



**INFORME JURÍDICO RELATIVO AL 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 PERIODO 2022-2026.**

Ref. Tramitagune : DNCG_LEY_33721/21_06

I. INTRODUCCIÓN

El presente informe se emite a solicitud de la Dirección de Recursos Institucionales que instruye el procedimiento electrónico de elaboración de esta disposición de carácter general. A solicitud de la referida dirección, se elabora el informe jurídico por esta asesoría jurídica departamental, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. Establece este artículo que «En todo caso, se emitirá por el servicio jurídico del Departamento que haya instruido el procedimiento un informe jurídico en el que se analice su fundamento objetivo, la adecuación de su contenido a la Ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan».

El anterior precepto ha de ponerse en relación el artículo 6.3 a) del Decreto 69/2021 de 23 de febrero, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento Economía y Hacienda que atribuye a la asesoría jurídica departamental, radicada en la Dirección de Servicios, la realización de las actividades de asesoramiento y asistencia jurídica del Departamento, en aquellos aspectos no asumidos por los restantes órganos del mismo y demás funciones atribuidas a las asesorías departamentales por la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

II. CONSIDERACIONES JURIDICAS

a) Objeto y finalidad. Marco normativo.

El objeto de la iniciativa que examinamos es la aprobación de 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.

El fundamento jurídico de la misma se encuentra en el artículo 42 a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco junto con el Título II 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.

El artículo 42 b) del Estatuto dispone que los ingresos de la Hacienda General del País Vasco estarán constituidos, entre otros, 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»*.

Por su parte, el Título Segundo de la Ley 27/1983, regulador de la Hacienda General del País Vasco y de las Haciendas Forales de los Territorios Históricos, se ocupa en su Segundo Capítulo de la distribución de recursos entre ambas.

Así, su artículo 16 señala que *«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»* y a continuación, el artículo 20.1 prevé que los ingresos derivados de la gestión del Concierto Económico, una vez descontado el cupo a satisfacer al Estado, se distribuirán entre la Hacienda General del País Vasco y las Haciendas Forales de los Territorios Históricos, determinándose las aportaciones que estas últimas hayan de hacer a la primera, de acuerdo con las normas establecidas en dicha ley.

Seguidamente, el artículo 22 determina los principios con arreglo a los cuales se debe proceder a la determinación de las aportaciones que han de efectuar las Diputaciones Forales. El primero de dichos principios señala que *«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»*. A tales efectos, el artículo 28.1 constituye el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, entre cuyas funciones se encuentra la de *«a) Determinar, con arreglo a los principios contenidos en esta Ley, la distribución de los recursos definidos en el artículo 20 de la presente Ley, y en consecuencia, las aportaciones de los Territorios Históricos a la Hacienda General de la Comunidad Autónoma, previstas en el artículo 42.a) del Estatuto de Autonomía»*.

Finalmente, el apartado octavo del artículo 22 dispone lo siguiente:

«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»

Así, referido artículo 29 determina que 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.

La norma que se proyecta, por consiguiente, debe acomodarse al marco jurídico señalado y, en particular, al Acuerdo que, de conformidad al artículo 22.8 de la Ley 27/1983, ha adoptado el Consejo Vasco de Finanzas Públicas en fecha 15 de julio de 2021 y cuya certificación se ha adjuntado al expediente. Dicho Acuerdo, aprobatorio de 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, determina el contenido material del proyecto y obliga al Consejo de Gobierno a aprobarlo como proyecto de Ley en los mismos términos del Acuerdo y a remitirlo al Parlamento para su aprobación mediante el procedimiento de lectura única.

La norma proyectada sustituirá a la 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, que regía hasta la fecha. En efecto, pese a haber concluido el quinquenio 2007-2011, la metodología plasmada en la Ley 2/2007 se ha venido aplicando desde 2012 en virtud de la cláusula de prórroga automática prevista en su Disposición Final, la cual establece que, excepcionalmente, si transcurrido el plazo de vigencia de la metodología no se hubiera promulgado una nueva ley reguladora de la distribución de recursos y determinación de aportaciones para los ejercicios siguientes, la misma sería de aplicación en todos sus términos para el ejercicio 2012 y siguientes.

La elaboración del proyecto de ley que nos ocupa está prevista en la Orden de 24 de febrero de 2021 del Consejero de Economía y Hacienda por la que se aprueba la planificación normativa anual del Departamento de Economía y Hacienda correspondiente a 2021, y como tal incluida en el Plan Anual Normativo de Gobierno para 2021 (apartado 6.1), acordado en Consejo de Gobierno de 13 de abril de 2021, que ha sido objeto de publicación en el portal de transparencia de esta Administración; todo ello de conformidad con el artículo 132 de la Ley 39/2015 y siguiendo la instrucción 8 de las aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno el 12 de diciembre de 2017 sobre la aplicación del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, que han sido publicadas por Resolución 132/2017, de 12 de diciembre, del Director de la Secretaría de Gobierno y de relaciones con el Parlamento.

b) Competencia para proponer su aprobación ante el Consejo de Gobierno y Modelo de Norma.

La competencia del órgano que presenta la iniciativa se fundamenta en el art. 9.1 k) del Decreto 18/2021, 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, que atribuye al Departamento de Economía y Hacienda el área y funciones relacionadas con el «Concierto económico, cupos al estado y aportaciones de los Territorios Históricos».

Por su parte, el artículo 26.8 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, asigna a los Consejeros la competencia de «proponer para su aprobación por el Gobierno proyectos de Ley en materias propias de su competencia». De ahí que el Decreto 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, disponga en su artículo 3.1. que corresponde al Consejero o Consejera de Economía y Hacienda el ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 26 y 28 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, y cuantas le atribuya la legislación vigente en el ámbito de las funciones y áreas de actuación que corresponden al Departamento en virtud del Decreto 18/2020.

Tal como requiere el artículo 22. 8 ya citado, la metodología acordada por el Consejo Vasco de Finanzas habrá de ser incorporada en forma de ley de artículo único para su aprobación por el Parlamento vasco.

c) Contenido de la norma.

El anteproyecto se compone de una exposición de motivos y, de un artículo único aprobatorio del Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas adoptado en fecha 15 de julio de 2021 que establece para el periodo 2022-2026 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. El Acuerdo que incorpora la metodología se recoge como Anexo de la propia Ley; la metodología esta compuesta a su vez por 32 artículos distribuidos en seis capítulos y de una parte final integrada por seis disposiciones adicionales y una disposición final, completándose con 2 anexos (cálculo del coeficiente vertical y capacidad recaudatoria)

La estructura así configurada es conforme a lo señalado por el ya citado artículo 22.8 de la Ley 27/1983, así como por la prevista con carácter general en las Directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones, aprobadas en Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993.

El artículo único viene precedido de la necesaria exposición de motivos exigida por la Ley 7/1981 de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, la cual en su art. 55 establece que *"los anteproyectos de ley irán acompañados de una Exposición de Motivos en la que se expresarán sucintamente aquellos que hubieren dado origen a su elaboración y la finalidad perseguida"*. Se inicia con la mención del título *Exposición de Motivos*, tal como requiere en el caso de los anteproyectos de Ley la Directriz Segunda I; en cuanto a su contenido, en el que se expresan los motivos que darán lugar a su aprobación, los fundamentos jurídicos habilitantes y su incidencia en la normativa en vigor, cumple adecuadamente con los fines previstos en la citada Directriz Segunda.

La metodología recogida en el Anexo mantiene en líneas generales la estructura contenida en la Ley 2/2007, de 23 de marzo a la que la norma proyectada pretende sustituir. Ello es debido a que, tal como señala la Memoria que acompaña al proyecto, se mantiene también en sus grandes líneas el sistema de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones que se ha venido aplicando desde 1985, salvaguardando los principios básicos establecidos entonces, si bien con actualización y revisión de determinados aspectos que explicita la propia Memoria, a la cual nos remitimos.

Cabe señalar que, a diferencia de la vigente Ley 2/2007 que recogía este aspecto en su Disposición Adicional Cuarta, el proyecto correspondiente a este nuevo periodo 2022-2026 introduce un nuevo capítulo V destinado específicamente a regular la participación de las entidades locales en los tributos concertados, fijando en el artículo 20 que el porcentaje mínimo de participación será del 39,23%, en aplicación del artículo 118.5 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

En relación al periodo de vigencia, establecido para los años 2022 a 2026, se ajusta a las previsiones del apartado 8 del artículo 22, que requiere una *«vigencia para períodos mínimos de tres ejercicios presupuestarios, salvo que concurren circunstancias excepcionales a juicio del Consejo, que aconsejen su vigencia para uno y dos ejercicios.»*

d) Tramitación del anteproyecto

La Ley del Parlamento Vasco 8/2003 de 22 de diciembre regula el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, entendiéndose por tales las que, cualquiera que sea la materia sobre la que versen, contengan normas jurídicas que innoven el ordenamiento y entre las que incluye expresamente las que adopten la forma de Ley, como es el caso que nos ocupa.

El artículo 2 de dicha norma señala, en cuanto a su ámbito de aplicación, lo siguiente: *«Esta ley se aplica a las disposiciones de carácter general que elaboran el Gobierno Vasco y la Administración de la Comunidad Autónoma. Aquellas que tengan establecido en normas con rango de ley un procedimiento de elaboración específico se elaborarán conforme a éste, sin perjuicio de la aplicación supletoria de lo establecido en esta ley»*

Estando sin duda ante una disposición de carácter general, se concluye en base a lo anterior que al contar la norma que se proyecta con un procedimiento específico establecido por una norma con rango legal, su elaboración habrá que tener en cuenta e integrar los requerimientos derivados de la Ley 27/1983 ya mencionados (artículo 22.8 en particular), junto con los tramites y procedimiento que resultan de la Ley 8/2003:

Así, al expediente de elaboración se ha adjuntado certificación del Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas de 15 de julio de 2021 que acuerda la metodología de distribución objeto del proyecto de Ley y determina su contenido y la necesidad de su tramitación.

Por su parte, el procedimiento regulado en el Capítulo II de la Ley 8/2003, comienza con la Orden de inicio del Consejero titular del departamento requerida por

el art. 5, en este caso Orden de 16 de julio de 2021 del Consejero de Economía y Hacienda que ha sido elaborada y adjunta al anteproyecto, cumpliendo adecuadamente con los fines previstos.

Con posterioridad, se indica en el art. 6 que *«en el curso de su elaboración se efectuarán los estudios e informes que sean precisos»*. De esta manera, se adjunta Memoria relativa a la elaboración del anteproyecto de 16 de julio de 2021.

Consta igualmente Orden del Consejero de Hacienda y Economía por la que se aprueba con carácter previo el anteproyecto de Ley , tal como exige el art. 7.1 de la Ley 8/2003 de 22 de diciembre.

Con posterioridad el anteproyecto habrá de ser sometido a informe de legalidad por parte del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, de conformidad al art. 5.1 a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y 11 del Decreto 144/2017, de 25 de abril del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. Este último atribuye a dicho Servicio la emisión de informe en los supuestos de anteproyectos de Ley que no estén reservados a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, estando precisamente exceptuados del informe de esta Comisión *«los que establecen 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»*, en virtud de lo dispuesto en el art. 3.1 a) de la Ley 9/2004 de 24 de noviembre de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Por último, se precisa informe de la Oficina de Control Económico, tal como requiere el art. 25 del texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la CAE, aprobado por Decreto Legislativo 2/2017 de 19 de octubre y completada por el Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio de control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública, que somete a control económico-normativo los proyectos de disposición normativa con contenido económico.

Por último, se ha de atender a lo dispuesto en el art. 10.1 de la Ley 8/2003 que, junto con los informes realizados, requiere incorporar al expediente una memoria sucinta de todo el procedimiento en la que se reseñarán los antecedentes, tramites practicados y su resultado.

Cabe señalar que, si bien de conformidad al art. 21 de la Ley 4/2005 de 18 de febrero para la Igualdad de Mujeres y Hombres, con carácter general los proyectos de normas con rango de ley habrán de ir acompañados de Informe de Impacto en función del género, en el caso que nos ocupa no procede tal exigencia puesto que el proyecto de norma se limita a incorporar la metodología de distribución previamente aprobada por el Consejo Vasco de Finanzas, sin que por ello sea posible al gobierno evaluar o introducir consideración alguna en la materia, que por otro lado, debido a su carácter técnico carece de relevancia en cuanto al género. Por idénticos motivos, tampoco es procedente la emisión del informe a que se refiere el Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

En la tramitación de la norma se ha tenido en cuenta lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010, por el que se aprueban las instrucciones de tramitación de Disposiciones de carácter general, así como las Instrucciones sobre la aplicación del Procedimiento de Elaboración de las disposiciones de carácter General, aprobadas en Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2017. De conformidad al mismo, la Orden de inicio y la de aprobación previa se ha hecho pública en el espacio colaborativo de conocimiento compartido denominado Legesarea y en su elaboración se utiliza el Modelo de tramitación de las Disposiciones normativas de carácter general y la aplicación informática desarrollada para la tramitación electrónica de tales disposiciones.

Por último, se habrá de tener igualmente en cuenta las disposiciones en materia de publicidad activa derivadas de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En su art. 7, apartados b) y d) se establece para las administraciones públicas la obligación de publicar información de relevancia jurídica referida a los anteproyectos de ley cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos cuya iniciativa les corresponda y las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, para lo cual habrá de utilizarse la vía habilitada con tal finalidad en el portal Legegunea.

Aun no siendo estrictamente necesario, en consideración a que el proyecto, por imperativo del art. 22.8 de la Ley 27/1983, habrá de revestir la forma de Ley de

artículo único y tramitarse como tal ante el Parlamento, se incorpora el texto del mismo para su aprobación ante el Consejo de Gobierno a través de una propuesta de Acuerdo que ordena asimismo la remisión al Parlamento del proyecto y su expediente de elaboración para ser tramitado de conformidad a los artículos 158 y 160 del Reglamento del Parlamento Vasco.

IV- CONCLUSIONES

De todo lo expuesto puede concluirse la adecuación al ordenamiento jurídico vigente 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 periodo 2022-2026.

Este es el informe que se emite y se somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

GEMA FERNANDEZ TRUEBA
Asesoría Jurídica

Vº Bº
M^a LUZ RUIZ MELENDO
DIRECTORA DE SERVICIOS

