

**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 TRASPASO DE FUNCIONES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE FERROCARRILES Y TRANSPORTE FERROVIARIO RELATIVO A LAS LÍNEAS FERROVIARIAS BASURTO HOSPITAL-ARIZ E IRAUREGI-LUTXANA-BARAKALDO**

Código de expediente:DNCG_DEC_3335/18_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 traspaso de funciones y servicios por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ferrocarriles y transporte ferroviario en las líneas ferroviarias Basurto Hospital-Ariz e Irauregi-Lutxana-Barakaldo.

La iniciativa, en concreto, se refiere a las líneas ferroviarias Basurto Hospital Ariz P.K. 0/000 a P.K. 7/906 e Irauregi-Lutxana-Barakaldo P.K. 0/000 a P.K. 5/810 (ambas en el Territorio Histórico de Bizkaia).

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 de 26 de noviembre de 2018, se dispone de la copia del propio Acuerdo de la Comisión Mixta que consta de dos relaciones anexas, la nº 1 con la relación de bienes, derechos y obligaciones que se traspasan a la CAE y la nº 2 que incluye el detalle del coste total anual a nivel estatal conforme al que se ha calculado el traspaso que se va a verificar. A ello se añade 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 107/2018 de 04/12/2018). Asimismo, en última instancia se ha incorporado un documento de "Observaciones del Servicio de Patrimonio al proyecto de Decreto...".

En ese Documento se reflejan una serie de advertencias que deberán ser tomadas en consideración en la medida que deriven de mandatos normativos. En todo caso, se apunta cómo algunas de esas consideraciones son coincidentes con las que a continuación se expongan en este Informe.

III. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Un aspecto del expediente analizado que aun cuando no tenga significativa trascendencia económica vinculada a la aprobación del proyecto de Decreto resulta relevante es cómo el traspaso de bienes y funciones que se contempla viene deducida de la Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2016, de 23 de junio, a la que llega una vez que las líneas ferroviarias implicadas han quedado excluidas de la Red Ferroviaria de Interés General que gestiona la Administración del Estado.

Desde la perspectiva institucional de la CAE, debe aludirse al artículo 10.32 del EAPV y al ejercicio por la Administración de la CAE de las funciones y servicios en los ámbitos contemplados en tal artículo entre los que se encuentra el de ferrocarriles al que corresponde el traspaso de funciones y servicios¹. Es por ello que las funciones y servicios que se traspasan serán ejercidas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi por lo que no se prevé que haya de verificarse un nuevo traspaso a la Administración foral de los Territorios Históricos.

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).

¹ Por Real Decreto 2488/1978, de 18 de diciembre, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materias de Interior, Turismo, Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y Transportes; ya se traspasaron funciones y servicios de la Administración General del Estado a ese Consejo General del País Vasco funciones y servicios en materia de ferrocarril.

Todo ello concluye con una disposición final en la que se establece la entrada en vigor del Decreto que se aprueba.

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 (concretadas en 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.

Los bienes que se traspasan se detallan en la “relación 1” incorporada al anexo de forma que, más allá de la mención al punto kilométrico de los tramos concretos que se traspasan incorpora un Anejo I (y único por cuanto incorpora la información de ambas líneas ferroviarias) de activos que identifica con detalle la tipología, ubicación, kilómetro (en su caso de inicio y final) y otros elementos que, según cada caso, identifican cada activo objeto de las transferencias.

En tal sentido, el Acta de la Comisión Mixta en su apartado D, más allá de la remisión citada de activos a transferir, contempla diversas y sucesivas menciones con trascendencia en este aspecto (incluidas algunas precisiones de uso) que deberán articularse con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto y de este Decreto mediante los que cada órgano de gobierno aprueban el Acuerdo de la Comisión Mixta. Consta, asimismo, una previsión de “cotitularidad” respecto a la estación de Lutxana que conduce a la previsión de un convenio que articule su gestión conjunta (añadiendo como un criterio, entre otros posibles, para tal gestión, hubiera resultado más apropiado concretar que para sufragar los costes, el “porcentaje de circulaciones que opere en cada una de las infraestructuras”).

Sin perjuicio de que el acuerdo adoptado garantice la plenitud e integridad de la relación de activos que están afectos y son requeridos para la prestación de las funciones y servicios transferidos, cabe añadir que el propio acuerdo articula la posibilidad de correcciones o rectificaciones en la relación mediante “certificación de la Secretaría de la Comisión Mixta” “previa constatación por ambas Administraciones”.

A este respecto, haciendo una llamada a las Observaciones del Servicio de Patrimonio de esta Administración, 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 las funciones de la Dirección de Patrimonio y Contratación corresponden.

Entre tales funciones se encuentra la procedente inclusión en el Inventario General de Bienes y Derechos del Patrimonio de Euskadi de los activos transferidos. 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 será la Dirección de Patrimonio y Contratación del Departamento de Hacienda y Economía la instancia competente para adoptar cuantas medidas procedentes en aras a la salvaguarda del Patrimonio de Euskadi. Así, en consecuencia con el acuerdo adoptado, procederá a la incorporación en ese Patrimonio de Euskadi de los elementos afectos a los servicios ferroviarios que se transfieren detallados en esa relación 1 y su Anejo.

El proceso de incorporación formal de tales elementos una vez que sean incorporados en el citado Inventario General de Bienes y Derechos del Patrimonio de Euskadi conlleva su traslación a la contabilidad patrimonial pública, en los términos requeridos por el DLCEC y el Decreto 464/1995 que lo desarrolla.

Finalmente, en este apartado cabe aludir a la previsión de que “la CAPV se subroga en la posición jurídica ostentada hasta ahora por el Estado como consecuencia de su titularidad sobre las líneas ferroviarias referidas”, que se establece con la previsión de que, “el Estado mantendrá a su cargo todas las obligaciones y derechos que resulten exigibles hasta la fecha de efectividad del traspaso”.

Sin perjuicio de cuándo se llegue a verificar el traspaso efectivo de tales elementos, a cuyo efecto, habrá de tenerse presente las diversas previsiones contenidas acerca de la efectividad de los contenidos específicos, entendemos que hubiera resultado apropiado incluir en los documentos del expediente un detalle de las relaciones jurídicas con terceros vigentes que vayan a extenderse una vez asumida la transferencia por la CAE.

b) El artículo 2 del proyecto por el que se “adscriben” las funciones, servicios y los medios transferidos al DEI, entraña 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, cabe adelantar cómo el vigente 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, asigna al citado DEI el área de “ferrocarriles” (artículo 7.1, apartado r). Por su parte, el Decreto 74/2011, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, además de reflejar la asignación de tal área, prevé la adscripción del Ente Público de Derecho Privado Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea (en lo sucesivo ETS), integrante del sector público de la CAE.

Tal mención procede por cuanto la Ley 6/2004, de 21 de mayo, de Red Ferroviaria Vasca-Euskal Trenbide Sarea, asigna, entre otros objetivos de este ente público de derecho privado, los referidos a la conservación, gestión y administración las infraestructuras de transporte ferroviario que le adscriba el Gobierno Vasco, teniendo como límite el que “no asumirá en ningún caso la prestación de servicios de transporte ferroviario”. La prestación de tales servicios los viene desarrollando la Administración de la CAE a través de la sociedad del sector público CAE “Eusko Trenbideak/Ferrocarriles Vascos, S.A. ET/FFVV” (igualmente adscrita al DEI).

Sin que proceda pronunciarse acerca de los servicios que puedan discurrir por tales tramos objeto de transferencia, si se advierte que como consecuencia de

la misma deberán adoptarse las medidas oportunas para articular tanto la gestión y administración de las infraestructuras objeto de la transferencia a través del ente institucional con el que esta Administración se ha dotado para ello.

No consta ninguna previsión acerca de la incidencia en tal organización, pudiendo aventurar que tendrá una incidencia en la vertiente de gasto que vienen sufragando los Presupuestos Generales de la CAE mediante las oportunas transferencias a dicha entidad.

En el apartado de incidencia económica y presupuestaria se detallarán los créditos presupuestarios de los Presupuestos Generales del Estado que se han considerado de cara a este traspaso, cifra que, una vez descontada del cupo a abonar al Estado debiera ser suficiente para la gestión y mantenimiento de tales infraestructuras y los servicios asociados a las mismas.

c) En torno a la disposición final única introducida cabe significar que se limita a contemplar la entrada en vigor “el día siguiente al 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 prevé su publicación simultánea con el correspondiente Real Decreto en el BOE (disposición final única del Anexo al Decreto que recoge el texto del Real Decreto de aprobación). Asimismo, el Acuerdo de la Comisión Mixta contempla que el traspaso de funciones y servicios será efectivo a la fecha de publicación en el BOE de este Real Decreto, lo que, según lo anterior, coincidirá con la publicación en el BOPV.

Queda patente, pues, que tal publicación deberá ser coordinada para dar cumplimiento adecuado a las previsiones señaladas.

Por otra parte, tal y como se ha venido significando en el apartado D, de Bienes, derechos y obligaciones que se traspasan del Acuerdo de la Comisión Mixta de 26/11/2018 anexo, se incorporan diversas previsiones que, en relación a diversos aspectos de tales activos contienen previsiones específicas de eficacia acerca de los mismos.

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 2.212.990 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:

	Capítulo	Importe en euros
17.01.451N	1	18.260
17.01.451N	2	6.920
17.01.451N	6	1.740
17.20.451N	8	1.436.690
17.20.453A	2	550
17.20.453A	6	51.550
17.20.453A	7	659.950
17.20.000X	4	22.380
17.20.000X	7	14.950
TOTAL		2.212.990

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 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 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 que

supondrá una limitada reducción del total de los pagos que en tal concepto de cupo se efectúan al Estado.

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.