mismo artículo establece que el proyecto de Ley de Presupuestos Generales de Euskadi será elaborado de acuerdo con lo dispuesto en la

normativa que corresponda a cada una de las materias que constituyan su objeto, **lo cual ha de extenderse a las modificaciones de la misma.**

Por consiguiente, el anteproyecto tendrá que tener en cuenta la normativa sustantiva que le puede resultar de aplicación en relación con su objeto, incluida si la hubiere la normativa básica del Estado, mientras que en sus aspectos procedimentales procede ratificar el criterio mantenido por el Departamento promotor, siendo para ello de aplicación la Ley 8/2003, de Elaboración de Disposiciones de Carácter General.

En base a lo anterior, procede señalar que entre la documentación obrante en el presente expediente no se ha incluido la memoria económica que exige la citada Ley 8/2003, en su artículo 10. En ese sentido, únicamente se encuentran en la memoria justificativa aportada referencias no muy precisas respecto de la dimensión económica del incremento de gasto que supondría la aprobación de la Ley (49M de euros) y las fuentes de su financiación, haciendo mención a **los ingresos obtenidos por las mayores aportaciones derivadas de la liquidación definitiva de los cupos líquidos y las compensaciones financieras para los ejercicios comprendidos entre 2007 y 2016.** Esta previsión también ha encontrado un reflejo similar en la Disposición Adicional única del anteproyecto.

Además de la memoria económica, hubiese sido conveniente, en aras de una mejor completitud del expediente que se tramita, el haber incluido en el mismo el Acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico referido a las liquidaciones de los cupos líquidos y compensaciones del periodo 2007-2016, verdadero soporte financiero y fundamento desencadenante del anteproyecto tramitado. De la misma forma, habría que incluir igualmente, cuando ello fuera posible, el Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas, que concretará el reparto de los nuevos ingresos obtenidos vía liquidaciones entre los diferentes niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En ese sentido, aunque el anteproyecto tiene por objeto una modificación del texto de la Ley que aprobó los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2017, dicha modificación se sostiene financieramente sobre una modificación del estado de ingresos y gastos contenidos en los citados Presupuestos, por la que **se incrementa el límite de ambos.**

Por ese motivo, sin perjuicio de lo que a estos efectos manifieste el informe de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico (artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi),

procede señalar que, a nuestro entender, resulta de aplicación en este caso lo dispuesto en los artículos 63 y siguientes del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Presupuestario de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo (TRLRPE), de modo que, además del resto de actuaciones para instrumentar el abono de las cantidades no percibidas, el Consejo de Gobierno se encontraría facultado para efectuar las modificaciones presupuestarias **siempre dentro de los límites establecidos para ello en la Ley de Régimen Presupuestario referenciada**. La Disposición Final del anteproyecto de Ley tramitado mandata igualmente el Consejo de Gobierno en el mismo sentido.

Complementariamente a lo anterior, por si fuera de aplicación, cabe hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 57.2 de la Ley de Gobierno, el cual establece que si los proyectos de Ley comportasen un gravamen al Presupuesto, los mismos deberían ir acompañados del correspondiente **anejo de financiación** que será discutido y votado igualmente en el Parlamento. Vinculado a lo anterior, habría que tener en cuenta igualmente el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 3 de febrero de 2004, por el que se determinan los documentos que deberán remitirse al Parlamento Vasco junto con los proyectos de Ley, según el cual también podría ser necesario incluir en el expediente a remitir al Parlamento el Anejo de financiación mencionado.

**En conclusión**, a la vista de la documentación incluida en la aplicación informática Tramitagune, se puede señalar 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 una norma de naturaleza presupuestaria, como son, el TRLRPE y la LPEDCG, si bien recordando la observación efectuada en relación con la ausencia de una memoria económica en el expediente remitido a esta Dirección, especialmente en relación con las modificaciones presupuestarias, de incremento de gastos e ingresos, que necesariamente habrán de realizarse.

### **C) Examen del contenido: texto articulado.**

La modificación de la disposición adicional tiene como objeto **culminar 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, en las cuantías que todavía no han sido reintegradas al personal, en el ámbito de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Esta modificación del texto de la Ley deviene necesaria, ya que con el texto vigente de la Ley de Presupuestos Generales no podría cumplirse el objetivo pretendido, porque en la disposición adicional primigenia sólo se preveía la recuperación de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, por un importe correspondiente a 48 días.

Este mandato contenido en el texto inicial fue materializado, como ya se ha señalado, en este ejercicio 2017, mediante el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de junio de 2017. Por lo que, una vez aprobada la ley modificatoria se deberá tramitar un nuevo Acuerdo de Consejo al objeto de completar la recuperación. Esta secuencia de Acuerdos de Consejo de Gobierno, necesaria por otra parte, no se ajusta en su totalidad, como también hemos apuntado, al texto del apartado 2 de la Disposición Adicional no modificado, si bien esta observación puede considerarse una cuestión menor.

Procede subrayar que en el informe de legalidad dictado por esta Dirección con ocasión de la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2017, ya se apuntaba la posibilidad de apartarse del ritmo de recuperaciones establecido en el ámbito estatal.

A estos efectos se citada en primer lugar el Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, que *“facultaba a cada Comunidad Autónoma a materializar aquella recuperación, si así lo acuerda y si su situación económico financiera lo hiciera posible”*, sin perjuicio de que dicho abono pueda hacerse *“en el primer ejercicio presupuestario en que dicha situación lo permita”*. También la Disposición Adicional duodécima de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016, se pronunciaba en su apartado 3 en los mismos términos cuando señalaba que *cada Administración Pública podrá aprobar durante 2016, las medidas previstas en este artículo, teniendo en cuenta su situación económico-financiera*. Cabe recordar además que esta última Ley 48/2015, de 29 de octubre, dio por concluida en el ámbito estatal la recuperación de cantidades por este objeto.

Por consiguiente, la no toma en consideración de forma mimética de las previsiones adoptadas en el ámbito estatal era perfectamente plausible desde una óptica de legalidad, habida cuenta de la redacción abierta que presentaba dicha regulación, que posibilitaba que

fuesen las Administraciones de las CCAA las que estableciesen los ritmos de recuperación de las partes de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 no reembolsadas en un determinado momento.

Esa diferencia de ritmos en las recuperaciones se justificaba en la situación económico-financiera de la Comunidad Autónoma de Euskadi y en las previsiones de ingresos y gastos contenidas en los presupuestos, así como en la exigencia de un crecimiento moderado de los gastos de personal. Ello sin embargo, en estos momentos, cuando ya se encuentra muy avanzado el ejercicio 2017, los ingresos obtenidos por la liquidación definitiva de los cupos líquidos, como justifica el Departamento promotor de la iniciativa, permiten adelantar la citada secuencia de recuperaciones a través de la modificación legislativa propuesta, sin que ello comporte ningún perjuicio en el mantenimiento del equilibrio de presupuestario entre los ingresos y gastos del ejercicio 2017.

El anteproyecto, como se ha venido señalando, mantiene la remisión al Gobierno para que sea éste, de conformidad con la normativa aplicable, que será la existente en el momento de que se adopte la decisión, el que determine en qué términos, condiciones y plazo se procederá al abono de dicha retribución al personal al servicio de las entidades que integran el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi que hubiera tenido derecho a su percepción. Esta previsión es congruente además con las actuaciones llevadas a cabo en ejercicios precedentes para la recuperación de partes de la paga extra no percibida en diciembre de 2012.

Para finalizar este apartado, a modo de recordatorio, debe apuntarse que en el informe de legalidad emitido con ocasión de la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales ya se contempló esa posibilidad y se planteó una vía alternativa que obviase el trámite de una Ley modificatoria cuando se señalaba lo siguiente: *“Ello sin embargo, como quedaría sin reintegrar una última cuarta parte de la paga extraordinaria de 2012, cuyo abono se efectuará probablemente en 2018, no sería descartable haber contemplado la posibilidad de que en el mandato que se efectúa al Consejo de Gobierno en el punto 2 de la Disposición Adicional duodécima se incluyese también una previsión complementaria que contemplase la posibilidad de recuperar también esta última parte de la paga extraordinaria no percibida en este ejercicio 2017, siempre sustentada la misma en una mejora de la situación económica y financiera antes mencionada”*.

### 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, si bien con las observaciones realizadas en el presente documento en relación con la memoria económica, el texto del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2017.