



**INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL BORRADOR DE CONVENIO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI, LA HACIENDA TRIBUTARIA DE NAVARRA Y LAS DIPUTACIONES FORALES DE ÁLAVA, BIZKAIA Y GIPUZKOA PARA EL DESARROLLO DE UN PROYECTO CONSISTENTE EN EL ESTUDIO E IMPLANTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE CONTROL DE LOS SISTEMAS DE FACTURACIÓN Y COBRO-PROYECTO TICKETBAI/TICKETSI-BAI.**

---

97/2018 DDLCN – IL

### **ANTECEDENTES**

Por el Servicio de Política Tributaria de la Dirección de Administración Tributaria del Departamento de Hacienda y Economía, con fecha 7 de noviembre de 2018, se ha solicitado de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el borrador de convenio de referencia.

Junto con la propuesta de convenio, obra en el expediente administrativo la elaboración de sendas memorias económica y justificativa, así como el informe jurídico emitido por la asesoría jurídica departamental, a cuyas acertadas consideraciones nos remitimos, en aras a evitar innecesarias reiteraciones. No se adjunta, sin embargo, la obligada propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por la que se autoriza la suscripción del convenio.

El presente dictamen se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

## OBJETO

El objeto del convenio sometido a nuestra consideración lo constituye la definición del régimen de participación y colaboración de las partes en el desarrollo del proyecto TICKETBAI/TICKETSI-BAI, programa consistente en el estudio y, en su caso, impulso de la implantación con carácter general de instrumentos de control de los sistemas de facturación y cobro. La implantación de dichos instrumentos supondría contar con un sistema regulatorio de obligaciones legales y técnicas, con la finalidad de permitir a la Administración tributaria el control de los ingresos de todas las personas físicas y jurídicas que ejerzan actividades económicas.

La iniciativa tiene su origen en la Comisión de Lucha contra el Fraude Fiscal, órgano creado en virtud de la Resolución 6 del Parlamento Vasco de 26 de septiembre de 2013 y al que se le encomienda la elaboración del Plan Conjunto de lucha contra el Fraude Fiscal que habrá de contar con la participación de los tres Territorios Históricos y el Gobierno Vasco, en el seno del Órgano de Coordinación Tributaria.

Así, tal como se explicita en las Memorias que acompañan al proyecto de convenio y en la propia parte expositiva del mismo, el Plan Conjunto de Lucha contra el Fraude Fiscal del País Vasco del año 2016, en línea con las actuaciones preventivas incluidas en los respectivos Planes de las Diputaciones Forales incluyó, entre las líneas de actuación prioritarias, la puesta en marcha de un proyecto plurianual que permitiera la implantación de sistemas de control de las cajas registradoras en determinados sectores de actividad que son intensivos en el manejo de dinero en efectivo, y ello de acuerdo con las recomendaciones contenidas en el estudio de la OCDE de octubre de 2013 «Supresión electrónica de ventas: una amenaza para los ingresos fiscales» y teniendo en cuenta la experiencia de otros países de nuestro entorno.

Entre las acciones preventivas de los Planes Conjuntos de 2017 y 2018 se reafirma la continuidad de este proyecto especificando que se avanzará en el diseño del mismo y se concretarán, entre otros extremos, la elección de la solución tecnológica que se considere más adecuada y la propuesta de las modificaciones normativas necesarias para su implantación. Asimismo, el Plan Conjunto de Lucha contra el fraude de 2018 prevé el estudio de una estrategia

global que permita, durante los próximos años, extender este tipo de medidas a todas las personas físicas y jurídicas que ejerzan actividades económicas de manera que se garantice la integridad de la información sobre facturación y su transmisión a las Administraciones Tributarias.

Dado que la Hacienda Tributaria de Navarra comparte con el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales la necesidad de aumentar la eficacia y eficiencia en la lucha contra el fraude tributario, las cinco Administraciones constituyeron el 19 de julio de 2016 un grupo de trabajo cuyo primer objetivo consistió en estudiar la posibilidad de implantar instrumentos de control con el alcance inicial al que sea aludido anteriormente. Al mismo tiempo, se acordó que la denominación identificativa del proyecto fuera TICKETBAI/TICKETSI-BAI, marca que ha sido registrada a fin de que las instituciones promotoras del proyecto tengan el derecho exclusivo a la utilización de su signo de identificación.

El desarrollo del proyecto requerirá de diversas actuaciones que han de acometerse de forma conjunta, tanto con recursos propios de las administraciones participantes como de recursos externos, siendo precisamente este proyecto de Convenio el instrumento que regulará la cooperación, colaboración y coordinación entre dichas administraciones para llevar a cabo dichas actuaciones, de conformidad con el art. 3.1 k) de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En lo que se refiere a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y las Diputaciones Forales en particular, 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 dispone ya en su Artículo 2 que «Las relaciones entre las Instituciones Comunes del País Vasco y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos se basarán en los principios de colaboración y solidaridad» y que «En el ejercicio de sus respectivas competencias, las Administraciones del País Vasco actuarán de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación».

## LEGALIDAD

### 1.-Naturaleza jurídica.

Los términos en los que se concreta la colaboración entre las partes suscriptoras han adoptado la forma de los convenios interadministrativos regulados en el artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Capítulo VI del Título Preliminar).

Dispone el párrafo 1 del artículo 47 de la referida Ley que «son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común».

Por su parte, el 47.2 de la misma norma indica que los convenios que suscriban las Administraciones Públicas deberán corresponder a alguno de los tipos que el mismo artículo relaciona, entre los que figura el previsto en el apartado a): «Convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas».

Sin embargo, el segundo párrafo de dicho apartado 2 señala que «quedan excluidos los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se registrarán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos Estatutos de autonomía».

A este respecto el Estatuto de Autonomía del País Vasco establece en su artículo 22.2 que «la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá celebrar convenios con otro Territorio Histórico Foral para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia, siendo necesaria su comunicación a las Cortes Generales» El artículo 2 del mismo Estatuto, bajo la denominación de Territorios Históricos, incluye a Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, así como a Navarra cuando establece el derecho de los citados a formar parte de la Comunidad Autónoma. Por su parte, el párrafo 3 del citado artículo 22 permite también la celebración de acuerdos de cooperación con otras CC.AA. previa autorización de las Cortes Generales.

Dentro del Capítulo XIII, Régimen jurídico de los Convenios y Protocolos Generales, el Decreto 144/2017, en su artículo 55.1 señala que «compete al Gobierno Vasco aprobar la suscripción, novación sustancial, la prórroga, expresa o no, prevista en el articulado y, en su caso, la denuncia de los Convenios entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi con sus organismos autónomos, de éstos últimos entre sí o cualquiera de los anteriores con cualquiera de los siguientes:

*“b) Los entes territoriales estatales, a través de sus órganos de Gobierno, de las Administraciones Públicas y de las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de éstas”.*

A estos efectos, al expediente deberá adjuntarse la correspondiente y omitida propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno recogiendo la autorización del convenio que se acompañara como anexo.

Por su parte, el artículo 50.1 de la Ley 40/2015, referido a los trámites preceptivos para la suscripción de los convenios y sus efectos requiere que, «Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que el convenio acompañe una Memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en esta Ley». Se han acompañado al expediente de este proyecto de convenio sendas memorias

elaboradas por la Dirección de Administración Tributaria y fechadas ambas el 22 de octubre de 2018 con los contenidos señalados.

Debemos recordar que, una vez aprobado en Consejo de Gobierno, y previo a su suscripción, conforme al 63.1.a) del Decreto 144/2017, el convenio deberá ser autorizado por el Parlamento Vasco, de conformidad al artículo 59.1.a) del mismo Decreto y trasladado, en su caso, a las Cortes Generales, por los órganos competentes de Euskadi y de Navarra, de conformidad con el art. 22 del Estatuto de Autonomía. En este sentido, recomendaríamos que las comunicaciones a las que se refiere este párrafo se realizaran simultáneamente y en un solo acto, conforme al artículo 60.2 del citado Decreto 144/2017, y en aplicación de los principios básicos de eficacia y eficiencia.

Posteriormente, dada su afeción a los derechos y obligaciones de la ciudadanía, el convenio habrá de ser publicado en el Boletín Oficial del País Vasco, conforme requiere el artículo 55 del mismo Decreto.

Por último, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el convenio habrá de ser objeto de publicidad activa.

## **2.- Consideraciones jurídicas.**

- a) Capacidad de las partes para la suscripción del convenio específico de colaboración.**

Teniendo en cuenta los objetivos planteados en el borrador del convenio, resulta evidente la capacidad legal de las partes para suscribir el mismo así como la existencia de un fin

común de interés público que vincula a las partes en su formal y expreso deseo de colaboración. En este sentido, las expresiones utilizadas relativas a la personalidad jurídica de las Instituciones convenientes se utilizan adecuadamente en el texto del convenio.

En cuanto a la capacidad de las partes, en lo referente a la Comunidad Autónoma de Euskadi, deriva del sistema foral tradicional del Concierto Económico, reconocido en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía y regulado en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En base a ello, la Ley 3/1989, de 30 de Mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal, en su artículo 16 crea el Órgano de Coordinación Tributaria, entre cuyas funciones el artículo 17.a) señala la de «Impulsar la coordinación y colaboración entre las Diputaciones Forales en el ejercicio de sus competencias tributarias en aras a lograr una mayor eficacia en la gestión tributaria». Este órgano está integrado por tres representantes del Gobierno Vasco y un representante de cada una de las Diputaciones Forales, a los que se unirán otros tres representantes de municipios cuando se trate de adoptar acuerdos en materia de tributación local.

El apartado 3 del citado artículo 16 dispone que «El Departamento de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco asegurará el apoyo técnico y administrativo necesario al Órgano de Coordinación Tributaria para el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas». La mención al Departamento de Hacienda y Finanzas ha de entenderse referida al actual Departamento de Hacienda y Economía en virtud de las funciones y áreas de actuación en materia de administración tributaria y concierto económico atribuidas a este Departamento en el artículo 10.1.h) y j) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

Así, con fundamento en dichas atribuciones, el Órgano de Coordinación Tributaria -en cuyo seno actúa la Comisión de Lucha contra el Fraude Fiscal promotora de esta iniciativa- se encuentra adscrito al Departamento de Hacienda y Economía, de acuerdo con el Decreto

168/2017 de 13 de junio, por la que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Economía (art. 2.3.g). Es por ello que el artículo 14 de dicho Decreto relaciona entre las atribuciones de la Dirección de Administración Tributaria, «el apoyo técnico y administrativo al Órgano de Coordinación Tributaria» (apartado e).

De lo anterior resultaría la competencia del Consejero de Hacienda y Economía para la suscripción del Convenio que nos ocupa, teniendo en cuenta que el citado Decreto de estructura orgánica y funcional en su artículo 3 le confiere el ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 26 y 28 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, y cuantas otras le atribuya la legislación vigente en el ámbito de las funciones y áreas de actuación que corresponden, de conformidad con el Decreto 24/2016, del Lehendakari y no estén adscritas a ningún otro órgano. Además le corresponde la celebración de convenios y el mantenimiento de relaciones con otras Comunidades Autónomas, con los Territorios Históricos, así como con otras entidades públicas en materias objeto de su competencia (artículo 1.3.a). Todo ello una vez que la no remitida Propuesta de Acuerdo que recoja el Convenio para su autorización, autorice también al Consejero para la suscripción del mismo.

#### **b) Consideraciones de fondo.**

Las memorias justificativa y económica que se adjuntan son suficientemente explicativas en cuanto a la importancia del convenio a suscribir. La propuesta de colaboración se juzga razonable y necesaria en el contexto de la lucha contra el fraude fiscal.

El borrador que se somete a nuestra consideración consta de una parte inicial, donde se identifican las partes intervinientes, una parte expositiva -compuesta de ocho apartados-, en la que se señalan la finalidad y fundamento del convenio, y de diez cláusulas.

Tal y como se desprende de la cláusula primera, el convenio tiene el objeto de definir el régimen de participación y colaboración de las partes en el desarrollo del proyecto conjunto del estudio y en su caso impulso de la implantación con carácter general de los instrumentos de control de los sistemas de facturación y cobro.



Se contemplan en el proyecto algunas de las especificaciones a que se refiere el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, identificando los órganos que lo celebran, la competencia que ejerce cada uno de ellos, las obligaciones en las que se concreta la colaboración de las partes, las modalidades de participación y colaboración, las reglas de participación financiera en las actuaciones conjuntas, el establecimiento de una comisión de seguimiento y valoración para el convenio, la naturaleza jurídica administrativa del convenio, la entrada en vigor y el plazo de vigencia, así como las causas de extinción, además de las modificaciones e incumplimientos, la confidencialidad y el sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa para la resolución de las cuestiones litigiosas que no puedan ser resueltas en el seno de la antedicha comisión de seguimiento y valoración.

Analizado el clausulado del convenio, consideramos que el mismo resulta ajustado a derecho.

## **CONCLUSIÓN**

De todo lo expuesto no se puede obtener otra conclusión que no sea la de informar favorablemente el borrador del convenio que nos ocupa, siempre que se redacte e incorpore al expediente administrativo la correspondiente propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno que recoja la autorización al Consejero de Hacienda y Economía para la suscripción del convenio, el cual se acompañará como anexo a la misma.

Este es el dictamen que emito y someto de buen grado a cualquier otro mejor fundado en derecho.