



INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA CUALIFICACIÓN DE LAS Y LOS PROFESIONALES EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD INDUSTRIAL.

Tramit. DNCG_DEC_105451/20_03

El Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley 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.

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 del Decreto 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, 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 artículo primero, se concreta como sigue:

- a) El régimen jurídico del conjunto de conocimientos teóricos y prácticos exigidos para ejecutar actividades de diseño, instalación, mantenimiento, reparación, operación y control de instalaciones y máquinas de seguridad industrial.
- b) Los sistemas de acreditación de dichos conocimientos teóricos y prácticos.
- c) La naturaleza, validez y medios de obtención de los carnés de cualificación.
- d) El régimen de las entidades de formación en el ámbito de la seguridad industrial".

La norma proyectada será de aplicación (art 2) a las personas físicas que tengan la vecindad administrativa en cualquier municipio vasco, a las que ejecuten actividades



de diseño, instalación, mantenimiento, reparación, operación y control de instalaciones y máquinas de seguridad industrial en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y a las entidades de formación que presten sus servicios en el territorio de dicha comunidad.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN INCORPORADA AL EXPEDIENTE

La Ley 8/2004, de 12 de noviembre, de Industria de la Comunidad Autónoma de Euskadi, poniendo de manifiesto el elevado y específico conjunto de conocimientos teóricos y prácticos que deben ostentar quienes operen sobre las instalaciones de seguridad industrial, definía en su artículo 14 como agentes colaboradores tanto a los “profesionales cualificados”, como a las “entidades reconocidas para la formación” de los mismos.

Mediante el Decreto 63/2006, de 14 de marzo, se regularon los carnés de cualificación individual y las empresas autorizadas en materia de seguridad industrial. Tal y como pone de manifiesto la Orden de inicio del expediente, “desde dicha fecha, han sido numerosos e importantes los cambios que han afectado, no tanto al sector regulado, como al propio marco de dicha regulación. Los referidos cambios se han proyectado, principal, pero no exclusivamente sobre el régimen jurídico de la prestación de servicios en el mercado comunitario auspiciada originariamente por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior”.

Por ello, se ha estimado necesario redefinir la figura de los carnés de cualificación, ya que, tras la liberalización emprendida por los poderes reguladores europeos, su anterior función de disciplinar la entrada en el mercado de los profesionales del sector ha quedado desvirtuada. Por ello, deben reevaluarse los carnés de cualificación, fundamentando su existencia en el control y suministro de información sobre el sector que proporcionan.

En dicho marco se tramita la presente norma, cuya finalidad es responder al elevado dinamismo del sector, haciendo más sencilla la acreditación de la capacidad y solvencia técnica para desempeñar determinadas funciones en el ámbito de la seguridad industrial y consolidando una cultura de la profesionalización de las personas que operan en dicho sector.

La norma se presenta a iniciativa conjunta del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente y del Departamento de Educación, al ser la materia educativa otro ámbito fundamental en la que se inserta el decreto objeto de informe, el cual pretende establecer “el régimen jurídico del conjunto de conocimientos teóricos y prácticos exigidos para ejecutar las actividades reguladas en el mismo; los sistemas de acreditación de dichos conocimientos” y “el régimen jurídico de las entidades reconocidas para la formación”. La Ley 1/2013, de 10 de

octubre, de Aprendizaje a lo Largo de la Vida contiene, en este sentido, el eje vertebrador de la regulación jurídica de la materia y el anclaje legal en el que se soporta un gran número de previsiones del Decreto.

En el expresado contexto, desde el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente y el Departamento de Educación, se ha considerado necesario abordar la elaboración de esta nueva disposición reglamentaria. A tal fin, ha incoado el correspondiente expediente, en el que figura como trámite obligatorio la emisión del informe de control económico-normativo por parte de la Oficina de Control Económico.

El expediente se acompaña de un informe de análisis jurídico de la iniciativa (de carácter favorable a la misma) e informe de evaluación del impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas, el cual concluye que “la regulación proyectada no solo reducirá y eliminará cargas innecesarias sino que también articulará una estructura de ordenación jurídica que hará más sencilla la adquisición y acreditación de los conocimientos necesarios para desarrollar determinadas actividades profesionales”.

Consta, asimismo, en el expediente, entre otra documentación, acta del Consejo Vasco de Seguridad Industrial celebrada en sesión de 3 de junio de 2022, en la que se aprueba el proyecto de Decreto por unanimidad de los vocales presentes.

Se ha incorporado también informe de la DACIMA, informe de Emakunde e informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas.

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 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

A) Procedimiento y 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) En cualquier caso, el proyecto ha de ser sometido con carácter previo a su aprobación a informe de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (artículo 3.1.c de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre).

En relación con ello, ha de recordarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.1 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma 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.

A3) Del informe jurídico obrante en el expediente se infiere la competencia de los organismos promotores para acometer la actuación identificada en el encabezamiento, así como su viabilidad jurídica.

B) Texto y contenido

En relación con el texto presentado, no es objeto de este informe realizar una valoración de cuestiones que se separen del control económico-normativo, más aún cuando a lo largo del procedimiento se prevé la emisión dos informes de contenido jurídico.

C) Incidencia organizativa

El Capítulo III del proyecto de Decreto prevé la creación de la Comisión para la cualificación en materia de seguridad industrial, órgano consultivo adscrito al Departamento competente en materia de industria, sin integrarse en su estructura orgánica.

Las referencias a esta comisión en la documentación administrativa que soporta el expediente son escasas y genéricas. Así, la memoria justificativa se limita a mencionar que, “vendrá a sustituir a la comisión paritaria contemplada en el artículo 5 del Decreto 63/2006” y que, “el régimen jurídico del nuevo órgano ha sido formulado en correspondencia con el Consejo Vasco de Seguridad Industrial, y, en atención, allí donde ha sido pertinente, al principio de igualdad de mujeres y hombres y a la necesaria garantía del uso del euskera por parte de las instituciones comunes

de Euskadi". Por su parte, el informe jurídico se limita a reproducir esa misma información, sin realizar un análisis más concreto. Por último, la creación de dicha comisión no se contempla en la memoria económica, por lo que no se ha analizado en el expediente la incidencia económica que tendrá la misma. Esta se limita a mencionar de manera genérica que, "el resto de aspectos del futuro Decreto carecen de impacto en materia hacendística y presupuestaria, y su aplicación únicamente requerirá, en su caso, la mera reorganización de recursos actualmente a disposición del Ejecutivo". No obstante, si bien la comisión actual pretende sustituir a la comisión paritaria del artículo 5 del Decreto 63/2006, tanto las funciones, como los miembros que se prevén en el proyecto de Decreto actual, difieren sustancialmente de la antigua comisión paritaria, lo que merece justificación en el expediente. En consecuencia, se observa lo siguiente:

En primer lugar, se recuerda que la creación de la nueva comisión y supresión de su antecedente, deberá tener el correspondiente reflejo en la estructura orgánica departamental. En este sentido, no se ha previsto en el borrador de decreto analizado disposición final alguna que modifique las referencias a tal comisión en el vigente Decreto 68/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente. Este extremo debe preverse.

En segundo lugar, procede completar el expediente en lo que proceda, a fin de que el órgano competente para la aprobación de la presente norma con incidencia organizativa cuente con toda la información precisa, tanto en relación con los fundamentos que avalan la racionalidad de la creación de la comisión proyectada, como con los datos de carácter económico y presupuestario en orden a valorar el grado de eficiencia asociable, en principio, a la organización propuesta y la previsión del coste anual a asumir y sus fuentes de financiación, con expresión de las concretas partidas presupuestarias que financiarán tales gastos y, en relación con ésta últimas, aquellos objetivos, acciones e indicadores vinculados a la actual propuesta en la memoria del programa presupuestario en el que se inserten tales partidas (y en general, todas aquellas precisiones demandadas en los artículos 42 y 43 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, de 30 de julio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi).

En este sentido, nada se establece en el expediente en relación con la posible percepción de dietas por asistencia y compensaciones por otro tipo de gastos por los miembros de la Comisión para la cualificación en materia de seguridad industrial. A tales gastos les resultará de aplicación el régimen regulado por el Decreto 16/1993, de 2 de febrero, sobre indemnizaciones por razón de servicio.

Conforme a dichas disposiciones, los gastos correspondientes a indemnizaciones pueden ser los siguientes:

a) Dietas (artículo 21 del Decreto 16/1993, de 2 de febrero) por asistencia a órganos colegiados de la Administración. A esta modalidad de indemnizaciones pueden acceder todas aquellas personas cuya pertenencia o participación en el órgano no esté determinada en razón directa del puesto de trabajo ocupado, si bien para ello debe existir autorización expresa mediante acuerdo del Gobierno Vasco, con sujeción a las cuantías y condiciones que por éste se determinen. Nada se establece en el proyecto de Decreto sobre la posible percepción de dietas de los miembros de la comisión.

b) Gastos de viaje (artículo 4 del Decreto 16/1993, de 2 de febrero). A este tipo de indemnización, de conformidad con el citado Decreto, pueden acceder, en principio, de entre los miembros del órgano colegiado, aquéllos que sean personal al servicio de la Administración General de la CAPV, Administración Foral y Local. Para el cobro de dichas indemnizaciones, sin embargo, para aquellas personas que tengan la consideración de altos cargos (en concreto, miembros del Gobierno, Altos Cargos de la Administración, personal de confianza al servicio de la misma y demás cargos directivos de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma Vasca) el fundamento jurídico no es el referido Decreto 16/1993, sino el artículo tercero de la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de retribuciones de altos cargos. En todo caso, independientemente de cuál sea el fundamento jurídico para su percepción, dichos gastos deben efectivamente producirse y justificarse. Nada se prevé sobre los gastos de viaje en el expediente objeto de informe.

c) En cuanto a los gastos de alimentación, este tipo de gastos tienen la misma fundamentación jurídica que los correspondientes a los gastos de viaje. Tampoco se prevén en el expediente objeto de informe.

De cualquier manera, aunque el órgano promotor de esta iniciativa no hace ninguna estimación al respecto, sin embargo, entendemos que, si se observara incidencia económica derivada de la actuación de la Comisión, la misma quedaría recogida y amparada en los créditos de pago establecidos para los departamentos promotores en la Ley 11/2021, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2022. En cualquier caso, la experiencia resultante del funcionamiento de otros órganos de la misma naturaleza que el que se proyecta constituir, pone de relieve que se su potencial incidencia sobre el presupuesto de gastos resulta ser moderada, y, en efecto, de cobertura asumible con las ordinarias dotaciones que para gastos de funcionamiento de la respectiva Dirección gestora recoja habitualmente las leyes de presupuestos.

En cuanto al apoyo administrativo necesario para el funcionamiento de la Comisión, nada se establece en el expediente sobre el posible impacto sobre los recursos humanos o sobre la estructura organizativa de órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Por último, en cuanto a los recursos de material de oficina, impresos... al no indicar nada expresamente sobre ello, entendemos que se hará frente a los mismos, con los medios actualmente existentes en los Departamentos proponentes.

La ausencia de previsión y justificación, en los documentos que soportan el expediente, sobre la idoneidad y pertinencia del nuevo órgano creado, comporta una opinión desfavorable por parte de esta Oficina.

D) De la incidencia económico-presupuestaria

En este apartado se tratan las cuestiones más directamente ligadas con el impacto de la propuesta en los ingresos y gastos previstos y otros aspectos económicos asociados a la misma. El 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 Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, exige para la emisión del informe de control económico normativo, la remisión de una memoria que, entre otras cosas, realice una cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione la entrada en vigor de la norma; determine los modos de financiación de tales gastos; describa los antecedentes y justifique la necesidad de la disposición; describa el programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados; realice una evaluación económica y social de su aplicación y aporte cuantos datos, informes y estudios permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta. Se trata, en definitiva, de que, dentro del proceso de reflexión previo a la aprobación de la norma, se realice una completa evaluación del impacto económico que comporta la regulación pretendida, y ello con objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de economía y eficacia en el gasto público. Y de que se valore también la incidencia económica de la norma en los particulares y en la economía en general, a fin de garantizar su razonabilidad y viabilidad.

Por consiguiente, los contenidos exigidos a la memoria económica deben ser contrastados con la documentación que a este respecto obra en el expediente remitido a esta Oficina de Control Económico.

1) Vertiente del gasto

El artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General establece que, “en el expediente figurará, igualmente, una memoria económica que exprese la estimación del coste a que dé lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración pública, las fuentes y modos de financiación, y cuantos otros aspectos se determinen en la normativa que regule el ejercicio del control económico-normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También evaluará el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general”.

La memoria que obra en el expediente afirma que, “la aplicación de la futura norma no va a requerir de un incremento en las necesidades de crédito” (...) “además en la medida en que la futura regulación se muestra en este punto continuista respecto de la que se aspira a sustituir, no se va a requerir nuevos recursos”.

Y concluye añadiendo que, “el resto de aspectos del futuro Decreto carecen de impacto en materia hacendística y presupuestaria, y su aplicación únicamente requerirá, en su caso, la mera organización de recursos actualmente a disposición del Ejecutivo”. Sin embargo, no especifica nada sobre los posibles gastos derivados de la creación de la Comisión para la cualificación en materia de seguridad industrial a los que hemos hecho referencia en el apartado anterior, especificaciones que deben incluirse en el expediente.

Por su parte, el artículo 11.3 prevé la posible celebración de pruebas de aptitud para que las personas que acrediten conocimientos teóricos y prácticos que no se correspondan con los definidos por la normativa vigente como propios de la cualificación puedan acceder a la misma. A este respecto, el apartado quinto de dicho artículo 11 establece que serán las disposiciones de desarrollo del proyecto de decreto que se informa, las que definirán el marco jurídico de las pruebas de aptitud, correspondiendo a la autoridad competente en materia de seguridad industrial la supervisión de las mismas. Nada se establece en la memoria económica sobre el posible coste que se derivará de la convocatoria, celebración y resolución de dichas pruebas de aptitud. Tampoco se cuantifican previsiones sobre la celebración de las mismas.

2) Vertiente del ingreso

La memoria económica del expediente pone de manifiesto que el proyecto de Decreto tendrá “un impacto directo a nivel de ingresos de derecho público, en cuanto constituye requisito para la obtención de un carné de cualificación abonar los conceptos en materia de tasa que conforme a la legislación tributaria correspondiesen (art. 8 f del Borrador; véase art. 115.2 del Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, de aprobación del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco)”.

Se recuerda que, en virtud del artículo 42.1 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, la memoria económica deberá contener la “cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione su entrada en vigor (...)”.

La memoria no cuantifica dichos ingresos por lo que no cumple con las exigencias del mencionado Decreto 464/1995. Más aun teniendo en cuenta que el proyecto que se informa viene a derogar el anterior Decreto 63/2006, de 14 de marzo, en virtud de la cual dicha tasa por acreditaciones de profesionales ya resultaba operativa, lo que constituye un claro antecedente que ayuda a la cuantificación de la incidencia económica que supondrá este nuevo decreto, cuantificación que no se ha efectuado.

En consecuencia, la información relativa al impacto del proyecto en la vertiente de ingresos proporcionada es demasiado genérica, lo que impide a esta Oficina realizar un análisis más exhaustivo.

3) Impacto económico para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general

En virtud de la memoria económica “el proyecto ahondará en la simplificación administrativa por medio de la reducción de cargas, impulsará la tramitación telemática de los procedimientos administrativos, profundizará en la homogeneización y normalización de la producción documental y, en fin, contribuirá previsiblemente a dotar de una mayor sistematicidad a la ordenación jurídica de este sector del tráfico administrativo, facilitando con ello la actuación y toma de decisiones de los operadores afectados” (...) “la eventual entrada en vigor del Decreto no va a suponer ningún coste ni para el resto de Administraciones Públicas ni para los particulares, en razón de que la misma no altera ni modifica sustantivamente el régimen de obligaciones, requisitos o cargas que les resultan exigibles conforme al Derecho vigente, sino que antes bien se orienta fundamentalmente a su mera racionalización”.

No menciona el expediente si el impulso de la tramitación telemática y la normalización documental pretendida generará algún tipo de coste para la Administración actuante.

Siendo lo expuesto cuanto cabe referir en relación con el expediente tramitado, se emite el presente informe, con las consideraciones en él recogidas, para su incorporación al expediente tramitado.