



## **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\_134951/2017\_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 anteproyecto recoge como objeto de la Ley proyectada (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”.*

Este objeto es idéntico al que contemplaba un proyecto de ley que fue tramitado en la parte final de la pasada X Legislatura fue tramitado con carácter de urgencia por el extinto Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad. De hecho, y aunque el expediente remitido no lo refleja de forma clara y evidente, el anteproyecto analizado guarda identidad de denominación, objeto y, prácticamente, de contenidos con aquél que, concluida su tramitación administrativa, fue aprobado como proyecto de ley por el Gobierno Vasco (Acuerdo de 19 de julio de 2016) y remitido al Parlamento Vasco como Proyecto de Ley (21 de julio de 2016). Una vez disuelto el Parlamento en septiembre de 2016, ese proyecto de ley decayó.

Conforme al objeto del anteproyecto, el actual Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras (DEI), al que le viene asignada, el área de energía (conforme al artículo 7.1 apartado e) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

## **II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN INCORPORADA AL EXPEDIENTE**

Hecha la referencia anterior a la directa conexión de este anteproyecto con el tramitado en la fase final de la X Legislatura, procede indicar que el Anteproyecto de referencia, a diferencia de lo que pasaba en la anterior Legislatura, está incluido en el Calendario legislativo de la XI Legislatura (2016-2020) aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de febrero de 2017<sup>1</sup>.

El anteproyecto se ha tramitado en el oportuno expediente habiéndose puesto a disposición de esta Oficina (a través la aplicación informática de tramitación electrónica Tramitagune -DNCG\_LEY\_134951/2017\_03), para la emisión del preceptivo Informe de control económico-normativo.

El expediente administrativo constituye la base conforme a la que ha de emitirse el preceptivo Informe de control económico normativo ateniéndose a lo previsto en la LCEC (artículos 25 a 27) y en el 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.

---

<sup>1</sup> En el que se prevé su tramitación en el primer cuatrimestre de 2018.

Conforme se ha apuntado, el análisis de la iniciativa del anteproyecto de ley promovido, no puede abstraerse del que fue tramitado en la fase final de la pasada Legislatura. La verificación inicial de la Documentación remitida pone en evidencia que el Departamento promotor ha reutilizado buena parte de la documentación obrante en el expediente tramitado en la X Legislatura.

Este proceder, si bien puede tener una fundamentación razonable ajustada a principios tales como el de eficacia y eficiencia, así como los de celeridad en la tramitación administrativa, debe acomodarse a los elementos formales requeridos respecto a la propia iniciativa.

En tal sentido, incursos ya en esta XI Legislatura, si bien el departamento promotor puede estimar que existen elementos suficientes para tramitar un nuevo anteproyecto en términos de identidad con el que se formuló en la pasada Legislatura, entendemos que debiera reflejar y expresar, junto a los elementos que fundamentan los contenidos del anteproyecto (que serán los que reflejó en la pasada Legislatura), la motivación y circunstancias contextuales que fundamentan reiterar en su plenitud aquel anteproyecto; todo ello, en el marco del procedimiento al que se encuentra sujeto que, asimismo, ha identificado el órgano que deberá elevarlo al Consejo de Gobierno.

En la lectura del expediente se aprecia que entre la documentación elaborada por el Departamento promotor se mantiene una práctica plena identidad con los que fueron tramitados en la pasada Legislatura. Es tal la identidad que no se incorporan menciones a ese proyecto, manteniéndose los contenidos de los correspondientes documentos entonces tramitados (con escasas innovaciones<sup>2</sup>).

Por nuestra parte, tan solo se ha detectado una sola mención al precedente proyecto. Esta mención se limita a un genérico párrafo en el contenido expositivo la Orden de Iniciación que suscribe la Consejera y en la que, sin darle ningún efecto adicional que pudiera fundamentar una convalidación o celeridad al expediente, describe aquella tramitación como un hecho objetivo más. De hecho, el contenido de la parte dispositiva de esa Orden de Iniciación del anteproyecto ahora analizado incorpora la tramitación completa del mismo que recoge la sustanciación de las actuaciones requeridas por la Ley 8/2003 del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general (LPEDCG).

---

<sup>2</sup> En lo que a la labor de esta Oficina respecta, la Memoria Económica que acompaña al anteproyecto reitera la que se remitió en junio de 2016, con algún añadido adicional en la parte final que, entendemos fue agregado ya entonces como consecuencia del Informe que esta Oficina emitió ese mes de junio de 2016, en el que reiteradamente se evidenciaban diversas insuficiencias de ese documento.

De hecho, entre los trámites procedentes la Orden de Iniciación efectúa un detalle completo de los trámites que habrán de abordarse y, entre ellos, atendiendo el alcance de la regulación prevista y el artículo 9 de la LPEDCG, prevé la remisión del texto a otras Administraciones que pudieran resultar afectadas directamente por la regulación prevista como Diputaciones Forales y EUDEL. A este respecto, el expediente remitido no refleja ninguna actuación al respecto (ni de las eventuales respuestas ni del efecto que hayan podido tener recogido en alguna de las Memorias incluidas) de lo que cabe concluir que, ha omitido, entendemos que en la consideración de que se sustanció con el anterior anteproyecto, la participación o ronda de consultas al resto de Administraciones Públicas que se ven plenamente concernidas.

Asimismo, cabe añadir que puede resultar relevante el que aquel anteproyecto fue tramitado con carácter de urgencia por el órgano promotor pudiendo haber quedado limitada en aquel momento la posibilidad de ahondar en el análisis e impacto de las eventuales cuestiones que directa o indirectamente deriven de la aprobación de la regulación propuesta.

En cualquier caso, más allá de otras consideraciones, entendemos que, aun cuando pueda existir un alto grado de identidad en los fundamentos de fondo de la iniciativa, la constante transformación del contexto socio-económico y normativo propician la incorporación de una elemental reflexión que fundamente tal proceder con la consideración de las circunstancias que se hayan visto alteradas desde que se impulsó el anterior proyecto. Igualmente, y con relevancia en particular en lo que al ritmo de gasto requerido respecta, el transcurso de un año desde la anterior tramitación tampoco resulta neutro en cuanto las medidas que se prevén implantar vienen referidas al cumplimiento de objetivos a 2020 o 2025.

Finalmente, entendemos procedente añadir que, entre otras transformaciones que hayan podido surgir tras la tramitación del anterior anteproyecto de ley cabe mencionar la entrada en vigor de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPACAP). Ha de apuntarse que esta Ley estatal contempla como normativa básica diversas previsiones referidas a la iniciativa normativa de las Administraciones Públicas. Si bien es cierto que la LPEDCG colma en buena medida los requerimientos fijados a tal efecto, resultaría procedente que el expediente reflejase la fundamentación del cumplimiento de los diversos principios fijados (en concreto el artículo 129 de la citada LPACAP).

Así las cosas, por nuestra parte nos limitamos a advertir lo expuesto, recordando que no obstante tratarse de un anteproyecto de ley que, una vez aprobado por el

Gobierno, será el Parlamento el que lo tome en consideración, en esta instancia administrativa se hace necesario dar cumplimiento a los requerimientos legales formales. En todo caso, en la medida que la tramitación de esta iniciativa está sujeta a la intervención de la Comisión Jurídica Asesora (COJUA), será este órgano consultivo el que despeje la repercusión y efectos de esta omisión<sup>3</sup>.

Llegados a este punto y en relación a la documentación obrante hemos de señalar (en buena parte reiterar las que se señalaron en el Informe de esta Oficina en relación al anterior anteproyecto) algunas observaciones:

- a)** La ausencia de reflejo en el expediente de las consultas o alegaciones por otras "Administraciones Públicas Vascas" que se ven directamente concernidas por el alcance de la norma proyectada.
- b)** En relación con lo anterior (y sería concurrente) resulta necesario aludir a la trascendencia del anteproyecto en el ámbito de las Instituciones Locales de Euskadi. Así, más allá de los deberes que se imponen en el ámbito energético, hemos de aludir a la posible trascendencia de las medidas referidas a movilidad, tráfico, patrimonio propio o medio ambiente derivadas del anteproyecto. Estos aspectos nos llevan a apuntar que, a diferencia del anterior anteproyecto que ya se encontraba en tramitación cuando entró en vigor la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE), la tramitación del anteproyecto que nos ocupa se verifica una vez en vigor la misma. Este extremo nos lleva a advertir acerca de la intervención de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi en virtud de las previsiones fijadas en el artículo 91, en relación con el 88 de esa Ley.
- c)** No consta, ningún extremo que fundamente la ausencia de información pública en general del anteproyecto.
- d)** Al igual que ocurrió en la tramitación del anteproyecto de la X Legislatura en el expediente queda constancia de que se ha requerido Informe a la Junta Asesora de Contratación Pública<sup>4</sup> sin que conste su emisión o

---

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> A este respecto se recuerda que el Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, modifico este régimen y, también, la denominación formal de esta Junta Asesora. Así, si bien la orden de iniciación del procedimiento de la pasada Legislatura era conforme con tal referencia, en la tramitada actualmente debiera haberse acogido esta nueva regulación.

pronunciamiento acerca de su improcedencia. Al igual que se señaló en el Informe del anteproyecto precedente, se apunta la existencia del Informe 8/2015 de ese órgano de fecha 2 de junio de 2015 emitido en relación al posterior Decreto 178/2015, acerca de cuyos contenidos cabría haber efectuado una elemental reflexión acerca de su adecuación.

- e)** Aun cuando se haya girado fase de alegaciones a los departamentos del Gobierno, resulta llamativa un reflejo que evidencie, si es que se ha efectuado, una intervención directa en la elaboración del anteproyecto de otras áreas diferentes a la estricta de energía significativamente vinculadas a los ámbitos competenciales afectados. En este sentido, la eventual participación en la elaboración del Decreto 178/2015 no puede obviar que la perspectiva de un futuro proyecto de ley ofrece la posibilidad de propuestas de contenidos más amplias que las que una norma reglamentaria permite.

En concreto cabe aludir a la Viceconsejería de Administración y Servicios<sup>5</sup>, actualmente adscrita al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno (del que sí constan alegaciones estrictamente jurídicas), de la Dirección de Patrimonio y Contratación de este Departamento de Hacienda y Economía<sup>6</sup>; sin perjuicio de otras áreas de actuación que se verán, igualmente, fuertemente implicadas en la implementación de las medidas que se contemplan<sup>7</sup>, 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.

- f)** No consta en el expediente la emisión del informe de impacto en la empresa previsto 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<sup>8</sup>. El Informe de Asesoría Jurídica departamental, órgano que debe

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> En particular las relacionadas con el Patrimonio de Euskadi, que conlleva la llevanza del Inventario general de bienes y, también, las relativas a la 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, aún vigente al momento de emisión de este Informe).

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> *Que en su apartado 2 expresa que dicho informe “será preceptivo en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general...”*

elaborar el de impacto en la empresa, se limita a dejar constancia de la procedencia de su emisión con remisión al citado precepto legal sin efectuar ninguna otra consideración al respecto. En este sentido, no consta tampoco informe de cargas administrativas<sup>9</sup>.

- g)** Finalmente, se constata que, habiendo sido recabado no se ha incorporado Informe de la Viceconsejería de Política Lingüística acerca del nuevo anteproyecto.

**A2)** Conforme se ha apuntado, tanto el anteproyecto analizado como el expediente que lo acompaña reproducen en su práctica integridad el tramitado en la X Legislatura. Se comprueba que el texto del anteproyecto (salvo una mención en el artículo 18) es idéntico al que fue aprobado por el Consejo de Gobierno como proyecto de ley el 19 de julio de 2016.

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 Administración<sup>10</sup>, como en la Ley 8/2003, de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general<sup>11</sup>. Aludiendo nuevamente a los mandatos referidos a la actividad regulatoria de las Administraciones Públicas establecidos por la LPACAP ha añadido, nos interesa destacar en este apartado la necesaria estimación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en la cuantificación que se vaya a efectuar (artículo 129.7).

El Informe emitido por esta Oficina en relación con el anteproyecto de la X Legislatura dedicaba una extensa parte preliminar a evidenciar el limitado alcance de la Memoria Económica aportada en el expediente de tramitación de aquel anteproyecto. La Memoria económica que acompaña al anteproyecto analizado reproduce la que se remitió en la tramitación del anteproyecto de la X Legislatura<sup>12</sup>, con una serie de contenidos agregados en su parte final; a saber: la información

---

<sup>9</sup> 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

<sup>10</sup> Se detallan en el apartado E.1, vertiente de Gasto de este Informe

<sup>11</sup> Se detallan en el apartado E.1, vertiente de gasto de este Informe

<sup>12</sup> 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.

relativa al reparto de las inversiones previstas por tipo de Administración y un detalle económico de las actuaciones, desglosándolas por tipología de actuaciones.

Esta información viene a añadirse, sin mayor detalle a la que se reflejó en la Memoria económica del anterior anteproyecto que se limitaba 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 este sentido, advertimos que no debiera ser neutro el efecto de la tramitación del anteproyecto un año después que el que ya fue analizado toda vez que el ritmo de gasto requerido para alcanzar los objetivos contemplados en ese término habrá de acomodarse al nuevo plazo. Asimismo, la visión de los costes de inversión, ahorros estimados y logro de objetivos se ofrezca con un carácter tan genérico y sin los elementales referentes y fuentes conforme a los que se ha obtenido el cálculo no obvia que esa información constituye una premisa fundamental para conocer el impacto de la aprobación de la norma en los presupuestos de todas las Administraciones Públicas implicadas.

Ha de añadirse que, sin perjuicio de que, en todo caso, el expediente deba reflejar adecuadamente el impacto económico que el anteproyecto pueda repercutir sobre el conjunto de destinatarios, concurren dos circunstancias que imponen un detalle sustancialmente más elaborado de este extremo. De una parte, la condición de los destinatarios que se nutren de recursos públicos (con los que deberán abordar la implantación de las medidas previstas) y que, además disponen de los correspondientes inventarios sobre los que efectuar la proyección de costes estimados, de otra, en el caso concreto de la Administración de la CAE, la vigencia previa del Decreto 178/2015 que ya vincula a los sujetos de esta Administración que se citan<sup>13</sup>.

Así las cosas, hemos de reiterar la consideración de que, no obstante la información agregada, el detalle con el que se ofrece la visión económico-presupuestario derivada del anteproyecto analizado resulta limitado para obtener una suficiente visión económico-presupuestaria que posibilite concretar y anualizar el esfuerzo presupuestario que hayan de acometer las correspondientes Haciendas Públicas para dar cumplimiento a los objetivos energéticos fijados preservando los objetivos de gasto público, igualmente, de necesario cumplimiento.

---

<sup>13</sup> Sin perjuicio del eventual “impulso administrativo” que se haya propiciado desde su entrada en vigor, conforme a la disposición adicional tercera del Decreto.

En concreto, no obstante el transcurso de un año en el que hayan podido acometerse medidas en este sentido, se mantiene tanto la cifra del eventual ahorro previsto<sup>14</sup>, estimado en 119 millones de euros anuales, como el coste total para el conjunto de las Administraciones Vascas, estimado en 461.174.460,00 euros (cifra detallada que consta en la nueva tabla inserta con desglose de costes por actuaciones).

A.2.2. Debe insistirse en que la regulación proyectada no constituye una innovación jurídica surgida ex novo sino que la existencia de normas previas ya vinculantes, ya sea referidas a las edificaciones en general, ya sea el reiterado Decreto 178/2015 suponen la obligación de haber implementado medidas específicas que el texto proyectado contempla.

Así, la falta de una concreción explícita acerca de cuál es el “plus” que este anteproyecto genera respecto a las Administraciones Públicas llamadas a su cumplimiento. Es este “plus”, precisamente, el que debiera cuantificarse e identificarse de forma singularizada respecto a los costes (y ahorros) derivados del resto de medidas ya vigentes. A los efectos de este Informe, serán precisamente tales cantidades las que permitan concluir la efectiva incidencia y razonabilidad de las previsiones presupuestarias contempladas respecto a la aprobación del texto normativo en tramitación.

En este sentido, la exposición de motivos del anteproyecto identifica tanto las Directivas de referencia como los instrumentos de planificación estratégica de esta Comunidad Autónoma que inciden sobre la cuestión y que fundamentan la adopción del texto legal en el que se incardinan. Hay que tener presentes, a su vez, las normas de transposición estatales que incorporan al derecho interno las previsiones de tales Directivas que quedan al criterio de cada Estado miembro.

Las medidas normativas incorporadas en tales referentes determinan, en suma, parte de los contenidos que ahora se incluyen en el anteproyecto impulsado sin que se despeje claramente cuáles de esos contenidos derivan de los mandatos ya preestablecidos de aquellos otros que vendrán a agregarse específicamente por mandato del Legislador Vasco.

En particular, resulta procedente señalar que en lo que al estricto ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi ya se encuentra vigente el 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

---

<sup>14</sup> 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.

de 2015 y que impone, 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. Este Decreto en vigor desde hace aproximadamente año y medio, determina que el sector público de la CAE se halla sujeto a la implementación de buena parte de las medidas que, ahora el anteproyecto busca extender al resto de administraciones públicas vascas.

De hecho, esta realidad y la ausencia de previsiones en el texto legal respecto a su impacto en normas vigentes como el Decreto 178/2015, impone una elemental reflexión jurídica acerca de cuál sea el efecto que se contempla en el caso de la eventual aprobación del anteproyecto como ley respecto a los mandatos y plazos preestablecidos por el Decreto vigente<sup>15</sup>.

A.2.3. En cuanto a los otros costes derivados de la implantación del anteproyecto, si bien la Tabla 4 agregada a la Memoria prevé costes generales para varios de ellos, se advierte que este cálculo adolece de la estimación de lo apuntado anteriormente. Así, no ofrece ningún dato adicional que sustente las cifras aportadas (fuente, metodología de cálculo o información aportada por otras Instituciones implicadas), tampoco hace una estimación concreta acerca de cuántos de esos instrumentos o medidas burocráticas se encuentran ya desplegadas por imposición de una normativa previa. En particular y en lo que a esta Administración se refiere debe insistirse en la necesidad de identificar el grado de implantación de las medidas contempladas ya en el Decreto 178/2015 y, asimismo, respecto de las medidas implantadas su grado de cumplimiento.

Así las cosas, por nuestra parte entendemos que la Memoria económica que acompaña al anteproyecto debiera haber efectuado un esfuerzo por concretar tales extremos reflejando los parámetros de costes derivados de la implantación de las medidas burocráticas derivadas de la aprobación del anteproyecto (extremo que, nuevamente conduce a identificar el denominado "plus" que agrega el texto legal propuesto).

---

<sup>15</sup> En este sentido, se citan dos ejemplos, entre otros que pueden obtenerse de un análisis más exhaustivo. De una parte, la previsión de formulación del Inventario que debe elaborar la Comisión para la Sostenibilidad Energética para cuyo plazo el Decreto de 2015 (artículo 13) preveía un plazo de seis meses que, vuelve a renovarse expresamente para esta Administración en concreto (10.2 del anteproyecto). En este caso, parece evidente la novación del plazo que por la Ley se haría de este instrumento. De otra parte, el Decreto de 2015 contemplaba una secuencia de ahorros de energía (artículo 10) con sendos escalones 2020 y 2025. El anteproyecto establece un mandato de reducción exclusivamente referido a 2015 (artículo 14, coincidente este último en ambos casos con el 25% de reducción). Finalmente, en cuanto a instalaciones de aprovechamiento de energías renovables si el Decreto (artículo 11) fija un 32% para 2020 y un 40% para 2025 de edificios que cuenten con ellas, el anteproyecto, fija exclusivamente un 25% para ese 2025 (generando la duda de si por mandato legal se rebaja el nivel de exigencia para esta Administración o si la previsión del Decreto pervive por ser un desarrollo específico).

En cuanto a las medidas que pueden generar un coste administrativo se identifican (dando por reiteradas las consideraciones que se efectuaron en relación a cada una de estas medidas en el informe de esta Oficina de Control Económico referido al anteproyecto de ley de la X Legislatura):

- Estudio sobre sostenibilidad energética (artículo 7).
- 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, consta su existencia en el vigente Decreto de estructura orgánica del DEI<sup>16</sup>)
- Inventario (artículo 10); sin que conste ninguna estimación acerca de su situación en esta Administración (exigido por el artículo 13 del Decreto 178/2015, cuyo plazo de adopción concluyó en abril de 2016).
- 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. 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 (12.1) 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 (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 (artículo 22).

---

<sup>16</sup> Artículo 2., apartado D.4 del Decreto 74/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras

- 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 y, entendemos que, incluye tanto la previsión del desglose económico referido a “cursos de formación de técnicos o responsables” cifrado en 5.228.000 euros, como las referidas a “cursos conducción eficiente”, ligeros y pesados, cifrados en 1.255.500 euros y 376.920 euros, respectivamente. Las cifras señaladas si bien representan un pequeño porcentaje de la cuantía estimada de la implantación de las medidas previstas, nuevamente se enfrenta a una falta de concreción elemental acerca de las fuentes e imputación institucional. Más allá de la ausencia de explicación acerca de la razonabilidad de las cifras señaladas (incluida la perspectiva de eficacia y eficiencia de tal mención singular) no consta en el expediente reflejo de si este Plan se contempla con carácter coyuntural tras la adopción de la legislación o estructural que requiera actualización de ese Plan, su seguimiento y la pervivencia en el tiempo de la lógica actualización de conocimientos.

**A.3)** 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 particular la incidencia competencial derivada del mismo<sup>17</sup>. Se apunta que, conforme a la actual redacción de la Ley 7/1981 de Gobierno dada al artículo 56 por la Ley 8/2016, la documentación que se envíe a la COJUA se remitirá al mismo tiempo al Parlamento Vasco.

---

<sup>17</sup> Cuestión que, habida cuenta la identidad del texto formulado, viene despejada por el Dictamen que emitió con ocasión del anterior anteproyecto (Dictamen 127/2016).

Finalmente, se recuerda también 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**

Conforme se viene señalando, se estima que las escasas innovaciones producidas en el anteproyecto analizado en la X Legislatura (de las que dejó constancia la Memoria sucinta previa a su aprobación por el Consejo de Gobierno) determinan la vigencia de aquellas consideraciones que fueron efectuadas entonces por esta Oficina, a salvo de las que hayan sido objeto de adaptación.

**B.1)** Así las cosas, en relación con el texto analizado se apuntan los siguientes extremos que, en buena medida, reiteran los que ya fueron señalados:

**a).**- El artículo 2 aborda el “ámbito subjetivo” de la Ley proyectada. Es precisamente esta cuestión clave en el anteproyecto de ley por cuanto se aborda a fin de extender al resto de Administraciones Públicas buena parte de las previsiones que a este respecto ya fueron planteadas para la Administración de la CAE por el Decreto 178/2015. El anteproyecto solventa la advertencia que se efectuó respecto al anterior al remitir la determinación de “entidades vinculadas o dependientes” al artículo 7.4 de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco<sup>18</sup>(LPOHGPV). Ello no obstante se constata que no existe ninguna previsión en relación a lo que podemos denominar “sector público vasco mixto”. En este sentido, el propio Decreto 178/2015, sin carácter vinculante y en lo que a su ámbito respecta, adopta la fórmula de promover la extensión de su regulación a esta tipología de sujetos (disposición adicional tercera, apartado 1). Entendemos que, toda vez que se trabaja sobre un anteproyecto de ley es oportuno un análisis

---

<sup>18</sup> Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba su texto refundido.

elemental que permita articular, al menos, previsiones acordes a esta tipología que posibiliten su eventual incorporación al ámbito previsto.

Dentro de esta tipología merece un tratamiento singular el caso de los consorcios y mancomunidades que se citan en la disposición adicional primera del texto. En este sentido, entendemos que resulta significativamente restrictivo limitar los ámbitos sectoriales en los que operarían los mandatos legales a: "abastecimiento de agua, recogida y tratamiento de residuos, depuración de aguas residuales y mataderos". Esta restricción conforme a la redacción propuesta operaría tanto en relación a consorcios como de mancomunidades. Por otra parte, la vinculación objetiva respecto a éstos no alude a "propiedad" sino a "edificios, instalaciones, vehículo, alumbrado público u otros **destinados**".

En relación a los ámbitos previstos no consta ninguna concreción que fundamente su selección ni, por falta de mención, su no aplicación a otros. En tal sentido, si bien las Directivas de las que traen causa la regulación propuesta permite algunas salvedades objetivas, es precisamente en la extensión de ámbitos donde puede jugar la singularidad normativa de las Instituciones Vascas. En cualquier caso, debiera reflejarse en el expediente la fundamentación de la limitación que se efectúa<sup>19</sup>.

En cuanto al alcance objetivo para estos sujetos, se evidencia que va más allá del ámbito objetivo para los sujetos directamente vinculados de forma que, aun cuando quepa pensar que tales elementos puedan, efectivamente, ser propiedad de las Administraciones que constituyen estos otros sujetos adopta, un esquema que, como a continuación apuntamos, despeja ciertas dudas acerca de su extensión más allá de la mera propiedad.

**b).- Efectivamente, el ámbito objetivo que recoge el artículo 3 del anteproyecto mantiene la previsión que liga la aplicación de la ley prevista al título jurídico de propiedad, con una previsión expresa a que el alcance se extienda "aun cuando estuvieran arrendados a terceras personas".**

---

<sup>19</sup> En este sentido, cabe pensar que quedarían fuera del ámbito de aplicación de esta Ley sujetos en los que puede tener especial sentido como por ejemplo el Consorcio de Transportes de Bizkaia.

Así las cosas, reiteramos nuestra consideración acerca de cómo 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 iniciales<sup>20</sup>).

Un caso específico lo evidencia el Departamento de Salud que en las alegaciones que remite en relación al anteproyecto advierte acerca de la situación que generaría en relación a “una parte significativa de los bienes inmuebles en los que el ente público de derecho privado Osakidetza-Servicio Vasco de Salud presta servicios sanitarios”.

La argumentación de tal planteamiento la recoge en su documento al que nos remitimos, reiterando que este caso viene a ilustrar la necesidad de ahondar en 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.

Asimismo, tampoco consta reflejo en el expediente acerca de otra consideración que ya fue efectuada. En concreto se trata de una cuestión que, aun ligándose a la actividad contractual, podría merecer una previsión en este artículo es la relativa a la cada vez más 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

---

<sup>20</sup> 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.

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 que alude a la “coordinación de la política de sostenibilidad energética” mantiene la atribución al departamento con competencia en materia de energía del Gobierno Vasco de tales facultades de coordinación general.

Hemos de insistir en nuestra consideración de 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 Administración<sup>21</sup> (se trata, en definitiva de una previsión más acorde con el alcance del Decreto 178/2015, de cuyo artículo 8.2 se ha extraído). A nuestro juicio, cabe pensar que, habida cuenta que nos encontramos con un anteproyecto dirigido al conjunto de las Administraciones Públicas Vascas, se busca articular mecanismos de cooperación a cuyo efecto deberá tomarse en consideración lo previsto en los artículos 143 y 144 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

Más allá, de ese extremo se debe dejar patente que en la medida que las previsiones sobre “sostenibilidad energética” alcanza a los departamentos

---

<sup>21</sup> 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”**

competentes en materia de medio ambiente, movilidad y, en lo que a las facultades internas de esta Administración a “recursos generales” (donde se encuentra la gestión de edificios, parque móvil, iluminación, etcétera), entendemos necesario 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.

**d)** Los artículos 15 y 16 contemplan diversas previsiones relativas a la actividad contractual. A este respecto, la Memoria sucinta previa a la aprobación por el Consejo de Gobierno del proyecto de ley de la X Legislatura dejaba constancia de cómo, ante la falta de emisión del informe requerido a la Junta Asesora de Contratación Pública, se había tomado en consideración el que este órgano emitió con ocasión del Decreto 178/2015 (posibilidad, igualmente apuntada por el Informe de esta Oficina).

En la tramitación de este anteproyecto se ha requerido nuevamente Informe a la citada Junta sin que conste su emisión. Todo ello no obstante, se reiteran algunas consideraciones efectuadas con ocasión del anterior anteproyecto que no se han visto reflejadas:

- El expediente omite cualquier consideración acerca de las consideraciones del Informe de la Junta Consultiva 8/2015, de 2 de junio (emitido en la tramitación del posterior Decreto 178/2015), acerca cómo solventar 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 Bases Técnicas.
- Asimismo, tampoco hemos encontrado ninguna consideración en relación con la Directiva 2012/27/UE en cuanto 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 contempladas<sup>22</sup>. Acerca de este extremo se apuntaba la idoneidad de un análisis de la extensión de las medidas previstas a otros contratos más allá de su sola aplicación a los contratos sujetos a regulación armonizada.

---

<sup>22</sup> Artículo 6.3 de la Directiva 2012/27/UE

- Se recuerda 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 adicional decimotercera.
- De cara a dar cumplimiento a las obligaciones legales en relación con el cumplimiento del déficit público de las Administraciones Públicas, se entiende necesario hacer una advertencia específica en relación con el efecto contable de las inversiones y las medidas contractuales desarrolladas en el entorno de la eficiencia energética. 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 cabe aludir al tratamiento que recibe 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 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 innovadora"<sup>23</sup> 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

---

<sup>23</sup> En este sentido la Directiva 2014/24/UE (considerando 47)

para la mejora de la calidad y precio de las ofertas, esto es, de la eficiencia en la satisfacción de los servicios públicos encomendados<sup>24</sup>.

**f)** En cuanto a la sección 3ª del anteproyecto “Transporte y movilidad”, se reitera la extrañeza que causa la exclusión de las obligaciones del artículo 19.3, precisamente en relación con los vehículos de los departamentos o entes (esta mención debiera hacerse a “dependencias competentes en las áreas de...” o similar intentando adaptarlo a los supuestos de otras Administraciones) que desarrollen funciones “medioambientales”. Anotando esa extrañeza apuntamos la conveniencia de que se aporten las consideraciones que las respalden evitando desigualdades no fundamentadas en la propia Ley (en los otros supuestos, igualmente sería oportuno, no obstante pudiendo intuir más claramente tales razonamientos).

**g)** 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.

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

---

<sup>24</sup> 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 (TRLCSP)

- El artículo 26 hace mención expresa a una facultad que, sin necesidad de que medie el pronunciamiento legal, puede articularse por parte del 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 subvencional<sup>25</sup>, se pueda abordar tal previsión sin que se requiera ninguna mención como la propuesta en un artículo legal.

Por otra parte, entendemos que lejos de activar un mecanismo de incentivación de las obligaciones de esta Ley vía mejora en subvenciones o beneficios especiales, en cuanto tales obligaciones legales son de preceptivo cumplimiento, siendo, por el contrario, su incumplimiento generador de las responsabilidades oportunas. Cuestión diferente puede ser la posibilidad de analizar la viabilidad de medidas de fomento dirigidas a implantar las medidas antes del plazo legalmente establecido o de propiciar un mayor grado de cumplimiento de los mínimos legalmente establecidos.

- 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.

### **C) De la Incidencia organizativa.**

---

<sup>25</sup> 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).

Las previsiones relativas a las Comisiones para la Sostenibilidad Energética constituyen uno de los aspectos más relevantes en este sentido. En el caso de esta Administración de la CAE, más allá de las previsiones del artículo 9 del anteproyecto han de tenerse en cuenta las que establece el artículo 9 del Decreto 178/2015.

Sin que se haga ninguna mención al alcance que pueda tener la aprobación de la ley tramitada respecto a la regulación del Decreto, entendemos que seguirá vigente la regulación reglamentaria respecto a la Comisión para la Sostenibilidad Energética de esta Administración.

De otra parte, tampoco se hace mención alguna a la incidencia organizativa que pueda suponer la aprobación de esta Ley ni en la estructura y órganos de esta Administración a fin de acometer las funciones establecidas. Se entiende que en ausencia de ninguna previsión al respecto serán abordados con los medios y recursos ya existentes.

#### **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)<sup>26</sup>.

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).

---

<sup>26</sup> 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

## **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.

### **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-burocráticos 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 previsible 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:

- El expediente sometido a nuestra consideración refleja un alto grado de seguimiento del tramitado en la pasada X Legislatura con el mismo objeto y

título. Las previsiones tanto de aquél como el ahora analizado son prácticamente idénticas y, a su vez, tienen una gran similitud con las ya en vigor para el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi fijadas 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 concretas necesidades presupuestarias derivadas de la implantación de aquellas medidas que efectivamente surgen de este anteproyecto. La evaluación global que se ofrece, al margen de la falta de una identificación de fuentes y método seguido, no alcanza a ofrecer una visión completa de su repercusión en los Presupuestos de la Administración pública (más aun, tratándose de medidas que deberán estar implantadas y ser efectivas en un plazo relativamente próximo 2020-2025).
- 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.