



INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO DE IMPULSO A LA EDUCACIÓN AMBIENTAL PARA LA SOSTENIBILIDAD EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

-Tramitagune- DNCG_DEC_4118/21_05

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.

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) 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 tenor literal, pretende el impulso, fortalecimiento y consolidación de la educación ambiental para la sostenibilidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco, para posibilitar la consecución de la transición de nuestras formas de vida hacia una nueva cultura de la sostenibilidad. Para conseguir tal objetivo, el

Donostia - San Sebastián, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ

tel. 945 01 89 78 – Fax 945 01 90 20 – e-mail Hac-Oce@ej-gv.eus



decreto crea elementos de carácter orgánico e impulsa actividades de promoción de la sostenibilidad.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA

Según se indica en la documentación incorporada al expediente, la Agenda Educativa para la Sostenibilidad 2030 pretende constituirse en el instrumento del Gobierno Vasco para promover la implicación de los centros educativos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y el reconocimiento como centro Educativo Sostenible. Así se reconocerán acciones y trayectorias que ejemplifiquen esta implicación social de los centros escolares en la mejora de la sostenibilidad.

Por otro lado, la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi señala en su artículo 87, apartados 2 y 3 que las administraciones públicas impulsarán la educación y la sensibilización ambiental en todos los sectores sociales mediante actuaciones que difundan y extiendan en la ciudadanía y en el conjunto de las instituciones conocimientos, información, actitudes, valores, comportamientos y habilidades encaminadas a la mejora ambiental.

Con tal finalidad, la Comunidad Autónoma del País Vasco, en coordinación con otras administraciones públicas, elaborará programas de actuación en materia de educación y sensibilización ambiental con objetivos específicos y medidas concretas para alcanzarlos. En ese sentido, la creación de un ecosistema de intercambio de expertos y buenas prácticas que facilite el desarrollo de capacidades, active comunidades de conocimiento, y, en definitiva, coadyuve en la construcción de la capacitación (capacidades sociales, generales y específicas), es un factor clave para impulsar la educación ambiental para la sostenibilidad en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este es, a juicio del Departamento promotor de la iniciativa, el objetivo prioritario que se persigue con la publicación del Decreto: facilitar la activación de vías para el desarrollo de nuevos modelos de calidad organizativa y educativa orientados a la sostenibilidad, así como reforzar las políticas de educación ambiental para la sostenibilidad avanzando en la corresponsabilidad de la ciudadanía en la protección y conservación del medio ambiente, promoviendo, coordinando y llevando a cabo la ejecución de acciones colaborativas en el ámbito de la educación para la sostenibilidad y poniendo el foco en promover una acción transformadora eco social.

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 15 de marzo de 2022 se aprobó la publicación del Plan Anual Normativo correspondiente al año 2022. En dicho Plan, entre los proyectos asignados al Departamento de Desarrollo Económico Sostenibilidad y Medio Ambiente, figura el proyecto de decreto de regulación del impulso a la educación para la sostenibilidad en la CAE (4.21.), actualmente en tramitación.

Resultando preceptiva en la elaboración de la citada disposición la intervención de esta Oficina, se ha puesto a disposición de la misma para la sustanciación del trámite de control económico-normativo previo, la documentación correspondiente a través de Tramitagune.

III ANÁLISIS

Examinada la documentación remitida, se considera que la misma se acomoda formalmente a las previsiones de los artículos 42 y 43 (documentación a efectos del control en su modalidad económico-administrativa) 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 con ella, esta Oficina, materializa 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, subrayando que el referido control abarcará, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

A) Procedimiento y tramitación

1) De la documentación remitida se desprende que, en el procedimiento de elaboración del proyecto objeto de análisis, se han cumplimentado razonablemente hasta la fecha los requisitos que para la elaboración de las disposiciones de carácter general exige la Ley 8/2003, de 22 de diciembre (aplicable conforme a la disposición transitoria de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General).

2) Del informe jurídico departamental así como del informe de legalidad, incorporados en el expediente, se infiere la competencia del órgano promotor

para acometer la actuación identificada en el encabezamiento, así como su viabilidad jurídica.

3) No obstante lo anterior, se comparte la observación, ya manifestada por otras instancias en el expediente, en relación con la necesaria participación en la elaboración de esta norma del Departamento de Educación. El proyecto contiene aspectos educativos que deberían ser analizados por el Departamento competente en la materia y su opinión al respecto quedar plasmada en el expediente. Si tal como manifiesta el órgano promotor de la iniciativa, se ha solicitado informe departamental a Educación sin que haya sido aportado hasta la fecha, podría, quizá, dejarse constancia en el expediente de las reuniones mantenidas con dicho Departamento de Educación (a las que se alude en la memoria sucinta) mediante la incorporación del acta de las mismas.

B) Incidencia organizativa

La incidencia del proyecto en este aspecto supone la configuración de un dispositivo organizativo preciso para su operatividad, que comporta la creación de:

- El Centro de Innovación, Capacitación y Gestión del Conocimiento en Educación Ambiental para la Sostenibilidad.
- El Órgano gestor del proceso de reconocimiento del sello "centro educativo sostenible"
- La Comisión evaluadora del reconocimiento del sello "centro educativo sostenible"

La incidencia organizativa se circunscribe a la estructura de la Administración General de la Comunidad Autónoma sin afectar a ninguna de las entidades encuadradas en el sector público vinculado a la misma.

El apartado 10 de Plan de Actuación para los órganos colegiados de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su Administración Institucional, aprobado por Acuerdo de Consejo de 7 de julio de 2020, determina que la creación de órganos colegiados responderá a la constatación de que los mecanismos de coordinación y de colaboración interinstitucionales o público privados no resultan efectivos. El expediente ha de contener, según el citado Plan, una memoria justificativa de la creación del órgano colegiado que deberá recoger, entre otros aspectos:

– La justificación de la necesidad y oportunidad de la creación del órgano colegiado y de la inexistencia de otras vías, instrumentos, mecanismos y/o fórmulas de trabajo y coordinación para lograr los objetivos y ejecutar las funciones previstas, así como la justificación de la inexistencia de duplicidades en las funciones asignadas. También debe contener una explícita referencia a la existencia de otros órganos colegiados en esa área de actuación y en qué medida completa el escenario de órganos colegiados. Con carácter general se evitará la creación de órganos colegiados interdepartamentales.

– La justificación de la composición del órgano colegiado, tanto en los tipos de representación como en las organizaciones concretas representadas, así como del número de miembros de cada una de ellas y los criterios para la designación de los mismos y de la persona titular de su presidencia. Con carácter general se habría de limitar su composición a las personas que desempeñen las funciones que sean objeto de coordinación, de consulta o participativas, recurriéndose al asesoramiento o colaboración de otras personas cuando se traten cuestiones que así lo requieran, sin necesidad de que sean miembros permanentes del órgano colegiado.

Estos aspectos quedan sin justificar suficientemente en el expediente. La memoria departamental emitida tras el informe jurídico se limita a señalar que *"No existen espacios formales de coordinación en el ámbito de la educación para la sostenibilidad"*, lo cual no justifica que sea precisamente, mediante la creación de diversos órganos colegiados la forma de implementar tal coordinación.

En relación con la creación del Centro de Innovación, Capacitación y Gestión del Conocimiento en Educación Ambiental para la Sostenibilidad, este parece articularse como un foro de encuentro y una fórmula de coordinación entre Departamentos con competencias en materia de educación ambiental. No queda justificada la inexistencia de otras vías, instrumentos, mecanismos y/o fórmulas de trabajo y coordinación para lograr los objetivos y ejecutar las funciones previstas.

En relación con el Órgano gestor del proceso de reconocimiento del sello "centro educativo sostenible" se propone que sus atribuciones sean asumidas por órganos ya existentes del propio departamento. Funciones tales como aprobar las bases de las convocatorias anuales para la obtención del sello "centro educativo sostenible" o resolver tales convocatorias son funciones de carácter ejecutivo, impropias de un órgano colegiado, propias de los o las titulares del departamento, viceconsejerías o direcciones.

Por su parte, la Comisión Evaluadora se configura un órgano de carácter técnico, que se deberá constituir para cada convocatoria, y en cuya composición se podría contar con personal de otros departamentos o incluso expertos exteriores. La identidad de sus miembros debe darse a conocer con anterioridad al inicio del proceso de evaluación, a fin de garantizarse la efectividad del derecho de recusación – art. 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La asunción de funciones por el propio Departamento así como la constitución de la Comisión Evaluadora con carácter no permanente estaría en línea con lo indicado en el Plan de Actuación para los órganos colegiados de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su Administración Institucional. Dicho Plan insta a los Departamento a una reflexión sobre la permanencia de los órganos colegiados sobre la base de la voluntad del Parlamento Vasco de establecer de manera obligatoria la elaboración de un informe en el que se recogerá, entre otros, *"propuesta, en su caso, de simplificación de la estructura de órganos colegiados existente, para lo que se dictarán los reglamentos necesarios para la fusión o supresión de los mismos"*. El propio Plan incluye una reflexión dirigida a la posible disminución de los órganos colegiados, al menos en las áreas de actuación de salud, educación, euskera, medio ambiente y seguridad y de los participativos en el área de actuación de inmigración y cooperación para el desarrollo y trabajo y empleo.

En este sentido cabe recordar que, el artículo 18 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco recoge la posibilidad de creación de órganos consultivos para el ejercicio de funciones consultivas o de participación, que tendrán atribuidas funciones de propuesta, asesoramiento, seguimiento o control. Esta previsión hace necesario eliminar, de entre las funciones de los ya citados órganos a crear por el decreto en tramitación, aquellas que tengan carácter ejecutivo y que deberían ser asumidas por los propios órganos de los departamentos implicados.

Además de estos órganos, el decreto crea el Directorio de Centros Educativos sostenibles y el Registro de entidades colaboradoras en el ámbito de la educación ambiental para la sostenibilidad de la CAPV.

El Directorio se configura como una guía pública donde aparecen los centros que han obtenido el sello "centro educativo sostenible". Si bien el proyecto no lo indica, parece que la propia administración ambiental, de oficio, nutre la guía de los datos de tales centros sin que estos deban aportar documentación alguna.

En relación con el Registro de Entidades Colaboradoras en el Ámbito de la Educación Ambiental para la sostenibilidad de la CAE, el Decreto se limita a disponer su creación (art. 13. 1) sin llegar a regular su funcionamiento: información que contendrá de cada entidad inscrita, documentación necesaria a remitir por la entidad interesada, procedimiento de inscripción y efectos de la misma etc., lo que hace suponer que este registro precisa, para su puesta en marcha, del posterior desarrollo reglamentario.

Por último, en relación con las disposiciones relativas a la conferencia anual de educación ambiental para la sostenibilidad, llama la atención que se contemplen en una norma con rango de decreto aspectos tales como el día concreto de su celebración anual, los premios a entregar o el desarrollo de la misma. Se recuerda que un cambio en alguna de estas previsiones (por ejemplo, la imposibilidad de hacer coincidir la celebración de la conferencia con el día mundial del medio ambiente) obligaría a modificar el decreto, con la consiguiente tramitación administrativa.

C) Incidencia económico-presupuestaria

En este apartado se tratarán las cuestiones más directamente ligadas con el impacto del proyecto en los ingresos y gastos previstos, en otros aspectos económicos y en sus normas con repercusión económico-organizativa. 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:

En la vertiente del gasto cabe indicar que, según la documentación integrante del expediente remitido, el proyecto normativo examinado comporta la creación de obligaciones económicas directas para la Administración General de la Comunidad Autónoma. A estos efectos, los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del Euskadi para el ejercicio 2022, en el programa presupuestario 4421 "Protección del Medio Ambiente" recogen un crédito de pago de 600.000.-€ para el citado ejercicio 2022, correspondientes a la FASE I del despliegue de los siguientes proyectos:

- Centro de Innovación, Capacitación y Gestión de Conocimiento en Educación Ambiental para la Sostenibilidad

Evaluación de necesidades-Imagen corporativa

Prototipado base

Desarrollo Punto Focal (Innovación, Mentoring, Comunidades de conocimiento, intercambio de expertos, buenas prácticas). Fase I

Adecuación espacios y mobiliario Infraestructuras satélites (Ingurugelak+Ekoetxeak). Fase I.

- Canal Digital en Educación Ambiental para la Sostenibilidad

Evaluación de necesidades-Imagen corporativa

Prototipado base

WEB canal educación para la sostenibilidad (diseño). Fase I.

Desarrollo kit herramientas digitales en línea (boletines, seminarios, talleres, webinars, podcats,,quizzes..). Fase I

-Canal analítico y de difusión-Difusión data channel

Evaluación de necesidades-Imagen corporativa

Prototipado base

WEB canal difusión data channel (diseño). Fase I

Desarrollo ETL-Banco de Datos. Fase I

Para los ejercicios 2023 y 2024, el departamento proponente habilitará los correspondientes créditos de pago y compromiso por un importe global de 1.200.000€ para el desarrollo de la FASE II de los citados proyectos, con los siguientes contenidos funcionales:

- Centro de Innovación, Capacitación y Gestión de Conocimiento en Educación Ambiental para la Sostenibilidad.

Desarrollo Punto Focal (Innovación, Mentoring, Comunidades de

conocimiento, intercambio de expertos, buenas prácticas). Fase II

Adecuación espacios y mobiliario Infraestructuras satélites (Ingurugelak+Ekoetxeak). Fase II

Desarrollo de kit herramientas de capacitación

Desarrollo de kit Herramientas de e-learning

Servicio consultivo Gestión Conocimiento

- Canal Digital en Educación Ambiental para la Sostenibilidad

WEB canal educación para la sostenibilidad. Fase II

Desarrollo kit herramientas digitales en línea (boletines, seminarios, talleres, webinars, podcats,,quizzes..). Fase II.

Desarrollo gestión contenidos innovación, capacitación, comunidades de conocimiento y salas de innovación, capacitación y networking

Desarrollo gestión y participación redes sociales y comunidades de conocimiento

- Canal analítico y de difusión-Difusión data channel

WEB canal difusión data channel. Fase II

Desarrollo ETL-Banco de Datos. Fase II

Desarrollo Sistema de Explotación Dinámica

Desarrollo Sistema Analítico

Desarrollo canales de difusión (Comunidad Educativa (ámbitos formal, no formal e informal), Entidades Colaboradoras y Ciudadanía)

En relación con los medios humanos y materiales precisos para la puesta en funcionamiento de la norma, la memoria económica prevé utilizar los recursos ya existentes, tanto en la propia Viceconsejería de Sostenibilidad Ambiental como en los agentes implicados, y no precisará de ninguna reestructuración en la organización de los servicios de la misma. El trabajo será atendido con los medios y personal de la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático.

Caso de que se precisen cambios funcionales que requirieran algún proceso de readscripción o si en algún momento se precisara de la creación o amortización de alguna plaza, se deberá seguirse el procedimiento establecido para ello, recordando que la creación de nuevas dotaciones de personal deben contar siempre con la adecuada financiación (existencia previa de crédito adecuado y suficiente) e ir inexorablemente acompañadas del previo informe favorable del órgano competente en materia de función pública y de control económico por parte de esta Oficina. En este sentido, se recuerda que el artículo 18.4 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, determina que, salvo justificación razonada en el expediente de tramitación de la norma de creación del órgano colegiado, el apoyo administrativo y a la gestión del órgano colegiado se realizará con los medios humanos y materiales existentes en el departamento o departamentos de la Administración general o entidad al que se adscribe.

En relación con los gastos por asistencia a las sesiones de los órganos colegiados que se crean, indicar que, la asistencia, puede originar la percepción de dietas para aquellos miembros cuya pertenencia o participación en el órgano no esté determinada en razón directa del puesto de trabajo ocupado, si bien para ello deberá existir autorización expresa mediante Acuerdo del Gobierno Vasco, con sujeción a las cuantías y condiciones que por éste se determinen, de conformidad con lo establecido por los artículos

20 y 21 del Decreto 16/1993, de 2 de febrero, sobre indemnizaciones por razón de servicio.

En relación con las indemnizaciones por gastos de alimentación y gastos de viaje, éstas se pueden percibir por todos los miembros, si bien deben producirse efectivamente y justificarse adecuadamente. Para el personal de la Administración General esta indemnización encuentra fundamento en el Decreto 16/1993, ya citado, el cual también resulta de aplicación supletoria para el personal ajeno a la Administración, en base a la cláusula residual contenida en el artículo 1.4 del meritado Decreto.

Por el contrario, para aquellas personas miembros del Consejo que tengan la consideración de altos cargos, el fundamento jurídico para la percepción de indemnizaciones no es el artículo 4 del Decreto 16/1993, sino el artículo tercero de la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de retribuciones de altos cargos (*Los miembros del Gobierno, Altos Cargos de la Administración y, en su caso, el personal de confianza o eventual tendrán derecho a ser resarcidos de cuantos gastos se vean obligados a realizar por razón del servicio, previa justificación de los mismos*). Además de lo anterior, cabe recalcar que en relación con los gastos de alimentación que, si bien este tipo de gastos tienen la misma fundamentación jurídica que los correspondientes a los gastos de viaje, la única salvedad es que los altos cargos no tendrían la limitación cuantitativa del gasto, que sí afectaría al resto de miembros de los órganos.

En relación con el ámbito subvencional la memoria señala que no está prevista ningún tipo de ayuda o subvención específica en relación con la aplicación directa del proyecto en tramitación "*distintos a las ya existentes en las líneas de ayuda establecidas por la Administración para promover mejoras y para promover proyectos encaminados a fomento de la mejora para poder acogerse a las subvenciones propias y ajenas y bonificaciones fiscales correspondientes*". Se desconoce a qué líneas de ayudas en concreto se refiere la citada memoria económica.

2) Vertiente del ingreso

Por lo que hace referencia a la vertiente de ingresos, no se prevé incidencia económica alguna

Impacto económico para los particulares

La memoria económica no prevé costes adicionales para particulares.

Impacto económico para otras Administraciones públicas y la economía general

El expediente señala que no se prevén coates adicionales para otras administraciones públicas ni para la economía en general.

Impacto para el apoyo de personas emprendedoras y la pequeña empresa

De la regulación establecida en el decreto no se derivan actuaciones específicas para el apoyo a personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco.

Señalado todo lo anterior, se da traslado del presente informe para su inclusión en el expediente del decreto proyectado, a los efectos de proseguir con su tramitación.

AZO

VºBº

JLZ