

**INFORME DE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO, EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY MUNICIPAL 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 4. a) del decreto 192/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Finanzas, se emite el siguiente

**INFORME:****I. OBJETO**

El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que, según su el tenor literal de su exposición de motivos - apartado V-, pretende:

*1º.- Articular un modelo integrado de gobiernos locales que se ensamble correctamente con los diferentes niveles territoriales de gobierno, especialmente con la Comunidad Autónoma y con los Territorios Históricos, con pleno respeto al marco normativo-institucional vigente.*

*2º.- Garantizar la sostenibilidad financiera de los municipios, un presupuesto para el ejercicio de una amplia cartera de servicios y para llevar a cabo una prestación de calidad de los servicios locales a los ciudadanos y a las ciudadanas.*

*3º.- Fomentar la posición de administración de proximidad que tiene el municipio en relación con la ciudadanía.*

*4º.- Reforzar y garantizar plenamente la autonomía municipal, lo que implica no sólo el reconocimiento formal de esa autonomía sino, además, hacerla efectiva materialmente, con el fin de que los municipios vascos dispongan de una real capacidad de ordenar y gestionar sus asuntos propios bajo su entera responsabilidad.*

5º.- *Procurar a los ayuntamientos, en consonancia con el papel estelar que se les atribuye en el sistema de gobierno local en Euskadi, un plus adicional de legitimidad democrática directa.*

6º.- *Dar visibilidad institucional al municipio en el sistema de poderes públicos vascos.*

7º.- *Fortalecer el sistema democrático local*

8º.- *Dotar al municipio de un amplio abanico de poderes que se proyectan sobre un sistema de competencias propias configurado como un estándar mínimo de garantía de la autonomía municipal.*

9º.- *Diseñar un sistema propio de gestión de los servicios obligatorios, particularmente en aquellos casos en que, como consecuencia de los análisis y del seguimiento de tales costes efectivos, las diputaciones forales impulsen un sistema de gestión compartida de tales servicios o cualquier otra fórmula alternativa, impulsando de forma decidida, dentro del respeto de las competencias propias de las instituciones forales, las mancomunidades de municipios o, en su caso, los consorcios como vehículos institucionales que fomenten esa prestación compartida de tales servicios obligatorios.*

10º.- *Posibilitar un régimen de financiación municipal en que los municipios vascos dispongan financiación adecuada para un correcto ejercicio de sus competencias.*

Como señala la memoria del anteproyecto que se examina, desde el punto de vista de su contenido material el objetivo del anteproyecto de ley es el de completar la regulación vasca de la organización político-administrativa de la que se dotó estatutariamente la Comunidad Autónoma de Euskadi mediante la fijación legal de diversos contenidos sobre el régimen jurídico de los municipios y demás entidades locales ubicados en su ámbito territorial.

## **II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA.**

En primer lugar procede indicar que sendos anteproyectos de ley con idéntica denominación que el referenciado supra (*tramitados respectivamente en la VIII y IX legislaturas*) fueron informados por esta oficina con fechas 25/02/2008, y 7/07/2011, y, tras ser dictaminados por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (*dictámenes nºs 64/2008, de 9/04/2008 y 193/2011, de 28/07/2011*), fueron aprobados por respectivos Acuerdos de Consejo de Gobierno (*en sus sesiones de 3/06/2008 y 30/08/2011*).

Ambos proyectos fueron objeto de consideración por la Comisión Arbitral, por cuestión de competencia, a través de la Decisión 1/2008, de 20/10/2008, del Pleno de la Comisión Arbitral, relativa a las cuestiones de competencia planteada por las Diputaciones Forales de Bizkaia y Álava, y por las Juntas Generales de Álava en relación con el Proyecto de Ley Municipal de Euskadi *-respecto al Proyecto de la VIII Legislatura-* [BOPV nº 236, de 10/12/2008] y de la Decisión 3/2012, de 19/04/2012, relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava, la Diputación Foral de Bizkaia y la Diputación Foral de Álava, en relación con el proyecto de Ley Municipal de Euskadi *-respecto al Proyecto de la IX Legislatura-* [BOPV nº 115, de 13/06/2012].

Los proyectos de ley resultantes decayeron en tramitación parlamentaria por finalización de las respectivas legislaturas.

El Anteproyecto que ahora se tramita figura incluido en el listado correspondiente a "PROYECTOS LEGISLATIVOS", cuya iniciativa se asigna al Departamento de Administración Pública y Justicia, del Calendario Legislativo de la X Legislatura (2012-2016) [Anexo I] , aprobado por Consejo de Gobierno el 25/06/2012, con la denominación de "Ley Municipal Vasca", cuya elaboración estaba prevista para el primer semestre de 2014.

El anexo II -Documento de fichas informativas- del citado acuerdo se recoge lo siguiente:

**1.- Ley Municipal Vasca.**

**a.- Denominación:** LEY MUNICIPAL VASCA.

**b.- Objeto de la regulación propuesta con indicación de los sectores sociales que, en su caso, resulten afectados:**

**b.1.) Objeto principal de la regulación:**

- Completar la regulación de la organización político-administrativa de la Comunidad Autónoma de Euskadi, mediante la fijación legal del régimen jurídico de los municipios y demás entidades locales ubicados en su ámbito territorial.
- Delimitar de manera completa el entramado institucional, competencial y de relaciones que forman las instituciones vascas, comunes y forales, respecto al ámbito municipal.
- Articular adecuadamente el principio de autonomía local con los ámbitos de autonomía foral y la autonomía de las instituciones comunes vascas, para lograr que las administraciones públicas vascas sean en su conjunto eficaces y eficientes en la respuesta a las necesidades de la ciudadanía.

**b.2.) Otros objetivos:**

- Configurar un sistema de coordinación y colaboración interinstitucional para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas que sean desarrolladas por el nivel municipal o requieran de su participación.
- Establecer el régimen de competencias municipales y un marco legal para la garantía de suficiencia financiera en su ejercicio, definiendo el modo de participación de los municipios en el sistema de financiación pública vasca.
- Delimitar los instrumentos con los que disponen los gobiernos locales para la gestión pública municipal.
- Establecer los instrumentos que permitan a la ciudadanía participar en los asuntos locales.

**b.3.) Sectores sociales implicados:**

- Administración Local.
- EUDEL (Asociación de Municipios Vascos).
- Diputaciones Forales.
- Ciudadanía en general.

**c.- Estimación de la incidencia financiera:**

*Se determinará en fase de estudio.*

**d.- Fecha aproximada de su presentación ante el Consejo de Gobierno y posterior remisión al Parlamento Vasco.**

*Primer semestre de 2014.*

Por su parte, en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2014, la memoria presupuestaria de objetivos correspondiente al programa presupuestario 1217 (Relaciones Institucionales) hace referencia a que "la elaboración del Proyecto de Ley Municipal Vasca" figura "Como proyecto normativo más relevante del área de Administración Local", así como que " El Proyecto de Ley Municipal es una oportunidad para debatir y consensuar todas aquellas cuestiones que afectan a la articulación de nuestro entramado institucional, tanto para realizar un análisis de fondo sobre el actual modelo institucional, con sus virtudes y defectos; así como para trazar las líneas maestras de la articulación que precisan las instituciones vascas en

el siglo XXI dentro del marco europeo”, y recoge como objetivo 6, el correspondiente a “Elaborar borrador de la Ley Municipal de Euskadi”

En el citado contexto y al objeto de dar cumplimiento al compromiso y previsión recogidos en el calendario legislativo de referencia, se ha incoado el oportuno expediente habiéndose puesto a disposición de esta Oficina (a través la aplicación informática de tramitación electrónica *Tramitagune*), para la substanciación del trámite de control económico-normativo, la documentación que a continuación se relaciona:

**1º.- Orden del Consejero de Administración Pública y Justicia, por la que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del texto correspondiente al anteproyecto de referencia** (suscrita electrónicamente el 13/01/2014).

**2º.- Orden del Consejero de Administración Pública y Justicia, por la que se aprueba previamente el texto correspondiente al Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi** (suscrita electrónicamente el 30/06/2014).

**3º.- Texto correspondiente a la 1ª versión del Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi** –de 1 de julio de 2014- sujeto al trámite de información pública.

**4º.- Informe de impacto en función del género de la norma proyectada, elaborado por la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos** (sin suscribir).

**5º.- Resolución de 30/06/2014, del Viceconsejero de Relaciones Institucionales por la que se somete a información pública el anteproyecto de ley Municipal de Euskadi** (BOPV nº 123, de 1/07/2014).

**6º.- Resolución de 16/07/2014, del Viceconsejero de Relaciones Institucionales por la que se amplía el plazo del trámite de información pública el anteproyecto de ley Municipal de Euskadi** (BOPV nº 139, de 23/07/2014).

**7º.- Sendos escritos de varios ayuntamientos<sup>1</sup> en que, con idéntico tenor, se solicita la ampliación del plazo por tres meses al objeto de poder realizar el estudio del proyecto; y escrito de contestación (de 7/08/2014) del Viceconsejero de Relaciones Institucionales en el que se justifican las razones de no atendimiento de la ampliación solicitada.**

**8º.- Escritos de alegaciones presentados por Dña M<sup>a</sup> del Mar Aláez Martínez** [escrito de 15/07/2014], UNED [17/07/2014], Síndico de Vitoria-Gasteiz [21/07/2014], Garapen-Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo [21/07/2014], EUDEL-Asociación de Municipios Vascos [22/07/2014], Diputación Foral de Bizkaia [23/07/2014], Asociación de Concejos de Álava [31/07/2014], Diputación Foral de Araba [1/08/2014], y Ayuntamiento de Errenteria [8/08/2014].

<sup>1</sup> Ayuntamientos de Aduna [escrito de 14/07/2014], Agurain [14/07/2014], Aizarnazabal [10/07/2014], Ajangiz [21/07/2014], Alegia [15/07/2014], Altoz [17/07/2014], Amezketza [15/07/2014], Andoain [16/07/2014], Anoeta [17/07/2014], Antzuola [15/07/2014], Aramaio [11/07/2014], Aretxabaleta [14/07/2014], Arrasate [11/07/2014], Asteasu [22/07/2014], Azpeitia [15/07/2014], Berastegi [11/07/2014], Bergara [14/07/2014], Berrobi [15/07/2014], Bidania-Goiaz [14/07/2014], Deba [14/07/2014], Donostia-San Sebastián [10/07/2014], Elantxobe [15/07/2014], Ezkoria [18/07/2014], Getaria [23/07/2014], Hernani [11/07/2014], Ibarra [17/07/2014], Ikaztegieta [17/07/2014], Irura [10/07/2014], Larrabetzu [16/07/2014], Laudío [16/07/2014], Leaburu -Txarama [16/07/2014], Lemoa [15/07/2014], Lekeitio [11/07/2014], Lezo [18/07/2014], Lizartza [11/07/2014], Mallabia [15/07/2014], Markina-Xemein [11/07/2014], Muxika [17/07/2014], Nabarniz [16/07/2014], Oiartzun [17/07/2014], Orendain [10/07/2014], Oresa [11/07/2014], Otxandio [17/07/2014], Pasaia [14/07/2014], San Millán [18/07/2014], Sorluce [15/07/2014], Tolosa [14/07/2014], Ubide [10/07/2014], Urretxu [23/07/2014], Usurbil [15/07/2014], Zaldibar [23/07/2014], Zaldibi [18/07/2014], Zarautz [15/07/2014], Zeberio [11/07/2014], Zestoa [14/07/2014], Zuia [17/07/2014].

**9º.-** Informe de EMAKUNDE –Instituto Vasco de la Mujer (suscrito electrónicamente el 28/07/2014).

**10º.-** Informe de análisis jurídico, de los servicios jurídicos del departamento promotor de la iniciativa (suscrito electrónicamente el 30/07/2014).

**11º.-** Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración –DACIMA-(suscrito electrónicamente el 31/07/2014).

**12º.-** Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas –DNLAP- (suscrito electrónicamente el 1/08/2014).

**13º.-** Informe de la Dirección de Función Pública –DFP- (suscrito el 14/08/2014).

**14º.-** Memoria económica relativa al anteproyecto, del Viceconsejero de Relaciones Institucionales (suscrita electrónicamente el 25/08/2014).

**15º.-** Memoria resumen de las actuaciones producidas en la substanciación del procedimiento seguido hasta la fecha su emisión (25/08/2014).

**16º.-** Texto del borrador del Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi, correspondiente a la versión Posterior a los trámites de audiencia y de información pública, de 22/08/2014 (incorporado al expediente el 25/08/2014).

### III ANÁLISIS:

Examinada la documentación remitida, se considera que la misma se acomoda sustancialmente 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 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

#### **A) Del procedimiento y la tramitación:**

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

**A2).-** Ello no obstante, se echa en falta una memoria justificativa de las razones que determinan la concreta regulación que de los distintos aspectos contemplados se efectúa, dentro de las diversas posibilidades que brinda el ordenamiento jurídico.

Además se constata que la instancia promotora no ha incluido el informe de impacto en la empresa, tal y como exige el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de

Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco -BOPV nº 132, de 6/07/2012-<sup>2</sup>, ni ha facilitado las razones para su no aportación.

De la misma forma, procede traer a colación el Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 28 de diciembre de 2010, por el que se aprueban las instrucciones de tramitación de disposiciones de carácter general, en el que, entre otras consideraciones, se establece que la memoria sucinta, que se prevé en el artículo 10 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, ha de incluir una referencia expresa a la incidencia de las cargas administrativas que supondrá el proyecto de norma, a fin de evitar que la nueva regulación añada trabas innecesarias. Se constata en el presente trámite que esta última cuestión no ha sido incluida en la memoria de elaboración del procedimiento, si bien este extremo deberá ser recogido necesariamente en la memoria sucinta incluida en el expediente que se remita al Consejo de Gobierno.

Tales ausencias deberán ser subsanadas en el procedimiento al objeto de completar el expediente que se someta a la consideración y decisión del Consejo de Gobierno. Se recuerda que al expediente habrá de incorporarse con anterioridad a su sometimiento a la consideración y decisión del Consejo de Gobierno, *una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado y las modificaciones realizadas en el texto del proyecto para adecuarlo a las observaciones y sugerencias de los diferentes informes evacuados, y de manera especial las contenidas en los de carácter preceptivo; justificándose con suficiente detalle las razones que motiven la no aceptación de las observaciones contenidas en tales informes, así como el ajuste al ordenamiento jurídico del texto que finalmente se adopte – art. 10.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre-*. Asimismo, en el expediente habrá de mediar una memoria en la que se evalúe el coste que pudiera derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general – *art. 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre-* .

**A3).**- En cualquier caso, el anteproyecto ha de ser, de conformidad con lo prevenido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, sometido con carácter previo a su aprobación, al dictamen de dicha instancia consultiva.

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

## **B) Del texto y contenido**

**B1).**- De la documentación examinada, relacionada en el apartado II del presente informe, se desprende que en el texto presentado correspondiente a la última versión –hasta la

<sup>2</sup> Que en su apartado 2 expresa que dicho informe "será preceptivo en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, y deberá remitirse, en todo caso, al Parlamento con los proyectos de ley."

fecha: *relacionado con el ordinal 16º*)- del anteproyecto de ley de referencia, han sido tomadas en consideración y en parte atendidas las alegaciones formuladas por las entidades partícipes en el trámite de audiencia así como los diversos pronunciamientos efectuados por las distintas instancias que con carácter preceptivo han intervenido hasta el momento en el procedimiento de elaboración de la norma, justificándose las razones del rechazo de las restantes en la memoria resumen del procedimiento que obra el expediente.

**B2).**- En relación con el texto remitido, si bien se estima que, con carácter general, se adecua al fin al que el proyecto se ordena, se considera oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

**1ª-** Si como indica el preámbulo *-párrafo octavo del apartado VI-* y establece el artículo 11.1 del texto presentado, se contempla la existencia de un único Registro de Entidades Locales, del que se servirán los distintos niveles institucionales, a efectos de garantizar una información fiable para el ejercicio de sus propias competencias, salvaguardar el principio de autonomía local y evitar duplicidades orgánicas y de gasto público, convendría reconsiderar las referencias que al "*Registro de Entidades Locales competente*", "*Registro competente*" y "*Registro autonómico de entidades locales*", se efectúan respectivamente en los artículos 90.5 y 94.2, y Disposición Adicional tercera 3. g), que transmiten la sensación de una pluralidad de registros de entidades locales, y sustituirlas por una misma referencia al Registro de Entidades Locales, único existente. En el mismo sentido, habría que introducir una precisión en el artículo 73.3 del anteproyecto, para determinar con claridad que en el mismo se está haciendo referencia al Registro de Entidades Locales relativo a las entidades de Participación Ciudadana.

**2ª-** Se propone que en el artículo 23.1 se concrete que la "*Disposición o Acuerdo*" del Gobierno por el que se efectúa la delegación de competencias en los municipios o en otras entidades locales, revestirá la forma de Decreto, como expresan los apartados 4 y 5 del propio artículo 23.

**3ª-** La referencia que en el punto 26) del apartado 1 del artículo 17 se efectúa al artículo 5, ha de efectuarse al artículo 6.

**4ª-** En el artículo 40.3 se recomienda sustituir la palabra "deberán" por "deban"

**5ª-** En el artículo 41, la actual redacción de los últimos incisos de las letras e) y j) de su apartado 1 no parecen guardar la general sintonía *-que las previsiones de las restantes letras sí observan-* con el general planteamiento de dicho apartado, que se configura como una relación de los derechos de las personas vecinas del municipio, en la medida que los indicados incisos parecen hacer referencia a obligaciones de las instituciones municipales (de fomentar *-el acceso y utilización de tales servicios municipales por personas, colectivos y grupos en situación de desventaja social o que, objetivamente, así lo requieran-*, y de garantizar *-los derechos fundamentales de aquellas personas o grupos de personas que sufran discriminación múltiple-*). La configuración como derechos del vecino requeriría la utilización de fórmulas como "que se fomente...", "que se garantice..." O exigir que se fomente, exigir que se garantice....

**6ª-** En el texto presentado, tras el artículo 42 *-Deberes y responsabilidades ciudadanas de las personas vecinas de un municipio-*, y con el mismo número cardinal, se reproduce

el contenido del artículo 41 *-Derechos de las personas vecinas de un municipio-*. Ha de suprimirse ese segundo artículo 42.

**7ª-** En el artículo 58, habría que separar los apartados 8 y 9, que actualmente aparecen agrupados en un mismo párrafo, y revisar la redacción del apartado 11.

**8ª-** Convendría, en caso de que se esté haciendo alusión a una misma realidad, utilizar la misma denominación al referirse al registro en que las entidades en que se agrupan los ciudadanos o asociaciones de ciudadanos para participar en los procesos de elaboración de normas, instrumentos de planificación y de toma de decisiones. En el texto presentado se hace referencia al "Registro de Entidades Ciudadanas para la Participación" [art. 62.7], y a "Registro de entidades de participación ciudadana" [vigésimo párrafo del apartado VI del preámbulo y artículos 72 -apartados 2 y 3-, y 73 -título y apartado 1-]. Por otro lado en el artículo 62.4.d) se emplea la denominación "Registro de Entidades".

**9ª-** Aun cuando, sobre la base de la autonomía orgánica y funcional que se reconoce al Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales, se atribuya al mismo la "adopción" del reglamento de su organización y funcionamiento *-art. 76.3-* la eficacia jurídica de dicho reglamento en cuanto desarrollo de las previsiones de la Ley parece requerir que el mismo sea aprobado por una instancia con competencia reglamentaria, y en consecuencia lo sea por Decreto del Gobierno Vasco (*en cuyo proceso estará sujeto a la substanciación, entre otros, del trámite de control económico normativo por parte de esta Oficina*) y publicado en el Boletín Oficial del País Vasco. Convendría que el texto legal recogiese la precisión de su aprobación por la instancia gubernativa.

**10ª-** Se antoja que el apartado 2 del artículo 79 cuenta con una redacción incompleta que en sus actuales términos dificulta la delimitación del sujeto al que se hace referencia con la expresión "con este último"

**11ª-** Las expresiones "Participaren" y "elevará" de la letra b) del apartado 1 del artículo 80 deberían sustituirse respectivamente por las de "Participar en" y "elevar", y la referencia que en la letra f) se efectúa en exclusiva al párrafo quinto del artículo 18, parece que debería de efectuarse a los apartados 5 y 6 de dicho artículo, en la medida que la preceptividad del informe se refiera supuestos de atribución de competencias mediante Ley del Parlamento Vasco

**12ª-** La coherencia interna recomienda que la denominación "Consejos territoriales" contenida en el artículo 89.1 se sustituya por la de "órganos territoriales" empleada en los artículos 80.1. c) y d) y en el propio artículo 83 al que se refiere.

**13ª-** La remisión que en el artículo 96.4 se efectúa al artículo 88, ha de efectuarse al artículo 94.5.

**14ª-** Convendría sustituir la expresión "las subvenciones municipales" que recoge el artículo 100.3, por otra más acorde con el supuesto al que se hace referencia, que no es a las subvenciones que puedan conceder los municipios (*subvenciones municipales*), sino a las que a éstos concedan las instituciones competentes de la Comunidad Autónoma o de los Territorios Históricos. La expresión sustituta podría ser la de "las subvenciones a los municipios" o "sus subvenciones municipales".



**15ª-** En el artículo 101.3 del anteproyecto, convendría que el análisis del impacto de los proyectos de ley o Norma Foral que establezcan nuevas obligaciones a cargo de los municipios y demás entidades locales o les atribuyan nuevos servicios que supongan cargas financieras adicionales, se efectúe en referencia a “las haciendas” de las entidades locales, en vez de a “los presupuestos”, pues son aquéllas (*como conjunto de derechos y obligaciones de naturaleza económica de titularidad de dichas entidades*) las que habrán de soportar tales cargas añadidas, mientras que los presupuestos no dejan de ser un instrumento hacendístico.

**16ª-** En el artículo 101.4 la mención que se hace al departamento “competente en materia de economía y hacienda” debe realizarse al departamento competente en materia de hacienda.

**17ª-** En relación con el artículo 104, en primer lugar, se aconseja la modificación del título del mismo, eliminando la referencia a la concesión de garantías, dado que no se hace mención posterior alguna a dicha materia. En segundo lugar, y para el segundo párrafo de este artículo se sugiere una redacción más acorde con lo previsto en el apartado 3 de la disposición adicional segunda de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos, incluyendo la referencia al régimen presupuestario y de contabilidad, tal y como aparece en dicho apartado 3. Ello no quita para que el informe a cargo de las Diputaciones, que aparece como novedoso en este 104.2, pueda ser tenido en cuenta e incorporado como importante para el CVFP. Por lo demás, el contenido no resulta muy distinto al mencionado de la Ley de Territorios Históricos.

Del mismo modo, en el párrafo tercero de este artículo 104 ha de especificarse que el sector público afectado es el sector público vasco.

**18ª-** El artículo 105 del Anteproyecto merece una reformulación dado que, a juicio de esta Oficina, plantea dudas tanto de legalidad como de oportunidad en su redacción.

Por lo que se refiere a su apartado 1, convendría que su redacción fuese acorde con las facultades de tutela financiera que actualmente atribuyen tanto el Concierto Económico como la normativa en materia de régimen local a las Diputaciones Forales en materia de planes económico-financieros municipales a la que se refiere el presente artículo.

En efecto, tanto el apartado quinto del artículo 48 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, de una manera genérica (instituciones competentes) como el apartado 6 de la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada por el artículo 1.34 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, de una manera más concreta, señalan que lo que a las Diputaciones Forales corresponde en esta materia de los planes económico-financieros municipales es, básicamente, la aprobación, concretando las reglas necesarias para su formulación, de los planes económico-financieros de sus respectivas corporaciones, de conformidad con la

normativa dictada al efecto por el Estado. Por ello, en coherencia con el ordenamiento jurídico vigente, se propone el siguiente texto:

*"Las facultades de tutela financiera que, en relación con las atribuciones en materia de asistencia técnica, seguimiento y evaluación de los planes económico-financieros que aprueben los municipios o, en su caso, la propia Diputación como consecuencia del incumplimiento de los objetivos anuales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, serán ejercidas por las Diputaciones Forales en los términos previstos en la normativa que resulte de aplicación."*

Por lo que se refiere a los apartados 2 y 3 del artículo 105 debe decirse que ambos apartados incorporan una regulación sustantiva en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de los municipios vascos, como es la posibilidad de establecer umbrales de desviación de los objetivos de déficit y deuda pública o de la regla de gasto, y otros extremos, que, yendo más allá de lo previsto en la normativa básica de Estabilidad Presupuestaria y en el artículo 116.bis) de la Ley de Bases de Régimen Local, resultan de dudosa disponibilidad para el legislador vasco por carecer de cobertura competencial para ello.

En segundo lugar, en el apartado 2 se realiza una interpretación según la cual la eficacia y ámbito de aplicación de los compromisos y acuerdos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria adoptados por la Comisión Mixta del Concierto Económico, puedan tener consecuencias para los planes económico-financieros municipales. Ello no parece oportuno al ser dos planos diferentes de relación y no ser objeto de la Ley Municipal. El régimen de los planes económico-financieros municipales nada tiene que ver ni menos condicionar el modelo de relaciones con el Estado que deriva del Concierto Económico.

Por último, el apartado 3 realiza una alusión a la Ley reguladora de la metodología de distribución de recursos y determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma, como si dicha norma tuviera carácter estructural y pudiera atribuir competencias, de manera permanente, en relación con los planes económico-financieros municipales. Esta cuestión no es correcta ya que, entendemos que la tutela sobre los planes económico-financieros municipales les corresponde, en los términos de la legislación vigente, a las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos.

Por todo ello, debería procederse a la supresión de ambos apartados 2 y 3 de este artículo 105 del proyecto.

**19<sup>a</sup>**- En la letra c) de la Disposición Adicional Tercera, se equiparan, en cuanto a su naturaleza jurídica Decretos e Instrucciones del Alcalde, cuando estas últimas han de circunscribirse, en nuestra opinión, a dirigir la actividad de los órganos municipales en el desempeño de sus competencias.

**20<sup>a</sup>**- En la frase *"la asociación de municipios de más representativa"*, recogida en el apartado 4 de la Disposición Adicional tercera ha de suprimirse la partícula *"de"*.

**21<sup>a</sup>**- Según se desprende del texto presentado, la regulación proyectada pretende atribuir, en orden a la representación del nivel institucional municipal en diversos

procedimientos o foros de participación, consulta y decisión de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el pleno y exclusivo protagonismo a la asociación de municipios vascos que tenga la condición de "más representativa"<sup>3</sup>, llegando a reconocer la misma a una concreta asociación<sup>4</sup>.

En relación con ello se plantea, en primer lugar, la cuestión de la citada condición de "más representativa" se corresponde con la de "mayor implantación" que recoge<sup>5</sup> el proyecto de ley de Administración Pública Vasca que, paralelamente al que aquí es objeto de análisis promueve el mismo Departamento. De ser así sería conveniente el uso de la misma terminología conceptual en ambos proyectos.

En segundo lugar, cabe destacar que en el expediente no se explicitan las razones que determinan que no se posibilite el reconocimiento de dicha condición de "más representativa" -o de mayor implantación- y consecuente legitimación para la participación (*en la proporción que legalmente se estableciere*) en los diversos foros aludidos, a más de una asociación.

En todo caso, si bien se antoja oportuno y necesario que la ley establezca, con la debida precisión de contenido y alcance, los requisitos, parámetros y criterios aplicables para el reconocimiento y verificación de la condición o categoría de "más representativa" -o de mayor implantación- a alguna asociación de municipios vascos (*con la atribución de representatividad del nivel institucional municipal que ello comporte*), no se considera adecuado, sin embargo, que la propia ley se la atribuya directamente a una concreta entidad (*en este caso EUDEL*), sobre la base de que, según la memoria obrante en el expediente<sup>6</sup>, es la única que existe, toda vez que la actual situación está sujeta a mutabilidad intrínseca en la dinámica social, y cabe concebir como posible que las actuales circunstancias varíen, lo que en caso de producirse determinaría un desajuste indeseable de la estipulación legal con el sustrato social.

Por tanto, en opinión de esta Oficina, resultaría más ajustado al contenido propio de la ley que la misma regulase de forma completa<sup>7</sup> el reconocimiento de la condición de "más representativa" -o de mayor implantación- a las asociaciones de municipios vascos que la pretendan, estableciendo los requisitos exigibles para ello, los medios y modos de acreditar y verificar la concurrencia de los mismos y el procedimiento para su declaración, evitando su reconocimiento directo en la propia ley y eliminando, en consecuencia, las menciones que a EUDEL contienen los apartados 5 y 6 de la Disposición adicional tercera.

**22<sup>a</sup>**- Para finalizar, y sin perjuicio de lo que luego se dirá en los apartados inmediatamente posteriores, se recuerda que la regulación contenida en el

<sup>3</sup> Aspecto al que el texto presentado hace mención directa [en los artículos 35.1, 59.3, 77.3, y 79.3 y 4; DA tercera y sexta, DT cuarta] e indirecta [a través de las modificaciones de otras disposiciones legales preexistentes prevenidas en sus DF: de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de «Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos» -DF primera-; la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social -DF tercera-, y. de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal -DF cuarta-].

<sup>4</sup> EUDEL [Euskadiko udaleen Elkarte/Asociación de Municipios Vascos].

<sup>5</sup> En su artículo 112.3.i), que, por otra parte, guarda estrecha conexión con la previsión que recoge el artículo 59.3 del texto aquí presentado.

<sup>6</sup> Pág. 9 de la memoria: "en la actualidad es la única asociación de municipios constituida en la Comunidad Autónoma de Euskadi, en la cual se encuentran asociados 231 de los 251 municipios de la Comunidad."

<sup>7</sup> El texto actual se limita a indicar que se atenderá al número de municipios y a la población que éstos representan en el conjunto de la Comunidad Autónoma de Euskadi

anteproyecto tramitado (así de modo meramente enunciativo puede hacerse mención a las Entidades de Participación Ciudadana, a los Consorcios o al personal directivo público profesional) deberá cohonestarse con lo recogido en los anteproyectos de ley de la Administración Pública Vasca y de Empleo Público de Euskadi actualmente en tramitación.

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

**C1).**- En este apartado la regulación proyectada que recoge el texto presentado trasluce una incidencia clara en relación con la creación de dos órganos: uno, cuya creación prevé en un futuro, de carácter administrativo que se incardina en la estructura jerárquica de la Administración General de la Comunidad Autónoma (*el Registro de Entidades Locales –en adelante REL-*), y otro, que crea directamente, califica de estructura institucional de representación y participación de los municipios en las instituciones de la Comunidad Autónoma para garantizar el pleno respeto a la autonomía local por parte de las mismas (*el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales –en adelante CVPPL-*), cuya financiación se atribuye a la Administración General de la Comunidad Autónoma, y cuya secretaría previsiblemente –según se desprende de la memoria económica obrante en el expediente – será gestionada por ésta [*y comportará la modificación del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia*]

La previsión de creación de dichos órganos se vincula con la previsión de supresión de otros tantos (el Registro de Administración Local de Euskadi [RALE]–*creado por el Decreto 283/87, de 15 de diciembre-*, y el Consejo Municipal de Euskadi – *Creado por el Decreto 326/1994, de 28 de julio-*<sup>8</sup>).

Así, aun cuando el proyecto normativo hace referencia a la creación de los indicados órganos en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco o relacionados con ella (*el REL –art. 11- y el CVPPL –Título VII, arts. 75 a 78*), lo cierto es que se trata de órganos que vienen a sustituir a otros equivalentes, ya existentes o relacionados con la actual estructura organizativa de la misma (*correspondiendo actualmente la gestión del Registro de Administración Local de Euskadi, y el desempeño de la Secretaría del Consejo Municipal de Euskadi, a la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos– Artículo 10.1.f) y DA 5ª del Decreto 188/2013, de 9 de abril, de estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia*), sin que las previsiones recogidas al respecto en el proyecto examinado apunten la existencia de nuevas necesidades de personal, inversiones o gastos adicionales a su funcionamiento.

**C2).**- Además de la incidencia apuntada en el apartado C1) anterior, el proyecto examinado cuenta con una potencial incidencia organizativa menos explícita, derivada de la previsión contenida en el artículo 51.1 del texto presentado, conforme a la cual *“las reclamaciones previas a la interposición de un recurso contencioso-administrativo como consecuencia de la denegación expresa o tácita del derecho de acceso a la información pública por parte de una entidad local, serán conocidas y resueltas por el Consejo o Autoridad independiente de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Comunidad Autónoma u órgano similar que se prevea en la legislación*

<sup>8</sup> Actualmente el desempeño de la Secretaría del Consejo Municipal de Euskadi se encuentra vinculado a la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, según se establece en la letra f) del apartado 1 del artículo 10 del Decreto 188/2013, de 9 de abril, de estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia]

*correspondiente,” y en la Disposición transitoria cuarta añade que “Si, a la entrada en vigor de la presente Ley, no estuviera constituido el Consejo o Autoridad Independiente de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por parte del departamento competente en función de la materia, con audiencia de la Asociación de Municipios Vascos más representativa, se establecerá mediante resolución u Orden el órgano competente de forma transitoria para el ejercicio de las funciones establecidas en el presente artículo y su composición.”*

Al margen de que en el expediente examinado no se justifican las razones que determinan la necesidad o idoneidad de creación del ente u órgano a que hace referencia la disposición adicional transcrita [*exigencia de necesaria justificación derivada de lo prevenido en el artículo 43.2.a) 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*], ni la opción escogida en la misma dentro de las diversas posibilidades que brinda el ordenamiento jurídico, se configura un procedimiento que adolece de un alto grado de incertidumbre e imprecisión.

En efecto, no participa de la claridad exigible en la medida que:

- En el expediente tramitado no se contiene ninguna indicación acerca de si el Consejo o Autoridad independiente de Transparencia y acceso a la Información Pública referido se corresponde con la Agencia Vasca de Transparencia – Gardena- del Anteproyecto de la Ley de Administración Pública Vasca ya tramitado, o se refiere a otro distinto.
- Se dispone que, desde el aludido departamento competente en función de la materia, *se establecerá el órgano competente y su composición* [*respecto de la que por otro lado no contiene parámetro alguno que enmarque la misma*], lo cual arroja más confusión por cuanto no se concreta si se posibilita la creación de un órgano actualmente inexistente en la estructura organizativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma, o la atribución de nuevas funciones a uno ya existente. En cualquiera de los casos dicha actuación no parece abordable desde una resolución u orden y precisaría, por comportar alteración de la norma que regula la estructura orgánica y funcional del Departamento de que se trate, previa la substanciación de los trámites internos establecidos, de Decreto del Gobierno [*actualmente las estructuras orgánicas y funcionales de todos los departamentos gubernamentales se encuentran establecidas por Decreto*]. Tampoco parece que bastarían si se tratase de crear otro tipo de entes diferenciados –organismo autónomo, ente público de derecho privado, etc.- que requerirían disposición de rango legal.
- Hace alusión de que dicho órgano será *establecido* para que de forma transitoria –*es decir en tanto no se constituya el Consejo o Autoridad Independiente de Transparencia y Acceso a la Información Pública-* ejercite “*las funciones establecidas en el presente artículo*”, siendo así que el precepto no es ningún artículo, sino una Disposición transitoria.

Por último, la memoria económica obrante en el expediente, no contiene información alguna acerca de las estimaciones relativas al coste del funcionamiento del órgano provisional contemplado, ni del rendimiento o utilidad de sus servicios, ni plan de financiación.

**C3).**- También se puede apreciar otra potencial incidencia en la mera mención<sup>9</sup> del Registro de entidades de participación ciudadana del Gobierno Vasco, que se efectúa en el artículo 72.2, por cuanto no consta se encuentre actualmente constituido con dicha denominación en el ámbito de esta Administración, y sobre el que la documentación obrante en el expediente no contiene información al respecto ni acerca de su posible correspondencia con el Registro de Grupos Representativos de Intereses de la Comunidad Autónoma de Euskadi cuya creación contempla el anteproyecto de Ley de Administraciones Públicas *-art. 121-<sup>10</sup>*

**C4).**- Otra posible incidencia se derivaría de la variación que en la composición del Órgano de Coordinación Tributaria procura la Disposición Final cuarta por vía de la Modificación de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal, consistente en la incorporación de tres representantes de los municipios cuando se trate de asuntos relativos a los tributos locales, en la medida que el citado órgano se encuentra adscrito al Departamento de Hacienda y Finanzas, cuya Dirección de Administración Tributaria es la estructura encargada de procurar el apoyo técnico y administrativo que dicho órgano precisa *[conforme contemplan los arts. 2.3.h) y 17.e del Decreto 192/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Finanzas]*.

**C5).**- Al margen de las indicadas, no se detectan otras incidencias derivadas de la regulación proyectada para la estructura organizativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco *(ni para sus organismos autónomos ni entidades encuadradas en el sector público a ella vinculado)*.

#### **D).- De la incidencia económico-presupuestaria**

**D1).**- Constatado lo anterior procede examinar, en primer lugar, los aspectos de índole hacendística y de régimen económico financiero que pudiera entrañar el proyecto examinado, esto es, su posible incidencia en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco identificadas en el artículo 1.2 del texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 17 de noviembre *-TRLPOHGVP- (el régimen del patrimonio; el procedimiento de elaboración y gestión presupuestaria; el sistema de control y de contabilidad a que debe sujetarse la actividad económica de la Comunidad Autónoma; el de la contratación; el de la Tesorería General del País Vasco; la regulación de sus propios tributos y demás ingresos de derecho público y privado; el régimen de endeudamiento; el régimen de concesión de garantías; el régimen general de ayudas y subvenciones; el de las prerrogativas de la Comunidad Autónoma en relación con las demás materias de su Hacienda General; cualquier otra relacionada con los derechos y obligaciones a que se refiere de naturaleza económica, de que sea titular la Comunidad Autónoma de Euskadi)*

En tal sentido, puede entenderse que la regulación proyectada comporta cierta afección en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco tal y como son identificadas en el artículo 1.2 del TRLPOHGVP, y que la misma se produce en lo tocante al procedimiento de elaboración y gestión presupuestaria o en el régimen de ayudas y subvenciones.

<sup>9</sup> El texto presentado no lo crea ni prevé su creación sino que únicamente lo menciona

<sup>10</sup> Véase nota 7 anterior.

En relación con ello, al margen de constatar la ausencia de la participación del Departamento competente en materia de hacienda en la promoción de las concretas estipulaciones concernidas, conviene hacer referencia a las Disposiciones Transitoria quinta y Final tercera.

**a).**- Así, la primera de ellas -*Disposición Transitoria quinta*- con el objeto, según expresa, de *garantizar un marco estable de financiación suficiente que no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal y salvaguarde la continuidad del servicio*, establece que *las ayudas públicas de las instituciones competentes de la Comunidad Autónoma, destinadas a la financiación de Escuelas de Música Locales y Euskaltegis Municipales existentes en el momento de entrada en vigor de esta ley se articularan mediante convenios de colaboración de carácter plurianual con cada entidad local*, lo que comporta una especificidad que se aparta del principio general prevenido en el artículo 49.5 del TRLPOHGPV [*que prevé que una vez en vigor los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi de cada ejercicio económico, se procederá a actualizar, revisar o en su caso establecer las normas reguladoras de la concesión de las subvenciones de los programas y a realizar la convocatoria correspondiente de aquellas que fueron en su momento reguladas con vigencia indefinida*] conforme al cual esta Administración ha venido materializando, en el marco de las bases reguladoras aprobadas anualmente para ello, las correspondientes convocatorias anuales de ayudas destinadas a la financiación de las referidas escuelas municipales de música y euskaltegis municipales.

A falta de pormenorizada justificación en la memoria incorporada en el expediente del sentido y alcance de la estipulación recogida en la Disposición transitoria de referencia, no se vislumbra a ciencia cierta si lo que se pretende es sustituir en el caso de los supuestos específicamente tratados en ella (*escuelas de música y euskaltegis municipales*) el concurso como procedimiento general para la concesión de las ayudas [*art. 51.4. del TRLPOHGPV*] por uno específico, en cuyo caso sería conveniente, para facilitar la labor del operador jurídico, que se regulara con mayor alcance el mismo.

Si bien es cierto que es posible armonizar la materialización de una convocatoria pública de ayudas -*en el marco de cuyas bases se concedan las mismas*- con su articulación a través de la formalización de los respectivos convenios con los sujetos (*en este caso ayuntamientos*) beneficiarios de las mismas<sup>11</sup>, la previsión de que dichos convenios sean plurianuales y, por tanto abarquen varios ejercicios presupuestarios consecutivos -*sin que por otra parte se marque un límite de vigencia transcurrido el cual hayan de ser renovados por otros nuevos previa materialización de la correspondiente convocatoria*- hace necesario en cualquier caso que los estados de gastos de los respectivos presupuestos de la Administración de la Comunidad Autónoma concedente de las ayudas recojan, junto a los créditos de pago del ejercicio en que se contraiga el compromiso de gasto y devengue la obligación, los créditos de compromiso destinados a hacer frente a las obligaciones jurídicas que hayan de contraerse para la financiación de acciones cuya ejecución deba efectuarse en ejercicios presupuestarios posteriores a aquel en que tales créditos se aprueben [*art 18 TRLRPE*<sup>12</sup>].

<sup>11</sup> A cuyos efectos se dictó la Circular 7/04, de 27/09/2004, del Director de la Oficina de Control Económico, sobre Instrumentación convencional de subvenciones concedidas por órganos de los Departamentos y OO.AA., al amparo de disposiciones que regulan y/o convocan programas de ayudas o subvenciones.

<sup>12</sup> Decreto Legislativo 1/2001, de 24/05, por el que se aprueba el texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi.

Los genéricos y amplios términos en que está redactada la disposición transitoria de referencia dificultan, como se ha indicado la cabal comprensión de su alcance generando incertidumbre acerca de su encaje armónico con la normativa reguladora de ayudas y subvenciones aplicable a la Administración de la Comunidad Autónoma. Convendría incorporar las oportunas precisiones aclaratorias de los aspectos aquí indicados.

**b).-** En relación con la segunda *-Disposición Final tercera, que opera modificando la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.-* ocurre algo parecido ya que con el objeto, según expresan los dos nuevos apartados que se incorporan al párrafo 1 del artículo 91 de la Ley objeto de modificación, de *garantizar un marco estable de financiación suficiente en materia de ayudas de emergencia social que evite poner en riesgo la sostenibilidad financiera del municipio o los objetivos de estabilidad presupuestaria, así como que garantice la continuidad de un servicio público especialmente relevante para determinados segmentos de la población, establece que las consignaciones presupuestarias del Departamento competente del Gobierno Vasco se adecuarán a un programa plurianual de necesidades que será acordado a través de un Convenio-marco entre tal Departamento y las entidades locales vascas. En ese programa se identificarán los recursos mínimos asignados a cada entidad local durante cada ejercicio presupuestario en función de los criterios de asignación previamente establecidos. // La representación de las entidades locales en el convenio marco establecido en el párrafo anterior corresponderá a la asociación de municipios más representativa*".

A falta también en esta ocasión de justificación en la memoria incorporada en el expediente acerca del sentido y alcance de la estipulación recogida en la Disposición final de referencia, se reproducen las incertidumbres apuntadas anteriormente respecto de lo estipulado en la Disposición Transitoria quinta, a la que se añaden otras adicionales derivadas de las peculiaridades que la aquí analizada presenta.

Así, se suscitan dudas adicionales sobre su operatividad en relación con el procedimiento en cuyo cauce se materializará el convenio-marco, si precisará o no en la tramitación interna de la Administración General la aprobación del Gobierno previamente a su formalización<sup>13</sup>, acerca de su alcance vinculante para las entidades locales vascas en la medida que según parece se pretende que su negociación, tramitación y suscripción únicamente intervenga en representación de las mismas Eudel, quién y cómo establecerá previamente los criterios con arreglo a los cuales el convenio "identificará" los recursos mínimos "asignados" a cada entidad local durante cada ejercicio presupuestario, cómo pueden asignarse recursos en el programa acordado en el convenio sin que dicha asignación cuente previamente con los recursos presupuestarios para que dicha asignación sea válida.

Además, según el literal de la disposición *las consignaciones presupuestarias... se adecuarán a un programa plurianual de necesidades... acordado a través de un Convenio-marco entre tal Departamento y las entidades locales vascas*, de donde se desprende que si son las consignaciones presupuestarias en su volumen económico y dimensión temporal *-que tampoco se acota-* las que han de adecuarse al programa plurianual que se acuerde en el convenio, éste ha de preceder en su substanciación a aquéllas (*es decir las consignaciones presupuestarias estarán en*

---

<sup>13</sup> En la medida que el convenio se entablará entre la administración y las entidades locales vascas pudiera ser necesaria tal autorización conforme a lo contemplado en la Norma 3ª 1 del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996, por el que se determinan los convenios que deben ser autorizados por el Consejo de Gobierno y se regula la negociación, tramitación, suscripción, publicación y seguimiento de los mismos.



*función de lo acordado en el convenio*) mas, como se ha indicado anteriormente, la validez de los compromisos de gasto requiere la existencia previa de las pertinentes autorizaciones de gasto presupuestario que les brinden cobertura suficiente ya que, de lo contrario, los mismos devendrían nulos de pleno derecho.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que las consignaciones presupuestarias de un departamento gubernamental las decide en principio la instancia parlamentaria que aprueba los presupuestos anuales, el Gobierno a lo máximo que alcanza es a proponerlas en el proyecto de presupuestos que apruebe, por lo que la previsión recogida en la Disposición que se analiza entraña un mandato dirigido a la propia instancia parlamentaria, y en tal medida entraña la afección en materia relativa al procedimiento de elaboración y gestión presupuestaria.

También pues, en este caso los términos en que está redactada la modificación prevenida en el Disposición Final tercera no propician una cabal comprensión de su alcance generando incertidumbre acerca de su encaje armónico con las normativas reguladoras de ayudas y subvenciones y de régimen presupuestario vigentes aplicables a esta Administración.

**c).-** Como complemento de lo anterior procede efectuar una reflexión sobre la regulación que el anteproyecto propone para la financiación de los municipios y demás entidades locales. Así, aunque como por regla general se establece la financiación incondicionada, como excepción a la misma se prevé igualmente la financiación condicionada en los siguientes supuestos y siempre respetando los principios que en la misma se recogen:

- A través de una disposición normativa autonómica o foral.
- A través de una política subvencional específica de las instituciones estatales, autonómicas o locales.

En relación con la mencionada política subvencional, hay que tener en cuenta que el anteproyecto establece en su artículo 17 una amplia relación de ámbitos materiales en los que los municipios pueden ejercer sus competencias, debiendo señalar que algunos de ellos las competencias se encuentran compartidas con otros niveles institucionales, pudiendo citar de forma no exhaustiva la cooperación al desarrollo, juventud, inmigración, comercio interior, políticas de igualdad de género, fomento y uso del euskera, turismo local...

Aunque no realizaremos un análisis pormenorizado del catálogo competencial que se formula, ya que entendemos que ello excedería del objeto del presente trámite de control económico-normativo, sí procede hacer referencia a la financiación que habrá de sustentar el ejercicio de tales competencias. En ese sentido, sin negar que, al igual que el anteproyecto remitido, el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco admite que los municipios puedan ser destinatarios de ayudas y subvenciones, no sería admisible que el ejercicio de tales competencias se encontrase en numerosas ocasiones sometido al albur de que se active o no un determinado programa subvencional. Incluso, en el supuesto de que existieran tales programas, al preverse habitualmente en éstos un procedimiento concursal, la obtención de la financiación dependería de la valoración que se efectuara de cada proyecto, en competencia con otros municipios y, en ocasiones, con otras entidades privadas. Por tanto, la excesiva utilización de la vía subvencional, pese al carácter excepcional de la misma consagrado en el proyecto, podría hacer inviable el ejercicio de determinadas competencias entre las recogidas en el artículo 17 referenciado, recomendando

en ese sentido acudir a la financiación incondicionada al ser ésta más acorde con el principio de autonomía municipal.

**D2).**- En cuanto a su incidencia económico presupuestaria, ha de ser examinada tanto desde la vertiente del gasto, como desde la del ingreso:

**a) Vertiente del gasto** cabe indicar que del análisis de la documentación integrante del expediente remitido parece desprende que el proyecto normativo examinado no comporta la creación de obligaciones económicas directas para esta Administración General de la Comunidad Autónoma que requieran financiación adicional respecto de los recursos presupuestarios ordinarios disponibles, por lo que carecería de incidencia en la vertiente del gasto.

Ahora bien, si tal ausencia de incidencia inmediata directa resulta palmaria en el caso del REL, toda vez que en tanto no se produzca su creación con la aprobación del reglamento que regule su organización y funcionamiento, continuará operativo el Registro de Administración Local de Euskadi –RALE-, con la misma dotación de medios humanos y materiales con que actualmente cuenta, y una estimación de costos inalterada (*si bien queda para el proceso de aprobación de dicho reglamento la adscripción departamental del nuevo Registro, los medios humanos y materiales para su gestión y demás cuestiones relacionadas con el REL, la memoria económica incorporada en el expediente indica que serán los mismos que actualmente se destinan a la gestión del RALE*), no ocurre lo mismo en el caso del CVPPL.

En efecto, el texto del proyecto normativo crea el CVPPL (*como estructura institucional de representación y participación de los municipios en las Instituciones de la Comunidad Autónoma*), que adscribe “a efectos presupuestarios” al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de régimen local, y respecto del que estipula que dispondrá de los medios y recursos necesarios para garantizar su correcto funcionamiento y cumplimiento de sus funciones. La creación del CVPPL se producirá ipso facto con la entrada en vigor de la ley (*el día siguiente al de su publicación íntegra en el BOPV*), que por otro lado, llevará aparejada la extinción del actual Consejo Municipal de Euskadi (*Decreto 326/1994, de 28 de julio*), cuya Secretaría es actualmente desempeñada por la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos. Es pues voluntad del proyecto de ley que la financiación de los medios y recursos –*humanos, materiales y económicos*– precisos para el correcto funcionamiento del CVPPL corra a cargo de los presupuestos del Departamento gubernamental competente en materia de régimen local. Pese a la evidente incidencia económico-presupuestaria de la norma proyectada, en este apartado, la documentación obrante en el expediente no recoge estimación alguna de la misma, si bien la memoria económica expresa que “*tampoco se prevén recursos humanos ni medios materiales adicionales para el Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales (las funciones de Secretaría del Consejo serán ejercidas por una o un alto cargo de la Viceconsejería que tenga atribuidas las competencias en materia de relaciones con las administraciones locales)*”. Ello no obstante, se recomienda que, de aprobarse la ley en los términos actualmente propuestos en el anteproyecto examinado, en los presupuestos generales de los ejercicios posteriores se procure recoger, en la sección correspondiente al Departamento gubernamental competente en materia de régimen local, la partida presupuestaria específica destinada a financiar los gastos de funcionamiento del CVPPL.

Por último, la memoria económica expresa que *"los nuevos órganos administrativos que se crean sustituirán a otros equivalentes en la actual estructura organizativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma, operación que no conlleva coste adicional alguno. Tampoco se prevé una reducción de los medios humanos y materiales que actualmente se utilizan."* Se echa en falta en la misma información específica sobre las estimaciones de coste de funcionamiento (y necesidades de recursos humanos y materiales) del novedoso órgano transitorio cuya entrada en funcionamiento prevé la norma proyectada si a su entrada en vigor no estuviera constituido el Consejo o Autoridad independiente de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Comunidad Autónoma u órgano similar [DT 4ª], así como alguna mención acerca de los que pudiera comportar el Registro de entidades de participación ciudadana del Gobierno Vasco [REPCGV], o derivarse de la variación en la composición del Órgano de Coordinación Tributaria (si bien en este último caso cabe conjeturar razonablemente que el posible incremento de costes de las tareas de apoyo técnico y administrativo al funcionamiento del mismo por parte de Departamento de Hacienda y Finanzas, que pudiera derivarse de la participación de tres nuevos miembros en sus sesiones cuando se trate de asuntos relativos a los tributos locales, no será relevante).

#### **b) Vertiente del ingreso.**

Desde este punto de vista, cabe indicar que en el expediente no se contempla análisis alguno sobre la aplicabilidad (o no), en el funcionamiento del REL de la tasa por servicios administrativos, del artículo 40.1.c) *–cuyo hecho imponible lo constituye la prestación por los Departamentos de la Administración General y sus organismos autónomos del servicio administrativo de inscripción en registros y censos oficiales–*, del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, y, en caso afirmativo, las posibilidades de exención en base a lo previsto en el artículo 16.1 de dicho texto legal.

Si bien la memoria económica obrante en el expediente expresa que será en el trámite reglamentario donde, junto con otros aspectos y cuestiones relacionadas con el REL se precisará *"la aplicabilidad o no de la tasa por servicios administrativos, y, en caso afirmativo, las posibilidades de exención"*, hay que destacar que la exención de la tasa requiere rango legal y no puede ser abordada por vía reglamentaria.

Por otro lado, el expediente se encuentra huérfano de cualquier estudio estimativo específico sobre la potencial incidencia que en la financiación de la Administración General de la Comunidad Autónoma, vía aportaciones de las Diputaciones Forales, pudiera comportar la participación de las entidades Locales, con el detallado elenco competencial que la disposición proyectada recoge, en la fijación de la metodología de distribución de recursos y determinación de aportaciones por parte de las mismas; aspecto respecto del que la memoria indica que *"de una manera indirecta, podría producirse algún efecto cuya entidad, de momento, no cabe precisar"*.

#### IV. CONCLUSIÓN:

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

**1ª.-** Del informe de análisis jurídico obrante en el expediente, se desprende la viabilidad de la iniciativa proyectada [II.21º].

**2ª.-** Se estima que el acomodo del expediente a las exigencias de Ley 8/2003, de 22 de diciembre, sobre elaboración de las Disposiciones de Carácter General, se ha cumplimentado, hasta la fecha, razonablemente [A1]), si bien se recuerda la necesidad de incorporar con anterioridad a su sometimiento a la consideración y decisión del Consejo de Gobierno, el informe, memoria y la evaluación de costes referidos en el apartado A2) del presente informe.

**3ª.-** En cualquier caso, su viabilidad deberá ser dictaminada por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, debiendo comunicarse a esta Oficina las modificaciones que se introduzcan en el proyecto como consecuencia de las sugerencias y propuestas producidas en dicho trámite [A3]).

**4ª.-** Se recomienda la toma en consideración de las sugerencias y observaciones, tanto de legalidad como de oportunidad y seguridad jurídica, que se recogen en los apartados B 2) y D 1) del presente informe.

**5ª.-** Por lo demás, el proyecto normativo examinado carece de efectos generadores de obligaciones económicas directas para esta Administración que requieran financiación adicional respecto de los recursos presupuestarios ordinarios disponibles, si bien se echa en falta información específica sobre las estimaciones de coste que pudiera derivarse de la posible constitución del órgano transitorio que contempla la Disposición transitoria cuarta recogida en el texto presentado [D2) a)].

En relación con la potencial incidencia del nuevo sistema que el proyecto diseña, en la participación de la Hacienda General de esta Administración en los ingresos derivados de la gestión del Concierto económico, el expediente no contiene estudio estimativo alguno al efecto.