

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 OBSERVATORIO VASCO DEL JUEGO

Tramitagune- DNCG_DEC_1010/18_11

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.

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 3^a 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 presente informe tiene por objeto el control económico del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que pretende crear el Observatorio Vasco del Juego, y regular su composición, organización y funcionamiento como servicio centralizado de información, estudio e investigación de la realidad del juego en la CAPV.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN INCORPORADA AL EXPEDIENTE

La iniciativa en tramitación aparece recogida en el Plan Anual Normativo correspondiente al año 2018, aprobado por acuerdo de Consejo de Gobierno de 13 de febrero de 2018 (Anexo. Apartado 11.5).

La necesidad de creación del órgano recogido en el decreto en tramitación se justifica en base a que conforme al artículo 16 del Decreto 83/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Seguridad, a la Dirección de Juego y Espectáculos le corresponde, entre otras, la elaboración de las políticas públicas relativas a los juegos de azar y ejercer las facultades y funciones que el reglamento general de juego confiere a la autoridad reguladora del juego en la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como actuar como observatorio del juego en Euskadi, para lo cual realizará prospecciones sobre su evolución y realizará una memoria anual del juego y promoverá la sensibilización en aras de un juego responsable y con garantías y la investigación sobre la incidencia social del juego en relación con los comportamientos ciudadanos, las personas menores de edad y el control de las conductas adictivas, así como autorizar y controlar la organización de los juegos.

En base a lo anterior, desde el Departamento de Seguridad se ha incoado el oportuno expediente, y al objeto de la substanciación del trámite de control previo, se ha facilitado a esta Oficina (a través de Tramitagune, referencia DNCG_DEC_1010/18_11) el acceso, entre otra, a la documentación que a continuación se relaciona:

1º.- Orden de la Consejera de Seguridad, por la que se da inicio al procedimiento de elaboración del proyecto de referencia.

2º.- Orden de la Consejera de Seguridad, por la que se aprueba previamente el proyecto de Decreto de referencia.

3º.- Informe jurídico de la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales.

4º.- Memoria justificativa

5º.- Informe de la DACIMA.

6º.- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas.

7º.- Memoria económica de la Dirección de Gestión Económica y Recursos Generales.

8º.- Informe favorable emitido por el Consejo Vasco del Juego

9º.- Texto correspondiente a la última versión del Decreto.

10º. Memoria de procedimiento para la OCE de la Dirección de Gestión Económica y Recursos Generales.

11º.- Oficio de 21 de septiembre, de solicitud de informe a esta Oficina.

III. ANÁLISIS

Examinada la documentación remitida, se considera que la misma se acomoda sustancialmente 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 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.

A) Del procedimiento y la tramitación

De la documentación remitida se desprende que en el procedimiento de elaboración del proyecto objeto de análisis se han cumplimentado, hasta la fecha, razonablemente los requisitos que para la Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, exige la Ley 8/2003, de 22 de diciembre.

B).- Del texto y contenido

B1).- De la documentación obrante en el expediente, relacionada en el apartado II del presente informe, se desprende que para la elaboración del texto correspondiente al proyecto de decreto de referencia, han sido tomados en consideración los diversos pronunciamientos efectuados por las distintas instancias que con carácter preceptivo han intervenido hasta el momento en el procedimiento de elaboración de la norma, siendo atendidas gran parte de ellas y justificándose la no atención de algunas. En cualquier caso, corresponde a las instancias que han formulado observaciones la interpretación sobre si las modificaciones experimentadas en el proyecto de

norma examinado atienden o no a las observaciones manifestadas en sus informes.

B2).- Atendiendo a las previsiones de la normativa citada, se analizan los contenidos del proyecto de decreto en tramitación. En relación con el texto presentado y siguiendo el orden de regulación en él contenido, resulta oportuno efectuar las siguientes observaciones, consideraciones y recomendaciones:

- Como ya se ha indicado, el Observatorio Vasco del Juego se articula como un órgano colegiado cuya finalidad es “*el estudio y análisis permanente del juego en Euskadi con el fin de proporcionar a la Autoridad Reguladora del Juego en Euskadi una visión de conjunto del fenómeno a la hora de implementar sus políticas públicas*”. En el ámbito del juego existen otras entidades con funciones de asesoramiento, como son el Consejo Vasco del Juego, órgano de estudio, coordinación y consulta de cuantas actividades se relacionan con el juego en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco (su composición y funciones se regulan en el Capítulo VI de la Ley 4/1991, de 8 de noviembre, Reguladora del Juego), y la Comisión Técnica Asesora del Juego, órgano de participación y asesoramiento adscrito al Departamento competente en materia de juego, que tiene como finalidad canalizar las sugerencias y propuestas del sector del juego, examinar la situación del sector del juego y la incidencia de las nuevas normativas y la implantación de nuevas modalidades de juego, así como promover iniciativas destinadas a fomentar el juego responsable (artículo 7 del Reglamento general del juego). Así mismo, la Dirección de Juego y Espectáculos del Departamento de Seguridad tiene las funciones atribuidas por el art. 16 del Decreto 83/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Seguridad.

A la vista de las funciones de los dos órganos citados y de las funciones de la propia Dirección de Juego y Espectáculos, se echa en falta en el expediente una mayor justificación de la necesidad de creación del nuevo órgano (cuya creación no es exigencia ni de la Ley del Juego ni de su Reglamento, pese a lo que parece darse a entender del segundo párrafo de la parte expositiva del proyecto de decreto), así como algún pronunciamiento sobre la ausencia de duplicidades respecto a las funciones de los otros órganos asesores ya existentes.

- El artículo 4.5 del proyecto en tramitación hace referencia a la suscripción de Convenios de colaboración por la Administración de la Comunidad Autónoma “*para coadyuvar a los objetivos marcados*”. En estos convenios “*tendrán acceso preferente la Universidad del País Vasco y el resto de las Universidades de Euskadi*”. A los efectos de este artículo, y dando por

supuesto que la preferencia es *a la suscripción* de esos convenios, hay que recordar lo siguiente:

Para que la Administración pueda suscribir convenios con las Universidades, el contenido de los mismos no ha de estar comprendido en el de los contratos regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Caso contrario se deberán tramitar contratos y estarse a lo prevenido en la normativa aplicable a la contratación de las Administraciones Públicas.

Al margen de esta apreciación, carece de justificación alguna en el expediente el acceso preferente de las universidades del País Vasco a la suscripción de los convenios de colaboración que se precisen para que el observatorio desarrolle sus tareas, establecido a priori en el propio decreto, al margen de cualquier consideración sobre la calidad de sus actuaciones.

C).- De la incidencia económico-presupuestaria

C1).- Constatado lo anterior procede examinar, en primer lugar, los aspectos de índole hacendístico y de régimen económico financiero que pudiera entrañar el proyecto examinado, esto es, su posible incidencia en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco identificadas en 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- (el régimen del patrimonio; el procedimiento de elaboración y gestión presupuestaria; el sistema de control y de contabilidad a que debe sujetarse la actividad económica de la Comunidad Autónoma; el de la contratación; el de la Tesorería General del País Vasco; la regulación de sus propios tributos y demás ingresos de derecho público y privado; el régimen de endeudamiento; el régimen de concesión de garantías; el régimen general de ayudas y subvenciones; el de las prerrogativas de la Comunidad Autónoma en relación con las demás materias de su Hacienda General; cualquier otra relacionada con los derechos y obligaciones a que se refiere de naturaleza económica, de que sea titular la Comunidad Autónoma de Euskadi)

En tal sentido puede concluirse que la afección a las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, tal y como son identificadas en el artículo 1.2 del TRLPOHGPV, resulta inapreciable y puede entenderse ausente.

C2).- En cuanto a su incidencia económico-presupuestaria, ha de ser examinada tanto desde la vertiente del gasto como desde la del ingreso:

a) Vertiente del gasto: Hay que recordar que el artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General establece que *"En el expediente figurará, igualmente, una memoria económica que exprese la estimación del coste a que dé lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración pública, las fuentes y modos de financiación, y cuantos otros aspectos se determinen en la normativa que regule el ejercicio del control económico-normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También evaluará el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía genera."*, y que por su parte, el artículo 43 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, dispone que *"Cuando el control económico-normativo se manifieste en relación al párrafo 2 del artículo 26 de la Ley 14/1994 de 30 de junio (fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones) deberá abarcar y pronunciarse, además de sobre los apartados citados en el apartado 1 de dicho artículo que puedan ser de aplicación, sobre la racionalidad de la organización propuesta, el efecto o incidencia, en su caso, sobre coste, rendimiento y eficacia actuales de los servicios y su previsión futura"* y a dichos efectos *"...deberá remitirse: a) Justificación de la necesidad o idoneidad de creación del ente u 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; b) 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; c) 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..."*.

Pues bien, la memoria económica señala que *"La puesta en marcha del Observatorio Vasco del Juego no implica la creación ni la modificación de puestos en la relación de puestos de trabajo y tampoco implica la necesidad de disponer de nuevos elementos materiales o informáticos, distintos de los ya existentes, para dar cumplimiento a su labor. Por lo tanto no implica una carga novedosa para los servicios de la Dirección de Juego y Espectáculos implicados"*.

Acerca del impacto económico derivado de la creación de este órgano, si cabe apuntar los siguientes extremos:

- Medios materiales y personales: la memoria económica indica que las funciones predeterminadas de recopilación, estudio y análisis a realizar por el Observatorio se materializarán a través de los medios materiales y los recursos humanos disponibles en la Dirección a la que se adscribe. No se efectúa consideración sobre la plaza o plazas que pudiera verse afectadas, y sobre la que descansarán dichas funciones, la dedicación a las mismas, su cuantificación económica, etc. Tampoco se efectúa consideración sobre los bienes materiales tales como material de oficina, impresos, etc., si bien puede conjeturarse razonablemente que su magnitud será reducida y que no comportará un gasto significativo.
- Indemnizaciones: la memoria señala que "*no se prevén retribuciones por ser miembro de la Comisión (observatorio) y participar en el desarrollo de sus funciones*".

Es decir, ser miembro del Observatorio no dará lugar a retribución alguna, aspecto sobre el que no hay nada que objetar. Otra cuestión es la posibilidad de contemplar indemnizaciones o compensaciones por asistencia (artículo 4.g, y 20 y siguientes del Decreto 16/1993, de 2 de febrero). La asistencia a las sesiones de órganos colegiados puede originar, excepcionalmente, la percepción de una compensación económica para aquellos miembros cuya pertenencia o participación en el órgano no esté determinada en razón directa del puesto de trabajo ocupado, si bien para ello deberá existir autorización expresa mediante acuerdo del Gobierno Vasco, con sujeción a las cuantías y condiciones que por éste se determinen, de conformidad con lo establecido en los artículos 20 y 21 del Decreto 16/1993, de 2 de febrero, sobre indemnizaciones por razón de servicio. Por consiguiente, si se pretende que no se perciban en ningún caso dietas de asistencia, bastaría con no iniciar el procedimiento para la adopción del referido acuerdo.

En la relación de gastos indemnizatorios recogida en el artículo 4 del citado Decreto 16/1993, de 2 de febrero, se encuentran los gastos de viaje, los gastos de comida o, en su caso, los gastos de alojamiento. Pues bien, a estas indemnizaciones podrán acceder, en principio, todos los miembros de un órgano colegiado que se encuentren en el ámbito de aplicación del Decreto 16/1993, si bien para aquellas personas que tengan la consideración de altos cargos el fundamento jurídico no es el artículo 4 del citado Decreto 16/1993, de 2 de febrero, sino el artículo 3 de la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de retribuciones de altos cargos. En todo caso, independientemente de cuál sea el fundamento jurídico para su percepción, dichos gastos deberán efectivamente producirse y justificarse, sin que puedan percibirse por aquéllos que ya se encuentran resarcidos. Dada la

previsión de reuniones a distancia (art. 8), el importe de dichos gastos se estima escaso.

No se facilitan datos sobre el número de reuniones previstas, el lugar de celebración, si se producirá necesidad de traslados para su asistencia etc.

- El apartado 3 del artículo 10 admite el Observatorio pueda incorporar a sus grupos de trabajo técnicos o expertos en el ámbito material del mismo. No se efectúa consideración específica sobre tales expertos, por lo que habrá que entender que su asistencia no conllevará gasto para esta Administración. En todo caso, de estimarse procedente acudir a asistencias externas para tal colaboración o asesoramiento, en la medida que generen cualquier coste, el citado órgano deberá instarlas ante el Departamento que será el que gestione el correspondiente procedimiento para su contratación dentro de los márgenes legales, asumiendo el coste derivado de la misma.

La memoria económica señala, en relación con los gastos, que en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2018 existe un crédito presupuestario afectado al Observatorio del Juego:

Euskal Jokoaren Behatokiarentzako Aholkularitza Teknikoa-Asesoría técnica para el Observatorio del Juego de Euskadi, con un importe de 60.000 euros, dentro del programa 6113 JUEGO Y ESPECTÁCULOS.

La memoria económica se ciñe al ejercicio 2018, sin ofrecer datos económicos en relación a un horizonte temporal más amplio.

b) Vertiente de ingresos: En relación con este extremo, del examen del expediente y de la memoria económica se desprende la nula incidencia del proyecto examinado.

Siendo lo expuesto cuanto cabe referir, adjunto se da traslado del presente informe a fin de proseguir con la tramitación del expediente.