

## **INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO SOBRE NORMALIZACIÓN DEL USO INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DE LAS LENGUAS OFICIALES EN LAS INSTITUCIONES LOCALES DE EUSKADI.**

**Código de expediente: DNCG\_DEC\_136205/17\_02**

El Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (DLCEC), 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 3<sup>a</sup> 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 en el artículo 4 del Decreto 168/2017, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Economía, se emite el siguiente

### **INFORME**

#### **1. Objeto y antecedentes.**

**1.1.** El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del proyecto de Decreto sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi.

La solicitud de Informe a esta Oficina de Control Económico y el expediente ha sido tramitado por el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, procediendo significar que el mismo se remite a los ámbitos de régimen local y promoción del euskera y normalización lingüística que, conforme a lo establecido en el 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, vienen asignadas respectivamente a los Departamentos de Gobernanza Pública y

Autogobierno (artículo 6.1, apartado k) y de Cultura y Política Lingüística (artículo 14.1 apartados a y b).

Procede significar cómo un aspecto relevante en esta aproximación al expediente que se advierte en su tramitación la exclusiva presencia formal del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno (DGPA) quedando relegada la presencia del Departamento de Cultura y Política Lingüística (DCPL) a intervenciones puntuales. Bien es cierto que en el expediente queda acreditada la intervención y asunción por este DCPL del texto ahora informado (Informe de 28/03/2019), así como actuaciones en la que, efectivamente, ha intervenido (así, la Memoria complementaria de 07/05/2019). Entendemos que, no obstante tratarse de una iniciativa que aparece atribuida al DGPA en el Plan Anual Normativo para 2019 (ACG de 12/03/2019), es el efectivo contenido del mismo el que determina la intervención de los Departamentos competentes.

Es así, que tal y como ya se ha advertido en el expediente (por el propio DCPL en su escrito de 13/09/2018 y el Servicio Jurídico del DGPA), por nuestra parte entendemos que procederá que las sucesivas actuaciones y, en particular, la elevación al Consejo de Gobierno del proyecto de Decreto para su aprobación (el borrador remitido en la fórmula de elevación alude exclusivamente al Consejero de DGPA) sean adoptadas de forma conjunta por los responsables de ambos Departamentos en ejercicio de las facultades que en las áreas de actuación concernientes (régimen local y, euskera y política lingüística) les corresponden.

**1.2.** En cuanto a los antecedentes del proyecto nos limitaremos a remitirnos a los preceptos de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) y de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera (LBNUE). Si bien, como consecuencia de esa posición preferente que ha adoptado el DGPA, las menciones a la LILE constituyen una constante significándose que nos encontramos ante un desarrollo de la misma, el expediente y el propio borrador de Decreto desvelan que, asimismo, se procede al desarrollo de algunos contenidos ligados a la LBNUE.

De alguna manera, cabe significar que, si bien la LILE ha venido a concretar el marco de intervención de las entidades locales de Euskadi en relación con la promoción del uso del euskera y la normalización lingüística del mismo, la trayectoria de estas entidades locales de Euskadi en relación con el euskera evidencia cómo ya se venían desempeñando relevantes cometidos por las mismas, tanto en relación a su promoción en el entorno social como de la efectiva implantación del euskera como lengua cooficial en plano de igualdad con el castellano.

## 2. Tramitación

**2.1.** Conforme a tales antecedentes, examinado el expediente conformado se observa que, ateniéndose a lo previsto en la Orden de inicio del procedimiento de elaboración de este anteproyecto dictada el 29/06/2018, se han sucesivamente incorporado al expediente los Informes requeridos, se han recabado pronunciamientos de los órganos colegiados consultivos que actúan en el ámbito de actuación implicado y, se han adoptado las medidas dirigidas a promover la participación pública y, la intervención de otros agentes y Administraciones Públicas implicadas. En este sentido, procede destacar cómo consta en el expediente que se procedió a efectuar consulta previa a la adopción de la Orden de inicio dirigida a obtener planteamientos sobre los que dar inicio al procedimiento y formular, posteriormente, el anteproyecto de la iniciativa si bien, tal y como señala la orden de inicio del procedimiento, no obtuvo alegación alguna.

A los efectos que corresponden a esta Oficina de Control Económico cabe significar que el expediente cuenta con los documentos e Informes preceptivos necesarios para acometer su intervención de control económico normativo.

De la documentación incorporada cabe destacar, además de la Memoria justificativa y el Informe Jurídico del Servicio Jurídico departamental (que, bien podría haber venido acompañado del que corresponde al Servicio Jurídico del DCPL en lo que al ámbito del mismo respecta), la preceptiva Memoria económica, el Informe de la Junta Asesora de Contratación Pública, el Informe de impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas y el Informe de la Comisión de Gobiernos Locales prevista en la LILE que ha dado lugar, a su vez, a una Memoria complementaria, suscrita por responsables del DGPA y del DCPL argumentando la innecesidad de un elemento señalado en el Informe de la Comisión de Gobiernos Locales. Cuenta el expediente, asimismo, con las alegaciones formuladas por las Diputaciones forales de Álava-Araba y Bizkaia, EUDEL, Euskaltzaindia y varios Ayuntamientos de Euskadi.

Se constata que se ha elaborado una Memoria de procedimiento de elaboración (02/04/2019) en la que, entre otros extremos, se confirma la intención de proceder de manera conjunta con el DCPL en la tramitación restante del procedimiento y se aborda el análisis de los Informes recibidos hasta su emisión. Cabe significar que en la misma no se contiene referencia ni al único Informe Jurídico (09/04/2019) que acompaña la iniciativa, del propio DGPA, ni al de Emakunde (25/04/2019), ni de la Junta Asesora de Contratación Pública (23/05/2019) comprobándose que, no obstante estar incluidos en el expediente se recibieron con posterioridad a dicha Memoria. Cabe entender que se prosiguió su tramitación acogiéndose a la posibilidad de hacerlo transcurrido el plazo de emisión para ello. Ello no obstante, toda vez que constan en el expediente, por su especialidad se sugiere la toma en consideración de las observaciones efectuadas en esos Informes de cara a la tramitación subsiguiente.

Finalmente, en relación a este apartado de tramitación del anteproyecto se recuerda que, 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, deberá ser sometido, con carácter previo a su aprobación, al dictamen de dicha instancia consultiva. Al efecto recordar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.2 del citado DLCEC deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en el proyecto examinado 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.

**2.2.** En este apartado procede destacar que el artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General ahondando en tal requerimiento estableció 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 por 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”*.

En cuanto a la normativa que regula el ejercicio del control económico normativo, 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, exige para la emisión del informe de control económico normativo, la remisión de una memoria que, entre otros extremos: realice una cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione la entrada en vigor de la norma; determine los modos de financiación de tales gastos; describa los antecedentes, justifique la necesidad de la disposición, describa el programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados; realice una evaluación económica y social de su aplicación; y aporte cuantos datos, informes y estudios permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta.

En este orden de cosas, el Dictamen nº 43/1999 COJUA, dejó señalado que el fin último de previsión sobre la viabilidad de la norma puede requerir, además del estudio de gasto público que genere, un análisis más amplio que tenga en cuenta el esfuerzo económico que a la sociedad va a suponer la aplicación de la regulación de que se trate y lo contraste con los beneficios económicos o de otro tipo que ésta pueda producir, realizando, a continuación, una ponderación de ambos extremos a la luz del principio de proporcionalidad. Este estudio o evaluación coste-beneficio, precisa no sólo de la valoración del gasto público que conlleve el proyecto (el artículo

31.2 de la CE obliga a una consideración del gasto público que atienda a esa evaluación coste-beneficio, cuando ordena el reparto equitativo de los recursos públicos), sino también de una ponderación de la repercusión económica que para la iniciativa empresarial y para los profesionales implicados puede derivar de las obligaciones y condiciones que a sus actividades ponga la norma pretendida, procurando prever, entre otras cosas, la incidencia que tal repercusión pueda tener en los precios de ciertos bienes y servicios.

Se trata, en definitiva, de que, dentro del proceso de reflexión previo a la aprobación de la norma, se realice una completa evaluación del gasto público que comporta la regulación pretendida, y ello con objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de economía y eficacia en el gasto público. Y de que se valore también la incidencia económica de la norma en los particulares y en la economía en general, a fin de garantizar su razonabilidad y viabilidad.

Examinada la documentación remitida, se considera que la misma 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 y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 del DLCEC.

### **3. Análisis de la iniciativa.**

**3.1.** De cara al análisis de la iniciativa y centrados en el cometido de este Informe procede significar cómo la Memoria económica del proyecto (01/04/2019) concluye que "el anteproyecto analizado, salvo el ajuste en el coeficiente vertical, ya comentado, y que se produce como consecuencias del análisis competencial realizado por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, no tiene incidencia presupuestaria para la Administración de la Comunidad Autónoma y con el ajuste que se realiza se cubre, también, la posible incidencia que podría tener en los presupuestos municipales como consecuencia de las competencias atribuidas por la LILE".

Tal conclusión se alcanza una vez que se hace un detallado análisis del impacto presupuestario que el proyecto de Decreto vaya a tener, deteniéndose, fundamentalmente, en su incidencia en el ámbito local y reflejando, en la conclusión obtenida, su impacto económico presupuestario en los recursos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

A tal efecto, procede haciendo un análisis del efectivo impacto que la entrada en vigor de la LILE ha supuesto en las entidades locales de Euskadi respecto a las previsiones en materia de euskera. Resulta significativo destacar de tal Memoria cómo ya en base

a la LBNUE (e incluso antes con el EAPV) las entidades locales de Euskadi venían desarrollando y ejerciendo como propias importantes actuaciones en favor de la efectiva igualdad de las lenguas cooficiales y con ello de la promoción y normalización en el uso del euskera.

Así, apunta que “es evidente que antes de la aprobación de la LILE, las instituciones locales de Euskadi tenían competencias sobre el euskera, competencias atribuidas por el Estatuto de autonomía y más directamente por la LBNUE … competencias … – que- … estaban financiadas de acuerdo con las previsiones que a este respecto realizaba y realiza la … LTH” (apartado 2.1 de la Memoria). En este sentido, concluye la Memoria que “todas las instituciones locales consideraban que los servicios y acciones que desarrollaban a favor del cumplimiento de los derechos lingüísticos que los ciudadanos y ciudadanas de Euskadi tenían reconocidos por el ordenamiento jurídico, estaban justificados por las competencias propias que ejercitaban para asegurar su cumplimiento”.

En base a tal punto de partida, se acude al Análisis que en el seno del Consejo Vasco de Finanzas (CVF) se efectuó en cumplimiento de lo previsto en su disposición transitoria primera apartado 3 de la LILE, referido a la adecuación de la financiación de las entidades locales de la CAE a la entrada en vigor de esta LILE, mediante el análisis general de las competencias propias y de la financiación de los distintos niveles de la CAE. Este análisis que, finalmente, fue adoptado en el seno del CVF el 15 de junio de 2018 (avalado por los tres niveles institucionales presentes en ese órgano), hace una mención expresa a las competencias en materia de euskera (incluidas las que la LILE contempla) y concluye con la recomendación de “reconsiderar la financiación mediante transferencias de carácter condicionado de las competencias para el fomento del euskera y la planificación de su normalización en los servicios y actividades que correspondan a la esfera de atribuciones de los municipios y entidades locales, incorporando todas o parte de las dotaciones presupuestarias destinadas a tal fin al modelo de distribución de recursos como financiación incondicionada o su ejecución de conformidad con lo previsto en el artículo 111.2 de la LILE”.

De cara a dar cumplimiento a tal recomendación incluye la Memoria la previsión de que en la próxima norma de aportaciones se transforme una financiación hasta ahora condicionada por vía subvencional en financiación incondicionada en el modelo de distribución de recursos y un trasvase de 923.667,00 euros (correspondiente a la anualidad del mencionado programa en los presupuestos de la CAE<sup>1</sup>) a la financiación

---

<sup>1</sup> Cifra que se corresponde con la dotación que venían recogiendo los Presupuestos Generales de la CAE (hasta 2017) destinada a financiar el desarrollo del Plan General de Promoción del Uso del euskera de las entidades locales en el Programa de los Presupuestos

local vasca con cargo al coeficiente vertical del Gobierno Vasco (con la finalidad de planificación en euskera y su normalización en los servicios y esferas de actuación de las entidades locales".

Esa es, pues, la cifra a la que alude la conclusión de la Memoria antes mencionada y que, en principio, habrá de tenerse presente una vez se verifique tal reasignación como financiación incondicional a través de la norma de aportaciones momento en el que tendrá incidencia directa en los Presupuestos Generales de la CAE.

**3.2.** A este respecto la cifra mencionada resulta, asimismo, relevante por cuanto la conclusión final de la Memoria alude a este "ajuste que se realiza" como suficiente para cubrir, también, "la posible incidencia que podría tener en los presupuestos municipales como consecuencia de las competencias atribuidas por la LILE".

Esta cuestión debe ligarse a la posición que adopta la Comisión de Gobiernos Locales (CGL) en su informe de 21/04/2019 en el que, a su juicio, el proyecto objeto de este Informe conlleva el establecimiento de obligaciones nuevas para los municipios derivadas de las competencia municipales que se concretan de lo que, en base a lo previsto en el artículo 18.3 y 4 de la LILE, concluye que debiera haberse elaborado el correspondiente anexo específico referido a la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios. Esta conclusión de la CGL viene referida a la obligación de evaluación del impacto lingüístico de planes y proyectos (capítulo VI del proyecto) y "quizás en menor medida" a la obligación de aspectos lingüísticos prevista en el artículo 11 del proyecto.

Al hilo de tal conclusión el órgano promotor del expediente ha elaborado una Memoria complementaria (07/05/2019) en la que viene a fundamentar la no procedencia de emisión de tal anexo con una extensa argumentación en la que se recuerda la inviabilidad de que un reglamento atribuya nuevas competencias de forma que será la correspondiente ley en la que se solvente la financiación para la misma de los diferentes niveles territoriales (en el caso de la LILE y, en lo relativo a la materia de euskera, se apunta cómo se trata de competencias que ya venían ejecutando y que se ejercían en base a la financiación de la que ya disponían, a salvo del ajuste mencionado en el punto anterior) y que la previsión legal del artículo 18 al que alude la CGL debe aplicarse en supuestos en los que "la ley hiciera una atribución genérica de competencias pero en las que se remitiera al desarrollo reglamentario la práctica aplicabilidad de las previsiones de la ley, al ser el decreto el que debía de determinar el alcance de las prestaciones y servicios que derivados de dicha competencia

municipal se establecían para el ciudadano" (añadiendo como ejemplo de tal fórmula la Ley de servicios sociales y su cartera de servicios remitida a desarrollo reglamentario).

Agrega, asimismo que, "el presente decreto, lejos de implantar nuevos servicios, actividades o prestaciones limita y circunscribe primero los supuestos en los que será necesaria la realización de dicha evaluación, define su procedimiento y establece la naturaleza del informe de evaluación de impacto" de lo que concluye que "no contiene concreción de servicios, actividades o servicios en esta materia".

Más allá de la procedencia de elaboración del citado anexo, cabe señalar que, la financiación para la ejecución de las funciones detalladas, se trata de una cuestión que se concreta en el propio expediente por cuanto, incluso en la previa Memoria económica se aludía a esta cuestión. Así, la Memoria económica parte de que en materia de euskera las competencias "estaban atribuidas por una normativa sectorial anterior a la LILE y que se ha procedido a ajustar su financiación, como competencias propias que son (la cifra antes señalada), no procede incremento alguno de recursos por parte de ningún otro nivel de gobierno, a favor del nivel local".

A ello añade que, "este Decreto no viene más que a estructurar y ordenar las competencias de las instituciones locales" y, más adelante, a reconocer que "quizá, ... la única novedad prevista objeto de desarrollo en reglamento de la LILE, aunque bastantes municipios lo llevaban haciendo, y lo que más recelo ha causado en la presentación del anteproyecto a sus destinatarios, haya sido el posible coste económico que pueda tener la evaluación del impacto lingüístico de determinados planes y proyectos que afectan o pueden afectar a la realidad sociolingüística del municipio".

Y así, finalmente, señala que "en relación con el coste económico de los informes a realizar por las instituciones locales ... se puede avanzar lo siguiente: ... (tras un detallado análisis de la eventual metodología) 11. Por otra parte, con la información de que se dispone se podría afirmar que el costo económico al que puede ascender un informe de impacto lingüístico es realmente reducido si lo ponemos en relación con el coste de una revisión del planeamiento municipal", recordando que la conclusión general señala que "el ajuste que se realiza cubre ... la posible incidencia que podría tener en los presupuestos municipales como consecuencia de las competencias atribuidas por la LILE".

Por su parte la CGL en su Informe, una vez que concluye que el eventual impacto en las competencias locales de las previsiones del proyecto se concentra en la previsión de regulación del artículo 11 y en el capítulo VI referido a la evaluación del impacto

lingüístico de planes y proyectos, requiriendo el anexo de financiación al respecto alude a esta cuestión, aludiendo a lo previsto en la disposición adicional primera del proyecto (incidencia presupuestaria) en la que se declara la no incidencia en la dotación de los capítulos de gasto asignados a los departamentos del Gobierno Vasco competentes por razón de la materia y que la que pudiera tener para las instituciones locales deberá ser atendida con sus medios personales y materiales.

Así, reconoce que si bien “puede que materialmente las cosas sean como se dice en el proyecto de decreto y en la memoria económica” reclama el cumplimiento formal derivado del artículo 18 al que alude. Por ello cabe significar cómo, esta instancia, de alguna manera, sin perjuicio de lo que procede respecto a ese cumplimiento formal reclamado, toma cuenta de que el planteamiento de la Administración de la CAE conlleva que la no afección a las competencias locales de esta reglamentación no debe tener incidencia presupuestaria en la financiación municipal.

Finalmente, en este orden de cosas, si nos parece procedente apuntar que esta Oficina acoja el planteamiento del órgano promotor en el sentido de que los desarrollos reglamentarios de las leyes por no atribuir competencias no deben constituir una segunda instancia para financiar competencias ya financiadas sino que es el momento de aprobación de la correspondiente Ley cuando debiera abordarse en detalle esta cuestión.

Bien es cierto, que no puede obviarse el artículo 18 de la LILE de forma tal que, en la medida que se pueda retomar la Memoria económica de la correspondiente ley al analizar el desarrollo reglamentario que concrete las medidas administrativas de la competencia atribuida, tan solo será en los casos que apunta la Dirección promotora en los que por falta de concreción de la Ley que establezca la competencia, efectivamente, haya de abordarse el anexo específico con la dotación de recursos al que alude dicho precepto.

En todo caso, bien pueda ser que en el análisis procedural que aborde la COJUA se aborde la cuestión concretando la procedencia del citado anexo.

**3.3. Incidencia organizativa.** Este aspecto no ha sido objeto de atención en el expediente no obstante apreciarse que el contenido del proyecto incluye contenidos que afectan, en particular, al departamento competente en “normalización lingüística”.

Debe señalarse en primer lugar la previsión de creación de lo que se denomina “Nomenclátor geográfico oficial de la Comunidad Autónoma del País Vasco” en el

artículo 45 del proyecto sin que esta actuación organizativa haya merecido ninguna consideración en el expediente.

Este Nomenclátor se crea como un registro público adscrito al Departamento con competencias en materia de normalización lingüística del Gobierno Vasco en el que se inscribirán los topónimos oficiales de Euskadi (se hace sin distinción alguna respecto a la totalidad de topónimos). Si bien se configuran los aspectos mínimos que habrán de contener los “asientos y anotaciones”, no se concluye la configuración orgánica y funcional de este registro público. Así, no se establece dentro de la estructura orgánica del Departamento en el que se inserta cuál sea la dependencia concreta que acometa estas funciones (que bien podría efectuarse mediante modificación del vigente Decreto de estructura orgánica a través de una disposición final) y cuál será el alcance de las inscripciones que se incluyan en el mismo. Como tal registro público es consecuente que deberá articularse la fórmula de acceso al mismo y de expedición de certificaciones con los efectos procedentes.

Resulta notorio que esta actuación tendrá repercusión en la dependencia orgánica a la que se adscriba definitivamente debiendo concretarse en el expediente cuál vaya a ser y con qué medios (humanos y materiales) cuenta para ello. Así, además del coste de implantación y mantenimiento (se estima que como tal nomenclátor geográfico deberá contar con el soporte de algún sistema de localización geográfica asociado a una herramienta telemática) deberá contar con personal que lo nutra, mantenga y expida las certificaciones que procedan con los costes asociados a ello.

En este sentido, ya en la actualidad la Viceconsejería de Política Lingüística viene desarrollando actuaciones en este sentido por cuanto la disposición adicional segunda del proyecto alude al “nomenclátor geográfico del Gobierno Vasco, existente a la entrada en vigor del presente Decreto” y, además, el Departamento ofrece a través de internet una base de datos de topónimos de la Comunidad Autónoma Vasca en cuya información alude a un Nomenclátor Geográfico de Euskadi (NGEus).

A este respecto, no cabe desconocer que el vigente Decreto 82/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Cultura y Política Lingüística, sin aludir a ningún nomenclátor geográfico se limita a prever en su artículo 15 que a la Dirección de Promoción del Euskera corresponden las funciones de: *“15.2 d) Normalización toponímica en la señalización viaria y el paisaje lingüístico en general, que no correspondan a la Comisión Especial de Toponimia del Consejo Asesor del Euskera”*.

El alcance de tales funciones se ve rebasado por las que parecen derivarse de ese Nomenclátor geográfico oficial que se crea, advirtiendo que, además, deberá

insertarse esa nueva dependencia registral adecuadamente en la organización burocrática existente. En ese proceso de inserción, necesario al crearse mediante este reglamento que en este precepto adquiere el carácter de organizativo, deberán detallarse los créditos presupuestarios afectados que alcanzan tanto a la plantilla presupuestaria respecto del personal que asuma las funciones inherentes al mismo como al gasto corriente con el que va a implantarse y mantenerse.

En este orden de cosas, resulta necesario recordar cómo la disposición adicional primera del proyecto de decreto establece que "la aplicación y desarrollo de este Decreto no tendrá incidencia en la dotación de los capítulos de gasto asignados a los departamentos del Gobierno Vasco competentes por razón de la materia"; por lo que, hemos de advertir que los aludidos gastos inherentes a la creación, mantenimiento y funcionalidades de ese registro deberán ser satisfechos por el DCPL con cargo a sus dotaciones presupuestarias actuales.

Otro tanto cabe concluir respecto al resto de funciones que mediante este Decreto se atribuyen al área de "normalización lingüística" de este Departamento. Así, hemos de referirnos a las funciones que se le atribuyen en el procedimiento de alteración de la denominación de instituciones locales (artículo 44 del proyecto) como en el procedimiento de evaluación del impacto lingüístico (artículos 51, 55 y 57 del proyecto, con detalle de metodología y modelos que deberán ser ofrecidos) y el mandato recogido en la disposición adicional tercera en la que se insta al órgano competente en materia de normalización lingüística a desarrollar y ofrecer "una metodología de evaluación así como las herramientas informáticas correspondientes" añadiendo que, "además ... se ofrecerá formación en relación a las mismas".

Las funciones que a este respecto se establecen, deberán ser materializadas por el personal adscrito a esa área y debieran ser concretadas a nivel de Dirección a fin de despejar cuál sea la dependencia administrativa concreta a la que le son asignadas (a tal efecto, igualmente, puede procederse a una modificación puntual del decreto de estructura orgánica mediante disposición final), evitando la necesidad de acudir a fórmulas interpretativas que generan inseguridad jurídica.

Lo más relevante a nuestros efectos es que, nuevamente ha de advertirse que la ausencia de toda consideración en el expediente impide conocer cuál vaya a verse implicada y cuál sea la estimación del coste de tales medidas y el impacto en los actuales recursos humanos y materiales con los que se cuenta (recordando la previsión de no incidencia presupuestaria global).

En este orden de cosas, hemos de apuntar una previsión que se asigna al Departamento competente en materia de administración local en el artículo 44 del

proyecto mediante la que se le atribuye la capacidad de propuesta de rectificaciones de denominaciones de instituciones locales. Habida cuenta que el grueso de la materia toponímica viene atribuida al área de normalización lingüística, entendemos oportuno que se reconsideré la atribución de esta función reubicándola en el departamento competente en esta materia de normalización lingüística que, entendemos, contará con el personal adecuado para la toma en consideración de la idoneidad de la denominación cuya rectificación se proponga.

Finalmente, hemos de apuntar una mención cuyo alcance desconocemos y es la que se contiene en la frase final del artículo 20.4 en la que se alude al “departamento responsable de la formación de personal” para que adopte medidas referidas a la formación en euskera de todo el personal al servicio de las instituciones locales. A este respecto hemos de señalar que, no teniendo plena seguridad de a quién se dirija tal llamada y con qué alcance se quiera efectuar, hemos de recordar que la función de euskaldunización del personal al servicio de las Instituciones Locales de Euskadi forma parte de las competencias propias que las mismas ostentan respecto tanto a la materia de euskera que nos ocupa (en particular, las referidas las de ejecución de la planificación lingüística) como en relación a su propio personal, de forma que la garantía de formación del mismo y de euskaldunización para alcanzar el perfil lingüístico que tenga atribuido el puesto de trabajo que ocupen deberá ser financiado por los mismos con cargo a sus propias dotaciones de personal (en tal coste que han de asumir se incluye el que, en su caso, requiera la correspondiente sustitución que acuerde caso de ser necesaria).

En conclusión, hemos de dejar hecha una advertencia y nuestro criterio desfavorable acerca de la falta de toma en consideración en el expediente del proyecto analizado de la perspectiva organizativa derivada del mismo en lo que a la estructura de la Administración de la CAE respecta, así como del coste estimado de la implantación de todas las medidas señaladas.

Así, sin perjuicio de que se aborden tras la emisión de este Informe los aspectos señalados y la oportuna información a este respecto deberán ser, en todo caso, abordadas por las instancias promotoras con anterioridad a la elevación de la propuesta al Consejo de Gobierno.

### **3.4. Otras cuestiones.**

a) El proyecto aborda cuestiones que se refieren a ámbitos vinculados a materias hacendísticas si bien su repercusión se limita a las instituciones locales a las que se dirige, fundamentalmente, el proyecto de decreto. En particular, el Capítulo III del

proyecto en sus secciones 3 y 4 se refiere a la “contratación administrativa y convenios de colaboración” y a la “actividad de fomento”, respectivamente.

En cuanto al contenido referido a la contratación administrativa se cuenta con el Informe 13/2019, de 17/04 de la Junta Asesora de Contratación Pública, a cuyas consideraciones nos remitimos a fin de que sean definitivamente asumidas e insertas en el texto definitivo del proyecto.

b) En lo que a la actividad de fomento a la que se refiere la sección 4 del Capítulo III, tan solo incluye un artículo referido a “subvenciones” (artículo 38 del proyecto analizado).

A este respecto hemos de recordar a la instancia promotora que, si bien el precepto no incide en la capacidad de las instituciones destinatarias de actuar sus políticas a través de unas u otras medidas de fomento bajo tal denominación se incluyen otras que van más allá de las subvenciones en sentido estricto, así, por ejemplo, los premios o distinciones. De hecho, el artículo en su contenido y no obstante el rótulo del mismo alude indistintamente a subvención y actividad de fomento.

En la medida que se contemplan contenidos obligacionales sería oportuno un uso terminológico adecuado al alcance que se quiera dar a las medidas contempladas.

En términos generales no se desprende que de este precepto surjan novedades significativas, recordando cómo en todo caso será de aplicación la legislación general en materia de subvenciones, en particular, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), pudiendo recordar que, además de los preceptos concretos que incluye, el artículo 8 de la misma establece como principios generales que habrán de aplicarse en la gestión de subvenciones los de “publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación” y de “eficacia en el cumplimiento de los objetivos” y de “eficiencia en la asignación y utilización de los recursos”.

Al hilo de este comentario, apuntamos que la frase final del artículo 38.4 en el que da preferencia a al euskera cuando en la actividad subvencionada se produzcan comunicaciones o publicaciones, sin que se acote tal mandato a las características de la actividad subvencionada, bien pudiera ligarse a los principios que aparecen en el artículo 38.3 de proporcionalidad y de ligazón a la actividad subvencionada.

Finalmente, hemos de recordar que la actividad subvencional por efecto de la citada LGS se haya sometida a una planificación estratégica (artículo 8) que requiere, entre otros contenidos preceptivos, la concreción de objetivos y plazos de consecución de

los mismos para las actividades subvencionales. Habida cuenta de la previsión de planificación lingüística que contiene el proyecto de decreto hemos de añadir a este respecto que la LGS en su disposición adicional decimotercera (precepto no básico) contempla la posibilidad de que "los planes y programas relativos a políticas públicas sectoriales que estén previstos en normas legales o reglamentarias, tendrán la consideración de planes estratégicos de subvenciones de los regulados en el apartado 1 del artículo 8 de esta ley, siempre que recojan el contenido previsto en el citado apartado". En consecuencia, cabe la posibilidad de impulsar que tal planificación lingüística integre la planificación de subvenciones en este ámbito, aliviando la carga de formular varios planes estratégicos a efectos diferentes.

c) Entendemos que la exhaustiva evaluación del impacto lingüístico de planes y proyectos, en la medida que se refiere, igualmente, a proyectos que corresponden al ámbito privado sí repercuten en los costes de las entidades que los promuevan, tanto por el eventual coste que se pueda llegar a repercutir a tales promotores como respecto al tiempo requerido para su tramitación (así, la Memoria económica contempla la posibilidad de tal repercusión a los promotores de los proyectos).

Esta apreciación nos lleva a discrepar del Informe de evaluación de impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas, emitido (no por el Servicio Jurídico sino por la Directora del área de administración local) a instancias del 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. Este Informe concluye "que no hay aspecto alguno del texto del que se pueda predicar su incidencia directa ni indirecta en lo que se refiere a la constitución puesta en marcha y funcionamiento de las empresas en el ámbito de la competencia de la Administración General de la Comunidad Autónoma". Así, si bien la Memoria económica parece llevar a concluir que tal evaluación procederá en ocasiones puntuales y con un coste económico "reducido si lo ponemos en relación con el coste de una revisión del planeamiento municipal" ha de asumirse que su extensión a estos proyectos puede llegar a repercutir (sino directamente mediante la repercusión de costes sí indirectamente por, al menos, el tiempo requerido para su formulación) en los promotores de tales proyectos.

d) Un aspecto que nos merece una consideración es la previsión viene referida a la configuración del "ámbito subjetivo de aplicación" cuando al aludir al "sector público local" entra a detallar como "en particular" será de aplicación esta regulación a la relación de entidades que señala.

Sin entrar a valorar la idoneidad de incorporar la mención "en particular" con el objeto de clarificar el alcance del decreto como si hiciera falta concretar el alcance de tal

“sector público local”, nos parece oportuno señalar que la inclusión en la norma del detalle bajo el que se consideran integrantes de ese sector público local algunas figuras jurídicas puede resultar inadecuado ante la eventual modificación de la norma que los configure como tales. Entendemos que la precisión con la que algunas de estas figuras se configuran a los efectos de integrarlos en el ámbito de aplicación de este Decreto puede llegar a generar un diferente alcance de tal sector público municipal en función del ámbito al que se refieran. Es por ello que, entendemos que, insistimos sin perjuicio de reconsiderar el propio detalle de la relación de entidades que conforman tal sector público municipal, caso de mantenerse la relación se eviten las reglas que los conforman dentro del mismo.

En este mismo orden de cosas, hemos de señalar que la referencia a “sector público vasco”, si bien puede entenderse descriptivo, no tiene un alcance jurídico definido que permita acotarlo. Este concepto es objeto de configuración en la proposición de ley del sector público vasco en tramitación en el Parlamento Vasco<sup>2</sup>. Entendemos que esta mención, a falta de un acotamiento legal que la configure y no obstante la ventaja que pudiera suponer, debiera sustituirse por la del sector público de cualquiera de las Administraciones Públicas que actúan exclusivamente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

#### **4. Incidencia económico-presupuestaria.**

**4.1.** Del análisis de la documentación integrante del expediente se desprende que el proyecto normativo examinado tiene la vocación de no comportar incidencia económico presupuestaria para la Administración General de la Comunidad Autónoma en la vertiente del gasto, más allá de la que, se deriva de la recomendación del CVF en relación a las dotaciones que como financiación condicionada se venían efectuando desde la Administración de la CAE a las entidades locales para la planificación en euskera y su normalización en los servicios y esferas de actuación de las entidades locales.

La cifra que, vendrá a integrarse en la financiación incondicional de las entidades locales extraída de los Presupuestos de la CAE, se ha estimado en 923.667 euros (correspondiente a la anualidad del programa de ayudas de los presupuestos de la CAE).

---

<sup>2</sup> El artículo 4 de este texto en tramitación concreta tal sector público vasco como: el compuesto por los sectores públicos de todas las Administraciones públicas vascas, incluidas la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi, las Administraciones forales de los Territorios Históricos y las Administraciones locales, todas ellas con su respectiva Administración institucional y los demás entes instrumentales dependientes y adscritos a las mismas

En tal sentido, hemos de recordar la citada disposición adicional primera del proyecto que titulada “incidencia presupuestaria”, contempla que “la aplicación y desarrollo de este proyecto no tendrá incidencia en la dotación de los capítulos de gasto asignados a los departamentos del Gobierno Vasco competentes por razón de la materia”.

**4.2.** A ello y, en relación a su repercusión en las Instituciones locales destinatarias del mismo el párrafo final de la citada disposición adicional primera señala que “la incidencia que en su caso pudiera tener para las instituciones locales deberá ser atendida con sus medios personales y materiales”. Esto es, con tal premisa y conforme se ha ido señalando en este Informe y se plasma en el expediente se pretende concluir que en cuanto no tiene impacto en las competencias que ya les venían atribuidas la implantación efectiva de las medidas que contempla deberán ser sufragadas con la financiación con la que ya cuentan las entidades locales de Euskadi.

Como hemos apuntado ni la memoria económica ni ningún otro documento incorporan argumentación alguna acerca de la incidencia del proyecto en los costes aparejados a recursos humanos y materiales vinculados a la gestión del registro público que se crea ni en las funciones vinculadas a la materialización de lo previsto en el Capítulo VI (en particular las previstas en los artículos 51, 55, 57 y la disposición adicional tercera); si bien, hemos de significar cómo, en todo caso, por virtud de lo previsto en la Disposición adicional primera, deberá ser sufragado con los créditos presupuestarios con los que cuenta en la actualidad el DCPL.

Tal falta de estimación afecta tanto a los medios humanos que vayan a destinarse a tales cometidos, a las eventuales subcontrataciones y a los medios materiales, en particular, herramientas informáticas que sean requeridas para su materialización. Conforme se ha señalado se hace necesario subsanar esta deficiencia del expediente agregando la información requerida. En este orden de cosas, caso de hacerse necesaria la atribución de cometidos concretos al personal al servicio de las dependencias implicadas procederá actuar conforme a los cauces formalmente establecidos que pasan por la reasignación de medios o la modificación de atribuciones a algún puesto de trabajo, todo ello conforme a la legislación de función pública vigente. En la medida que tenga incidencia en la vigente relación de puestos de trabajo deberá ser tramitado conforme al cauce específico a tal efecto.

En relación a esta cuestión no se prevé que tales actuaciones atribuidas a los órganos de la Administración de la CAE vayan a tener incidencia en la vertiente de los ingresos.

**4.3.** En cuanto a las entidades locales destinatarias del proyecto, atendiendo a la Memoria económica y a la memoria complementaria, cabe recordar que, sin perjuicio

de la incidencia presupuestaria ya apuntada derivada de la recomendación del Análisis hecho por el CVF en base a la LILE, se argumenta que "no procede incremento alguno de recursos por parte de ningún otro nivel de gobierno, a favor del nivel local, puesto que estas competencias (-en materia de euskera-) y por ello las prestaciones, actividades y servicios que deriven de las mismas, han de ser en principio financiadas con sus propios recursos". Añade a esta conclusión que "no quiere decirse que las medidas previstas en este Decreto no tengan coste para las entidades que decidan aplicarlas, pero sí que las competencias en materia de euskera, no son, como se ha señalado, competencias nuevas para los municipios, sino que las ostentan de manera expresa, al menos, desde el año 1982, habiendo contado con su correspondiente financiación".

A este respecto, se recuerda que las previsiones del proyecto de decreto una vez aprobado serán de cumplimiento obligado, sin perjuicio del margen que a tal efecto se contempla para tales medidas y que, resultaría procedente haber efectuado un análisis más detallado del coste económico que pudiera derivarse de la implantación de las medidas que ahora se concretan, en particular la referida a la evaluación del impacto lingüístico de planes y proyectos.

Finalmente se recuerda que, a nuestro juicio, debiera reconsiderarse el eventual impacto que pudiera derivarse para los particulares derivado de la implantación de tal evaluación de impacto lingüístico en proyectos promovidos por tales particulares, dejando constancia de tal eventualidad y propiciando una estimación económica de lo que pudiera suponer respecto a los proyectos sometidos a tal evaluación.

Siendo lo expuesto cuanto cabe informar en relación con el proyecto, se emite el presente informe para su incorporación al expediente tramitado.