



INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS ESTATUTOS DE LA AGENCIA VASCA DE CIBERSEGURIDAD.

-Tramitagune- DNCG_DEC_4693/23_02

Examinada la documentación obrante en el expediente relativo al proyecto epigrafiado en el encabezamiento, procede informar lo siguiente:

1.- Esta Oficina circunscribe su actuación a la materialización del control económico normativo en los términos previstos en los artículos 25 a 27 del texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, en relación con los artículos 41 a 46 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 en tal tarea efectúa las siguientes consideraciones.

2.- El proyecto de referencia pretende la aprobación de los estatutos del ente público de derecho privado Agencia Vasca de Ciberseguridad (en adelante AVC), creada por la Ley 7/2023, de 29 de junio, de creación de la Agencia Vasca de Ciberseguridad.

Tras la creación del ente, se han realizado las siguientes actuaciones:

- Orden de 12 de septiembre de 2023, del Vicelehendakari Primero y Consejero de Seguridad, por la que se determina el inicio de actividades del Ente Público de Derecho Privado Agencia Vasca de Ciberseguridad (BOPV nº 181, de 21 de septiembre) que fijó en el día 13 de septiembre de 2023 la fecha de inicio de actividades del ente.
- Decreto 135/2023, de 19 de septiembre, por el que se nombra Director General de la Agencia Vasca de Ciberseguridad (BOPV nº 182, de 22 de septiembre).
- Decreto 136/2023, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el presupuesto para 2023 del ente público de derecho privado «Agencia Vasca de Ciberseguridad» (BOPV nº 189, de 3 de octubre).

3.- La instancia actuante es la competente para la promoción de la iniciativa.

4.- El objeto de análisis del presente informe ha de centrarse en el aspecto económico-organizativo y el análisis de su incidencia en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, de conformidad con lo establecido en los artículos 25 y 26 del texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre.



Procede en consecuencia examinar el proyecto de estatutos del ente siguiendo la enumeración de materias que el artículo 1.2 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 17 de noviembre –TRLPOHGPV- establece como materias propias de la Hacienda General del País Vasco, dispensando una especial atención a la atribución que de ellas se realiza en los proyectados estatutos a los distintos órganos de la AVC.

5.- El proyecto recoge muy pocas novedades respecto de lo ya establecido en la Ley 7/2023, de creación del ente, puesto que la denominación del ente (artículo 1), su naturaleza (artículo 2), adscripción (artículo 3), régimen jurídico (artículo 4), sede (artículo 5), objeto (artículo 6), funciones (artículo 7), principios de actuación (artículo 8), órganos de gobierno (artículo 9), composición y funciones del consejo de administración (artículos 10, 11 y 13), las funciones de la dirección general (artículo 14), la composición del consejo consultivo (artículo 15), el régimen patrimonial (artículo 19), los recursos económicos (artículo 20) y el régimen de contratación (artículo 23) son reiteración de lo ya establecido en la Ley de creación del ente.

Entre las novedades del proyecto respecto de la Ley que desarrolla, se incluyen determinadas reglas de funcionamiento del Consejo de Administración (artículo 12) que recogen algunas de las prescripciones establecidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (artículos 17 y 18), remitiéndose además a lo previsto en tal norma en lo no expresamente establecido en los estatutos. Al respecto recordar que no resulta recomendable reiterar reglas de procedimiento establecidas en otras normas de aplicación general, dado que la modificación de la norma general de procedimiento conllevaría la necesidad de modificar los estatutos, por lo que sugerimos valorar la conveniencia de realizar una remisión genérica a la normativa de aplicación, sin reiterar literalmente algunos de los preceptos que a día de hoy fija esta normativa.

6.- En relación con el aspecto económico organizativo del proyecto, se constata que no hay propiamente creación de órgano alguno, pues los órganos que han de dirigir y gestionar el funcionamiento del ente han sido creados por la propia *Ley 7/2023, de 29 de junio, de creación de la Agencia Vasca de Ciberseguridad*. En este ámbito, el proyecto se limita a reproducir la estructura orgánica diseñada en la Ley sin crear nuevos órganos.

En el artículo 16 del proyecto prevé que la Agencia esté dotada de al menos seis áreas de gestión en los siguientes ámbitos: (1) administración y servicios, (2) estrategia de ciberseguridad, (3) gobierno del riesgo de ciberseguridad, (4) auditoría, (5) operaciones y equipo de respuesta a incidentes y (6) ciudadanía y organizaciones externas.

Tal abstracta definición de las áreas de gestión en que al parecer se estructurará el ente, no permite vislumbrar la efectiva estructura funcional de la AVS ni realizar un juicio razonado sobre su adecuación en orden a garantizar un eficaz y eficiente desempeño del cometido del nuevo ente. Tampoco en el expediente se ofrece mayor información al respecto.

7.- En relación con la incidencia del proyecto en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco (el régimen de la tesorería general del País Vasco, patrimonial, contable, de contratación, tributario propio, de endeudamiento o de concesión de garantías vigente en cada momento, así como en el régimen presupuestario y de ejecución del gasto e ingresos públicos recogidos en la Ley de Régimen Presupuestario o en las leyes anuales de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi), las siguientes consideraciones.

a).- El régimen de patrimonio.

El contenido del artículo 19 de los estatutos, cuyo epígrafe se refiere explícitamente a tal aspecto, que se ocupa del régimen patrimonial del ente, se ajusta a lo establecido en el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre. Obra en el expediente informe de la Dirección de Patrimonio y Contratación que no plantea objeción alguna al texto y concluye manifestando la adecuación de lo previsto en los estatutos respecto al régimen de patrimonio a lo establecido en la normativa en materia patrimonial.

b).- El procedimiento de elaboración y gestión presupuestaria.

Del aspecto atinente a la confección de los presupuestos del ente se ocupa el artículo 21 de los estatutos presentados, que se remite a lo establecido en la normativa reguladora del régimen presupuestario.

El referido artículo 21 atribuye al ente la facultad de elaborar y aprobar anualmente su anteproyecto de presupuestos (*para su remisión al Gobierno Vasco para que, previa su aprobación, sea integrado, con la debida independencia, en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Vasca*). Tales facultades se distribuyen entre el Consejo de Administración [*la relativa a la aprobación de dicho anteproyecto de presupuestos, en el art. 13 b)-*] y la Dirección General [*la atinente a la elaboración del anteproyecto de presupuestos del ente – art. 14 g)-*].

Por lo que respecta a la gestión presupuestaria de la vertiente del gasto, se echa en falta, la determinación del órgano que ha de autorizar el gasto. Se prevé que el director decida sobre la disposición del gasto y la ordenación del pago, pero no se precisa cuál es el órgano que ha de *autorizar* su realización con carácter previo a su disposición y ordenación.

Resulta necesario que en los estatutos se plasme una nítida asignación orgánica de las atribuciones correspondientes en materia de autorización y aprobación del gasto. En tal sentido se sugiere que la facultad de aprobar el gasto, cualquiera que sea la naturaleza de la actuación generadora del mismo, se asigne al órgano de gestión (Director General), quedando sujeta a la autorización previa del órgano de gobierno (Consejo de Administración) cuando dicho gasto supere el importe que se considere oportuno fijar en los estatutos.

c).- El sistema de control y contabilidad a que debe sujetarse la actividad económica de la Comunidad Autónoma.

El artículo 22.1 del proyecto de estatutos somete la actividad del ente a la modalidad de control económico-financiero y de gestión que tendrá carácter permanente. Esta previsión se acomoda a lo dispuesto en el artículo 18.2 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, que establece expresamente esa posibilidad si así se determina.

Ello no obstante, en el apartado 3 del mismo artículo establece que *"El control financiero de la Agencia de Ciberseguridad de Euskadi se llevará a cabo con arreglo a lo establecido en la Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Euskadi"*, lo cual es incorrecto y debe eliminarse.

La Orden de 31 de mayo de 2017, del Consejero de Hacienda y Economía, relativa al ejercicio del control económico-financiero y de gestión de carácter permanente en los entes públicos de derecho privado de la Comunidad Autónoma de Euskadi (*BOPV n° 110, de 12 de junio de 2017*), configura la forma de ejercicio de esta modalidad de control económico-financiero y de gestión de carácter permanente para los diversos entes públicos de derecho privado del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi existentes cuando fue dictada. Entendemos, en consecuencia, que procede la actualización de la citada orden para la efectiva implantación de este control en la AVS.

d).- El régimen de la contratación.

De dicho aspecto se ocupa, en términos genéricos el artículo 23 del proyecto de estatutos, que no contiene novedad alguna respecto de lo previsto en la Ley 7/2023, que se remite a lo dispuesto en la legislación en materia de contratación pública y atribuye al director general la condición de órgano de contratación de la AVS.

e) El régimen de la tesorería general del País Vasco.

Ninguna previsión al respecto contienen los proyectados estatutos por cuanto, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Euskadi –LFCAE–, la Tesorería General del País Vasco está integrada por todos los recursos financieros, sean en dinero, valores, o créditos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de sus organismos autónomos, por operaciones tanto presupuestarias como no presupuestarias, de donde se sigue que no se incluyen los entes públicos de derecho privado, entre los que se encuentra la AVS.

f).- La regulación de sus propios tributos y demás ingresos de derecho público y privado.

En relación con estas materias los estatutos proyectados no reflejan previsión alguna toda vez que ninguna de las funciones legalmente atribuidas al ente inciden en ellas.

g).- El régimen de endeudamiento.

El régimen de endeudamiento de AVS será el regulado para los entes públicos de derecho privado y las sociedades públicas en el artículo 35 de la LFCAE. Dicho régimen, en esencia, se caracteriza por:

- Las operaciones de endeudamiento deben estar recogidas en sus respectivos presupuestos o en sus modificaciones aprobadas conforme a la legislación vigente.
- La realización de tales operaciones quedará limitada a las necesidades financieras de la entidad para hacer frente a las operaciones del presupuesto de capital a devengar en el ejercicio.
- Todas las operaciones de endeudamiento a que se refiere el artículo requerirán autorización del departamento competente en materia de endeudamiento con anterioridad a su formalización.

En todo caso, ha de tenerse presente, que las correspondientes leyes anuales de presupuestos fijan límites y previsiones específicos en relación con la actividad financiera general concretando menciones específicas que alcanzan al conjunto del sector público de la CAE y que, necesariamente, deberán ser tenidas en cuenta al abordar cualquier iniciativa que incida en el endeudamiento global de esta Administración (*en sentido extenso*). Así, la Ley 21/2023, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2024, recoge, en su artículo 10, previsiones relativas a las operaciones de endeudamiento y financieras, aplicables para dicho ejercicio¹.

Sería conveniente que los estatutos proyectados fijarán el órgano competente para establecer, dentro de los parámetros establecidos en la respectiva Ley de presupuestos, los límites para las operaciones de créditos que suscriba el ente, y el competente para la aprobación, dentro de dicho límite, de la contratación de préstamos y créditos.

h).- El régimen de concesión de garantías.

Ninguna previsión recoge el proyecto de estatutos del ente sobre la posibilidad de prestar garantías ni, en su caso, los órganos que resultarían competentes para ello.

Debe tenerse en cuenta que, en cualquier caso, el artículo 51 de la Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, determina que la prestación de garantías por los entes públicos de derecho privado, requerirá previa autorización por el departamento competente en la materia.

¹ 1.- El endeudamiento formalizado por la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cualquiera que sea la forma en que haya sido documentado, podrá incrementarse con la limitación de que el saldo al cierre del ejercicio no supere el correspondiente saldo al comienzo del mismo en más de 205.107.278 euros.

2.- El endeudamiento externo formalizado por las entidades que se rijan por el derecho privado, cualquiera que sea la forma en que haya sido documentado, podrá incrementarse con la limitación de que el saldo al cierre del ejercicio no supere el correspondiente saldo al comienzo del mismo en más de 125.000.000 euros.

3.- A dichos importes no se imputarán las operaciones de crédito, por plazo no superior a un año, destinadas a necesidades transitorias de tesorería.

i).- El régimen general de ayudas y subvenciones.

Ya dijimos en el informe OCE al anteproyecto de ley de creación de la Agencia Vasca de Ciberseguridad que, aunque en su artículo 1.4 se establecía expresamente que la Agencia en su funcionamiento se somete al derecho administrativo cuando ejerza potestades públicas, no se precisaban qué potestades administrativas podría ejercer, determinación que debía establecerse expresamente en la ley de creación del ente, de conformidad con lo exigido en el artículo 44.2.c) de la Ley 3/2022², así como determinar expresamente los órganos del ente a los que le son atribuidas (artículo 39.1 *in fine* Ley 3/2022³).

En consonancia con la ausencia anterior, tampoco los estatutos determinan qué órgano podría ejercer las potestades administrativas, potestades a las que se sigue haciendo referencia en el texto de forma genérica, sin especificar cuáles y por qué órgano podrían ejercitarse.

De ello cabe inferir que la AVS no tiene atribuidas potestades administrativas y en consecuencia tampoco la potestad de fomento, potestad para cuyo desempeño también la reciente Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones -BOPV nº 247, de 29 de diciembre- en su artículo 2 (ámbito de aplicación) exige una atribución expresa, al prever su aplicación a los entes públicos de derecho privado de la Administración institucional, *en la medida que su ley de creación o sus normas estatutarias les atribuyan de manera expresa la potestad administrativa de fomento*. En consecuencia, la AVS no está capacitada para la concesión de subvenciones.

Del listado funcional del ente (artículo 7), parece que la función recogida en la letra t) *[Apoyar e impulsar la capacitación en materia de ciberseguridad y el desarrollo digital seguro en el ámbito empresarial y en los sectores esenciales de Euskadi, como son el sector sanitario, el sector de emergencias y seguridad, el sector de servicios sociales y de intervención social, el sector educativo, el sector del transporte y el sector de la energía y las telecomunicaciones, o cualquier otro sector que pudiera considerarse sensible]* bien pudiera articularse mediante programas subvencionales, no obstante lo cual, esta vía ha de entenderse descartada.

8.– En lo que concierne a la incidencia económico-presupuestaria, cabe apreciar que, si bien la aprobación de los estatutos del ente AVS no comporta incidencia económico presupuestaria directa e inmediata para los Presupuestos Generales de la CAE, el efectivo desarrollo de sus funciones requiere contar con los medios humanos y materiales precisos para el desarrollo de sus funciones, así como con los correspondientes recursos presupuestarios que lo financien.

²El proyecto de Ley de creación del ente debe contener, entre otras determinaciones: c) *La finalidad e interés general al que obedece su creación y las funciones que se le encomiendan, con indicación expresa de las potestades administrativas que pueda ejercer.*

³ *“Pueden ejercer potestades administrativas, excepto la expropiatoria, cuando les sean encomendadas en su norma de creación, en la que deberán identificarse los órganos del ente a los que se les son atribuidas”.*

La memoria económica del expediente se limita a afirmar la falta de incidencia económica directa de la entrada en vigor de los estatutos del ente en los Presupuestos Generales de la CAE, no obstante lo cual, hubiera sido deseable que se ofreciera información económica complementaria sobre la incidencia presupuestaria que el inicio de actividades de la AVS ha comportado en el pasado ejercicio 2023, así como las previsiones que manejan los promotores sobre las estimaciones de costes que su efectivo funcionamiento y el desempeño de sus funciones va a comportar a corto y medio plazo para los presupuestos públicos.

El requerido plan económico financiero -que se incorporó al plan de actuación inicial elaborado con carácter previo a la creación del ente- realizó la siguiente previsión sobre la incidencia económica que, en la vertiente del gasto, comportaría la creación del ente en el primer quinquenio de su existencia:

GASTOS	2023*	2024	2025	2026	2027
PERSONAL	191.447	1.392.932	2.615.842	2.694.319	2.276.652
FUNCIONAMIENTO	1.297.023	7.087.240	7.478.964	8.456.860	9.702.546
TOTAL	1.488.471	8.480.172	10.094806	11.151.178	11.979.198

**Los costes del ejercicio 2023 se calcularon estimando el inicio de actividad de la Agencia en el último trimestre del ejercicio.*

Como único ingreso previsto para la financiación de los gastos estimados se identificaron las transferencias y subvenciones para operaciones corrientes de la Administración General, sin que se previesen ingresos propios por prestación de servicios o realización de actividad económica, no obstante tratarse de un tipo de entidad -ente público de derecho privado- destinada en principio a la prestación o gestión de servicios públicos o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación (artículo 39 Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco).

El Decreto 136/2023, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el presupuesto para 2023 del ente público de derecho privado «Agencia Vasca de Ciberseguridad» (BOPV nº 189, de 3 de octubre) aprobó el presupuesto del ente para el ejercicio 2023 [desde su inicio de actividades dispuesto para el 13 de septiembre de 2023, según la Orden de 12 de septiembre de 2023, del Vicelehendakari Primero y Consejero de Seguridad, por la que se determina el inicio de actividades del Ente Público de Derecho Privado Agencia Vasca de Ciberseguridad (BOPV nº 181, de 21 de septiembre) y hasta el 31 de diciembre de 2023] por un importe total de 999.667 euros, importe significativamente inferior al previsto en el plan económico financiero.

Tal diferencia se acrecienta significativamente entre lo que ese estimó para el ejercicio 2024 en el Plan económico financiero y las dotaciones que para la financiación de la AVS en 2024 se han recogido en la Ley 21/2023, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2024, que en conjunto ascienden a la cuantía

de 2.026.510.-€ euros (frente a la estimación del plan económico financiero que ascendía a 8.480.172.-€).

Por lo que se refiere a los gastos de personal, la estimación de costes que se ofrecía en el Plan de actuación inicial, se correspondía con un plan de despliegue de los recursos humanos que preveía dotar a la Agencia al inicio de sus actividades de un total de 10 personas, de ellas un alto cargo y 9 empleados. La plantilla presupuestaria de los Presupuestos Generales de la CAE para 2024 recoge idéntico número de dotaciones, identificando los siguientes puestos de trabajo en la AVS, siendo el Director un alto cargo con rango de Viceconsejero y el resto laborales:

<i>Puesto</i>	<i>Titulación</i>
Director General	A1
Dirección de Auditoría y Gobierno del Riesgo	A1
Dirección de Estrategia Ciberseguridad	A1
Dirección de Operaciones y Equipo de Respuesta	A1
Dirección Ciudadanía y Empresas	A1
Jefatura División Auditoría y Cumplimiento Normativo	A2
Secretaría de alto cargo	A2
Jefatura División Seguridad Corporativa	B
Jefatura Área Respuesta a incidentes	B
Secretaría	C1
<i>Total</i>	<i>10</i>

El plan de actuación inicial preveía que, a los 10 puestos ya operativos en el inicio de actividades en 2023, se añadirían en 2024 otros 10 nuevos puestos de trabajo ninguno de los cuales ha sido incorporado a la plantilla de personal de los Presupuestos Generales de la CAE para 2024. Y para el 2025 se preveía la incorporación del resto de la plantilla total prevista que se conformaría con 1 alto cargo y 38 empleados que se estructurarían, además de la Dirección General, en 4 direcciones y 6 divisiones con la siguiente estructura:

- Dirección General
 - Secretaría de alto cargo
 - División Administración y Servicios
 - Jefatura de Área Asesoría Jurídica
 - Secretaría
 - División de Seguridad Corporativa
- o Dirección de Estrategia de Ciberseguridad
 - o Jefatura de Área de estrategia de seguridad
 - o Jefatura de Área Esquema Vasco Ciberseguridad
 - o Jefatura de Área de Gobernanza de la ciberseguridad
 - Técnicos Delegados (9)

- Dirección Auditoría y Gobierno del Riesgo
 - División de Gobierno del Riesgo
 - Jefatura de Área Gestión Proyectos
 - Jefatura de Área Proveedores
 - Jefatura de Área Gestión de Riesgos
 - División Auditoría y Cumplimiento Normativo.
 - Jefatura de Área Cumplimiento Normativo
 - Jefatura de Área Auditorías técnicas
- Dirección Operaciones y Equipo de Respuesta
 - Jefatura de Área Inteligencia
 - Jefatura de Área Monitorización y Seguimiento
 - Jefatura de Área Respuesta a incidentes
 - Jefatura de Área Coordinación
- Dirección Ciudadanía y Empresas
 - División Ciudadanía, Divulgación y Comunicaciones
 - Jefatura de Área Ciudadanía y Divulgación
 - Jefatura de Comunicación y Eventos
 - División de Innovación y Desarrollo Sectorial
 - Jefatura de Área Ciberseguridad Industrial
 - Jefatura de Innovación y Valor Diferencial

Nada de ello se ha reflejado en la estructura establecida en el proyecto de estatutos del ente, recordando, en cualquier caso, la conclusión del informe del Director de Función Pública sobre la referida estructura diseñada, según la cual, llamaba la atención la *necesidad de una estructura tan amplia y con tantos puestos de responsabilidad* por lo que concluía que, *una vez puesta la Agencia en funcionamiento, se irá analizando la procedencia de continuar con los incrementos de plantilla previstos en cada momento.*

En cualquier caso, y dada la plantilla presupuestaria de la que está dotada el ente para el presente ejercicio 2024, la creación de nuevas dotaciones en 2024 exigiría el cumplimiento de las condiciones y seguir el procedimiento establecido en el artículo 13 de la Ley 21/2023, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2024.

Lo hasta aquí expuesto es cuanto cabe informar en relación con el proyecto de referencia.