



INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA Y REGULA EL SISTEMA INTERNO DE INFORMACIÓN DE INFRACCIONES NORMATIVAS Y DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS INFORMANTES EN EL MARCO DEL SECTOR PÚBLICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI

-Tramitagune – DNCG\_DEC\_2286/23\_04

El texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado mediante Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, 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 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 referenciado en el encabezamiento que pretende, según su artículo 1, la constitución del *Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes en el marco del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en los términos previstos en el Título II de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y lucha contra la corrupción.*



## II. ANÁLISIS.

Examinada la documentación remitida, se considera que la misma se acomoda, al menos formalmente, 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.

Por la razones que constan en el expediente, éste se está tramitando por el procedimiento de urgencia, por lo que en la elaboración del presente informe nos limitaremos a apuntar de forma esquemática aquellas cuestiones fundamentales sobre las que hemos de pronunciarnos.

### A) INCIDENCIA ORGANIZATIVA

Es evidente la incidencia del decreto en la vertiente organizativa dada la proyectada creación de un nuevo órgano en el ámbito de la Administración General de la CAE, el “Responsable del sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de los informantes”, órgano que, sin integrarse en su estructura jerárquica, se adscribe al Departamento de Gobernanza y Autogobierno.

#### 1) La creación del órgano.

En efecto, mediante la Disposición final primera del proyecto, se procura la modificación 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, para adicionar un nuevo apartado p) a su artículo 2 con el siguiente texto:

*Artículo 2.– Estructura general del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno*

*2.– Están adscritos o vinculados al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, en los términos que establecen sus normas de creación, los siguientes órganos:*

*p) La persona Responsable del Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes, sin integrarse en su estructura, en el ejercicio de sus funciones con plena autonomía jerárquica y funcional, conforme se establece en el artículo 16 del Decreto XX/2023, de XX de xxxxxx, por el que se crea y regula el Sistema interno de información de*

*infracciones normativas y de protección de las personas informantes en el marco del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*

El artículo 16 del proyecto de decreto pone al frente del “Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes” que crea y regula, un nuevo órgano denominado *Responsable del Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes* órgano que, por su configuración es uno de los denominados como “Administración independiente” regulados en el artículo 10 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco<sup>1</sup>.

Debe señalarse, en primer lugar, que aunque el decreto proyectado pretende dar cumplimiento a lo exigido por la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019 y por la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (BOE nº 44, de 21 de febrero) –en adelante, Ley 2/2023-, no es requisito exigido por la referida normativa la creación de un órgano específico que desempeñe las funciones del responsable del Sistema interno de información, exigiéndose únicamente que desarrolle sus funciones de forma independiente y autónoma (artículo 8 Ley 2/2023).

2) Diseño del Sistema Interno de infracciones normativas y de protección de las personas informantes en el ámbito del Sector Público de la CAE.

En cuanto al diseño que el decreto proyectado realiza del *Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes* (en adelante, Sistema interno), se ha optado por crear un único sistema que comprende todas las organizaciones y entidades del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Sector integrado por todas las entidades que se relacionan en los artículos 8, 9 y 10 de la Ley 3/2022, del Sector Público Vasco).

Este diseño plantea como primera cuestión su adecuación a lo dispuesto en la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión y en la Ley 2/2023, dada su trascendencia en la estructura

---

<sup>1</sup> Artículo 10. Administración independiente

1.- Excepcionalmente se podrán crear y atribuir funciones decisorias a órganos unipersonales o colegiados, o a entidades bajo las figuras de organismos autónomos, entes públicos de derecho privado o consorcios, que se considerarán como administración independiente, integradas en el sector público de la Comunidad Autónoma, cuando el ejercicio de sus funciones requiera de independencia o de una especial autonomía respecto de la Administración general e institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi o, en su caso, de las entidades integradas.

organizativa del Sistema interno de información que se cree y, por ende, en su incidencia económica.

No debe olvidarse, sin embargo, la potestad de autoorganización que posee la Comunidad Autónoma de Euskadi, de acuerdo al artículo 10.2 de su Estatuto de Autonomía. Como nos recuerda la STC 77/2017, de 21 de junio (RTC 2017, 77) , FJ 4, “la potestad de autoorganización’ de la comunidad autónoma (STC 204/1992, FJ 5) supone la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran la respectiva administración autonómica o dependen de ella que la doctrina ha identificado con la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno, esto es, de decidir cómo organizar el desempeño de sus propias competencias. Resulta de lo anterior que la Comunidad Autónoma puede ‘conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo’ (STC 165/1986, de 18 de diciembre, FJ 6), creando los departamentos o unidades que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas.

En este sentido, compartimos el criterio señalado por el Consejo Económico y Social vasco, en su dictamen 9/23 que consta en el presente expediente, *“con la constitución de un único sistema interno común que abarque la totalidad de las organizaciones que forman parte del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, además de responder al principio contemplado en la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público, de organización en base al criterio de economía y adecuada asignación de medios a los objetivos institucionales, se pretende dar un adecuado cumplimiento en la CAE a la previsión de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, considerando que la concentración de la totalidad del esquema organizativo autonómico en un único canal interno de información atribuirá a este novedoso sistema de nueva implantación en nuestro ámbito y a sus mecanismos de gestión e investigación, así como a la persona Responsable del Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes, el máximo nivel de reconocimiento administrativo y social.”*

Además, con este sistema único y centralizado, pueden garantizarse mejor las características de confianza, imparcialidad, confidencialidad de la identidad y protección a la indemnidad de las personas informantes, así como la eficiencia en la gestión e investigación de las informaciones recibidas.

En cualquier caso, y dada la ausencia de análisis jurídico específico del expediente y teniendo en cuenta que no corresponde a esta Oficina emitir un juicio jurídico específico al respecto, habrá que estar a lo que al respecto concluya la Comisión Jurídica Asesora en su dictamen.

### 3) Relación del sistema interno y externo.

Otra cuestión que resulta destacable desde el punto de vista organizativo es la ausencia en el expediente de cualquier referencia al completo diseño del Sistema de información del que se pretende dotar al Sector Público Vasco (Sector Público entendido en los términos recogidos en el artículo 4 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, que ha comprender en consecuencia a la administración foral y local y sus correspondientes sectores públicos). En este sentido, nada se recoge en el expediente sobre la previsible (aunque no necesaria según lo establecido en la Ley 2/2023) creación de una Autoridad independiente de Protección del Informante cuyo ámbito de aplicación se extendería a todo el Sector Público Vasco, además del sector privado cuando el incumplimiento se circunscriba al ámbito territorial de la CAE (artículo 24.2 Ley 2/2023).

Salvo que se tuviera la previsión de no crear la Autoridad independiente de Protección del Informante de Euskadi (en cuyo caso, podría atribuirse su cometido a la Autoridad Independiente de Protección de Informante del Estado mediante la suscripción de un convenio), la definición y evaluación del completo entramado institucional de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas, exigiría que el expediente aportara la información sobre las previsiones que se manejan sobre la naturaleza y dimensión del futuro canal externo de información mediante la creación de una autoridad independiente, autoridad que únicamente es aludida en preámbulo del proyecto de decreto. Conocer las previsiones del departamento promotor al respecto es indispensable para conocer el diseño y dimensión del conjunto del entramado organizativo que se pretende crear para atender los requerimientos de la directiva de la UE y de la norma básica estatal.

Entendemos que debe ofrecerse al Consejo de Gobierno, que ha de aprobar la norma proyectada, información detallada en relación con el diseño completo del sistema interno y externo de información que se está valorando a efectos de que éste pueda evaluar la completa trascendencia organizativa y económica del conjunto, esto es, el impacto global que el cumplimiento del mandato normativo de protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción va a comportar en nuestro ámbito, ofreciendo una visión global y completa de los distintos instrumentos que van a ponerse en marcha para la consecución de los objetivos marcados. Y es que el diseño que realice, en su caso, del canal externo de información ha de ser coherente y su dimensionamiento adecuado a lo que se disponga en relación con el sistema interno de información, teniendo en cuenta, además, que la definición del entramado organizativo ha de estar presidido por los principios de economía, eficacia y eficiencia en el gasto público.

## B) INCIDENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA

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.

Por su parte, el artículo 43, que se refiere al control económico-normativo en su modalidad económico-organizativa, requiere, además de la documentación exigida por el artículo anterior, justificación de la necesidad o idoneidad de creación del órgano, o en su caso, de su modificación y reestructuración, a efectos del cumplimiento de los programas económico-presupuestarios que vaya a ejecutar, o en los que se integre; previsión de los recursos humanos utilizados, con descripción de sus retribuciones y costes, así como de los medios materiales afectados con distinción entre los que supongan gasto corriente o de capital; y estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios, acompañado, en su caso, del correspondiente plan económico a cuatro años.

Se trata, en definitiva, de que, dentro del proceso de reflexión previo a la aprobación de la norma, se realice una completa evaluación del gasto público que comporta la regulación pretendida, y ello con objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de economía y eficacia en el gasto público.

En relación con la potencial incidencia que las previsiones del proyecto pudieran tener en la vertiente del gasto para los presupuestos generales de la CAE, de los datos ofrecidos por la memoria económica del expediente se desprende que el principal impacto económico vendrá ocasionado por la necesidad de dotar al nuevo órgano de recursos humanos y materiales para atender de forma adecuada el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación del decreto.

La memoria económica estima en 5 las nuevas dotaciones de personal que serán precisas para la puesta en marcha del nuevo órgano con la siguiente configuración de los nuevos puestos de trabajo a crear y su correspondiente coste:

| PUESTO   | DOTACIÓN | NIVEL      | RETRIBUCIÓN | SEGURIDAD SOCIAL | TOTAL         |
|--|----------|------------|-------------|------------------|---------------|
| Responsable del Sistema interno                    |          | Director/a | 77.928,90 € | 13.486,50 €      | 91.415,40 €   |
| Técnico/a Superior Responsable del Sistema interno | 1        | I-A        | 71.060,88 € | 13.486,50 €      | 84.547,38 €   |
| Técnico/a Superior Responsable de Investigación    | 1        | I-A        | 71.060,88 € | 13.486,50 €      | 84.547,38 €   |
| Técnico/a Superior Informática                     | 1        | II-A       | 65.707,14 € | 13.486,50 €      | 79.193,64 €   |
| Administrativo/a de gestión                        | 1        | V-C        | 35.079,84 € | 8.769,96 €       | 43.849,80 €   |
| TOTAL ANUAL CAPÍTULO I                             |          |            |             |                  | 383.553,60.-€ |

No contiene sin embargo la memoria noticia alguna de las prospecciones realizadas que avalen la necesidad de tal número de trabajadores y desde la misma creación del órgano. Debe tenerse en cuenta se trata de un nuevo sistema a implantar en el ámbito de la CAE por lo que resulta muy probable su inicial desconocimiento por parte de los posibles interesados en acudir al nuevo cauce de información y, consecuentemente, una puesta en marcha limitada y, en su caso, un paulatino incremento del volumen de trabajo que deba atender.

Por ello, entendemos que sería recomendable, en su caso, comenzar con la creación y consiguiente dotación del puesto de Responsable del Sistema interno de información y dejar la creación y dotación de un mayor número de puestos de trabajo para una fase posterior en la que se consolide el funcionamiento del órgano y se acredite de forma fehaciente su necesidad. Así lo recomienda también el informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales, informe que, aunque valora positivamente la opción por un único Sistema interno de información, recomienda que *"su configuración debiera realizarse de modo paulatino y en la medida que se vaya conociendo la dimensión de la actividad"*.

Por lo que se refiere a los medios materiales, la memoria económica menciona únicamente la necesidad de medios informáticos y en este sentido, aludiendo a un "preanálisis" realizado por EJIE-Sociedad Informática del Gobierno Vasco, prevé que el sistema de gestión del Sistema interno de información, una vez consolidado, debiera estar ajustado al modelo de administración electrónica regulado en el Gobierno Vasco y, por lo tanto, debería comprender :

- Definición y digitalización del procedimiento 10.000 €
- Canal de presentación 20.000 €
- Seguimiento de denuncias por parte del interesado 5.000 €
- Sistema interno de gestión 41.000 €
- Gestión del cambio 6.000 €
- COSTE TOTAL 82.000 €

Por último, la memoria económica menciona la necesidad de una sede física en la que ubicar la Oficina del Responsable del Sistema interno, aunque no realiza estimación económica de su posible coste. Tampoco justifica la necesidad de dotar al órgano de una sede independiente, siendo varios los órganos independientes de esta administración (por ejemplo, el Órgano de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi o el Delegado de Protección de Datos de la CAE) que comparten sede con la Administración General de la CAE, sin que por ello se vea perturbada su necesaria independencia.

No se aporta, en consecuencia, una estimación completa que el coste económico que la creación del órgano previsto en las condiciones anunciadas comportaría para los Presupuestos Generales de la CAE, por lo que esta Oficina no puede emitir un juicio razonado sobre su racionalidad.

Tampoco se recoge en la memoria económica acreditación de la existencia de dotaciones de créditos suficientes para su puesta en marcha y funcionamiento, de conformidad con lo exigido en el artículo 20.4.c) de la Ley 3/2022, del Sector Público Vasco para la creación de cualquier órgano administrativo.

En cualquier caso, debemos advertir de que la creación en platilla presupuestaria de una nueva dotación del capítulo I, exigirá la realización de las correspondientes operaciones presupuestarias legalmente previstas que resulten necesarias para dotar los créditos necesarios para la creación del órgano con anterioridad a la entrada en vigor del decreto. Por su parte, los gastos de funcionamiento que la creación del órgano pudiera comportar habrán de ser financiados con las dotaciones existentes en el capítulo II del órgano de adscripción del Responsable del Sistema interno de información (Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno).

Siendo lo expuesto cuanto cabe referir, se da traslado del presente informe al departamento promotor, con las consideraciones formuladas al mismo.