

**INFORME DE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO, EN RELACIÓN CON EL
ANTEPROYECTO DE LEY DE SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA DE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS**

Tramitagune: DNCG_LEY_77255/2015_03

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (LCEC), regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4. a) del decreto 192/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Finanzas, se emite el siguiente

INFORME:**I. OBJETO**

El presente informe de control económico normativo que se emite conforme al marco normativo enunciado en el anterior apartado se inscribe en el procedimiento de elaboración del anteproyecto de LEY DE SOSTENIBILIDAD ENERGÉTICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS (en lo sucesivo también citado como LSEN).

El citado anteproyecto tiene como objeto declarado (artículo 1):

"... el establecimiento, de acuerdo con la orientación general de la política energética, de los pilares normativos de la sostenibilidad energética en el ámbito de las Administraciones Públicas Vascas, articulando los deberes y

obligaciones que éstas deberán cumplir y que se orienta fundamentalmente al impulso de medidas de ahorro y eficiencia energética y de promoción e implantación de energías renovables".

Conforme a tal planteamiento el procedimiento ha sido incoado y sustanciado por el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad (DEC), al que le viene asignada, en el marco de las competencias que esta Administración ostenta, el área de energía conforme al artículo 7.1 apartado e) 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.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN INCORPORADA AL EXPEDIENTE

En primer lugar procede indicar que el Anteproyecto de referencia no figura expresamente incluido en el Calendario legislativo de la X Legislatura (2012-2016) aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de junio de 2013¹, lo cual no es óbice para su tramitación.

En este sentido, la Orden de la Consejera por la que se ordena el inicio del procedimiento, sin ofrecer una argumentación de necesidad se limita a una descripción formal del procedimiento que haya de seguir conforme a la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

Es la memoria justificativa de la iniciativa y la Exposición de Motivos del Anteproyecto (que ya se incluye en la fase de aprobación inicial), los soportes que ofrecen una perspectiva general de la cuestión de la que, en cualquier caso, estimamos oportuno destacar los siguientes aspectos:

- La existencia de diversas normas de órganos estatales que, por trasposición de diversas Directivas UE (que se citan en el expediente del anteproyecto) y en ejercicio de diversos títulos competenciales (no solamente los referidos estrictamente a la materia de energía) establecen con carácter básico diversas obligaciones en relación a esta materia, algunas contempladas con carácter general (alcanzado, también, a las Administraciones Públicas²), otras con carácter específico destinadas a las Administraciones Públicas.
- La aprobación y entrada en vigor el pasado año del Decreto 178/2015, de 22 de septiembre, sobre la sostenibilidad energética del sector público de la

¹ Tampoco se hace alusión al mismo en el último Acuerdo de Seguimiento semestral de ese Calendario Legislativo adoptado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 2 de febrero de 2016

² Así, los certificados de eficiencia energética, también, en edificios públicos

Comunidad Autónoma de Euskadi. Este Decreto como claramente expresa su denominación tiene un alcance al “sector público de la CAE” y, aparece aludido como referente de la iniciativa legal proyectada en cuanto a la intención actual de extender al conjunto de las Administraciones Públicas Vascas concernidas las previsiones relativas a “sostenibilidad energética” que se contemplan.

En atención a ello, por las importantes similitudes y proximidad en el tiempo se adelanta la relevancia de las consideraciones efectuadas, en particular, en relación al aludido Decreto 178/2015; teniendo, no obstante, bien presente el objetivo primordial del Proyecto formulado de extender tales medidas a las Administraciones Públicas Vascas previstas en su ámbito subjetivo.

Así las cosas, se ha tramitado el oportuno expediente habiéndose puesto a disposición de esta Oficina (a través la aplicación informática de tramitación electrónica Tramitagune –DNCG_LEY_77255/2015_03), para la emisión del preceptivo Informe de control económico-normativo.

La documentación remitida, se acomoda formalmente a las previsiones del artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la comunidad Autónoma de Euskadi, verificándose respecto el presente Informe de control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la LCEC.

A1) De la documentación remitida, obrante en el expediente, se apuntan algunos aspectos de relevancia en cuanto a los requerimientos derivados del vigente régimen de elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito de esta Administración contenidos, fundamentalmente, en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre que, con las consideraciones efectuadas a este respecto por COJUA³, alcanzan a:

- a)** Sin que pueda concluirse su omisión, no se acredita el sometimiento a la consideración de las Administraciones Públicas concernidas del anteproyecto en ninguna fase procedimental. En este sentido, si bien constan alegaciones efectuadas por EUDEL (que por su representatividad vendría a constituir el sometimiento a consideración de los Municipios

³ Así, tiene advertido como, si bien en relación a los proyectos reglamentarios una tramitación defectuosa (vgr. la falta de audiencia o de participación de intereses públicos y privados o la ausencia de informes preceptivos) puede llegar a incidir en la validez del futuro producto normativo, con los anteproyectos de Ley no sucede lo mismo ya que sólo en casos excepcionales pueden ver comprometida su validez, siempre además que la carencia afecte limitativamente a la formación de la voluntad parlamentaria (STC 108/1986).

vascos), el Ayuntamiento de Bilbao y por las Juntas Generales de Álava (en principio, sujeto no implicado directamente en el ámbito de aplicación del anteproyecto); no aparece ningún soporte de cómo y a quién haya sido recabada tal intervención. Entendemos que por el alcance proyectado y teniendo en cuenta el artículo 9 de la Ley 8/2003, se hace preciso garantizar la participación y consulta a esas otras Administraciones más allá de un mero traslado para que durante un breve plazo preclusivo formulen sus alegaciones. En particular, se echa en falta cualquier requerimiento para la toma en consideración por las Diputaciones Forales (que alcanzaría a sus respectivos sectores públicos forales).

- b)** En línea con lo anterior, no consta, tal y como se ha venido haciendo durante esta X Legislatura ninguna actuación de información pública en general del anteproyecto. En tal sentido, tomando en cuenta el artículo 8.1 de la citada Ley 8/2003, se estima oportuno que el expediente reflejase una elemental consideración de las razones por las que no se ha promovido tal información pública (en la medida que el anteproyecto tiene una repercusión medioambiental evidente, se estima que hubiese sido procedente, a fin de promover opciones o soluciones, insertables dentro del marco competencial de la CAE)
- c)** Queda constancia de que se ha requerido Informe a la Junta Consultiva de Contratación sin que, habida cuenta de la información incorporada, se haya emitido ni en el plazo correspondiente, ni posteriormente, el Informe requerido o pronunciamiento acerca de su improcedencia. En este sentido, consideramos que, cuando menos y sobre la base del Informe 8/2015 de este órgano de fecha 2 de junio de 2015 emitido en relación al posterior Decreto 178/2015, cabría haber efectuado una elemental reflexión acerca de su adecuación.
- d)** Resulta también, relevante la ausencia de referencias que evidencien la eventual intervención activa por parte de los Departamentos de la estructura del propio Gobierno Vasco que tienen atribuidas áreas de evidente importancia en la norma proyectada. En este sentido, aun cuando por razón del ámbito de aplicación esta participación cabría entenderla respecto al Decreto 178/2015; no puede obviarse que la perspectiva de abordar un futuro proyecto de ley ofrece la posibilidad de que se aporten propuestas de contenidos más amplias que las que una norma reglamentaria permite.

Así, queremos aludir de forma singular a la Viceconsejería de Administración y Servicios de este Departamento de Hacienda y Finanzas⁴; sin perjuicio de otras áreas de actuación que se verán, igualmente, fuertemente implicadas en la implementación de las medidas que se contemplan⁵, tales como infraestructuras del transporte y puertos (de titularidad de la CAE, incluidos los deportivos), administración educativa, medios para la administración de justicia, centros sanitarios, seguridad...

Constatándose que, al menos, el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial (DMAPT) que ha formulado observaciones lo ha hecho como respuesta a una comunicación previa del órgano promotor, nos limitaremos a dejar constancia de la falta de evidencia material respecto a la colaboración que pueda haberse verificado. En cualquier caso, la documentación del expediente, en particular la Memoria económica, no ofrece una visión detallada de lo que, al menos de forma aproximada, va a suponer la eventual repercusión de este anteproyecto sobre esta Administración.

- e) El expediente incluye un escueto informe de impacto en la empresa, tal y como exige el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco⁶, que incluye el informe de cargas administrativas⁷, en el que se concluye que *“no se contemplan cargas ni impactos en las empresas del sector que se deriven de la aprobación de la Ley proyectada”*. Bien entendido que, el objeto de esta regulación se inscribe en el marco de la actividad emprendedora, cabe concluir que tal conclusión no ha contemplado la eventual implicación del sector empresarial público que se ve concernido en el ámbito subjetivo del anteproyecto.

⁴ Que, entre otros, desempeña las funciones en relación a los inmuebles de gestión centralizada y multidepartamentales, incluida la gestión energética, servicio de supervisión de proyectos, inspección técnica y control de calidad y seguimiento de certificaciones (aun remitiéndolo a la normativa en materia de contrataciones) y en parque móvil, a través de la Dirección de Recursos Generales; así como las relacionadas con el Patrimonio de Euskadi y en materia de contratación que ejerce a través de la Dirección de Patrimonio y Contratación (en particular detalladas en el Decreto 192/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Finanzas)

⁵ Cuestión que nos obliga a adelantar la ausencia de referencia a cuál sea el alcance adicional que el anteproyecto analizado implanta respecto al actual marco normativo ya vigente en esta Administración de la CAE, por razón de la normativa básica estatal y, particularmente el Decreto 178/2015.

⁶ *Que en su apartado 2 expresa que dicho informe “será preceptivo en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general...”*

⁷ El Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 28 de diciembre de 2010, por el que se aprueban las instrucciones de tramitación de disposiciones de carácter general, en el que, entre otras consideraciones, se establece que la memoria sucinta, que se prevé en el artículo 10 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, ha de incluir una referencia expresa a la incidencia de las cargas administrativas que supondrá el proyecto de norma, a fin de evitar que la nueva regulación añada trabas innecesarias

A2) A los efectos del presente Informe debe destacarse como Documento de referencia la Memoria económica que debe acompañar el anteproyecto, prevista tanto en la legislación propia de control económico de esta Administración⁸, como en la Ley 8/2003, de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general⁹.

De hecho, sin perjuicio de las obligaciones vigentes al respecto, la próxima entrada en vigor de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común y de las Administraciones Públicas añade a los efectos de la actividad regulatoria de las Administraciones Públicas, la estimación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en la cuantificación que se vaya a efectuar (artículo 129.7).

A.2.1. En el caso de la Memoria económica que acompaña al anteproyecto¹⁰ apuntamos ya en este momento el limitado detalle con el que se ofrece la visión económico-presupuestario derivada del anteproyecto analizado, en el que, no obstante otro tipo de información general incorporada a esta Memoria, en cuanto a la requerida visión económico-presupuestaria se limita a ofrecer una síntesis general de las medidas generales, la tipología de actuaciones, objetivos a 2025 y estimaciones globales de algunas inversiones y ahorros proyectados a esa fecha de 2025.

En concreto se ofrece una cifra del eventual ahorro previsto¹¹, una estimación global a 2025 por 461 millones de euros, una estimación de ahorro anual de 119 millones de euros (sin que se ofrezca una elemental progresión temporal por razón de la paulatina implantación de los instrumentos de ahorro). A este respecto no se alcanza a clarificar el cálculo de un “ahorro anual factura” por 119 millones de euros a partir de una factura anual actual de 274 millones de euros y una previsión de “factura anual” a 2025 de 261 millones de euros.

La limitada información que ofrece la Memoria económica junto con la ausencia de información acerca de la intervención directa de las Diputaciones Forales y de los órganos de esta misma Administración con responsabilidad en los elementos sobre los que se van a aplicar las medidas de eficiencia energética nos llevan a advertir

⁸ Se detallan en el apartado E.1, vertiente de Gasto de este Informe

⁹ Se detallan en el apartado E.1, vertiente de gasto de este Informe

¹⁰ En su esquema general y con la elemental adaptación al objetivo de que su alcance subjetivo llegue al conjunto de “Administraciones Públicas Vascas” que se definen, comparte un alto grado de similitud con la Memoria que acompañó a la tramitación del ulterior y vigente Decreto 178/2015.

¹¹ Se desconoce la base de la información para el momento actual por cuanto una de las previsiones del proyecto sería determinar el inventario del que se extraerán los datos para acometer tal cálculo.

que la limitada visión que se ofrece desde la perspectiva económico-presupuestario no alcanza a dar cumplimiento de las previsiones formalmente requeridas para estas Memorias, lo que conduce a la imposibilidad de conocer el efectivo impacto que vaya a tener respecto a los Presupuestos de cada una de las Instituciones implicadas (al menos, de cada uno de los niveles institucionales involucrados).

A.2.2. Un aspecto adicional acerca del que, en este sentido, debe abundarse es en la falta de una evidencia clara sobre cuál es el “plus” que este anteproyecto genera respecto a las Administraciones Públicas llamadas a su cumplimiento. Así, más allá de las obligaciones contempladas, la implementación de algunas medidas específicas ya viene impuesta por la normativa ya vigente de forma que, el efectivo impacto económico-presupuestario de este anteproyecto debiera contemplarse desde la consideración de cuáles son los aspectos agregados por la norma proyectada a los que se verán obligadas las Administraciones Públicas Vascas de forma adicional a las previsiones normativas ya vigentes.

En este sentido, y en lo que a esta misma Administración respecta, debe aludirse al reiterado Decreto 178/2015, de 22 de septiembre, sobre sostenibilidad energética del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi que entró en vigor el 15 de octubre de 2015 y que contemplaba, para el ámbito de la Administración general, administración institucional y sector público de la CAE, buena parte de las medidas que ahora se reiteran en el anteproyecto. La vigencia de este Decreto que, en parte, articulaba la implementación de las medidas derivadas de la trasposición por el Estado de las Directivas de la UE.

De hecho, al margen de la extensión a otras Administraciones Públicas, la ausencia de una identificación clara de cuáles sean los aspectos de contenido respecto de los que este anteproyecto resulta “mucho más ambicioso” que los que la norma reglamentaria vigente ya impone, dificulta la estimación real de los costes adicionales que suponen para esta Administración (bien entendido que la elevación a rango de Ley de los mismos supone que ya no sea el Ejecutivo el que, dentro del marco legal vigente, pueda modular la implantación de esas medidas en su ámbito).

A este respecto y aun cuando una vez que pueda ser aprobado por el Parlamento Vasco será esta instancia la que conforme a sus facultades atribuya fuerza legal al proyecto elaborado por el Ejecutivo, en la actual fase de tramitación del expediente en el seno del propio Ejecutivo, ha de insistirse en la falta de un conocimiento elemental acerca de la repercusión derivada respecto a los otros dos niveles institucionales de Euskadi que puedan derivarse de la adopción de este anteproyecto de Ley.

En este sentido, aun desconociéndose en detalle, se puede constatar que tanto las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos como ciertos Ayuntamientos (que, además de sus propias iniciativas son destinatarios de ayudas forales para los mismos objetivos del anteproyecto) vienen acometiendo diversas medidas para la mejora de la eficiencia energética de sus edificios, parque móvil y resto de instalaciones de su titularidad. Entendemos que, hubiese sido oportuno un mayor detalle y concreción de tales repercusiones y de los costes derivados previsibles tomando en consideración las obligaciones establecidas y una elemental puesta en conocimiento del actual estado de la cuestión.

A.2.3. Así las cosas, se entiende que la Memoria económica que acompaña al anteproyecto debiera haber analizado con un mayor grado de concreción el conjunto de costes derivados de su implantación. Tales costes, no pueden limitarse a las inversiones que van a posibilitar un eventual ahorro de la “factura energética” sino que debiera reflejar los costes derivados del conjunto de obligaciones administrativas derivadas de la misma, implicando, en todo caso, la perspectiva del ámbito subjetivo con el que se conforma el anteproyecto.

En concreto se identifican como eventuales medidas que vayan a generar un coste administrativo:

- Estudio sobre sostenibilidad energética (artículo 7). En este punto, se recuerdan las alegaciones del DMAPT no tomadas en consideración acerca de la procedencia de implementar este Estudio en diversos instrumentos de ordenación.
- Comisiones para la sostenibilidad energética (artículo 9). Sin que conste ninguna alusión a las mismas y, aun cuando pueda presuponerse su constitución en el seno y con medios de cada Administración constituye una obligación acerca de cuyo coste debiera haberse reflejado una elemental previsión (en el caso de esta Administración, sin perjuicio o con remisión a lo que ya contempla el Decreto 178/2015)
- Inventario (artículo 10); sin que conste ninguna estimación acerca del impacto derivado de su creación y costes de gestión derivados del mantenimiento y actualización. En el caso concreto de esta Administración, habida cuenta que el Decreto 178/2015, preveía este inventario en su artículo 13, hubiese resultado oportuno reflejar cuál sea el actual estado acerca del mismo; particularmente de si se ha dado

cumplimiento al mandato de que estuviese realizado en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor (plazo concluido en abril de este año), posibilitando conocer un coste orientativo de su elaboración y puesta en marcha en otros niveles y de información conforme a la que ahondar en las previsiones de costes de implantación de las medidas materiales contempladas en el ámbito de esta Administración.

En cuanto a este Inventario añadiremos que, en cuanto el ámbito objetivo alude, también a instalaciones, cabe pensar que la sola referencia a edificios en cuanto al inventario (limita el concepto de instalaciones solo a las de alumbrado), puede conducir a un inventario con elementos no contemplados y sí sujetos al ámbito de la futura Ley, se sugiere su corrección.

Finalmente, aprovechamos este apartado para señalar que, habida cuenta que en el párrafo 4 se prevé la información pública de estos inventarios y su información asociada puede resultar una carga no justificada para el resto de Administraciones la previsión de que sean facilitados a Gobierno Vasco, cuando este extremo conlleve algo más que la mera comunicación de tal puesta a disposición.

- Mecanismos de control de consumos (artículo 11). La ausencia de referencias impide conocer y estimar si los contadores específicos a los que se alude deberán ser sufragados por el titular del contrato y su eventual coste.
- Auditorías energéticas (artículo 12). Se trata de un instrumento cuya formulación en el ámbito de las AAPP Vascas va a derivar de la implantación de esta Ley. Su configuración normativa básica, referida al ámbito empresarial, viene establecida por el Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se traspone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía, dictado con carácter básico. La previsión del anteproyecto de Ley contempla que las entidades sujetas a su ámbito de aplicación dispondrán de esta Auditoria en el plazo de tres años, debiendo renovarse cada seis años (12.5). Sin perjuicio de lo que el Decreto 178/2015 en su artículo 17

prevé en similares términos (por cuanto el anteproyecto varía alguno de sus enunciados ampliando los contenidos de la auditoria energética) para la Administración de la CAE, es necesario acometer la estimación de costes para el resto de destinatarios en los términos formalmente requeridos.

- Planes de actuación energética u hoja de ruta (artículo 13). Nuevamente, se trata de una previsión recogida en el Decreto 178/2015 (artículo 15) y, la sola extensión a otras Administraciones Públicas, determina la necesidad de que la Memoria estimase este coste agregado acerca del que no se expresa nada.
- Planes de movilidad urbana (artículo 22). Se trata de una obligación específica impuesta a los Municipios de la CAE que agrega un grado de detalle que no alcanzan otras previsiones destinadas a la propia Administración de la CAE. De hecho, resulta llamativo y, de alguna manera suscita cierto desequilibrio su imposición legal a todos los Municipios con una población superior a 5.000 habitantes, obviando una mención legal acerca de un instrumento equivalente a nivel foral y/o autonómico que permita concebir una planificación de movilidad coherente para tales ámbitos territoriales. De alguna manera, las características socio-geográficas de Euskadi llevan a pensar que la existencia de conurbaciones y comarcas con un alto grado de integración permitirían generar economías de escala a tales niveles.
No obstante la necesaria reflexión acerca de esa omisión, en cuanto al contenido del anteproyecto se señala que como tal obligación debiera ser objeto de un análisis económico presupuestario más detallado que garantice en qué medida este deber municipal cuenta con la suficiencia financiera necesaria, no solo para su formulación (que en sí representa un coste) sino para la eventual implementación de los contenidos que se le requieren (en el plano jurídico, se trata de un caso en el que se rebasa el ámbito estricto de la energía y que, carece de un elemental contraste con las disposiciones de la reciente Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi).
- Informe bianual relativo a la implantación de medidas (artículo 23). Esta previsión se inscribe como una medida adicional a la publicidad de medidas e implica, asimismo, "la elaboración de bases de datos electrónicas de fácil

acceso al público a través de redes públicas de telecomunicaciones”. Al margen de las obligaciones derivadas de la vigente legislación sobre transparencia e información pública a la ciudadanía, la forma en la que se concibe esta previsión necesariamente conlleva unos gastos asociados que no han sido estimados.

- Plan de formación del personal gestor y técnico relacionados con la compra, mantenimiento y utilización de instalaciones consumidoras de energía sobre técnicas de ahorro y eficiencia energética y energías renovables (artículo 24). Se impone como una obligación a todas las Administraciones sujetas al ámbito de esta Ley por lo que, habida cuenta la extensión contemplada requerirá recursos públicos adicionales no solo por la formulación del correspondiente plan sino, fundamentalmente, por las medidas de implementación para su cumplimiento. Aun cuando podía haber sido concebido como una medida ligada al derecho general de formación del personal empleado, para lo que podría haberse expresado como un contenido necesario inserto en los planes generales de formación del personal que cada Administración tenga adoptado; el enunciado legal le otorga una singularidad expresa a este plan. Más allá de la ausencia de explicación acerca de su razonabilidad (incluida la perspectiva de eficacia y eficiencia de tal mención singular) no consta en el expediente reflejo de costes de esta medida. Por otra parte, en cuanto la previsión legal no contempla secuencia o sucesión del mismo queda planteada la duda de la actualización de ese Plan, su seguimiento y la pervivencia en el tiempo de la lógica actualización de conocimientos.

A.2.4. Para concluir este extenso bloque relativo a la limitada efectividad de la Memoria económica, hemos de aludir a lo que entendemos constituye otro elemento que debiera haberse estimado. Se trata de la toma en consideración conjunta de todos los citados instrumentos administrativos que van a ser requeridos a los sujetos destinatarios de la norma proyectada a fin de dar respuesta a la necesidad de sus imposición más o menos generalizada desde un prisma de la propia eficacia y eficiencia de la misma norma.

En este sentido, se apunta tanto la acumulación de instrumentos desde la perspectiva de propiciar una gestión de la materia que integre los diferentes requerimientos, todo ello conforme a una cadencia temporal acorde con la obtención de datos y análisis de los mismos.

A este respecto, de cara a la implantación de las previsiones de la norma legal proyectada, cabe advertir que las fechas de formulación del conjunto de instrumentos burocráticos contemplados pudieran formularse con tal visión de conjunto evitando costes económicos no deseables.

Así, de forma no exhaustiva, apuntamos:

- Comisión de Sostenibilidad. Se crea en el plazo máximo de un año y debe aprobar el inventario dentro del mismo plazo de un año, esto es, cabría que adoptase tal acuerdo en su misma constitución, no obstante constituir un documento de referencia que requeriría su elemental debate. En el caso de la Administración de la CAE el plazo se fija en seis meses, obviando que se trata de una obligación que ya el Decreto 178/2015 estableció en esos seis meses, sin darse cuenta del tema.
- Planes de actuación energética respecto a Auditorías energéticas. Obviando el tiempo transcurrido para la Administración de la CAE que ya viene obligada por el Decreto 178/2015, fija para las Auditorías un plazo de tres años y para los planes, entre seis meses y dos años. Teniendo en cuenta que la propia Auditoría incorpora un diagnóstico, recomendaciones y resumen ejecutivo, entre otros contenidos, parece que el instrumento de planificación debiera ser subsiguiente a tal análisis o, en cualquier caso, con una integración más consistente entre ambos (en este mismo sentido, una mejor integración para los planes de movilidad urbana –artículo 22- que en el plazo de dos o tres años deberán, según tamaño, aprobar los Municipios de más de 5.000 habitantes).

A.3) Un aspecto de esta visión conjunta del expediente al que tan solo haremos alusión por cuanto el anteproyecto de Ley sometido a nuestra consideración será objeto de dictamen por la COJUA es el relativo al marco competencial conforme al cual se aborda la iniciativa. El Informe Jurídico departamental aborda esta cuestión centrándola en las competencias que las Instituciones Comunes de la CAE ostentan en “materia de régimen energético y de manera más residual en materia de medio ambiente” (artículos 11.2, apartado c y, 11.1, apartado a del EAPV, respectivamente).

Sin negar la relevancia del área energética para fundamentar el impulso del anteproyecto, cabe apuntar que su exclusiva referencia se muestra, al menos, en algunas previsiones limitada como fundamento único de la iniciativa. De hecho, en el caso del Decreto 178/2015, se aludía como fundamento “de manera preferente – a-, la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) en materia de

organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno ...”, bien es cierto que conectándolo con los citados títulos competenciales de régimen energético y medio ambiente¹². En términos similares, la fundamentación de las actuaciones de los órganos del Estado en esta materia que acuden a ambos títulos competenciales; además del recurrente de la planificación general de la actividad económica.

Así, queda advertido por el Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial, fundamentalmente, en lo relativo a las previsiones que inciden en el ámbito de ordenación del territorio. Igualmente, cabe mencionar la interacción de otros títulos en las previsiones relativas a la actividad contractual de las Administraciones Públicas (artículos 15 y 16), las “restricciones a la circulación de vehículos” (artículo 21) y los “planes de movilidad” (artículo 22) o en relación a la cuestión de la capacidad de autoorganización y gestión de bienes propios por parte tanto de las administraciones forales como municipales¹³.

A.4) Conforme se ha apuntado, en cualquier caso, el anteproyecto ha de ser, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, sometido con carácter previo a su aprobación, al dictamen de dicha instancia consultiva, instancia que abordará el contraste jurídico que le compete.

En relación con ello, ha de recordarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.2 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico-normativo y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (*según redacción dada por la Disposición final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi*), deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (*para cuyo cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico*).

III ANÁLISIS:

B) Del texto y contenido

¹² Dictamen 112/2015 de COJUA de 31 de julio de 2015, en relación al Proyecto de Decreto, posteriormente aprobado como Decreto 178/2015.

¹³ No cabe obviar que el anteproyecto incide de forma directa sobre aspectos relativos a los bienes forales y municipales (inmuebles o muebles como los vehículos) que constituyen parte del núcleo de las competencias propias de esas Instituciones forales y municipales (artículo 7.7 LTH y 9.5 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi).

B.1) Examinada la documentación relacionada cabe apuntar como la ausencia de una memoria sucinta de elaboración del procedimiento dificulta la motivación de las opciones adoptadas y, de forma particular la fundamentación de la limitada aceptación de las alegaciones formuladas en la sustanciación del mismo. En particular, debemos subrayar las formuladas por EUDEL y su limitada acogida en el texto remitido para nuestra consideración. En este sentido, en la medida que la naturaleza y alcance proyectado para la norma tiene pleno alcance para los Municipios Vascos se entiende que, de cara a su ulterior tramitación esta falta de justificación deberá ser incorporada en el expediente.

B.2) En relación con el texto se estima oportuno plantear algunas cuestiones y efectuar las siguientes consideraciones (sin reiterar las cuestiones que han sido apuntadas anteriormente al hilo de otras cuestiones analizadas):

a).- El artículo 2 aborda el “ámbito subjetivo” de la Ley proyectada. Como se ha apuntado, uno de los aspectos determinantes para su planteamiento ha sido la extensión al resto de Administraciones territoriales Vascas y sus respectivas entidades “vinculadas o dependientes” de las previsiones que a este respecto ya fueron planteadas para la Administración de la CAE por el Decreto 178/2015. En la configuración que en el último párrafo de este artículo se hace de las “entidades vinculadas o dependientes” se hace remisión al artículo 7.4 de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco¹⁴(LPOHGPV). Esta remisión resulta inexacta por cuanto tan solo corresponde al ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, no siendo adecuada a los otros ámbitos (foral y municipal) para los que, también, se pretende su alcance.

En este sentido, existiendo diversas posibilidades, a fin de poder propiciar un alineamiento con eventuales normativas futuras se sugiere acomodar la propuesta deseada sobre la base de las previsiones que contempla el Proyecto de Ley de organización y funcionamiento del sector público vasco que actualmente se encuentra en el Parlamento Vasco, en concreto el artículo 4. Esta sugerencia no implica acoger el total de previsiones contenidas en ese artículo sino el enunciado que corresponde a aquéllas que se prevén en este anteproyecto. En concreto, las Administraciones públicas vascas territoriales; esto es, la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi, las Administraciones forales de los Territorios Históricos y las Administraciones locales; sus respectivas

¹⁴ Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba su texto refundido.

Administraciones institucionales y los demás entes instrumentales dependientes y adscritos a las mismas; y, también, la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Esta propuesta nos lleva a plantear la ausencia de una elemental reflexión acerca de por qué no se ha planteado la extensión de este anteproyecto a lo que podemos denominar “sector público vasco mixto”. Con esta denominación atípica se quiere aludir a lo que el citado Proyecto en el Parlamento define en su artículo 4.3, extensible, incluso a los previstos en el 4.4. En todo caso, aún cuando pueda tener un impacto elemental en la mayor parte de estas entidades, toda vez que se trabaja sobre un anteproyecto de ley se entiende oportuno ese análisis elemental que permita articular, al menos, previsiones acordes a esta tipología que posibiliten su eventual incorporación al ámbito previsto¹⁵.

b).- El artículo 3 del anteproyecto acota el ámbito objetivo que se prevé. La perspectiva de la previsión se liga al título jurídico de propiedad, con una previsión expresa a que el alcance se extienda “aun cuando estuvieran arrendados a terceras personas”.

Las posibilidades de que la Administración pueda detentar diversos bienes de una forma relativamente permanente no se limitan a la propiedad. Cabe valorar una reflexión desde la perspectiva patrimonial para efectuar una delimitación objetiva, tal vez, más acorde con los objetivos del anteproyecto (así, existen otros títulos jurídicos patrimoniales diferentes al de propiedad que posibilitan una duración prolongada en el disfrute de bien que debieran ser objeto de toma en consideración a fin de propiciar el cumplimiento de los objetivos de la Ley o evitar efectos no deseados por una configuración legal no ajustada a las previsiones iniciales¹⁶). En este sentido, se hace indispensable un conocimiento más exhaustivo de la realidad jurídico-patrimonial de las entidades involucradas a fin de adecuar las medidas legales a los objetivos propugnados por el texto legal proyectado.

Una cuestión que, aun ligándose a la actividad contractual, podría merecer una previsión en este artículo es la relativa a la cada vez más

¹⁵ Por ejemplo y, entre otros múltiples ejemplos, dentro de esta categoría podría citarse por el interés que puede representar para este anteproyecto el Consorcio de Transportes de Bizkaia

¹⁶ Así, y a mero título de ejemplo, la consecuencia derivada respecto a los centros educativos de educación primaria que son sufragados en todos sus aspectos por la Administración de la CAE correspondiendo su titularidad jurídica registral al Municipio o, diversos centros sanitarios que incluso tras los años desde que se verificó la transferencia se encuentran en una situación registral no acorde con la realidad.

frecuente práctica de “renting” u otras modalidades equivalentes de los que se derivan significativos consumos energéticos (vehículos, previstos en el ámbito de aplicación, bajo la fórmula “parque móvil” y soportes informáticos, bajo la expresión “instalaciones”, sin perjuicio de otros que puedan existir y que debieran ser objeto del análisis que se propone).

En este sentido, en la medida que los correspondientes artículos del anteproyecto (en particular 15 y 16) al incorporar previsiones para alcanzar los objetivos del anteproyecto en la actividad contractual, al aludir al concepto “adquirir” (en concreto el artículo 16.2, si bien, también en el artículo 19.2) parece no alcanzar estas otras fórmulas, cuyo uso se va generalizando, mediante las que las diferentes administraciones y resto de sujetos a los que alcanza esta Ley se proveen de tales medios.

El contraste con las aplicaciones presupuestarias evidencia la relevancia de estos costes y, como en la medida que pueden generar un ahorro repercutible en la factura energética de los mismos debieran haber sido objeto de toma en consideración, en cuyo caso, este artículo 3, referido al ámbito objetivo, entendemos que debiera reflejar su alcance a estas otras modalidades (así, como los procedentes ajustes en los artículos aludidos referidos a la actividad contractual, a fin de que también acojan la implementación de los correspondientes criterios en los procesos de contratación de estos arrendamientos).

c) El artículo 8 del anteproyecto alude a la “coordinación de la política de sostenibilidad energética”. A este respecto alude al departamento con competencia en materia de energía del Gobierno Vasco para el ejercicio de las facultades de coordinación general atribuyéndole cometidos que, en su formulación, entendemos corresponden o pueden corresponder a otras instancias; tal y como apuntan las alegaciones del DMAPT entendemos más acorde que, sin perjuicio de que tal instancia pueda adoptar efectivamente alguna de esas medidas, tales cometidos vengán precedidos de la expresión “propuesta de ...” o equivalente.

A este respecto, nada se cita acerca de si alguna de estas actuaciones implica nuevos cometidos de los que ya desempeña el DEC, al que le viene atribuida el área de energía, y en tal caso si va a requerir de nuevos medios humanos o materiales para su desempeño. Entendemos que la omisión de referencia a este respecto supone que serán asumidos con los medios actualmente asignados.

Finalmente, entendemos que las previsiones contempladas no se ajustan adecuadamente al concepto de “coordinación”, menos aun cuando nos encontramos con un anteproyecto de ley cuyo alcance rebasa el de esta Administración¹⁷.

d) En la referencia anterior a las cargas económicas derivadas de este anteproyecto ya se ha aludido a la falta de referencias acerca de las “comisiones para la sostenibilidad energética”. En este sentido, aun cuando se configure el precepto como una previsión de mandato para su futura constitución, se ha apuntado la necesidad de una elemental referencia en el expediente, en particular, por razón de las funciones concretas que se les prevén¹⁸.

e) Los artículos 15 y 16 contemplan diversas previsiones relativas a la actividad contractual; sin perjuicio de lo apuntado anteriormente acerca de su eventual alcance y, toda vez que, aun habiéndose solicitado no consta informe de la Junta Consultiva de Contratación por el transcurso del tiempo para su emisión, entendemos oportuno aludir al Informe que en relación al Decreto 178/2015 sí emitió órgano consultivo (teniendo bien presente que nos hallamos ante un Proyecto de norma legal y con un ámbito subjetivo más amplio).

- Conforme se ha apuntado, no obstante la ausencia de emisión del Informe requerido a esta instancia, entendemos relevante el Informe de Junta Consultiva 8/2015, de 2 de junio (emitido en la tramitación del posterior Decreto 178/2015). Remitiéndonos a sus consideraciones destacamos como se concluye la dificultad de implementar la valoración del origen renovable de la compra de energía eléctrica y la eventual articulación de las medidas previstas en relación a la renovación de instalaciones, equipos, flotas y vehículos, a través de su previsión en los Pliegos de

¹⁷ Sin perjuicio de lo que apunte la COJUA a este respecto, aludimos a la STC 32/1983, de 28 de abril, que si bien referida al concreto ámbito de la coordinación general de la sanidad desde la competencia estatal ilustra adecuadamente la perspectiva de la coordinación como principio de organización administrativa, en la que la configura como: *“La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema”*; a tal efecto, *“la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades en el ejercicio de sus respectivas competencias –o funciones- de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema”*

¹⁸ Acerca de este extremo, nuevamente se plantea una duda acerca de cuál es el impacto de estas previsiones funcionales respecto a la facultad de autoorganización de los órganos forales.

Bases Técnicas. En cuanto a la limitación a los contratos sujetos a regulación armonizada, consideramos oportuno apuntar que la Directiva 2012/27/UE a la que sistemáticamente se viene acudiendo en este anteproyecto y que se apunta en el Informe, distingue los Estados miembros, como sujetos directamente vinculados a la misma, de los organismos públicos regionales y locales respecto de los que se plasma el mandato a los Estados miembros para que promuevan las medidas contempladas¹⁹, por lo que sería oportuno analizar la extensión de las medidas previstas a otros contratos (así lo apunta también el DMAPT). Esta extensión posibilitaría un alcance más amplio que su sola aplicación a los contratos sujetos a regulación armonizada.

- Un referente normativo en esta materia lo constituye la previsión de la Disposición Adicional decimotercera de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. Las previsiones ahí contenidas vienen dirigidas a los órganos de la Administración estatal; no obstante lo cual, cabe valorar una previsión normativa propia que alcance, al menos, mecanismos aproximados. En particular, las previsiones impulsadas desde los párrafos 3 y 4 de la citada disposición.
- Efecto contable de inversiones. El impulso de las medidas contractuales aludidas deben, en todo caso, enjuiciarse con una estimación adecuada de su efecto contable. Así, y aun cuando se trata de un aspecto no directamente contemplado en el Anteproyecto, se apunta la necesidad de que las licitaciones en eficiencia energética que se promuevan para inversión en instalaciones eficientes en inmuebles incorporen necesariamente la toma en consideración del efecto derivado en el déficit público. Evidentemente, queda fuera del campo del legislador vasco la configuración de los conceptos del déficit público (sujeto en mayor parte al criterio de los órganos de la UE), si bien podría haber sido objeto de análisis alguna mención que promoviese, precisamente, las iniciativas que coadyuvando a la eficiencia energética en edificios no se vean obstaculizadas por la exigencia de cumplimiento del déficit presupuestario, en concreto, la promoción de proyectos en los que el riesgo corre por cuenta de la adjudicataria de servicios energéticos (concesiones, cuando los equipos más eficientes son propiedad de la

¹⁹ Artículo 6.3 de la Directiva 2012/27/UE

adjudicataria o algunas actuaciones en colaboración público-privada sujetas a diversos condicionantes).

- Contratación pública innovadora. Dentro de este ámbito, y a título de sugerencia, se apunta la oportunidad de que, precisamente, al articularse un texto con rango legal se pueda contemplar la posibilidad de incorporar alguna previsión que promueva la “compra pública innovadora²⁰” en relación al ámbito de aplicación del anteproyecto. Más allá de tratarse de una posibilidad que contribuye como factor tractor en el ámbito de I+D+i (en el que el propio DEC tiene un amplio marco de actuación) se considera un instrumento para la mejora de la calidad y precio de las ofertas, esto es, de la eficiencia en la satisfacción de los servicios públicos encomendados²¹.

f) Aludiremos a la sección 3ª del anteproyecto “Transporte y movilidad” en su conjunto, apuntado lo siguiente:

- La referencia a “fomentar” junto a la genérica a “dependencia de los transportes” del artículo 19.1, sugerimos que se acote al ámbito específico al que alude el propio título de este artículo 19 “vehículos propios” (en su caso, tal y como se ha apuntado respecto al “renting”, extensible a todos los vehículos que se destinen al ejercicio de los cometidos propios de la entidad sujeta a esta Ley). En la medida que el término “fomentar” frecuentemente se liga al impulso respecto a terceros, con esta precisión se quiere acotar que esta Ley pueda extender su ámbito a otros vehículos al margen de su configuración general.
- Causa extrañeza la excepción a las eventuales funciones medioambientales que puedan fundamentar la exclusión del artículo 19.3, en la medida que no se hace ninguna consideración a este respecto, la apuntamos para que, se aporten tales consideraciones que las respalden evitando desigualdades no fundamentadas en la propia Ley.
- En el 19.5, la formulación del precepto no contempla que los edificios de titularidad pública prevean

²⁰ En este sentido la Directiva 2014/24/UE (considerando 47)

²¹ Incorporado en el derecho estatal, entre otras previsiones, en el artículo 22 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSF)

un aparcamiento específico para vehículos eléctricos (tal vez se trata exclusivamente de aquéllos donde se ubiquen los puntos de recarga).

- El artículo 20 implica una excepción al objeto y sujetos de la norma prevista en cuanto tiene otros destinatarios como son los prestadores de los servicios de transporte de viajeros y viajeras por carretera. Esta circunstancia no tiene un reflejo claro en el expediente, asimismo no ha sido analizada en relación a las implicaciones que conllevan para los particulares prestadores de tales servicios, ni en el Informe de impacto en la empresa.

En concreto, entendemos que las previsiones contempladas tienen incidencia en sendas Leyes del Parlamento Vasco, la Ley 4/2004, de 18 de marzo, de Transporte de Viajeros por Carretera y la Ley 2/2000, de 29 de junio, de Transporte Público Urbano e Interurbano de Viajeros en Automóviles de Turismo.

Sin entrar en mayores consideraciones acerca de la forma jurídica mediante la que se pretende incorporar las obligaciones contempladas y demás implicaciones jurídicas (entre otras, la eventual necesaria intervención de las entidades representativas de los sectores afectados), al igual que otros aspectos enunciados debiera tener su toma en consideración en la correspondiente Memoria económica y en el Informe de impacto en la empresa.

g) El Capítulo III se dedica a los “Instrumentos voluntarios y fomento” acerca del que apuntamos:

- o El artículo 26 hace mención expresa a una facultad que, sin necesidad de que medie el pronunciamiento legal, puede articularse por parte de esta Administración. Así, toda vez que han quedado acreditadas sus facultades en el área de energía, no se advierte obstáculo para que, dentro del marco legal actualmente vigente en materia subvencional²², se pueda abordar tal previsión sin que se requiera ninguna mención como la propuesta en un artículo legal.

²² En la actualidad, conformado básicamente por los preceptos normativos básicos dictados por los órganos del Estado (fijados en la Ley 8/2003, General de Subvenciones y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 887/2006) y el Título VI de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (Texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre).

Al margen de su posible supresión por no incorporar contenido adicional al régimen vigente, se evidencia que la mención a Administración de la CAPV en este artículo, no concuerda con la sistemática llamada que se viene haciendo al Departamento competente en materia de energía a lo largo del texto, incluido el párrafo 2 de este mismo artículo 26. En este mismo sentido, igual comentario merece esta previsión del artículo 26.2 pues, constituyendo los premios una modalidad de la actividad de fomento que ya ejerce el órgano aludido la previsión de este párrafo no tiene otro efecto que el meramente estético.

En este orden de cosas, aun tratándose de una cuestión, en principio, actuable sin necesidad de que medie una intervención legislativa concreta, nos parece oportuno apuntar la idoneidad de haber efectuado un contraste con las líneas de apoyo que desde la UE se vienen impulsando en este ámbito de Eficiencia Energética (dentro de la Estrategia Europa 2020 se integra en uno de los cinco objetivos estratégicos²³). Más allá de una mera cuestión de oportunidad, el análisis de los instrumentos bajo los que se configuran las ayudas europeas para estas iniciativas, pueden propiciar el emplazamiento en este texto normativo de aspectos concretos que redunden y fortalezcan la posibilidad de que las Administraciones Públicas Vascas y las entidades de su entorno conozcan y diseñen programas o medidas accesibles a tales ayudas.

Finalmente, la previsión de desarrollo reglamentario que se contempla en este artículo 26, párrafo 1, entendemos que, se refiere al desarrollo reglamentario de las previsiones concretas de esta Ley, allá donde proceda por cuanto muchos de sus contenidos parecen ser directamente aplicables, y no una eventual configuración específica reglamentaria para el otorgamiento de ayudas en este ámbito que no alcanzamos a ver qué alcance tendría fuera de los desarrollos reglamentarios que puedan abordarse por esta Administración en la materia subvencional.

²³ El artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que introduce la base legal específica para el campo de la energía basada en las competencias compartidas entre la UE y los países miembros. La Estrategia EUROPA 2020 (COM(2010) 2020 final COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador) contempla cinco Objetivos estratégicos. En concreto el 3 “Cambio climático y sostenibilidad energética”, se configura con tres objetivos específicos: 1) Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero un 20% (o un 30% si se dan las condiciones) menores a los niveles de 1990; 2) 20% de energías renovables y, 3) aumento del 20 % de la eficiencia energética

- Acerca del artículo 27 y a los efectos que a esta Oficina interesan, nos limitaremos a señalar que, no obstante configurarse en el marco de un texto legal, los denominados “Acuerdos voluntarios” que prevé resultan inconcretos. En particular, no se alcanza a conocer entre qué sujetos van a suscribirse y cuál de ellos va a instar el cumplimiento obligado de los mismos, así como las medidas para obligar a tal cumplimiento.

En tal sentido, en la medida que tales acuerdos versan sobre medidas adicionales a las exigidas por esta Ley, se entiende que la posibilidad de destinar recursos económicos a tales medidas adicionales quedará en todo caso, siempre sujeto no solo a las disponibilidades económicas sino también a que se venga dando cumplimiento efectivo a los mandatos legales vigentes que se implanten por ésta u otras Leyes acerca de la materia.

h) Finalmente, se advierte que la previsión contenida en la Disposición adicional cuarta del anteproyecto (de ahí, suponemos, su ubicación), aun versando sobre el área energética, teniendo en cuenta el enunciado que propone resulta ajena al objeto y ámbito de esta Ley. Esta previsión contempla una obligación dirigida a “las empresas distribuidoras de gas y electricidad” (no alcanza a las de combustibles) y les impone el deber de comunicar a los Ayuntamientos de la CAE una detallada información.

A nuestros efectos lo más relevante es la ausencia de mención acerca de esta previsión en el expediente, lo cual impide conocer su fundamento y razonabilidad, en particular en el Informe de impacto y de cargas administrativas a la empresa.

En este sentido, en la medida que la información requerida se venga ofreciendo a través de las páginas webs u otros organismos públicos no parece que la obligación que se pretende imponer tenga un fundamento especialmente sólido. Asimismo, el detalle que se prevé referido a “personas consumidoras”, si bien nos suscita la duda de su correcto enunciado pudiendo pensar que se quería aludir a los consumidores que en el ámbito municipal estén sujetos a esta Ley, por otra parte, en la medida que tales consumidores formen parte o estén vinculados a la estructura municipal debería disponerse de tal información por su propia condición de consumidores.

Así las cosas, entendemos que el enunciado del precepto merece una reconsideración y, en todo caso, la correspondiente plasmación efectiva del impacto y cargas administrativas que se lleguen a imponer a las empresas sujetas a la obligación.

C) De la Incidencia organizativa.

En este apartado nos remitimos a lo apuntado en el apartado A.2.3 de este Informe, acerca de las Comisiones para la Sostenibilidad Energética. En todo caso, insistir en que las escasas previsiones que en el proyecto se ocupan de las citadas Comisiones, junto con la ausencia justificativa del expediente acerca de su necesidad, no permiten emitir juicio alguno sobre su razonabilidad organizativa, posible duplicidad de funciones o medidas para su elusión.

D) De la incidencia en aspectos de índole hacendística y de régimen económico financiero

Constatado lo anterior procede examinar los aspectos de índole hacendística y de régimen económico financiero que pudiera entrañar el proyecto examinado, esto es, su posible incidencia en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco identificadas en el artículo 1.2 del texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 17 de noviembre (TRLPOHGPV)²⁴.

En tal sentido puede concluirse que no se contempla una afección directa a las materias propias de la Hacienda General del País Vasco; si bien, se recuerda lo señalado acerca de la necesidad de abordar un análisis patrimonial más detallado de cara a la configuración objetiva del anteproyecto y las consideraciones efectuadas en relación a las previsiones en materia contractual (que, de alguna manera incluyen alguna mención a la afección del tratamiento contable de algunas iniciativas).

E) De la incidencia económico-presupuestaria

En este apartado corresponde examinar la potencial incidencia económico-presupuestaria para la Administración General de la Comunidad Autónoma, tanto en la vertiente del gasto como en la del ingreso.

²⁴ El régimen del patrimonio; el procedimiento de elaboración y gestión presupuestaria; el sistema de control y de contabilidad a que debe sujetarse la actividad económica de la Comunidad Autónoma; el de la contratación; el de la Tesorería General del País Vasco; la regulación de sus propios tributos y demás ingresos de derecho público y privado; el régimen de endeudamiento; el régimen de concesión de garantías; el régimen general de ayudas y subvenciones; el de las prerrogativas de la Comunidad Autónoma en relación con las demás materias de su Hacienda General; cualquier otra relacionada con los derechos y obligaciones a que se refiere de naturaleza económica, de que sea titular la Comunidad Autónoma de Euskadi

1) Vertiente del gasto:

Para abordar este análisis se hace indispensable disponer de una Memoria económica que detalle las múltiples implicaciones que pueden derivarse de un texto normativo siendo éste el fundamento de la configuración normativa de este instrumento indispensable para la conformación de un juicio acerca de esta perspectiva y la fundamentación de la toma de decisión por el órgano competente.

En este sentido, hay que recordar que el artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General establece que:

“En el expediente figurará, igualmente, una memoria económica que exprese la estimación del coste a que dé lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración pública, las fuentes y modos de financiación, y cuantos otros aspectos se determinen en la normativa que regule el ejercicio del control económico-normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También evaluará el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general”.

Incluso con anterioridad y manteniendo su vigencia, el artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, dispone que:

“Artículo 42.1.- ... una Memoria que como mínimo deberá contener los siguientes extremos:

- a) Cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione su entrada en vigor con distinción de los que sean corrientes y de los que sean de operaciones de capital, e identificación del destino de dichos gastos o ingresos.*
- b) Financiación de los gastos presupuestarios con indicación de los recursos que se vean afectados y fuentes de financiación al margen de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*
- c) Identificación de aquellos aspectos de la disposición que incidan o repercutan en materias propias de la Hacienda General del País Vasco y de régimen presupuestario, así como descripción de los antecedentes y justificación de la necesidad de la disposición.*
- d) Descripción del programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición propuesta, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados por la entrada en vigor de la Norma y evaluación económica y social de su aplicación.*
- e) Evaluación del grado de ejecución y cumplimiento de los programas y de los objetivos perseguidos cuando se trate de una regulación dictada*

en desarrollo de los programas subvencionales, así como sobre las convocatorias de las subvenciones y éstas supongan una continuidad de las aprobadas en ejercicios anteriores.

2. Cuando se trate de expedientes con repercusión presupuestaria, en tesorería y/o contabilidad, deberán acompañarse los documentos contables que resulten oportunos de conformidad con la normativa aplicable.

3. Asimismo, se remitirán todos aquellos datos, informes, estudios que permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta, y cuantos otros faciliten la emisión del informe”.

Examinada la documentación incorporada al expediente, se insiste en el limitado alcance que ofrece la Memoria económica que acompaña al anteproyecto, por cuanto, centrándose en planteamientos descriptivos generales acerca de la materia energética, efectúa un análisis de coste-ahorro en una visión global (sin, tan siquiera, establecer un detalle por cada nivel institucional), una elemental progresión en el ritmo de necesidades económico financieras, amortización de las inversiones verificadas, grado de ejecución necesario para que se puedan verificar los ahorros previstos un análisis de las previsiones de costes energéticos y, ninguna otra previsión acerca de las estimaciones de costes derivadas de los aspectos organizativos y singulares apuntados a lo largo de este Informe, incluida la ausencia de un análisis más detallado de algunas previsiones acerca del impacto en algunos ámbitos productivos (transportes de personas y proveedores de energía, en particular).

En cuanto se trata de un anteproyecto que contempla un alto grado de actuaciones administrativo-burocráticas para su cumplimiento y, sobre todo, una importante incidencia en las inversiones por parte del conjunto de las Administraciones Vascas involucradas, entendemos que la perspectiva económica y presupuestario-financiera resulta insuficiente en su formulación actual. Por ello se concluye la necesidad de que se aborde un planteamiento que aborde con un mayor grado de detalle y precisión la fundamentación de las medidas que se implementan y la estimación de los costes derivados de las mismas así como su financiación.

2) Vertiente del ingreso:

El planteamiento general de la Memoria económica abunda en los ahorros derivados de la implantación de las medidas. Este extremo no constituye en sí ingreso, sino una previsible reducción en los gastos derivados del abono en concepto de energía y combustibles. Tal y como se ha apuntado la Memoria económica resulta excesivamente escueta en la determinación de este extremo limitándose a ofrecer cifras globales, sin una elemental secuenciación

temporal, diferenciación de ámbito institucional y concreción de los conceptos sobre los que se va a generar tal ahorro.

Por otra parte, y no constituyendo en sí tampoco ingresos, apuntamos que la Memoria económica alude al efecto de “generación de actividad económica en la sociedad vasca” que se derivaría de la implantación de las medidas de este anteproyecto. Este impacto aun cuando pueda ser difícilmente estimable, consideramos que, cuando menos podría haber apuntado los sectores que vayan a verse beneficiados por tal implantación y cómo, en un mercado abierto en el ámbito europeo, puede concluirse tal efecto directo.

Al margen de lo expresado no se aprecia incidencia derivada de la regulación proyectada en la vertiente de los ingresos.

F) Impacto económico para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general

Se considera que ya se ha evidenciado la falta de una estimación mensurada de costos previsibles a los que se refiere este apartado. Como ya se ha apuntado anteriormente, resulta necesaria la incorporación en la memoria económica del expediente de los contenidos previstos en el art. 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre; esto es, la evaluación del coste que pueda derivarse de su aplicación para el resto de Administraciones públicas –al margen de la municipal- , los particulares y la economía general.

IV. CONCLUSIÓN:

En conclusión y sin perjuicio del detalle con el que se han argumentado las consideraciones expuestas:

- Se comprueba que el expediente sometido a nuestra consideración refleja un alto grado de seguimiento de las previsiones ya establecidas para el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi por el Decreto 178/2015, de 22 de septiembre. Esta circunstancia, sin embargo y habida cuenta el ámbito subjetivo proyectado, implica que su traslación respecto a otras Administraciones públicas vascas debieran incorporar su perspectiva, la adaptación y razonabilidad del conjunto de medidas proyectadas.
- No obstante las referencias a la regulación comunitaria y estatal que impulsan el ámbito concernido, el expediente no llega a una concreción evidente del impacto real derivado del anteproyecto más allá de aquella regulación. Este aspecto resulta determinante a la hora de estimar las

efectivas necesidades presupuestarias derivadas de la implantación de las medidas proyectadas.

- Asimismo, en el plano de la propia Administración el anteproyecto evidencia una perspectiva fuertemente ligada al área energética y una escasa intervención e integración con el resto de ámbitos implicados (tanto en lo que a medio ambiente y planificación territorial respecta, como a los que corresponden a la gestión patrimonial, de los inmuebles, del parque móvil, transportes u otros ya señalados). Esta ausencia de perspectiva en el nivel de Gobierno supone una falta de integración con los instrumentos generales ya existentes con la consiguiente pérdida de eficiencia para las Administraciones implicadas.
- Se constata un gran volumen de requerimientos burocrático-administrativos derivados de la implantación de las medidas proyectadas. En este sentido, en la medida que es como consecuencia de este anteproyecto por lo que se imponen tales medidas, debieran haber sido objeto de una mayor reflexión y reflejo documentado en cuanto a su integración, sucesión temporal y, fundamentalmente, análisis de costes derivados de su implantación e implementación.
- En conjunto el expediente no ofrece una visión de conjunto suficientemente fundamentada ni una estimación de su repercusión en los Presupuestos de la Administración pública, las fuentes y modos de financiación, así como una elemental evaluación del coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general. Han de subsanarse dichas carencias.