

**INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO DE APROBACIÓN DE LOS ESTATUTOS DE LA COMISIÓN DE DERECHO CIVIL VASCO.****Tramitagune DNCG_DEC_91015/2016_02**

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, 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 tiene por objeto el control económico normativo (*incluyendo el aspecto económico organizativo*) del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que pretende aprobar los Estatutos de la Comisión de Derecho Civil Vasco (CDCV), órgano colegiado consultivo creado por la disposición adicional primera La Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco, al que atribuye la misión de impulsar el desarrollo del Derecho civil vasco y de asesorar en tal cometido al Parlamento y al Gobierno vascos, incluyendo la función de proponer innovaciones y modificaciones legislativas en la materia.

Los Estatutos regulan la composición, funciones, organización y funcionamiento de la CDCV.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA.

Como se ha adelantado en el apartado anterior, el Decreto proyectado no crea la CDCV, pues ésta ya fue creada por la propia Ley 5/2015 de Derecho Civil Vasco, limitándose por tanto a aprobar sus Estatutos, que se erigen en el instrumento destinado a regular propiamente la composición del CDCV así como sus aspectos organizativos y de funcionamiento.

Se trata de un órgano consultivo de nueva creación, carente por tanto de precedentes ya que, aunque creada previamente por ley su funcionamiento y puesta en marcha requiere del necesario desarrollo reglamentario, labor que se aborda a través del Decreto que nos ocupa.

La CDCV se adscribe al Departamento de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi competente en materia de Derecho civil, conforme a las normas que determinan las funciones y áreas de actuación y las normas de estructura del Departamento correspondiente. Conforme a la Disposición final primera del texto propuesto la Comisión, cuya sede radicará en la ciudad de Vitoria-Gasteiz, inicialmente estará adscrita a la Viceconsejería de Régimen Jurídico del Departamento de Administración Pública y Justicia.

Para la substanciación del trámite de control económico-normativo, que incluye también el control en su aspecto económico-organizativo, se ha puesto a disposición de esta Oficina, a través de tramitagune, la documentación que a continuación se relaciona ordenada cronológicamente (se citan los principales documentos):

1º.- Orden de 8 de febrero de 2016, del Consejero de Administración Pública y Justicia, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto de aprobación de Estatutos de la Comisión de Derecho Civil Vasco.

2º.- Orden de 3 de marzo del Consejero de Administración Pública y Justicia, de aprobación previa Texto proyecto de Decreto.

3º.- Memoria justificativa del Proyecto de Decreto del Director de Desarrollo Legislativo y Control Normativo (7/3/2016).

4º.- Memoria Económica y evaluación de impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas del proyecto de Decreto del Director de Desarrollo Legislativo y Control Normativo (10/3/2016). Esta Memoria incorpora también el informe de impacto en las empresas conforme a lo establecido en 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 Vasco.

5º.- Informe de organización de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (23/3/2016).

6º.- Informe de la Dirección de Función Pública Vasca (12/4/2016).

7º.- Informe jurídico departamental (5/5/2016).

8º.- Informe departamental justificativo de la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género (19/5/2016).

9º.- Memoria complementaria previa al informe OCE (23/5/2016).

10º.- Nueva versión de texto del Decreto proyectado, que se remite a la OCE (23/5/2016).

11º.- Oficio de solicitud de informe de control económico normativo (24/5/2016).

12º.- Informe de impacto en función del género de EMAKUNDE (31/5/2016).

III ANÁLISIS:

Examinada la documentación remitida, se considera que la misma se acomoda sustancialmente a las previsiones del artículo 42 y 43 (documentación a efectos del control en su modalidad económico-administrativa) 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, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de Control económico normativo, en los términos previstos en

los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, subrayando que el referido control abarcará, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

A) Del procedimiento y la tramitación:

A1).- De la documentación remitida se desprende que en el procedimiento de elaboración del proyecto objeto de análisis se han cumplimentado razonablemente hasta la fecha los requisitos que para la Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, exige la Ley 8/2003, de 22 de diciembre.

A2).- En cualquier caso, la disposición proyectada ha de ser, de conformidad con lo prevenido en el artículo 3.1.c) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, sometida con carácter previo a su aprobación, al dictamen de dicha instancia consultiva.

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*).

B).- De la Incidencia organizativa.

B1).- El proyecto analizado se ocupa de regular la composición y funcionamiento de un órgano colegiado (*Comisión de Derecho Civil Vasco*) previamente creado por una norma de rango legal (*Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho civil vasco*). El órgano consultivo se adscribe al Departamento de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi competente en materia de Derecho civil (*Viceconsejería de Régimen Jurídico del Departamento de Administración Pública y Justicia- Disposición final primera*).

B2) Las previsiones recogidas al respecto en el proyecto examinado no apuntan la existencia de nuevas necesidades de personal, inversiones o gastos adicionales a su funcionamiento.

La disposición final primera de la Ley 5/2015, en su punto segundo, establece que “su composición (la del órgano), que **en ningún caso devengará retribución alguna**, y régimen de funcionamiento serán objeto de desarrollo reglamentario”.

B3) En cuanto a su composición se prevén los siguientes órganos: La presidencia, el Pleno y la Secretaría general.

Conforme a la memoria económica, el Secretario general, que se encargará de “prestar asistencia en los trabajos de la Comisión, así como de facilitar los servicios administrativos precisos, que se desempeñarán por personal adscrito al departamento competente en materia de derecho civil” no va a suponer de entrada, ni implica necesariamente, ninguna dotación de puesto de ningún otro tipo, entendiéndose que al menos en un principio, dichas funciones se desarrollarán con personal propio de la Viceconsejería.

B4) En el artículo 13, bajo la dirección de la Secretaría general, se prevé un Comité Técnico que desempeñará su trabajo de modo permanente, o de modo singular para preparar una ponencia o trabajo concreto para la Comisión. Este Comité estará integrado por letrados y letradas de los servicios jurídicos centrales o de las asesorías jurídicas de los diferentes departamentos de la Administración general de la Comunidad Autónoma. Podrán colaborar también juristas de reconocido prestigio propuestos por las instituciones que designan a las vocalías del pleno.

Como bien señala la memoria económica las tareas de preparación que el artículo 12 del proyecto de Estatutos atribuye al Comité técnico de la CDCV pueden entenderse como un desarrollo y concreción de las que, de modo más genérico, vienen siendo ejercidas por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, si bien a partir de ahora se canalizarán a través de la CDCV.

De ahí la previsión del artículo 12 en el sentido de que el Comité técnico “estará integrado por letrados de los servicios jurídicos centrales o de las asesorías jurídicas de los diferentes departamentos de la Administración general de la Comunidad Autónoma” y, en consecuencia, no se prevé la creación de nuevos servicios que se ocupen de estas funciones y tareas. En consecuencia, tampoco supone, de entrada, alteración alguna de las relaciones de puestos de trabajo ni de las monografías existentes a día de hoy, siendo funciones y tareas contenidas en los puestos de “Letrado/A Servicios Jurídicos Centrales” que además, conforme al informe emitido por la Dirección de Función Pública tienen carácter indiciario.

B5).- Por otro lado, no comporta cambio alguno en la estructura de la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma ni en la de ninguna de las entidades encuadradas en el sector público vinculado a la misma.

C).- De la incidencia económico-presupuestaria

C1).- Constatado lo anterior procede examinar, en primer lugar, 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- (*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).

En tal sentido puede concluirse que la afección en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco tal y como son identificadas en el artículo 1.2 del TRLPOHGPV, resulta inapreciable y puede entenderse ausente.

C2).- En cuanto a su **incidencia económico presupuestaria**, ha de ser examinada tanto desde la vertiente del gasto, como desde la del ingreso:

a) Vertiente del gasto:

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".

Por otra parte, el artículo 43 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 "Cuando el control económico-normativo se manifieste en relación al párrafo 2 del artículo 26 de la Ley 14/1994 de 30 de junio [fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones] deberá abarcar y pronunciarse, además de sobre los apartados citados en el apartado 1 de dicho artículo que puedan ser de aplicación, sobre la racionalidad de la organización propuesta, el efecto o incidencia, en su caso, sobre coste, rendimiento y eficacia actuales de los servicios y su previsión futura" y a dichos efectos "...deberá remitirse: a) Justificación de la necesidad o idoneidad de creación del ente u órgano, o en su caso, de su modificación y reestructuración, a efectos del cumplimiento de los programas económico-presupuestarios que vaya a ejecutar, o en los que se integre; b) Previsión de los recursos humanos utilizados, con descripción de sus retribuciones y costes, así como de los medios materiales afectados con distinción entre los que supongan gasto corriente o de capital; c) Estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios, acompañado, en su caso, del correspondiente Plan Económico a cuatro años...".

A los efectos de las previsiones transcritas en los dos párrafos anteriores en el expediente obran, entre otros documentos, un informe de la Dirección de Función Pública, otro de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración y una extensa y pormenorizada memoria económica en la que se abordan los siguientes apartados: 1) antecedentes, objeto y función de la memoria económica, 2) objeto, finalidad, contenido y estimación de la viabilidad material de la regulación propuesta, 3) ámbito temporal, 4) incidencia presupuestaria, 5) evaluación de impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas u otras cargas financieras y 6) evaluación económica y social de su aplicación: impacto mediato o indirecto.

De manera introductoria a los comentarios que se desarrollarán en las líneas siguientes, a priori cabe presumir que la nueva regulación no va a suponer un impacto económico de gran relevancia, de manera que la cobertura resultaría asumible con las dotaciones ordinarias que para gastos de funcionamiento de la instancia administrativa en la que se integran recogen habitualmente las leyes de presupuestos.

Conforme a la ya citada disposición final primera de la Ley 5/2015, y tal y como se recuerda también en diversos informes y memorias que obran en el expediente, la participación como miembro en los diversos órganos en ningún caso devengará retribución alguna. En la memoria económica se añade que la ausencia de retribución no sólo afecta a los miembros de la Comisión, sino también a los expertos cuya participación pueda ser requerida. Lo mismo ocurre con las personas que por su especial competencia colaboren con el Comité Técnico (artículo 12).

Ahora bien, de esta previsión se desprende que los vocales de la misma no percibirán retribución alguna por el desempeño de su cargo, pero nada se indica si generarán percepciones en concepto de compensación de gastos por su participación en las sesiones en que tomen parte, teniendo en cuenta además que se contempla la pertenencia al órgano y posible participación en sus sesiones de algunas personas en representación de entidades ajenas a cualquier administración pública (p.e. Universidades de Deusto y Mondragón).

En este sentido, cabe advertir que la asistencia a las sesiones de la Comisión sólo puede originar la percepción de dietas para aquellos miembros cuya pertenencia o participación en el órgano no esté determinada en razón directa del puesto de trabajo ocupado, si bien para ello deberá existir autorización expresa mediante acuerdo del Gobierno Vasco, con sujeción a las cuantías y condiciones que por éste se determinen, de conformidad con lo establecido por los artículos 20 y 21 del Decreto 16/1993, de 2 de febrero, sobre indemnizaciones por razón de servicio.

Por otro lado, en el citado Decreto, además de las compensaciones económicas en concepto de asistencia, se regulan las indemnizaciones correspondientes a los desplazamientos que puedan originar la participación o concurrencia a las sesiones que se celebren en los órganos de la Comisión de Seguridad Vial. Estas indemnizaciones se percibirán en las condiciones y con el límite de cuantías previstos con carácter general en el Decreto 16/1993, de 2 de febrero, y sus posteriores modificaciones, y se corresponden principalmente con los gastos de alimentación y a los gastos de viaje.

A estas indemnizaciones podrán acceder, en principio, todos los miembros de un órgano colegiado, si bien para aquellas personas que tengan la consideración de altos cargos el fundamento jurídico no es el artículo 4 del Decreto 16/1993, sino el artículo tercero de la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de retribuciones de altos cargos. En todo caso, independientemente de cuál sea el fundamento jurídico para su percepción, dichos gastos deberán efectivamente producirse y justificarse.

Recordar, como ya se hace en el informe de la Dirección de Función Pública que el artículo 21 del Decreto 16/1993, de 2 de febrero, sobre indemnizaciones por razón del servicio, describe el carácter de las asistencias por la concurrencia a órganos colegiados como

de carácter excepcional y, a continuación, regula el procedimiento para su establecimiento, requiriendo que, para que se devengue la asistencia, es necesario que a iniciativa del Departamento u Organismo interesado, exista una propuesta conjunta de los Departamentos de Hacienda y Administración Pública, que deberá ser presentada ante el Consejo de Gobierno, quien establecerá las cuantías y las condiciones de abono.

En cuanto a los gastos generados por el funcionamiento y el desarrollo de tareas por parte del Comité Técnico ya se ha explicado en el apartado C4) que de estas tareas se encargarán los letrados de los servicios jurídicos centrales o de las asesorías jurídicas de los diferentes departamentos de la Administración, sin que se prevea la creación de nuevos servicios que se ocupen de estas funciones y tareas ni, en principio, se alteren alguna de las relaciones de puestos de trabajo ni las monografías existentes a día de hoy.

Ahora bien, todo ello cabe aplicarlo a corto plazo ya que, como bien se explica en diversos apartados de la memoria económica (cuarto y sexto), no es posible calcular certeramente los recursos de personal y de otro tipo que la Comisión pueda necesitar para su buen funcionamiento a medio plazo, puesto que esta evaluación requiere conocer la producción y volumen de trabajo que implique su actividad ordinaria, algo que, por el momento, se desconoce. El montante total de gastos y costes a los que la Administración deba hacer frente como consecuencia del presente proyecto es, por tanto, plenamente dependiente de esos dos factores, siendo en este momento un dato de imposible cuantificación.

Pese a las dificultades para realizar este cálculo y, en consecuencia, la imposibilidad de concretar el impacto organizativo y económico que a medio plazo puede implicar el desenvolvimiento ordinario de este órgano consultivo, en la memoria económica se realiza un esfuerzo plausible por identificar múltiples parámetros que pueden incidir en el dimensionamiento del alcance o potencial campo de desarrollo del derecho civil vasco.

En cuanto a otro tipo de gastos, parece posible concluir que, al menos a corto plazo, no se prevean aumentos significativos de los costes y gastos corrientes por suministros, materiales o equipamiento, los cuales son asumidos por el Departamento.

En definitiva, tal y como se adelantaba en el inicio de este apartado, en cuanto al apartado del gasto a corto plazo cabe presumir que la nueva regulación no va a suponer un gran impacto económico y es posible abordar su cobertura con las dotaciones ordinarias para gastos de funcionamiento recogidos habitualmente en las leyes de presupuestos, en este caso correspondientes al Departamento al que se adscribe el órgano consultivo.

b) Vertiente del ingreso

Del examen del expediente, en relación con la vertiente del gasto, se desprende la nula incidencia del proyecto examinado.

**IV. CONCLUSIÓN:**

Tras examinar la documentación obrante en el expediente, esta Oficina estima oportuno efectuar, sintéticamente, a modo de conclusión, las siguientes consideraciones y recomendaciones:

- 1ª.-** Del informe de análisis jurídico obrante en el expediente se desprende la viabilidad de la iniciativa proyectada.
- 2ª.-** Se estima que el acomodo del expediente a las exigencias de Ley 8/2003, de 22 de diciembre, sobre elaboración de las Disposiciones de Carácter General, se ha cumplimentado, hasta la fecha, razonablemente [A1]].
- 3ª.-** En cualquier caso, su viabilidad deberá ser dictaminada por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, debiendo comunicarse a esta Oficina las modificaciones que se introduzcan en el proyecto como consecuencia de las sugerencias y propuestas producidas en dicho trámite [A2]].
- 4ª.-** La afección en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, en los apartados que identifica el artículo 1.2 del TRLPOHGPV, resulta inapreciable y puede entenderse ausente [D1]], y su incidencia en la estructura organizativa de la Administración de la Comunidad Autónoma a corto plazo no implica un impacto relevante.
- 5ª.-** No se aprecia incidencia en la vertiente de los ingresos.