

**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 SOBRE AMPLIACIÓN DE FUNCIONES Y SERVICIOS TRASPASADOS A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, EN MATERIA DE CARRETERAS (RD 2769/1980, DE 26 DE SEPTIEMBRE)**

Código de expediente:DNCG_DEC_3273/18_02

El Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4. a) del Decreto 168/2017, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Economía, se emite el siguiente

INFORME**I. OBJETO**

El expediente se refiere a la aprobación formal requerida del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre, en materia de carreteras.

La iniciativa, en concreto, se refiere al tramo de la actual autopista AP-1 entre los kilómetros 77,200 y 83,200 que discurren en el Territorio Histórico de Araba/Álava hasta el límite con la provincia de Burgos.

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, además del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de transferencias Estado-CAE, se dispone de la copia del propio Acuerdo de la Comisión Mixta, del Acuerdo complementario al que hace alusión el primero (acuerdo complementario número 1 del Acuerdo letra B.3), una Memoria Justificativa suscrita por la Directora de Desarrollo Estatutario del Departamento promotor, una Memoria Económica suscrita por la Directora de Recursos Institucionales del Departamento de Hacienda y Economía y el Informe de Legalidad emitido por los Servicios Jurídicos Centrales (IL 106/2018 de 29/11/2018).

III. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

El proyecto de Decreto, tal y como se recoge en su título, viene a ampliar las funciones y servicios traspasados a la CAE por Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre de traspaso de servicios del Estado en materia de carreteras¹, en relación con el tramo de seis kilómetros de la actual AP-1 que se detalla en la "relación número 1" del certificado anexo al proyecto de Decreto.

Se da la circunstancia de que los acuerdos de ampliación de funciones y servicios que ahora se adoptan en el Pleno de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-CAPV (26 de noviembre de 2018) coinciden con el final de la concesión otorgada para la explotación de la AP-1 (30 de noviembre de 2018) y la decisión ya adoptada por el Gobierno del Estado de no efectuar nuevas concesiones de la misma. Esta circunstancia ha llevado a la necesidad de incorporar las correspondientes previsiones acerca de las medidas a actuar para que se verifique la ampliación de funciones y servicios de la carretera "en condiciones de uso libre de peaje", tal y como se ha acordado.

¹ Hecho público, por Decreto de 30 de Diciembre de 1980, por el que se aprueba la publicación del acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 25 de septiembre de 1980 en materia de carreteras (BOPV nº 1 de 23/01/1981)

Resulta, asimismo, relevante significar en este apartado cómo viniendo referida la ampliación de funciones al ámbito de carreteras² será necesario verificar con posterioridad la oportuna transferencia a la Diputación Foral de Araba/Álava en cuanto institución competente en la materia conforme al reparto institucional interno vigente en la Comunidad Autónoma de Euskadi³.

En tal sentido, a expensas de que, se materialice el traspaso final a la Diputación Foral de Araba/Álava, la efectividad de la ampliación de funciones que se acuerda va a dar lugar a la atípica situación en la que la Administración de la CAE, aunque pueda llegar a ser de forma breve y transitoria, tenga asignadas las funciones propias de gestión de una carretera (ámbito tradicionalmente inserto en el núcleo de las competencias forales).

Esta circunstancia no debiera resultar novedosa por cuanto se ha dado en anteriores transferencias en materias de carreteras. Así, el Decreto 433/1999, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 15 de noviembre, sobre traspaso de servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Carreteras⁴.

En este caso, referido a las funciones y servicios que eran ejercidos por la Administración del Estado sobre la Autopista A-8 del Cantábrico (Bilbao-Behobia), efectuada en los términos establecidos por el Real Decreto 1837/1999, de 3 de diciembre, el Acuerdo de la Comisión Mixta, en su apartado B prevé que:

“La Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación al régimen competencial de sus territorios históricos, y conforme determinen sus normas institucionales,

² La Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (LTH), atribuye a estos últimos, en sus respectivos ámbitos territoriales y a través del artículo 7.a).8, la competencia exclusiva para la planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, uso y explotación de carreteras y caminos

³ La Disposición Transitoria Primera de la citada LTH, prevé, entre otros extremos, que: “DT Primera.1. La asunción de competencias por parte de los Territorios Históricos quedará condicionada, en su efectividad administrativa y en sus consecuencias presupuestarias, a la publicación en el Boletín Oficial del País Vasco y en el del Territorio correspondiente, de los acuerdos de la Comisión Mixta a que se refiere el apartado siguiente”

⁴ Siendo posteriormente, aproximadamente un años después, objeto de sendos acuerdos con las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos recogidos en los Decretos 261/2000, 263/2000 y 265/2000, de 19 de diciembre

se subroga en la posición jurídica ostentada hasta ahora por la Administración del Estado como consecuencia de su titularidad sobre la autopista A-8”.

En tal sentido, se constata que en este traspaso de funciones, que igualmente y en los términos legalmente establecidos se verifica a través de la Administración de la CAE, en el apartado B.1 del Acuerdo adoptado que se incorpora como anexo al Decreto se hace una salvedad referida a “sin perjuicio de las competencias que ostenta la Diputación Foral de Álava”. Ponemos de manifiesto estas circunstancias por cuanto no podemos llegar a conocer cuál sea el alcance de la previsión y su articulación práctica en el periodo que discurra desde el efectivo traspaso de estas funciones a la CAE hasta que se verifique su final transferencia a la Diputación Foral de Araba/Álava.

IV ANÁLISIS.

A) Del procedimiento y la tramitación: El expediente, además de la documentación significada, cuenta con una detallada orden de iniciación. De tal documentación se extrae además del marco jurídico e institucional los aspectos procedimentales desarrollados.

En todo caso, debemos destacar que el informe de legalidad, emitido por los Servicios Jurídicos Centrales de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, concluye que, no obstante una observación que efectúa y que ha quedado atendida en la última versión tramitada del proyecto de decreto la iniciativa “es conforme a la legalidad”.

B) Del texto y contenido.

1) El proyecto de Decreto mantiene la estructura y contenido jurídico habitual en actuaciones precedentes equivalentes. Así, el contenido del propio Decreto se limita a (artículo 1) aprobar el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias (celebrada el 26/11/2018) con remisión a los que el correspondiente Real Decreto del Gobierno del Estado contemple (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 Desarrollo Económico e Infraestructuras (DEI) “las funciones y servicios transferidos, juntos con sus medios materiales” (artículo 2).

Todo ello concluye con una disposición final en la que, a partir de la observación efectuada por el Informe de Legalidad, se incorpora una regla de eficacia temporal.

2) En relación con los contenidos señalados, se considera oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

a) Por remisión del artículo 1 del proyecto al Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 26 de noviembre de 2018 que se incorpora como Anexo al propio Decreto cabe aludir al mismo.

En este Anexo se contienen las previsiones de índole económica adoptadas en tal Acuerdo se contemplan (remitidas a la relación 2 “coste total anual a nivel estatal” incorporada al propio anexo) que serán objeto de consideración en el apartado de incidencia económica y presupuestaria.

Asimismo, se identifica la relación de bienes que se traspasan (“relación 1” incorporada al anexo) que, en la medida que se limita a “Autopista AP-1 (Burgos Armiñón): tramo de 6 kilómetros ... en el punto kilométrico 77+200, y ... el punto kilométrico 83+200”. La naturaleza demanial de estos bienes, por su condición esencial de carretera, conduce a contemplar la eventual incidencia patrimonial y el tratamiento que en la contabilidad patrimonial puede generar.

En tal sentido, procede significar que, no obstante, el aludido carácter transitorio de la situación generada por la ampliación de funciones y servicios transferidos a la Administración de la CAE, en tanto en cuanto se materialice la oportuna transferencia a la Diputación foral competente, entendemos que deberán adoptarse las actuaciones correspondientes a la transmisión verificada mediante el mecanismo administrativo del traspaso de funciones y los medios asociados.

A tal efecto, se hace advertencia de las previsiones contenidas en el Decreto Legislativo 2/2007, de 6 noviembre de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi, en lo que a la eventual incorporación en el Inventario General de Bienes y Derechos del Patrimonio de Euskadi proceda. En este sentido, sin perjuicio de las previsiones que el propio Decreto

contempla en su artículo 2 acerca de la adscripción de los medios materiales al DEI, entendemos que, una vez materializada la transferencia de bienes debiera plantearse la cuestión a la Dirección de Patrimonio y Contratación del Departamento de Hacienda y Economía.

En consecuencia con lo anterior y, siempre a expensas de la decisión acerca de la inclusión en el citado Inventario General de Bienes y Derechos del Patrimonio de Euskadi, procederá su reflejo en la contabilidad patrimonial pública, en los términos requeridos por el DLCEC y el Decreto 464/1995 que lo desarrolla.

En relación al propio Anexo, hemos de advertir que el apartado B, número 3 del certificado anexo del reiterado Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 26/11/2018, alude a un acuerdo complementario 1 (referido a las actuaciones a acometer por la supresión del peaje de la AP-1 y adecuación de la conexión en Armiñón con la propia A-1) que, si bien, se ha incluido en el expediente no forma parte del cuerpo del proyecto de Decreto. Apuntamos esta cuestión en la medida que pareciendo evidente que como “acuerdo complementario” forma parte del certificado y, a su vez, debiera incorporarse al cuerpo del Decreto como tal complemento del mismo.

b) El artículo 2 del proyecto por el que se “adscriben” las funciones, servicios y los medios transferidos al DEI, conllevan una medida organizativa que, igualmente, constituye objeto de este control económico-normativo. En tal sentido, el correspondiente apartado de “incidencia organizativa” se efectúa en este apartado.

A este respecto, resulta necesario reiterar lo apuntado acerca de lo atípico que puede suponer que los órganos de la Administración de la CAE lleguen a gestionar carreteras por cuanto este ámbito constituye parte esencial del núcleo de las competencias forales. Igualmente, se ha señalado que esta situación resulta transitoria hasta que se concluyan las correspondientes negociaciones con la Diputación Foral de Araba/Álava (sin perjuicio de la incidencia que en las aportaciones de las tres Instituciones forales pueda tener esta ampliación de funciones y servicios respecto a la Diputación alavesa).

Así las cosas, teniendo en cuenta el contenido de este artículo 2, procede significar que la interpretación del concepto “red viaria” que el artículo 7.1 apartado s del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, puede acoger este ámbito como área del DEI. Ahora bien, no contemplamos que las previsiones del Decreto 74/2011, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, permita discernir qué órgano administrativo vaya a asumir las funciones inherentes a este nuevo ámbito que pudieran surgir en el ínterin señalado (insistimos impropio en el seno de esta Administración).

En tal sentido, incluso yendo a lo previsto en el artículo 8.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, advertimos la ausencia de cualquier medio material y recurso económico que se encuentre previsto para cubrir estas funciones. Así, por ejemplo, cabe plantear qué órgano y con qué recursos vaya a abordar las medidas de vialidad invernal en esos seis kilómetros durante este periodo que, requerirán de las correspondientes actuaciones administrativas, así como del crédito presupuestario que la sufrague. Entendemos procedente que se clarifiquen las previsiones a este respecto y conforme a tales previsiones, se apunta, la necesidad de acometer las medidas presupuestarias oportunas con las que sufragar tales costes estimados.

Asimismo, aunque quepa esperar que se materialice la transferencia a la Diputación foral lo antes posible, el Acuerdo complementario, más allá de las medidas inmediatas para suprimir el peaje actual, prevé obras de conexión de la actual AP-1 con la A-1 (apartado 4) que, tampoco debieran demorarse a la espera de que se acuerde la transferencia a la Diputación foral. Más allá de la prevista financiación de estas conexiones por la Administración del Estado, no cabe descartar que el Convenio con las correspondientes previsiones de financiación pudiera concluirse con esta Administración.

Ante la falta de concreción tanto de las previsiones del periodo transitorio como de la propia duración del plazo hasta que se concluya la transferencia a la Diputación Foral, se deja advertencia de la necesidad de adoptar las medidas

presupuestarias y organizativas que garanticen en el seno de esta Administración el ejercicio transitorio de las funciones transferidas (no resultaría improcedente que mediante la oportuna fórmula de colaboración, encomienda de gestión u otra con la Diputación Foral de Araba/Álava se pudieran acometer tales funciones, adelantando la actuación de esta Institución en una infraestructura que, en última instancia deberá gestionar como propia).

c) En torno a la disposición final única introducida a instancia del Informe de Legalidad (esto es, no valorada por esta instancia) cabe significar que, en la práctica, otorga efectos retroactivos al Decreto por cuanto prevé su entrada en vigor el 1 de diciembre de 2018. Así, en cuanto se prevé la aprobación de este Decreto en la sesión del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 2018, la publicación se verificará, en todo caso, con posterioridad a esta fecha.

Cabe pensar que tal previsión se incorpora por cuanto el contenido del Real Decreto de ampliación de funciones y servicios que se integra en el anexo, contempla su aprobación por el Consejo de Gobierno de 30 de noviembre de 2018 y la inmediata publicación del mismo en el BOE del 1 de diciembre. Ello no obstante, se advierte que ese mismo Real Decreto contiene en su propia Disposición final única la previsión que el Real Decreto será publicado en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial del País Vasco, adquiriendo la vigencia el día de su publicación (pensamos, prevista el citado día 1 de diciembre de 2018).

Más allá de tal circunstancia (que en última instancia se dirigen a la entrada en vigor de los instrumentos de aprobación del acuerdo el 1 de diciembre de 2018), cabe añadir que el mismo Acuerdo adoptado en la Comisión Mixta de Transferencias prevé en su apartado G como “fecha de efectividad de la ampliación” la del “día en que entre en vigor el real decreto por el que se dé de baja en la Red de Carreteras del Estado el tramo de la autopista objeto de este traspaso”. Hemos de significar que, en cuanto no conocemos la fecha en la que se verifique tal baja formal, de alguna manera, las previsiones contenidas en este Decreto y las consideraciones efectuadas al respecto vendrán determinadas por la fecha efectiva de tal ampliación de funciones y servicios.

C) De la incidencia económica y presupuestaria

1) El Acuerdo que se incorpora como anexo al Decreto deja constancia de los “créditos presupuestarios afectados por el traspaso” (apartado E) remitiendo el detalle de los correspondientes a 2018 en la “relación número 2”, a su vez, anexa.

Así, se señala que el coste total anual a nivel estatal de este traspaso asciende a 4.613.380 euros, calculado en base a las dotaciones presupuestarias de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio 2018, con el siguiente detalle:

Coste total anual a nivel estatal. Sección 17 MINISTERIO DE FOMENTO

Dotaciones ejercicio 2018

2018	Capítulo	Importe en euros
17.20.441M	4	2.031.770
17.38.453C	1	155.050
17.38.453C	2	220.460
17.38.453C	6	2.206.100
TOTAL		4.613.380

Por su parte, la Memoria económica elaborada por la Directora de Recursos Institucionales, sobre la base de la cifra señalada, concreta que *“en aplicación de la Metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021, aprobada por la Ley 11/2017, de 28 de diciembre, 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 liquidado 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 2017. 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”*.

Resulta procedente señalar que, no obstante la necesidad de trasladar el coste anual a valores del año base 2017, la cifra total señalada y el índice de imputación establecido permite avanzar que la minoración en el cupo será una cifra reducida. En todo caso, habrá de procederse, sucesivamente, en los términos fijados por los artículos 9 y 10 de la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución

de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al período 2007-2011.

2) En lo relativo a la vertiente presupuestaria la citada Memoria económica recuerda cómo: *"de conformidad con lo previsto en los artículos 75 y siguientes 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, la asunción de nuevas competencias y/o servicios procedentes del Estado, obliga al Gobierno a 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"*.

Cabe añadir que conforme al referido artículo 76, toda vez que parece que no se vaya a cumplir la circunstancia prevista en su apartado 1 (al menos, en lo referente a la fecha requerida para proceder en sus términos, anterior al 1 de noviembre del año en curso) habrá de estarse a lo establecido en el apartado 2 de ese artículo 76 que establece cómo *"76.2. 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"*.

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