



INFORME DE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO, RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO QUE APRUEBA EL ACUERDO DE LA COMISIÓN MIXTA DE TRANSFERENCIAS ESTADO-COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO DE AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS DEL ESTADO TRASPASADOS A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO POR REAL DECRETO 2768/1980, DE 26 DE SEPTIEMBRE, EN MATERIA DE SANIDAD, SERVICIOS Y ASISTENCIA SOCIALES (FASE DE AUTONOMÍA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL)

Código de expediente: DNCG_DEC_2094/24_04

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 (DLCEC) 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. a) 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 expediente se refiere al proyecto de Decreto que contiene la aprobación formal requerida del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) de ampliación de los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2768/1980, de



26 de septiembre, en materia de sanidad, servicios y asistencia sociales (fase de autonomía del sistema de protección internacional).

Conforme a la Memoria justificativa de la iniciativa los contenidos materiales de los servicios objeto del traspaso se encuadran normativamente en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria y en el Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional. Debe de precisarse que, conforme señala la Memoria justificativa, “este traspaso no se refiere a los procedimientos de asilo, que siguen siendo gestionados por el Estado. Tampoco asume la CAPV la gestión de los centros de acogida a refugiados. Las funciones se limitan a los itinerarios de integración social de los inmigrantes una vez que el Gobierno ha reconocido a estos su protección internacional”, integrándose “las materias asumidas ... en la competencia de asistencia social que corresponde a la CAPV”.

II. DOCUMENTACIÓN REMITIDA.

El expediente objeto de Informe ha sido incoado e impulsado por el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno (Dirección de Desarrollo Estatutario) que ha puesto a disposición de esta Oficina la documentación necesaria para proceder al trámite de control económico.

Entre la documentación obrante, constituye objeto central de este Informe el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de transferencias Estado-CAE (celebrada el 11/03/2024, conforme se extracta del certificado del acta de la sesión agregado al expediente al que se refiere este Informe).

Debe partirse de la premisa de que el proyecto Decreto no puede sino aprobar el contenido literal del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencia, sin incorporar modificación alguna, por cuanto constituye el resultado de los acuerdos alcanzados entre ambas Administraciones.

En consonancia con ello, la iniciativa se configura como un Decreto que realiza una aprobación *ad integrum* del Acuerdo aprobado por la Comisión Mixta de

transferencias, pues su misión no es innovar el ordenamiento jurídico sino cumplir formalmente con el cauce para verificar materialmente la transferencia a la que se refiere.

La iniciativa se ha sometido a Informe de Legalidad emitido por los Servicios Jurídicos Centrales (31/2024 IL DDLCN) que concluye su tramitación conforme al procedimiento específico previsto para su tramitación y su viabilidad jurídica por cuanto tan solo advierte de observaciones de menor relevancia.

En atención a lo que señala el propio Informe de Legalidad en línea con otros Informes de Legalidad precedentes emitidos por los Servicios Jurídicos Centrales referidos a otros proyectos de Decreto de transferencia, en cuanto a su naturaleza efectiva se señala cómo no procede aplicar la Ley 6/2022 del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general por cuanto el instrumento jurídico requerido en cuanto su contenido no se incardina entre las disposiciones de carácter general, aunque hayan de aplicarse sus principios para informar la tramitación del mismo.

Efectivamente, en la medida en que el proyecto de Decreto objeto de este informe sólo puede aprobar el acuerdo sin modificarlo, no puede *stricto sensu* entenderse que los Decretos que aprueban acuerdos de transferencias sean disposiciones de carácter general en el sentido del artículo 3 de la Ley 6/2022 (referencia que se hacía al artículo homólogo de la Ley 8/2003 vigente al momento de emitir esos Informes), razón por la que carecería de función material alguna una orden de inicio y la fase previa de elaboración y aprobación (contenidos que son sustituidos por la negociación en el seno de la Comisión mixta).

En tal sentido, procede recordar que caso de no compartirse su no condición de disposición de carácter general, la iniciativa aunque formalmente pudiera verse sujeta al ámbito de aplicación de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General (artículo 2) se vería acotada por el límite referido acerca de su posible variabilidad, viéndose, en todo caso satisfechos los parámetros esenciales de esa tramitación (excluidos, en todo caso y de forma acorde a su propia naturaleza aquéllos que pudieran alterar o interferir en la iniciativa del Gobierno dirigida a culminar esta transferencia).

El Decreto a aprobar por el Consejo de Gobierno se conforma por dos artículos (uno primero de aprobación formal del acuerdo y el segundo de adscripción de funciones en el marco de la Administración General de la CAE al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales incorporando un anexo con el contenido previsto del Real Decreto sobre traspaso de las citadas funciones (pendiente de aprobación que se anuncia próxima, a cuyo efecto se incluye sin concretar tal referencia).

Es en ese anexo al Decreto donde se incorpora el literal del Acuerdo de traspaso que, constituye el contenido aprobatorio del mismo del que, en consecuencia, se desprende el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Euskadi que se trata de una ampliación del traspaso de servicios verificado mediante Real Decreto 2768/1980.

En cuanto al ámbito económico-presupuestario el Anexo con el Acuerdo incluye el detalle del "Régimen de financiación de las funciones y servicios traspasados" apartado E) que se remite a la relación nº 1 del anexo del propio acuerdo, que como viene efectuándose queda establecido por razón del coste anual a nivel estatal de los Servicios y Funciones objeto del traspaso que se verifica (balance que, en idénticos términos, consta en la Memoria económica del expediente elaborada por la Directora de Recursos Institucionales).

El Acuerdo a diferencia de otros supuestos no contempla, entendemos que por la ausencia de relevancia, ninguna mención específica a los "bienes, derechos y obligaciones que se traspasan", ni de los "medios personales que se traspasan" (aun cuando en la relación de coste se contempla una aplicación presupuestaria correspondiente al Capítulo 1 de gasto).

La falta de previsiones a esos efectos determina que, a diferencia de otros supuestos, no se haya recabado Informes ni de la Dirección de Patrimonio y Contratación (en lo relativo a los bienes y derechos) ni de la Dirección de Función Pública (en relación a los medios humanos).

El expediente incorpora, además, una Memoria Justificativa suscrita desde la Dirección de Desarrollo Estatutario del Departamento promotor y la aludida Memoria Económica suscrita por la Directora de Recursos Institucionales del Departamento de Economía y Hacienda.

En este orden de cosas, habida cuenta el objeto de la transferencia versa sobre la competencia de asistencia social, cabe haber contado con la intervención del Departamento de Igualdad, Justicia y Servicios Sociales en orden a reflejar cuál sea su efectiva disponibilidad actual de medios humanos y materiales para asumir las funciones objeto de traspaso, toda vez que una vez asumidas deberán ser satisfechas por esta Administración y conforme al vigente reparto de áreas desempeñadas por los servicios de ese Departamento. En tal sentido, cabe reseñar que conforme a las previsiones del propio Acuerdo anexo de la Comisión mixta la ampliación de funciones objeto de Acuerdo que se tramita será efectiva a partir del día 01/01/2025 (apartado G del Acuerdo Anexo).

Así las cosas, una vez aprobado el Real Decreto y del Decreto de ampliación de los servicios traspasados, el citado Departamento (o el que le pueda suceder habida cuenta la próxima constitución del Gobierno Vasco de la XIII Legislatura) deberá acometer las actuaciones formalmente necesarias para dotarse de los medios humanos y materiales requeridos para la prestación de los servicios objeto de la ampliación del traspaso.

Igualmente, habida cuenta el alcance material de los servicios que se traspasan (funciones correspondientes a la fase de autonomía de las personas acogidas, dirigidas a la plena inclusión en la sociedad) deberá promover la adaptación de los mecanismos vigentes que comparten los objetivos de las funciones traspasadas (acciones de formación para el empleo, búsqueda de vivienda, fomento de actividades de inserción, etcétera) a fin de incorporar como potenciales destinatarias a las personas acogidas; todo ello dirigido a que los servicios traspasados sean efectivamente prestados a partir del inicio de 2025, en los términos acordados.

Entre tales necesidades de adaptación futura, no cabe obviar la conveniencia de que los próximos Decretos de estructura orgánica y funcional que hayan de adoptarse tras la constitución del Gobierno Vasco de la XIII Legislatura, contemplen las previsiones adecuadas acerca del ejercicio concreto de las funciones que se asuman como resultado de esta ampliación de servicios concretando funciones y órganos a los que les sean atribuidas.

El expediente no rinde cuenta de que existan contratos o acuerdos afectados por el traspaso en los que la Administración de la CAE haya de subrogarse. En tal sentido, se constata que el cálculo efectuado de la valoración de las cargas financieras de las funciones que se amplían cuentan con una aplicación presupuestaria imputable al Capítulo 2 de gasto pudiendo indiciariamente entender que puedan existir gastos imputables a instrumentos jurídicos de esa naturaleza. Hubiera sido relevante ahondar en esta cuestión al objeto de conocer la tipología de contratos o acuerdos convencionales mediante los que pueda venirse satisfaciendo estas actuaciones a fin de conocer, entre otros extremos, la eventual necesidad de subrogar personal o renegociar algún marco convencional vigente que incida en las actuaciones que haya de prestar la Administración de la CAE.

En principio, cabe concluir que la ausencia de menciones a este respecto debe suponer la inexistencia de tales contratos o instrumentos convencionales que puedan incidir en la satisfacción del servicio a sus destinatarios.

III ANÁLISIS.

1) El proyecto de Decreto mantiene la estructura y contenido jurídico habitual en actuaciones precedentes equivalentes. Así, el contenido del propio Decreto se limita (artículo 1) a aprobar el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias con remisión al correspondiente Real Decreto del Gobierno del Estado (pendiente de concretar por razón de su tramitación simultánea) y, a establecer una medida interna de naturaleza organizativa, mediante la que se “adscriben” al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales “las funciones y servicios transferidos” (artículo 2).

Todo ello concluye con una disposición final en la que se establece la entrada en vigor del Decreto que se aprueba (sin perjuicio de que se fije como fecha de efectividad del traspaso la del día 01/01/2025 –apartado letra G del Acuerdo anexo-).

Las funciones que asume la CAE, tal y como se refleja en el propio expediente, corresponden al ámbito de la asistencia social a las personas beneficiarias de protección internacional, temporal o apátrida, que se encuentren recibiendo recursos del sistema de acogida de protección internacional en el territorio de la Comunidad Autónoma en el momento en el que se le notifica la resolución de concesión de protección internacional, temporal o apatridia, a partir del inicio de la fase de

autonomía (la última de las tres que contempla el Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, tras la inicial Fase de valoración inicial y derivación y la Fase de acogida).

En tal marco el Acuerdo de la Comisión Mixta concreta que la Administración de la CAE llevará a cabo, al menos, las actuaciones previstas en el artículo 22 del RD 220/2022, así como las labores de seguimiento, control y comprobación necesarias y cualesquiera otras actuaciones necesarias para asegurar la plena inclusión en la sociedad.

2) En relación con los contenidos señalados, toda vez que el análisis jurídico de la cuestión ha sido ya abordado en la Memoria justificativa y el Informe de Legalidad, por esta Oficina de Control Económico procede destacar que el Decreto proyectado tendrá consecuencias sobre los presupuestos de esta Administración, al menos, en los términos reflejados en la Memoria económica. En la misma se precisa que: El coste anual a nivel estatal de este traspaso de funciones asciende a 38.727 miles de euros, calculado en base a las dotaciones presupuestarias de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio 2023 que se detallan en el cuadro adjunto (cuadro reproducido, igualmente, en el certificado del Acuerdo de la Comisión mixta que, asimismo, se reproduce como anexo del Decreto proyectado).

En relación a tales contenidos nos remitimos al apartado de Impacto económico presupuestario de este Informe en el que se reflejan los términos acordados en este ámbito que constituyen el efectivo impacto económico presupuestario del Decreto proyectado.

Hemos de señalar que a falta de un Informe por parte de la Dirección de Presupuestos, habitual en este tipo de instrumentos, el Departamento de adscripción de las funciones asignadas deberá promover las actuaciones precisas para que se dé cumplimiento de lo señalado en el apartado anterior en el momento que corresponda posibilitando la implantación adecuada de los medios humanos y materiales precisos para la prestación de los mismos.

b) La mención del artículo 2 del proyecto de Decreto mediante la que se adscriben al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales las funciones y servicios transferidos constituye una medida estrictamente organizativa propia de esta

Administración mediante la que garantiza la continuidad del servicio identificando el ámbito dentro de su organización que vaya a desarrollar las funciones inherentes a los servicios transferidos. Esta medida que bien puede colegirse del ámbito al que se refiere la misma, conlleva la necesidad de que, en los términos antes señalados, el Departamento implicado identifique conforme a su propia estructura orgánica la dependencia administrativa concreta que vaya a acometer las funciones transferidas. A tal fin, deberá contemplar los medios humanos y materiales que vaya a requerir para ello y si es posible asumirlos con los que ahora dispone.

c) En torno a la disposición final única introducida cabe significar que se limita a contemplar la entrada en vigor “el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco”. Esta previsión, deberá conjugarse con la que, a su vez, se contempla en el propio Anexo que contiene el correspondiente Real Decreto que será publicado en el BOE (disposición final única del Real Decreto Anexo al proyecto de Decreto). Asimismo, el Acuerdo de la Comisión Mixta (apartado G) contempla que el traspaso de funciones y servicios será efectivo a partir del 01/01/2025, fecha a partir de la que se determina la efectividad del traspaso, momento para el que, entendemos, deberá contarse con la estructura organizativa de medios humanos y materiales con los que satisfacer los servicios transferidos. Habida cuenta tal fecha en la propia elaboración del anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2025, el Departamento de adscripción de los servicios transferidos (o el que le suceda en el área competente tras la constitución del Gobierno Vasco de la XIII Legislatura) deberá tener presente esta circunstancia presupuestando tanto las dotaciones humanas y materiales que puedan llegar a requerirse (siempre que sea preciso y no puedan ser satisfechos con los medios ya disponibles).

C) De la incidencia económica y presupuestaria

Esta cuestión ya ha sido objeto de análisis al abordar el objeto de la iniciativa, constituyendo lo más relevante que: Una vez producido el traspaso, la CAPV dispondrá de la financiación correspondiente al coste total anual a nivel estatal asociado, tal como se recoge en el apartado E) y en la relación anexa nº 1 del Acuerdo de traspaso que se incorpora al Decreto.

Coste total anual a nivel estatal (miles de euros 2023)

Sección 32: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

| Aplicación presupuestaria | Capítulo | Importe (miles de euros) |
|---------------------------|----------|--------------------------|
| 32.03.231H | 1 | 267 |
| 32.03.231.H | 2 | 38.460 |
| TOTAL | | 38.727 |

En aplicación de la Metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2022-2026, aprobada por la Ley 10/2023, de 3 de abril, la financiación correspondiente a la CAPV por las nuevas competencias asumidas por este traspaso se instrumentará mediante minoración en el cupo. Para ello se procederá a minorar del cupo líquido del año base del quinquenio en el importe que resulte de aplicar el índice de imputación, 6,24%, al coste total anual a nivel estatal del ejercicio en que se produzca el traspaso, en valores del año base 2022. El cupo líquido del año base del quinquenio, así revisado, será el que se utilice para la determinación del cupo del ejercicio en que se produce el traspaso y de los ejercicios posteriores.

2) En lo relativo a la vertiente presupuestaria se han de reiterar las previsiones del Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi y se regula el régimen presupuestario aplicable a las fundaciones y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi referidas a la asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado. En concreto el artículo 75 que establece:

“Artículo 75. Incorporación de créditos.

1. La asunción por parte de la Comunidad Autónoma de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado supondrá la incorporación en los Presupuestos Generales de los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones derivadas de aquélla, así como de los derechos económicos previstos liquidar, en la forma en que se dispone en los párrafos siguientes.

2. Antes de que transcurran veinte días hábiles contados a partir de la última publicación del correspondiente Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, en

el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco», el Gobierno aprobará los estados de gastos e ingresos correspondientes a la nueva competencia y/o servicio durante el periodo que reste hasta finalizar el ejercicio económico en que se haya hecho efectivo el traspaso de competencias y/o servicios. 3. La aprobación por el Gobierno a que refiere el párrafo anterior se realizará sobre el proyecto de presupuesto específico, para la nueva competencia y/o servicio, elaborado de acuerdo con las normas contenidas en la presente ley”.

De lo que resaltamos la obligación que se deriva al Gobierno de aprobar los estados de gastos e ingresos correspondientes a la nueva transferencia, en el plazo de 20 días desde la publicación del Acuerdo de traspasos en el BOPV, en la forma especificada en el artículo 76 de la misma norma.

En concreto, el artículo 76 del citado Decreto Legislativo 1/2011 prevé:

“Artículo 76. Procedimiento de aprobación.

1. Si el importe de los créditos de pago incluidos en el estado de gastos correspondiente a competencias y/o servicios objeto de cada Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias superase el 5 % del importe de los créditos de pagos incluidos en el del estado de gastos originalmente aprobado del Presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma o el 40 % del correspondiente al programa en que se integre, y el comienzo de su efectividad tuviera lugar en una fecha anterior al día uno de noviembre del ejercicio, el Gobierno remitirá al Parlamento para su aprobación un proyecto de ley relativo al presupuesto correspondiente a las referidas competencias y/o servicios, en el plazo de veinte días hábiles siguientes a la fecha en que se aprobaron los estados de gastos e ingresos conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

2. En los demás supuestos no contemplados en el párrafo anterior, el Gobierno consignará en los programas correspondientes los créditos e ingresos presupuestarios previamente aprobados, debiendo publicarse en el «Boletín Oficial del País Vasco» el oportuno decreto de incorporación”.

En tal sentido, no consta ninguna apreciación acerca del eventual impacto de las referidas previsiones a los efectos procedimentales oportunos, dejando constancia de que la efectividad de la ampliación de los servicios traspasados ha quedado acordada para el 01/01/2025, todo lo cual permitirá reflejar las oportunas previsiones en la Ley de Presupuestos ordinaria que se tramite para ese ejercicio 2025, cuya formulación se iniciará en fechas próximas a las actuales.

3) El apartado D) del Acuerdo anexo prevé una serie de obligaciones singulares por parte de las Administraciones comparecientes para garantizar “los principios de igualdad y unidad del sistema de acogida en todo el territorio del Estado” (Apartado D del Acuerdo anexo). A tal efecto, en lo que a esta Administración respecta se prevé una obligación de comunicación mensual de la información necesaria para que el Estado pueda evaluar el funcionamiento del sistema de acogida, así como para poder dar cumplimiento a los deberes generales de información fijados por el Reglamento (apartado D.1, letra a). Asimismo, la CAPV asume el compromiso de elaborar un Informe anual de seguimiento que incluirá un resumen de los aspectos de gestión y los que se hayan acordado en la Comisión de Seguimiento (apartado D.1, letra b).

Aun cuando nada se concrete respecto a tales cometidos por virtud del propio artículo 2 del Decreto proyectado deberán ser cumplidos por el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, a cuyo efecto, sin perjuicio de cuantas otras actuaciones de orden presupuestario pudieran ser acometidas, deberá abordarlo con los medios y recursos propios con los que ya cuenta. Habida cuenta la naturaleza de las obligaciones, entendemos que deberán ser sufragados con las dotaciones ordinarias de gasto corriente (capítulo 2) con las que ya cuenta en el correspondiente programa presupuestario.

En cuanto a tal Comisión de Seguimiento cuya previsión (apartado D.2) constituye un contenido reiterado en otros acuerdos de traspaso de funciones, desde un prisma estrictamente organizativo, tal y como viene siendo habitual en este ámbito, se prevé con una configuración más definida puesto que si en otros supuestos se concretan las funciones de la misma, básicamente y conforme al fundamento de su creación para articular las medidas de cooperación y colaboración interadministrativa, seguimiento, traslado de información y resolución de discrepancias, se añade, además en este caso, la composición por seis personas (paritarias en cuanto serán tres por

cada Administración concurrente) y con una frecuencia de, al menos, una vez al año o a petición de cualquiera de las Administraciones.

Este órgano de coordinación se crea en el marco del propio Acuerdo y, no obstante su lógica adscripción al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, no parece que se integre en su propia estructura, entendiéndose por nuestra parte que su creación queda abierta a que surjan las circunstancias para su activación lo que requerirá acordar los términos formales del mismo (presidencia, otras normas de funcionamiento, etcétera), a cuyo efecto, deberá concluirse el correspondiente acuerdo de cooperación.

Habida cuenta las funciones asignadas, no vemos necesario que el mismo requiera una financiación singularizada por cuanto los costes que pueda suponer por razón de la participación en el mismo por los representantes de esta Administración podrá ser sufragado con las partidas ordinarias de gasto corriente (capítulo 2).

Por todo lo expuesto, se emite el presente Informe favorable con las consideraciones expresadas en el mismo.

Vitoria-Gasteiz, 8 de abril de 2024

OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO