



INFORME DE LEGALIDAD DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE METODOLOGÍA DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS Y DE DETERMINACIÓN DE LAS APORTACIONES DE LAS DIPUTACIONES FORALES A LA FINANCIACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO APLICABLE AL PERÍODO 2022-2026.

87/2021 IL - DDLCN

I. ANTECEDENTES.

Por la Asesoría Jurídica del Departamento de Economía y Hacienda se solicita informe de legalidad respecto del Anteproyecto de Ley de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al período 2022-2026 (en adelante, “el Anteproyecto”).

Se acompaña a la solicitud de emisión del presente informe de legalidad la documentación que se detalla a continuación:

1. Propuesta de “Anteproyecto de Ley de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al período 2022-2026”. **Objeto del presente informe.**
2. Certificado de 16 de julio de 2021 del acta del Consejo Vasco de Finanzas Públicas por el que se aprueba la metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al período 2022-2026.
3. Informe Jurídico de la Asesoría Jurídica del Departamento de Economía y Hacienda emitido a solicitud de la Dirección de Recursos Institucionales encargada de instruir el procedimiento electrónico de la elaboración de la norma objeto del presente informe
4. Memoria del Anteproyecto de Ley elaborada por la Directora de Recursos Institucionales

5. Orden del Consejero de Economía y Hacienda para la probación con carácter previo del Anteproyecto.
6. Orden del Consejero de Economía y Hacienda por la que se da inicio al procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley.
7. Propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Proyecto de Ley.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y en el artículo 11.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

En relación ambos con el artículo 7.1.i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con el artículo 15.1.a) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

I. OBJETO, ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO Y ALZANCE

Se somete al presente informe la propuesta remitida en el expediente de “Anteproyecto de Ley de Metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al período 2022-2026”.

Esta nueva norma vendría a derogar tácitamente la vigente Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al período 2007-2011.

La parte expositiva del Anteproyecto justifica su necesidad toda vez que resulta necesaria una nueva metodología de distribución, diferenciándose la nueva de la anterior en su estructura con el objetivo de identificar claramente los elementos que determinan el modelo interno de distribución vertical y horizontal de los recursos.

El Anteproyecto consta de la correspondiente parte expositiva y de un Anexo, el Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas aprobado en sesión celebrada el día 15 de julio de 2021 en el que se aprueba la nueva metodología, acuerdo que incluye VI capítulos que a su vez incluyen 32 artículo, así como seis Disposiciones Adicionales y una Disposición Final.

Finalmente, en lo que se refiere al alcance del presente Informe, resulta necesario remitirnos a este respecto a lo ya expresado en los Informes de Legalidad que informaron de las proyectos que precedieron al que nos ocupa, a este respecto, Informe Ref.: 009/07 IL. Resulta, por tanto, necesario resaltar que el alcance del presente informe se limita a comprobar la regularidad puramente formal y procedimental en la elaboración del Anteproyecto, sin entrar en ningún caso a realizar ningún tipo de análisis ni control respecto del contenido sustancial del mismo, esto es, quedarán fuera del alcance del presente Informe las cuestiones económicas, contables, cuantitativos o matemáticas recogidas por el Acuerdo adoptado por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas siendo esta limitación expresión de lo recogido en los preceptos legales que serán mencionados en el siguiente apartado del presente Informe.

II. MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIA.

Marco normativo

A la hora de referirnos al marco normativo en el que se encuadra el Anteproyecto que nos ocupa, resulta fundamental hacer referencia a los siguiente preceptos de la Ley Orgánica 3/7979, de 18 de diciembre (en adelante, “el Estatuto de Autonomía del País Vasco”) y 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 (en adelante “Ley de Territorios Históricos”:

Artículo 42.a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco:

Los ingresos de la Hacienda General del País Vasco estarán constituidos por:

*a) Las aportaciones que efectúen las Diputaciones Forales, como expresión de la contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios del País Vasco. **Una ley del Parlamento Vasco establecerá los criterios de distribución equitativa y el procedimiento por el que, a tenor de aquéllos, se convendrá y harán efectivas las aportaciones de cada Territorio Histórico.** (La negrita es nuestra).*

Artículos 16, 22 y 29 de la Ley de Territorios Históricos:

Art. 16.

Los Territorios Históricos contribuirán al sostenimiento de todas las cargas generales del País Vasco no asumidas por los mismos, a cuyo fin las Diputaciones Forales efectuarán sus aportaciones a la Hacienda General del País Vasco, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.

Art. 22.

La determinación de las aportaciones que hayan de efectuar las Diputaciones Forales, se realizarán con arreglo a los siguientes principios:

1.º El reparto de los recursos a distribuir según el artículo 20 anterior, y el consiguiente cálculo de las aportaciones de cada Territorio, se convendrá en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, a tenor del procedimiento que se establece en la presente Ley.

2.º El reparto de los citados recursos se realizará en consideración a las competencias y/o servicios de los que las Instituciones Comunes y los Organos Forales de los Territorios Históricos sean titulares de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

3.º Con independencia de la asignación que conceda en favor del Gobierno en razón de los servicios de su competencia, se atribuirá a éste la consignación que en cada momento se estime adecuado para la realización de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico, regionales o sectoriales de redistribución, personal y territorial, de la renta y riqueza en el ámbito del País Vasco y, en general, para la adopción de medidas tendentes a asegurar la estabilidad política y económica de la Comunidad Autónoma.

4.º Se utilizarán criterios y módulos que, desde el principio de suficiencia presupuestaria procuren una política de gasto corriente global medio por habitante equitativa y solidaria, sin perjuicio de las excepcionalidades que con carácter transitorio pudiese apreciar el Consejo.

5.º *Se adoptarán criterios que estimulen el esfuerzo fiscal y procuren la moderación en el crecimiento de los gastos corrientes, tanto en las Instituciones Comunes como en los Organos Forales.*

6.º *La aportación de cada Diputación Foral se determinará básicamente en proporción directa a la renta de cada Territorio Histórico. Asimismo, se ponderará necesariamente en forma inversamente proporcional a la relación entre el esfuerzo fiscal de cada Territorio Histórico y el esfuerzo fiscal medio en el conjunto de la Comunidad Autónoma.*

El esfuerzo fiscal reflejará la relación existente entre el importe de la recaudación anual por todos los conceptos tributarios, incluidos los de exacción municipal directa, y la renta del mismo año.

7.º *El Consejo, sin perjuicio de lo prevenido en el número 2 del artículo 20, tendrá en cuenta, no obstante, en la forma que proceda, el importe de los ingresos a que se refiere dicho apartado a los efectos de que se procuren la mejor efectividad y aplicación de los principios contenidos en este artículo en la distribución de los rendimientos procedentes de la gestión del Concierto.*

8.º *El Consejo Vasco de Finanzas Públicas aprobará la metodología de distribución de recursos y la determinación de las aportaciones de cada Territorio Histórico a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma con vigencia para períodos mínimos de tres ejercicios presupuestarios, salvo que concurran circunstancias excepcionales a juicio del Consejo, que aconsejen su vigencia para uno y dos ejercicios.*

El Gobierno elevará al Parlamento, para su aprobación, el correspondiente proyecto de Ley que incorporará la metodología antes citada que hubiere acordado el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Dicho proyecto, que tendrá forma de Ley de artículo único, será aprobado con idéntico régimen que el previsto en el artículo 29 de la presente Ley.

Art. 29.

1. *Dentro del plazo máximo de los quince primeros días naturales del mes de octubre de cada año, el Consejo Vasco de Finanzas Públicas fijará para el ejercicio siguiente las aportaciones que deberán efectuar las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma, elevándose al Parlamento Vasco el correspondiente Acuerdo, al que se adjuntará el informe del Consejo, en forma de Proyecto de Ley de artículo único.*

El Parlamento aprobará o rechazará el Proyecto en debate y votación de totalidad, sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase.

Si el Parlamento rechazase el Proyecto, lo devolverá al Gobierno, con indicación de los motivos de discrepancia, a fin de que, en el plazo de quince días a partir de la fecha de devolución y a la vista de aquélla, se elabore en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas un segundo y definitivo Proyecto de Ley que se remitirá al Parlamento para su aprobación.

2. Si dentro del plazo señalado en el número 1 de este artículo, no se alcanzare acuerdo en el seno del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, se elevará al Parlamento Vasco el oportuno informe, con la postura razonada de sus miembros.

El Parlamento resolverá las cuestiones discrepantes, al mismo tiempo que mediante debate y votación de totalidad aprobará o rechazará los puntos en que hubiere existido acuerdo, en su caso, estándose en caso de rechazo a lo previsto en el número 1 anterior para idénticas circunstancias.

3. El Gobierno y las Diputaciones Forales elaborarán sus Presupuestos respectivos consignando como aportaciones de los Territorios Históricos las que hubiere aprobado el Parlamento Vasco en virtud del procedimiento anteriormente señalado.

4. En el supuesto de que se hubiere aprobado la Ley a que se refiere el apartado 6.º, del número 1 del artículo 22 de esta Ley quedará excusado el cumplimiento de lo previsto en los números 1 y 2 de este artículo, pudiendo elaborarse los Presupuestos del Gobierno y de las Diputaciones Forales en base a las aportaciones que resulten de la aplicación de dicha Ley.

5. La prórroga de los Presupuestos Generales del País Vasco determinará, a su vez, la prórroga de las aportaciones que las Diputaciones Forales venían obligadas a efectuar en el último ejercicio a la Hacienda General del País Vasco en sus mismas cuantías y vencimientos, sin perjuicio de que, una vez aprobados los nuevos Presupuestos, entren en vigor las aportaciones en los mismos contenidas, practicándose en su caso, las oportunas liquidaciones por diferencias.

Marco competencial

Resulta necesario reseñar que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta competencia exclusiva para la regulación y determinación de las aportaciones que habrán de regir las relaciones económicas entre las Instituciones Comunes y los diferentes Territorios Históricos.

Más concretamente, el artículo 9.1.k) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, atribuye al Departamento de Economía y Hacienda, promotor de Anteproyecto que no ocupa, entre sus funciones y áreas de actuación las relativas a “*Concierto Económico, cupos al Estado y aportaciones de los Territorios Históricos. Valoración de competencias y/o servicios objeto de transferencia, así como determinación de los flujos financieros con el Estado en relación a la financiación de la Seguridad Social.*”.

Por consiguiente, habida cuenta de que el precitado artículo 22.8 de la Ley de Territorios Históricos expresa que el Gobierno elevará al parlamento, para su aprobación, el correspondiente proyecto de Ley que incorporará la metodología acordada por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, cabe concluir que, en el caso que nos ocupa, queda plenamente satisfecha la cuestión competencial.

III. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN.

Nos encontramos ante una disposición de carácter general por lo que, *a priori*, deberá de seguirse lo establecido al efectos por la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de elaboración de las Disposiciones de Carácter General. No obstante lo anterior, la mencionada Ley en su artículo 2 establece que aquellas disposiciones de carácter general que tengan establecido en normas con rango de ley (como es el caso de la Ley de Territorios Históricos) un procedimiento de elaboración específico, se elaborarán conforme a éste, sin perjuicio de que la Ley 8/2003 aplique con carácter supletorio.

Por consiguiente, en el caso que nos ocupa, a la hora de abordar la cuestión procedimental en cuanto a la elaboración, habrá de estarse a lo establecido por la Ley de Territorios Históricos y en lo establecido, con carácter supletorio, por la mencionada Ley 8/2003.

Así pues, en este caso concreto el elemento singular y fundamental sobre el que se articula la elaboración radica en la existencia de acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas (a este respecto, artículo 22.8 de la Ley de Territorios Históricos), acuerdo que, como ya se ha

expresado en al comienzo del presente Informe, consta debidamente incorporado al expediente de elaboración del Anteproyecto.

Finalmente, en lo que respecta al resto de informes y requisitos que han de concurrir en la elaboración de disposiciones de carácter general y que, efectivamente, se dan en la elaboración del presente Anteproyecto, con el objetivo de evitar reiteraciones debemos remitirnos de manera expresa a lo manifestado por Informe Jurídico de la Asesoría Jurídica.

IV. CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

En lo que se refiere al contenido material del Anteproyecto resulta necesario remitirnos expresamente a lo contemplado a este respecto por la Memoria aportada al expediente de elaboración a efectos de evitar reiteraciones.

Únicamente cabe resaltar que, como se indica tanto en la referida Memoria como en el Informe de la Asesoría Jurídica del Departamento promotor del Anteproyecto, al que también debemos remitirnos, la metodología recogida en el Anteproyecto mantiene las líneas generales de la estructura contenida en la ahora derogada Ley 2/2007, de 23 de marzo, destacando como principal novedad el nuevo capítulo V dedicado a regular la participación de las entidades locales en los tributos concertados, cuyo contenido es conforme a la normativa vigente relativa a las Entidades Locales, en concreto, y por su especial relevancia, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley 2/2016, de 7 de abril, Ley de Instituciones Locales de Euskadi.

Finalmente, en lo que respecta a la estructura del Anteproyecto detallada en el primer apartado del presente Informe, debe destacarse que la misma es conforme a lo exigido por el artículo 22.8 de la Ley de Territorios Históricos, así como a lo exigido por la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General y por la Orden de 6 de abril de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones.

V. CONCLUSIÓN

A la vista de lo expuesto, cabe concluir que el Anteproyecto informado se ajusta a lo dispuesto en el artículo 22.8 de la Ley de Territorios Históricos, debiéndose elevar al Parlamento para que continúe la tramitación conforme a lo previsto en el artículo 29 de la referida norma.

Este es mi informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.