



EKONOMIA ETA OGASUN  
SAILA

Ekonomia, Aurrekontu eta Kontrol  
Ekonomikoko Sailburuordetza  
*Kontrol Ekonomikoko Bulegoa*

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA  
Y HACIENDA

Viceconsejería de Economía,  
Presupuestos y Control Económico  
*Oficina de Control Económico*

**INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE  
LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN AL  
ANTEPROYECTO DE LEY DE ENTIDADES PARTICIPADAS O  
FINANCIADAS MAYORITARIAMENTE POR EL SECTOR PÚBLICO DE LA  
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI**

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

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

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 10 del Decreto 568/2009, de 20 de octubre, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Economía y Hacienda, esta Oficina de Control Económico emite el siguiente

**INFORME**

**-I-**

**OBJETO, ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN**

El presente informe versa sobre el Anteproyecto de Ley epigrafiado en el encabezamiento que tiene por objeto establecer un régimen de intervención pública en materia hacendística en el comportamiento referido a aquellas entidades en las que la participación de la CAE sea minoritaria. Al propio tiempo, la norma establece una ampliación de las capacidades de control económico-financiero y de gestión, tanto de los órganos de control económico interno de la CAE como del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas-Herri Kontuen Euskal Epaitegia, en relación a los beneficiarios de ayudas provenientes de los Presupuestos Generales de la CAE cuando la financiación de la persona beneficiaria sea mayoritariamente pública.

El Anteproyecto de referencia figura expresamente incluido en el Calendario legislativo de la IX Legislatura (2009-2013) aprobado por el Consejo de Gobierno en sesión del día 17 de noviembre de 2009, y, en

concreto, la ficha que se confeccionó para su estimación por el Consejo de Gobierno venía a contener la siguiente información, la cual fue aprobada:

**"Proyecto de Ley sobre el Régimen presupuestario y de Control de las Entidades participadas. a.1.) Objeto principal de la regulación:** Regular el régimen presupuestario y de control económico de la participación minoritaria de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en Sociedades y Fundaciones. **a.2.) Otros objetivos:** Regular la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en estas entidades condicionando, en su caso, la participación en ellas al cumplimiento de ciertos requisitos. Incrementar las competencias en materia de control de entidades participadas de la Oficina de Control Económico y en su caso, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Establecer las normas hacendísticas internas que serán aplicables a las entidades participadas minoritariamente por la Administración de la CAE, aumentando la transparencia y el control de la participación pública. **a.3.) Sectores sociales implicados** (en orden de importancia con la regulación propuesta): Otras Administraciones Públicas, Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, Entidades del Sector Privado que participen con la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en las Entidades. **b) Incidencia financiera** (estimada): No se estima una incidencia financiera directa. **c) Fecha estimada de remisión a Consejo de Gobierno para aprobación del Proyecto de Ley:** Cuarto trimestre de 2010".

También como antecedente, conviene citar en esta materia, además de los extremos ya citados en la Memoria departamental (PNLs de 30-10-2009 y 21-10-2010), las propuestas y recomendaciones realizadas por la ponencia parlamentaria de Régimen Presupuestario, aprobadas por la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento vasco el 29 de noviembre de 2007 y publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento n.º 136, de fecha 21 de diciembre de 2007, entre las que se contenía la necesidad de enviar al Parlamento con anterioridad al 30 de abril de 2008, un proyecto de ley de modificación de la LRPE en el que, a su vez, se contuviera la obligación de remitir a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del PV y en lo que hace a las entidades cuya participación fuera igual o inferior al 50%, los presupuestos, la información económico-financiera, los resultados y el endeudamiento a éstas concernido. Como se sabe, el mandato fue cumplido en junio 2008, si bien la tramitación del proyecto de ley correspondiente decayó por finalizar la VIII Legislatura.

El Departamento proponente de la norma valora, entre otras, en la memoria del anteproyecto algunas razones de oportunidad que han conducido a la normación remitida, las cuales reproducimos ya que, de su lectura, se deduce con suficiencia que la finalidad primordial del proyecto es dual. Por una parte y en lo que toca a las sociedades participadas, se trataba de que "en lo que depende de la CAE, dejen de estar en la tierra de nadie en la que actualmente están, al no serles de aplicación las normas hacendísticas de ninguna de las administraciones partícipes". Por otra parte y en lo que toca al control de los beneficiarios de ayudas y subvenciones la reforma planteada "obedece a que la financiación mayoritaria de una entidad por la Administración de la CAE debe implicar, necesariamente, que dicha entidad realiza actividades relevantes para el interés público, de un modo que es, en cierta medida, análogo al que caracteriza a las entidades del sector público cuyos presupuestos se integran en los generales de Euskadi y sobre los que se ejerce un control interno cuyo alcance carece, en principio, de límites. Es por ello que es adecuado que cuando la financiación pública sea mayoritaria, el control económico-financiero no se limite al correcto uso y destino de la ayuda, sino que sea o pueda llegar a ser tan intensa como la ejercida sobre las entidades del sector público".

En base a tales parámetros de oportunidad y motivación se tramita, pues, el presente anteproyecto, figurando en el expediente remitido a esta Oficina, entre los documentos e informes recabados en el proceso de elaboración del mismo, los siguientes:

- Orden de 13 de octubre de 2010, del Consejero de Economía y Hacienda por la que se acuerda el inicio del expediente de elaboración del Anteproyecto de Ley de entidades participadas por el sector público de la CAE o financiadas mayoritariamente por él.
- Orden de 10 de noviembre de 2010, del Consejero de Economía y Hacienda por la que se aprueba con carácter previo el Anteproyecto de Ley de entidades participadas por el sector público de la CAE o financiadas mayoritariamente por él.
- Memoria sobre el texto del anteproyecto de Ley de entidades participadas por el sector público de la CAE o financiadas mayoritariamente por él de 10 de noviembre de 2010.
- Memoria Económica a los efectos de control económico-normativo relativa al Anteproyecto de Ley de entidades participadas por el sector público de la CAE o financiadas mayoritariamente por él de 25 de marzo de 2011.
- Informe jurídico de la Dirección de Servicios relativo al Anteproyecto de Ley de entidades participadas por el sector público de la CAE o financiadas mayoritariamente por él, de fecha 28 de diciembre de 2010.
- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística en las Administraciones Públicas de fecha 22 de diciembre de 2010 relativa al Anteproyecto de Ley de entidades participadas por el sector público de la CAE o financiadas mayoritariamente por él.
- Informe de Emakunde de 27 de diciembre de 2010 en relación al Anteproyecto de Ley de entidades participadas por el sector público de la CAE o financiadas mayoritariamente por él.
- Alegaciones de la Diputación Foral de Bizkaia de 28 de diciembre de 2010, de EUDEL de 4 de febrero de 2011 y del TVCP-HKEE, de 3 de febrero de 2011.
- Memoria sobre los informes y alegaciones recibidos de órganos consultados en relación al Anteproyecto de Ley de entidades participadas por el sector público de la CAE o financiadas mayoritariamente por él.
- Texto articulado del Anteproyecto de Ley de entidades participadas por el sector público de la CAE o financiadas mayoritariamente por él

No resulta dudosa la competencia del Departamento de Economía y Hacienda para gestionar la iniciativa de la propuesta normativa que nos ocupa al poder encontrar justificación a la misma en el artículo 8.1 b) y d) del Decreto 4/2009, de 8 de mayo, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la CAE y determinación de funciones y áreas de los mismos. Por su parte, la competencia de la CAE ya ha sido justificada por el Informe jurídico departamental en base a los artículos 40 y 10.2 del Estatuto de Gernika, sin que, desde el punto de vista económico-normativo proceda mayor comentario.

Como una vez realizado el presente trámite de control económico-normativo resulta preceptivo el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, se recuerda que si como consecuencia del citado dictamen se introducen modificaciones en el anteproyecto, éstas deberán ser comunicadas a esta Oficina, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.1 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su nueva redacción dada por la Disposición Final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. La citada comunicación deberá realizarse en los términos establecidos en la Circular

2/05 del Director de la Oficina de Control Económico de fecha 14 de octubre de 2005.

Habiéndose producido en este momento procedimental las indicadas intervenciones preceptivas, mediante la emisión parcial de los correspondientes informes que la legalidad vigente exige, esta Oficina circunscribe su actuación a la materialización del Control económico-normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su normativa de desarrollo.

Conviene añadir, en este momento, que el presente informe contiene en su cuerpo las opiniones que resultan necesarias, procedimentalmente, para dar por cumplido el trámite al que se refiere el párrafo 4 del artículo 4 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, según el cual la OCE deberá ser oída en cualquier iniciativa relativa a las materias de control contable, control interventor y contabilidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

## **-II-**

### **ANÁLISIS**

En principio, debe destacarse que la iniciativa legislativa que se informa se inscribe de lleno en lo que se llamaría una norma de naturaleza hacendística o, más propiamente, una regulación que extiende las potencialidades hacendísticas de la Administración vasca a territorios que trascienden, en lo subjetivo, el propio sector público vasco, definido como se sabe, en el artículo 7 del DL 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el TR de la LPOHGPV. La iniciativa regula una especialidad subjetiva clara en lo que son materias propias de la Hacienda General del País Vasco sin que las prerrogativas administrativas que se describen en el proyecto se constituyan en nueva materia de la Hacienda General sino más bien en un modelo equilibrado de acceso a la información, a la rectitud y al control en materia económico-financiera que debe presidir la actuación del conjunto de las administraciones implicadas cuando el cúmulo de estas sean mayoría en las entidades que lleven adelante políticas públicas desde la no pertenencia a ningún sector público administrativo individualmente considerado.

Dicho esto, y pese a la suficiente motivación y las razones de oportunidad de la propuesta tomada en consideración (ya citada) y llevada a articulado legal, hubiera sido interesante que el Departamento hubiera hecho un esfuerzo mayor en justificar la necesidad de la norma, esto es, si se trata, pura y simplemente, de cumplir las PNLs parlamentarias (citadas más atrás) o si, además, la importancia de las políticas públicas gestionadas a través de estas entidades participadas y financiadas resulta ser de tal magnitud cuantitativa y cualitativa que se justifica, en sí misma, una actuación en la esfera privada, societaria y fundacional sobre todo, de esta envergadura o incluso más profunda. Esa reflexión, probablemente, hubiera conducido, a su vez, a discriminar opciones (si la participación minoritaria

de cada administración conviene que sea sobre el total de capital o no, en sociedades mercantiles; si ello puede trasladarse o no al resto de entidades fundacionales o consorciadas; si es conveniente poner límites cuantitativos a estas participaciones para considerarlas incardinables en la norma o no, etc) y justificar la regulación elegida como la más adecuada.

La presente iniciativa legislativa, además, se mueve en una regulación bastante diferente a la prevista en el calendario legislativo del ejecutivo vasco (no se regulan las sociedades participadas, probablemente porque ello, con independencia de que pudiera llegar a hacerse, resultaría obvio e indiferente en relación a la capacidad de proyectar un determinado régimen hacendístico sobre su definición, siendo esto último lo trascendente) y, al mismo tiempo, se refiere a una normación más amplia y positiva en relación a la liviandad informativa prevista en la ponencia parlamentaria y más tarde ensayada en la modificación del proyecto de ley decaído del que se ha dado cuenta al comienzo de este informe (véanse a estos efectos la letra -b- del número 2 del apartado -a- de las conclusiones de la ponencia y el proyectado artículo 137 de la modificación legal decaída).

Si bien el planteamiento, la fuente inspiradora o el antecedente más claro del proyecto que se informa lo constituye la DA 9ª de la Ley General Presupuestaria del Estado, la normación ahora pretendida resulta, sin perder el planeamiento de ajenidad para con las entidades implicadas que tiene la norma estatal, bastante más intervencionista al referirse a un ámbito subjetivo mayor y al establecer y exigir pautas de comportamiento autodisciplinarias, en relación a la participación en entidades minoritarias. no presentes en la normativa estatal.

Ciertamente, esta manera de enfocar la normativa propuesta en el proyecto unido a la dificultad de establecer nuevas categorías que alcancen la naturaleza jurídica de los sujetos y entidades afectados (probablemente vedado a esta administración) hace que la intervención en esta materia sea una intervención eminentemente indirecta, exclusivamente hacendística y a través de regulaciones que solo imponen obligaciones a uno o varios de los actuantes pero prácticamente ninguna a los sujetos actuados, es decir, a las entidades que han de entenderse como participadas. Por ello, resulta entendible que la normativa prevista sea una norma hacendística y no una norma sustantiva en materia de régimen jurídico de las sociedades y entidades participadas y que el anteproyecto se limite a modificar aquellas normas económico-financieras propias de las materias de la Hacienda vasca susceptibles de albergar nuevas iniciativas más intervencionistas en relación a estas entidades. En concreto, las leyes de POHGPV, las normas de control interno y externo afectadas y la normación presupuestaria en materia de suministro de información parlamentaria en lo que ha de traducirse como agrandamiento de la transparencia administrativa para con estos sujetos.

El Anteproyecto proyectado se estructura, además de en la necesaria exposición de motivos, en tres artículos, una Disposición Transitoria y dos Disposiciones Finales.

Realizado este análisis preliminar, procede a continuación realizar un análisis más en profundidad en relación al articulado propuesto y, sobre todo, al modelo de intervención propuesto por el Departamento y, en este

sentido, procede realizar los comentarios que se recogen en el apartado siguiente de observaciones. Ha de tenerse presente, además, desde un punto de vista económico-normativo que ha de velar por la eficacia de la normación y en aras a la seguridad económica que debe presidir toda normativa hacendística que afecte a terceros, que la precisión económico-normativa resulta capital de modo que ampliar los campos de actuación públicos frente a personificaciones privadas ha de hacerse de manera diligente, prudente, equilibrada y motivada y ser interpretado con relativa restricción en el modelo de aplicación. Es por ello que apurar la redacción es tarea importante.

### -III-

## OBSERVACIONES

El **artículo primero** de la propuesta procede a modificar el TR de la LPOHGPV a través de la inclusión en el mismo de una nueva Disposición Adicional, la única de la norma, que bajo la rúbrica de "*Entidades participadas por el sector público de la CAE*", da paso a una heterogénea normación en los cuatro párrafos numerados en los que se integra.

El párrafo primero procede a establecer la obligación de esta Administración de la CAE de promover convenios con otras administraciones partícipes al objeto de determinar el régimen hacendístico aplicable a determinadas entidades que se han de considerar "participadas" y sobre las que se proyectarán determinados comportamientos administrativos de los partícipes (supuestamente administraciones públicas o entidades vinculadas o dependientes de ellas). La cualidad de "participada" se ha de presumir, en el mismo párrafo, en función de que el sector público, en sentido amplio, de las administraciones partícipes, participe en el capital, mantenga una posición decisional o poder de decisión (control político, se dice) vinculatoria o, alternativamente, haya financiación pública mayoritaria con control decisorio, entendido también en sentido amplio. Ciertamente, el párrafo suscita algunas cuestiones que tienen trascendencia económico-organizativa (más que económico-normativa puramente considerada).

*En primer lugar*, hay algunas cuestiones terminológicas que convendría homogeneizar para la correcta comprensión del texto propuesto en este párrafo y, sobre todo, para que no haya lugar a interpretaciones que provoquen inseguridades jurídicas a la hora de aplicar la norma. Nos referimos a las expresiones "*control político*" VS "*poder de decisión conjunto de dichas administraciones*" y "*directa o indirecta*" VS "*administraciones o de sus entidades vinculadas o dependientes*". En nuestra opinión tanto el primer bloque terminológico como el segundo se refieren, respectivamente, a lo mismo (debemos interpretar ello por el sentido lógico de las expresiones ya que, además de no ser categorías jurídicas delimitadas, nada se dice en la memoria que indique que se refieren a cosas diferentes) y si ello no fuera así, sugeriríamos una explicación y delimitación concreta y completa de su significado en la Memoria sucinta que haya de elevarse al Consejo de Gobierno como documentación imprescindible del proyecto a la hora de la consideración del proyecto por este órgano. En concreto, esta

Oficina aboga por evitar la expresión “control político” que si bien se usa en la normativa estatal General Presupuestaria en varias ocasiones, no figura como acuñada en la normativa vasca y ha de referirse, necesariamente, a la capacidad de decisión o vinculación en el órgano de que se trate, según los propios estatutos o las normas fundacionales de las entidades concernidas. (Véase, a estos efectos, el recientemente modificado Código de Comercio en cuyo artículo 42 la obligatoriedad de presentar, por ejemplo, las cuentas consolidadas de grupos de sociedades se vinculan, además de a las mayorías en el capital, a los derechos de voto o a la capacidad de nombrar y destituir a la mayoría de miembros del órgano de administración y a otros parámetros mensurables muy concretos).

*En segundo lugar*, debe repararse en la redacción del párrafo de cabecera de este párrafo dado que la atribución de promoción de los convenios exclusivamente a la Administración de la CAE (acepción, como se sabe, restringida a la Administración General, esto es, a los Departamentos en los que se estructura el Gobierno Vasco, en virtud del artículo 7 del TR de la LPOHGPV) puede inducir si no a error, sí a importantes faltas de operatividad en su materialización ya que a lo largo del párrafo, como es muy natural, la decisión de coparticipar en las entidades a las que se refiere el anteproyecto puede no corresponder a la Administración de la CAE sino también a la administración institucional (OO.AA. y EE.PP.DD.PP) o a otras entidades del sector público vasco. Comoquiera que todas y cada una de las entidades que componen el sector público de la CAE tienen personalidad jurídica y pudieran ser los promotores de los convenios a los que se refiere la norma, sugeriríamos que hubiera un replanteamiento de la formulación restrictiva realizada y se ampliase la capacidad de promover los convenios al menos a las entidades de la Administración Pública de la CAE (General e Institucional).

*En tercer lugar*, en este mismo párrafo y como objeto de los convenios se utiliza la expresión “*determinar el régimen hacendístico*”, la cual merece también algún comentario. Esta expresión, en opinión de esta OCE, excesivamente rotunda en lo que hace al verbo y más propia de ser aplicada a administraciones en lo que hace al adjetivo, debiera ser sustituida por alguna otra menos ambiciosa en lo que hace al verbo y alguna otra más genérica en lo que hace al adjetivo. En efecto, creemos que unos convenios, por muy interadministrativos que sean (que no lo serán siempre) no pueden *establecer o determinar* un régimen hacendístico de otras entidades (limitado a la ley) sino que su virtualidad se limita a hacer visible y susceptible de ser informado, controlado y conocido por los partícipes -para sí o para los legislativos respectivos- el modo de funcionar de estas participadas en sus aspectos económico-financieros y de control. Lo que debe entenderse que será objeto de los convenios es acordar el comportamiento que en materias económico-financieras y de control mutuamente habrán de seguir las sociedades, fundaciones y consorcios sujetos a la norma en relación a sus partícipes y la de éstos entre sí y en relación a las entidades en las que participen minoritariamente cada una de ellas sin que, en ningún caso, ello deba variar el régimen jurídico en materia económica y financiera que corresponda a las entidades de que se trate. Una especie de reglas atributivas de quehaceres para hacer visible y susceptible de ser controlada e informada una entidad participada minoritariamente pero con mayoría de poder, presencia y financiación

públicos. Si el Estado para ello utiliza la expresión “coordinar” el régimen presupuestario, financiero y de control frente a la rotundidad de la expresión ahora propuesta, supone esta Oficina, que no es para modificar regímenes hacendísticos sino, precisamente, para que la “tierra de nadie” en la que estas entidades se mueven se convierta en “tierra de alguien” o de algunos y que las reglas de juego económico-financiero de estas entidades sea particularmente claro, lógico y susceptible de seguimiento y control. Esta manera de operar, además, resultaría respetuosa con la mayoritariamente naturaleza privada de estas entidades.

*En cuarto lugar*, debemos referirnos a los puntos de conexión elegidos para delimitar la proyección de un régimen más intervencionista en las entidades participadas. Ya se ha comentado más atrás que *“la cualidad de “participada” se ha de presumir, en el mismo párrafo, en función de que el sector público, en sentido amplio, de las administraciones partícipes, participe en el capital, mantenga una posición decisional o poder de decisión (control político, se dice) vinculatoria o, alternativamente, haya financiación pública mayoritaria con control decisorio, entendido también en sentido amplio”*. Esta OCE entiende que los puntos de conexión elegidos para con las administraciones partícipes y que se acaban de citar son lógicos y correctos si bien la lectura individualizada de los mismos en las letras a), b) y c) de este párrafo suscita algunos comentarios. En principio, la letra a) resulta la más sencilla de entender y se refiere a lo que habitualmente se denomina la separación entre la propiedad y el poder (en las sociedades mercantiles cotizadas sobre todo) dado que hay ocasiones en los que ambas posiciones pueden no ir juntas. En nuestra opinión, esta letra resulta aplicable solamente a sociedades mercantiles (capital social, se dice) y no a fundaciones y consorcios cuando el párrafo introductorio de este párrafo se refiere a toda la tipología de entidades posible. Es por ello que debiera aclararse si la segunda parte de la letra, desde la conjunción disyuntiva, resulta aplicable solamente a entidades mercantiles y si su alcance se refiere solamente al control político del órgano en el que resulta capital la participación accionarial (junta de accionistas) o en otros órganos o si al referirse al control político de la entidad en su conjunto puede entenderse referenciado ese control a uno o más órganos de la sociedad de entre los posibles. Se apunta esto por lo que a continuación se verá en la siguiente letra referido a órganos concretos que no son los que regulan los equilibrios entre los propietarios de la entidad de que se trate. En efecto, la letra b) establece dos supuestos, en principio nuevos y diferentes de los de la letra anterior y parece querer referirse a los órganos más ejecutivos de las entidades de que se trate, es decir, los órganos de administración, gestión y, en su caso, control y vigilancia de la entidad. Pues bien, esta OCE entiende que las expresiones “control, dirección y supervisión” que se citan en la letra no son particularmente indicativas del tratamiento que para toda la tipología de entidades participadas han de tener los órganos ejecutivos de dichas entidades; es más, incluso “control” y “supervisión” pudieran, sin mayor explicación, resultar redundantes. Así, propondríamos modificar esas expresiones por otras más indicativas de la realidad tales como “órganos de administración, gestión y vigilancia” o parecidas pero que tengan un reflejo en la realidad y siempre se refieran a órganos colegiados. La letra c) vuelve a plantear tres nuevos supuestos, en este caso referidos a las financiaciones entre partícipes y participadas, que, además, exigen, copulativamente



ahora, que aparte de financiación, aporte de dinero, bienes e industria o compromisos de financiación, haya un poder de decisión en manos de los partícipes. En opinión de esta OCE, los supuestos, como en la letra a), no son todos y siempre aplicables a toda la tipología de entidades participadas tal y como han sido descritas, si bien, no revisten especiales dificultades de comprensión por corresponderse con locuciones acuñadas en la normativa tanto vasca como estatal en materia económica y financiera. Sugeriríamos, en todo caso, afinar la expresión final ya que si la financiación proviene de entidades que no son administraciones, no tiene sentido limitar el poder de decisión a éstas sino también a las entidades a ellas vinculadas o dependientes y el vocablo "actos", lógica en consorcios por ser artefactos públicos no parece aplicable al resto de la tipología.

El párrafo segundo de este artículo primero incorpora unas determinadas reglas de comportamiento aplicables, como no puede ser de otra manera, en exclusiva a esta Administración y a su sector público de tal modo que se establecen autoexigencias procedimentales para esta participación y para la correspondiente financiación. En opinión de esta OCE, solamente dos sugerencias limitativas de la redacción. En primer lugar, se sugiere añadir la expresión "por parte de la Administración de la CAE", "por parte de la Administración Pública de la CAE" o "por parte del sector público de la CAE" según haya quedado el párrafo introductorio del párrafo primero de este artículo, después de la dicción "la suscripción de los convenios citados". Ello añade seguridad jurídica y evita reticencias en materia de hipotéticas extralimitaciones institucionales. En segundo lugar, sería suficiente con citar el Departamento competente en materia de presupuestos y control económico.

El párrafo tercero de este artículo vuelve a establecer nuevas reglas de comportamiento de la propia CAE y amplía el ámbito de aplicación objetivo de los dos párrafos anteriores ya comentados. En efecto, se establecen unos extremos mínimos, a desarrollar posteriormente, para que la CAE participe o financie entidades participadas, tanto, en este caso, las que se citan en el párrafo 1 del artículo primero de la ley prevista como otras distintas no contempladas allí. Se trata de reglas que se acercan, sin confundirse con ellas, a las establecidas en el Decreto 82/1992, de 7 de abril, por el que se establece el contenido de la documentación general necesaria para la creación de Sociedades Públicas pertenecientes a la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi y que resultan lógicas para fundamentar una toma de participación. Solamente advertir que no se explicita la razón por la que haya de aplicarse solamente a sociedades mercantiles y fundaciones y no a consorcios que pudieran estar en la misma posición de mayoría-minoría y llamar la atención acerca de que no todas las letras de este párrafo tercero serán siempre aplicables (por ejemplo la letra -b-) por lo que se sugiere limitar su dicción a los casos en que sean aplicables.

El párrafo cuarto de este artículo merece una atención especial ya que incorpora contenidos e hipótesis que no siempre podrán o conviene que se produzcan o que se manifiesten de la manera en que se dice por lo que esta OCE propondrá alguna nueva alternativa que pudiendo cumplir la voluntad departamental, satisfagan todas las dosis de transparencia e información buscadas y posibles. El párrafo en cuestión establece dos

mandatos de inclusión en la ley de presupuestos de cada ejercicio, siempre a título informativo, de determinados extremos, algunos relativos a sociedades, fundaciones y consorcios participados en los términos del párrafo primero del artículo primero de la disposición ahora informada y otros en relación a determinados supuestos de participación igualitaria o mayoritaria de esta CAE en las entidades de referencia. Además, incorpora una tercera variable inclusiva que poco tiene que ver, o tiene que ver indirectamente, con el resto del articulado de la norma y que se refiere a las entidades que consolidan con la CAE en términos de contabilidad nacional. En nuestra opinión, lo que el párrafo busca es la ampliación informativa al Parlamento Vasco pero para este fin se aumenta innecesaria (y puede que impropriamente) el contenido de los presupuestos y se utiliza la ley que los aprueba de manera técnicamente poco apropiada. Como se sabe la ley de presupuestos es la norma que aprueba los mismos (fundamentalmente estados e ingresos y gastos más otras autorizaciones como el límite de garantías, endeudamiento, etc) y tiene un contenido necesario y uno eventual. Obviamente el contenido eventual ha de tener que ver con los ingresos y los gastos y con aquellos extremos inevitablemente unidos a ellos y al resto de las autorizaciones incorporadas. Contiene normas jurídicas de obligado cumplimiento y vigencia definida o indefinida pero no debe incorporar aspectos informativos, o no conviene, entre otras cosas porque todos los extremos de la ley son susceptibles de enmienda y reconducción parlamentaria no teniendo sentido que ello se haga para contenidos no normativos o informativos. Es por ello que mejor sería incorporar, entre la documentación que acompaña a los presupuestos, como la Memoria y otros anejos, la información a la que se dedica la primera parte del párrafo que comentamos. Esta modificación en nada afecta a la información debida al Parlamento, la cual quedaría ampliada en este extremo ni se limitaría su capacidad de enmienda toda vez que si hubiera aportaciones económicas desde los Presupuestos generales, éstas son, evidentemente, susceptibles de enmienda como cualquier otro crédito presupuestario. Se sugiere, por tanto, un texto parecido al siguiente: "4.- La documentación adjunta a la que se refiere el artículo 61 del Decreto legislativo 1/1994 de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de Disposiciones legales sobre el Régimen Presupuestario de Euskadi incluirá, a efectos informativos, el listado de las entidades señaladas en el párrafo primero de esta Disposición. Igualmente y a los mismos efectos se incorporará a la citada documentación el listado de las entidades no incluidas en el sector público de la CAE que consolidan con éste en términos de contabilidad nacional".

Desde otra perspectiva, el párrafo regula, desde el punto y seguido, una nueva necesidad de inclusión a efectos informativos (se supone que en las leyes de presupuestos ya que no se dice) de los presupuestos de las citadas entidades si la participación del sector público de la CAE es igual o superior al de cada una de las demás Administraciones partícipes, o así lo prevén los correspondientes convenios. En opinión, por una parte, de esta OCE no parece que en algunos de los casos de las entidades a las que se refiere el precepto se pueda hablar de presupuestos ya que ni las sociedades mercantiles ni los consorcios participados minoritariamente pero con mayoría pública tienen obligación legal alguna de tener tal instrumento económico-financiero (las fundaciones sí por así prescribirlo la norma vasca que las regula pero con una naturaleza bien distinta a la acepción público-administrativa del término). Pero, por otra parte, tampoco parece que la inclusión informativa se deba dejar a la eventualidad de los convenios que,

en el caso, que nos ocupa han de obligatoriamente suscribirse. Si a ello unimos la recomendación realizada por la COJUAE en el Dictamen 98/2008 sobre la norma de régimen presupuestario decaída sobre un supuesto parecido (véanse los párrafos 56 a 58 del dictamen) y la legalidad de la remisión informativa, sugeriríamos un texto parecido al siguiente: *“El Departamento competente en materia de presupuestos y control económico remitirá anualmente a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento vasco las cuentas anuales de las entidades a las que se refiere el párrafo primero de este artículo si la participación del sector público de la CAE es igual o superior al de cada una de las demás Administraciones partícipes o sus entidades vinculadas o dependientes”.*

El **artículo segundo** de la propuesta procede a modificar la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la CAE en dos puntos referidos el primero a las competencias y funciones de la OCE en relación a la ampliación del marco de actuación que se propicia desde la inclusión de la Disposición Adicional nueva y única que surge del artículo primero de la norma que informamos y, el segundo, a la ampliación del alcance del control económico-financiero y de gestión que se propicia desde la modificación del objeto de esta modalidad de control a las personas beneficiarias de ayudas, en sentido amplio (ya que también se modifica el concepto de ayudas a estos efectos y en el mismo artículo), si éstas suponen financiación mayoritaria del beneficiario ya que, en ese caso se prevé la posibilidad de que el alcance del control fuese idéntico al que se propicia sobre el sector público de la CAE.

En relación a la primera modificación prevista (Artículo 4, número 5 nuevo de la Ley 14/1994) nada que añadir salvo quizás la conveniencia de introducir un “en su caso” referida a las funciones de control ya que puede ser que ninguna se pacte en los respectivos convenios.

En relación a la segunda de las cuestiones, la profundidad del cambio resulta algo más que cosmética toda vez que su puesta en ejercicio supone una ampliación de facto de la consideración de sector público a efectos de control económico-financiero y de gestión de manera muy notable. Tan es así que amplias capas de sectores enteros como los conciertos educativos, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones y otras entidades sin finalidad de lucro que se denominan del tercer sector en materia de servicios sociales, por citar unos pocos ejemplos, pudieran verse incorporados en esta ampliación del control que ya no se limitaría a la correcta utilización y destino de las ayudas ni al resto de los extremos exigidos por la normativa de ayudas concreta sino que pudieran ver su completa actividad económico-financiera controlada en los términos y con los límites que se aplicarían a cualquier ente del sector público vasco y, probablemente, con sus mismas consecuencias.

Como cuestión colateral, además, la aprobación de la modificación pretendida traería como consecuencia el desplazamiento normativo del artículo 51.1 k) del DL 1/1997, sobre TR de la LPOHGVPV, que impone a las personas beneficiarias la obligación de facilitar cuanta información le sea requerida por la OCE y por el TVCP-HKEE, en el ejercicio de sus funciones de fiscalización del destino de las ayudas.

Esta Oficina entiende que esta ampliación del alcance subjetivo del contenido del control económico-financiero y de gestión diseñado por la ley de control económico y contabilidad de la CAE debe ser ampliamente

motivado ya que supone una intervención en la esfera extrapública de alcance y, en todo caso, debiera haberse limitado a la exigencia de parámetros de constancia temporal y sistematicidad financiadora sectorial más rigurosas que justificasen la intervención.

Comparte esta OCE con la memoria departamental que la Administración debe hacer un uso proporcionado de esta posibilidad de modo que el control ejercido sea coherente con la importancia de la ayuda o subvención pero esta idea no se refleja en el texto, no ya como el valor añadido que supone la ayuda frente a la consecución del fin público o interés social en juego sino ni siquiera en el aspecto más cuantitativo (por ejemplo, cuando la financiación mayoritaria sea constante en el tiempo – durante tres o cuatro ejercicios consecutivos y cinco o seis alternos- por ejemplo) de tal modo que haya un iter lógico en la actuación administrativa supervisora completa y sin límites y la capacidad de obtener el fin deseado. En general, no parece haber mucha relación, sin la correspondiente justificación, entre la utilización de fondos públicos, aunque sean mayoritarios en la vida de una persona o entidad beneficiaria, y la legitimidad supervisora de la gestión económico-financiera de los beneficiarios sino que lo que ha de primar en las políticas de fomento de esta naturaleza es la influencia de la financiación en la consecución del fin público y lo que debiera legitimar la intervención en toda la actividad económico-financiera de las personas beneficiarias es la necesidad administrativa de comprobar que el fin público o de interés social en la política de fomento solo se logrará si hay un control económico-financiero y de gestión en los subvencionados beneficiarios similar al exigible a la esfera pública en términos de regularidad, legalidad, eficacia, eficiencia y economía pero éstos principios solo son aplicables a la esfera pública y no constituyen parámetros correctos de medición en otros ámbitos. Lograda esta relación con parámetros objetivos la intervención, entiende esta OCE, pudiera justificarse.

En la puesta en marcha de esta ampliación subjetiva y objetiva del ejercicio y alcance del control económico-financiero y de gestión para con las personas beneficiarias de ayudas financiadas mayoritariamente puede haber problemas operativos ya que conocer si una o varias ayudas suponen financiación mayoritaria o no es una labor compleja que conllevará, probablemente, la necesidad de recabar información a lo largo del tiempo, sistematizarla y explotarla, siendo las bases y las convocatorias subvencionales los instrumentos en los que volcar esa obligatoriedad de información para con los terceros. Su operativa, fácil para con el sector público vasco y los beneficiarios de ayudas por ser universos controlados y programas de fomento igualmente claros, se complejiza enormemente a la hora de diseñar un dispositivo definidor de lo que es financiación mayoritaria en cada proceso subvencionador o de ayudas en función de la naturaleza de los beneficiarios y del sector al que se dirigen.

El **artículo tercero** de la propuesta procede a modificar el artículo 2 en su párrafo primero de la Ley 1/1988, de 5 de febrero, del tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri Kontuen Euskal Epaitegia e introduce una clarificación para dar cabida a la modificación operada por la Disposición Adicional nueva que surge del artículo primero de la norma que informamos

y para definir el modo en que se integra ahora el sector público vasco a efectos de control externo.

Ciertamente, parece una adecuación coherente con el planteamiento legislativo que informamos ya que da coherencia a la intervención del control económico externo y a lo que se ha diseñado para el control económico interno. Solamente una sugerencia en este campo y es que resulta no explicada la desaparición del último guión de la letra a) del artículo 2.1 de la ley citada toda vez que, en opinión de esta Oficina, se refería a un supuesto diferente no integrado en el texto actualmente propuesto. La utilización o administración de caudales públicos es un supuesto diferente a financiación y entendemos que debiera recuperarse de la redacción original.

La **Disposición Transitoria y la Disposición Final primera** resultan coherentes y nada hay que decir desde el punto de vista económico-normativo si bien no se aprecian ventajas significativas en la iniciativa que se contiene en el número 2 de la DT propuesta. En el fondo es una retroactividad voluntaria de la norma que de tener sentido solo lo tendría en los supuestos de convenios obligatorios para esta CAE y sobre los que ya nada se puede hacer pues la voluntad de participación y, en su caso, financiación, ya está manifestada.

#### -IV-

### **ASPECTOS ECONÓMICOS**

La memoria económica de la Dirección de Servicios, fechada el 25 de marzo de 2011, dedica a la vertiente económica del anteproyecto una atención especial y, en particular, al universo de entidades participadas actualmente afectado por la normativa de nuevo cuño que se pretende. Se acompaña, a los efectos de estimar el volumen de entidades hoy afectadas por la norma, un listado de las mismas con indicación de si hoy se auditan o no. Resulta una importante información si bien una nueva columna dedicada al volumen presupuestario/financiero que mueva cada una o, en su caso, la cuantía de la ayuda pública de la CAE implicada, hubiera, asimismo, resultado interesante.

Al margen de la conveniencia y, en su caso, posibilidad de actualizar los datos citados en el párrafo anterior para acercarlos lo máximo posible en el tiempo al momento en que se ha de tramitar parlamentariamente este proyecto de ley, esta Oficina comparte la conclusión departamental, realizada como se ha dicho a través de la Dirección de servicios, respecto a la, en general, no afección económica del proyecto y su eventual aprobación a las materias propias de la Hacienda General del País Vasco (salvo la afección al control económico interno del artículo 2 del proyecto) y de la afección, prácticamente simbólica, a los presupuestos generales vigentes en el año en que la norma se apruebe. En este último caso, el propio Departamento entiende que la aprobación de los convenios a los que se refiere la ley sí pueden suponer una cierta ampliación del ámbito de ampliación de diversos órganos administrativos (especialmente del departamentote Economía y Hacienda y en particular de la OCE) que

redunde en nuevas cargas de trabajo que podrían ser asumidas sin ampliación de efectivos o modificaciones en las relaciones de puestos de trabajo.

Por lo que hace a la afección al control externo propio del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas-Herri Kontuen Euskal Epaitegia, la modificación legislativa tampoco parece variar tanto su régimen de funcionamiento y dedicación como para entender una dedicación de medios materiales y personales apreciable. No hay indicación en sentido contrario del propio órgano de control externo.

No parecen apreciarse, desde esta Oficina, afecciones al resto de las materias propias de la Hacienda General del País vasco por lo que no debe hacerse ninguna observación al respecto.

-V-

### **CONCLUSIONES**

**Primera.-** En base a las reflexiones realizadas en los apartados de análisis, esta Oficina informa favorablemente el anteproyecto de Ley de Entidades Participadas por el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi o financiadas mayoritariamente por él, si bien habrán de tenerse presentes las observaciones contenidas en el presente informe.

**Segunda.-** Debería adicionarse una Memoria justificativa o similar al objeto de encuadrar con mayor desarrollo la necesidad de abordamiento normativo, particularmente en lo que hace al artículo 2 del anteproyecto propuesto. En todo caso, con anterioridad a su consideración por el Consejo de Gobierno deberá redactarse la Memoria Económica que dé cumplimiento al artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de disposiciones de carácter general, toda vez que contendrá aspectos no sujetos a este control de naturaleza económico-normativa.

En Vitoria-Gasteiz, a 15 de abril de 2011