



INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS ACTIVIDADES DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN EN BIENESTAR ANIMAL EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.

-Tramitagune- DNCG_DEC_104129/20_03

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 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 en el artículo 4 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 normativo (modalidad económico organizativa) del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que, según su tenor, pretende establecer:

- a) Los contenidos y duración de los distintos programas formativos en materia de bienestar animal para garantizar la capacitación del personal dedicado al cuidado, manejo y manipulación de animales.
- b) Los requisitos y el procedimiento de autorización de las entidades formativas para la impartición de los programas en materia de bienestar animal.

c) El procedimiento de obtención y expedición de los certificados de competencia o capacitación en bienestar animal del personal que maneje animales en los casos exigidos por la normativa, así como la renovación de estos.

II. ANÁLISIS

Examinada la documentación remitida, se considera que la misma se acomoda al menos formalmente a las previsiones del artículo 42 y 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 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 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, subrayando que el referido control abarcará, en su aspecto económico-organizativo, la 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.

A) Procedimiento y tramitación.

De la documentación remitida se desprende que en el procedimiento de elaboración del proyecto 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, no obstante la insuficiencia de la memoria económica, sobre la que volveremos más adelante.

La disposición proyectada ha de ser, de conformidad con lo prevenido en el artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, sometida con carácter previo a su aprobación, al dictamen de dicha instancia consultiva. De conformidad con lo establecido en el artículo 27.2 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (según redacción dada por la Disposición final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi), deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (para cuyo cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico).

B) De la Incidencia organizativa.

Dos son las previsiones del decreto proyectado que comportan incidencia organizativa: la creación de la Comisión de valoración de la capacitación y mantenimiento de la capacitación del personal que maneje animales utilizados,

criados o suministrados con fines de experimentación y otros fines científicos, incluyendo la docencia (artículo 20) y la creación del Registro de cursos homologados, entidades formativas y certificados (artículo 22).

1.- Comisión de valoración de la capacitación y mantenimiento de la capacitación del personal que maneje animales utilizados, criados o suministrados con fines de experimentación y otros fines científicos, incluyendo la docencia.

Como comentario preliminar, sugerimos reconsiderar la denominación de la comisión para dotarla de un nombre más conciso que permita identificarla más fácilmente.

A juicio de esta Oficina, la necesidad, oportunidad y conveniencia de la creación de un órgano colegiado para el desempeño de las funciones que se le pretende atribuir no ha quedado suficientemente acreditada en el expediente por las razones que exponemos a continuación.

Los órganos colegiados son mecanismos que ofrece el ordenamiento como instrumentos para la coordinación interna de los distintos órganos de una administración pública y para la coordinación y colaboración de distintas administraciones, así como cauce de participación de la ciudadanía en tareas públicas. Por ello, sus funciones suelen ser básicamente participativas, consultivas y de coordinación de las políticas públicas.

Resulta cuando menos inusual la constitución de un órgano colegiado que, además de su faceta de órgano consultivo, deba certificar, mediante la emisión de un informe preceptivo y vinculante, que personas concretas poseen una determinada capacitación profesional, así como “evaluar” (cuyo significado y alcance no es evidente) sobre la equiparación de determinadas titulaciones de formación profesional y certificados de profesionalidad. Por ello, y sin prejuzgar que ello sea adecuado y razonable, creemos que la creación de la comisión para el desempeño de tales cometidos debería ser expresamente fundamentado en el expediente correspondiente.

La memoria que obra en el expediente no reúne la información exigible de conformidad con lo previsto en el artículo 43 del Decreto 464/1995¹, por lo que

¹ *Artículo 43.*– Documentación a efectos del control económico-normativo en su modalidad económicoorganizativa

1.– Cuando el control económico-normativo se manifiesta en relación al párrafo 2 del artículo 26 de la Ley 14/1994 de 30 de junio 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.

2.– A dichos efectos, además de la documentación exigida por el artículo anterior, 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.

estimamos necesaria la elaboración de una memoria complementaria que fundamente expresamente la opción del texto en relación con la creación de la comisión.

El artículo 20 del proyecto, que es el destinado a crear y regular la comisión, comienza con el siguiente razonamiento (cuya inclusión, por otro lado, en una norma no resulta procedente): *“Teniendo en cuenta la complejidad de la formación del personal que maneja animales utilizados, criados o suministrados con fines de experimentación y otros fines científicos, incluyendo la docencia, y con el fin de ganar en capacidad técnica y garantizar la correcta aplicación de la legislación vigente, se crea la comisión...”*.

No acredita el expediente que, dada la señalada complejidad de la formación requerida, la responsabilidad de decidir sobre la capacitación o no de las personas que quieran dedicarse a ocupaciones que requieran el manejo de animales, o el cometido de evaluar las titulaciones en su caso habilitantes, deba corresponder a un órgano colegiado de composición heterogénea: cuatro miembros, uno en representación de la Universidad, otro del Departamento de Educación, otro de Neiker y, finalmente, un secretario de la Dirección de Agricultura y Ganadería, a ninguno de los cuales se les exige requisito alguno de formación o especialización en la materia en relación con la que han de informar y decidir. No parece congruente con tal carencia que se exija a tales miembros capacitación en las dos lenguas oficiales de la CAE, pero ninguna en relación con la materia sobre la que tienen que emitir un informe preceptivo y vinculante que habilitará o vedará el acceso a puestos de trabajo que requieran del manejo de animales. Nada se establece tampoco en relación con la posible impugnación por los interesados de los acuerdos de la comisión, que tan importantes consecuencias pueden tener en su futuro.

Por otro lado, de conformidad con lo exigido por las normas básicas recogidas en la Ley 40/2015 sobre los órganos colegiados, además del acto de creación, las normas de funcionamiento de los órganos que dicten resoluciones con efectos frente a terceros han de publicarse en el boletín oficial correspondiente (artículo 15.3); y el órgano colegiado debe tener en todo caso un presidente (artículo 17.2) que el decreto proyectado ni menciona.

Además, la constitución de la comisión debería cumplir los requisitos para la constitución de órganos colegiados establecidos en el artículo 20 de la Ley 40/2015 (no es básico, aunque sería de aplicación supletoria en nuestro ámbito al carecer de norma reguladora al respecto), entre los que se encuentra la necesidad de establecer los criterios para la designación de su presidente y de los restantes miembros, así

-
- 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.

como la dotación de los créditos necesarios para su funcionamiento. Nada de eso se establece en el decreto proyectado.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el Consejo de Gobierno ha aprobado recientemente (7 de julio de 2020) un plan elaborado para la racionalización y mejora de los órganos colegiados dependientes de la Administración General de Euskadi y su Administración Institucional: *ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN DE ACTUACIÓN PARA LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y SU ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y SE ORDENA SU EJECUCIÓN PARCIAL*. Entre sus recomendaciones y propuestas, se incluye un apartado que recoge los “*Criterios para la creación, permanencia y extinción de nuevos órganos colegiados*”, de cuyo contenido se infiere que los contempla en su condición de instrumentos de coordinación y colaboración entre administraciones y/o de participación ciudadana, y no para el desempeño de cometidos como el pretendido en el proyecto.

Entre los criterios para la creación de nuevos órganos, recoge las siguientes exigencias:

A la vista de los resultados expuestos en el presente Plan de Actuación, se entiende necesario que se establezcan y determinen con el grado de detalle necesario las directrices, requisitos y criterios para la creación, permanencia y extinción de órganos colegiados en la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su Administración Institucional. Por consiguiente, se proponen las siguientes cuestiones como mínimo como aspectos a tener en cuenta al momento de elaborar y aprobar las mismas:

A. Creación de órganos colegiados:

*a) La creación de órganos colegiados responderá a la constatación de que los mecanismos **de coordinación y de colaboración** interinstitucionales o público privados no resultan efectivos.*

*b) La **memoria justificativa** de la creación de un órgano colegiado deberá contener, al menos:*

*– Justificación de la **necesidad y oportunidad** de la creación del órgano colegiado y de la inexistencia de **otras vías**, instrumentos, mecanismos y/o fórmulas de trabajo y coordinación para lograr los objetivos y ejecutar las funciones previstas, así como la justificación de la inexistencia de **duplicidades** en las funciones asignadas. Explícita referencia a la existencia de otros órganos colegiados en esa área de actuación y en qué medida completa el escenario de órganos colegiados. Con carácter general se evitará la creación de órganos colegiados interdepartamentales.*

[...]

*– Justificación de la **composición** del órgano colegiado, tanto en los tipos de representación como en las organizaciones concretas representadas, así como del **número de miembros** de cada una de ellas y los **criterios para la designación** de*

los mismos y de la persona titular de su **presidencia**. Se justificará especialmente la composición que supere las 15 personas miembros.

Con carácter general se habría de limitar su composición a las personas que desempeñen las funciones que sean objeto de coordinación, de consulta o participativas, recurriéndose al asesoramiento o colaboración de otras personas cuando se traten cuestiones que así lo requieran, sin necesidad de que sean miembros permanentes del órgano colegiado.

– Justificación de los **recursos económicos requeridos**: los órganos colegiados que prevean gasto en concepto de indemnizaciones dispondrán de presupuesto propio diferenciado de los programas existentes en el departamento, organismo o ente de cara a una mayor transparencia de la gestión.

– Justificación de la previsión, en su caso, de todo tipo de **indemnizaciones y compensaciones**: conceptos y cantidades.

– Justificación de los **recursos de personal** requeridos

[...]

El informe de organización de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración que obra en el expediente, en base a los datos contenidos en el referido Plan de Actuación para los órganos colegiados, menciona que existen adscritos al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente 15 órganos colegiados activos y 17 inactivos, por lo que propone que se “estudie la viabilidad de adoptar otras herramientas de colaboración y participación más eficientes, con la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación”. A dicha propuesta del informe de la DACIMA, la memoria del procedimiento de elaboración se limita a contestar que “la dirección proponente considera necesaria la creación de la misma. Este nuevo órgano se configura como un foro de participación de las entidades encargadas de llevar a cabo determinadas funciones en la gestión de la norma”.

A la vista de todo ello, y ante la imposibilidad de emitir un juicio razonado sobre la eficacia de la comisión que se pretende crear (artículo 26.2 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 CAE), solicitamos que se incluya en el expediente una memoria complementaria en la que se justifique fehacientemente la necesidad, oportunidad y conveniencia de la creación del órgano para el desempeño de las funciones que se le quieren atribuir, así como, en su caso, que se complete la definición de las cuestiones que las normas de creación de los órganos colegiados deben contemplar.

2.- El Registro de cursos homologados, entidades formativas y certificados.

El artículo 21 procede a la creación del que denomina en su encabezamiento como “Registro de cursos homologados, entidades formativas y certificados”.

Repárese sin embargo que el texto designa al registro que pretende crear de tres formas distintas: (1) en el encabezamiento del capítulo 5, (2) en el encabezamiento del artículo 21 y (3) en el texto del artículo 21.1. Se recomienda revisar y unificar la denominación del registro.

Se trata de un registro con 4 secciones: una sección de entidades, en las que se anotarán las entidades formativas autorizadas (se recomienda incluir el término “formativas” por claridad); la sección de cursos homologados; la sección de certificados de competencia para el transporte; y la sección de certificados de capacitación del personal que trabaja con animales para fines de experimentación, científicos y docentes.

C).- De la incidencia económico-presupuestaria.

a) Vertiente del gasto

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 general”.

La memoria que obra en el expediente afirma que “La oferta formativa la realizarán entidades autorizadas de forma específica, con su personal y medios técnicos propios. El papel de la Dirección de Agricultura y Ganadería se limitará a gestionar administrativamente las solicitudes de las entidades, comprobar el cumplimiento de los requisitos de las propias entidades formativas y de sus cursos, la emisión de los certificados de competencia o de capacitación en aquellos casos en los que sea necesario, y el registro de toda la información disponible sobre formación en materia de bienestar animal. Todas estas tareas se realizarán a través de la Sede Electrónica de Gobierno Vasco. Por lo tanto, la puesta en marcha de lo estipulado en esta nueva norma se hará con personal propio y con los medios técnicos ya disponibles en Gobierno Vasco”.

Y más adelante concluye que “A los efectos previstos en el 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 especialmente en los artículos 41 y ss., el citado proyecto no va suponer la asunción de un mayor gasto o compromiso financiero con cargo a la Tesorería de la Hacienda General de esta Administración, ni para otras Administraciones públicas”.

Tales afirmaciones deberían haber sido respaldadas con mayor información teniendo en cuenta que, de acuerdo con lo que se explica en el propio expediente, al parecer la Administración General de la CAE va a asumir funciones que han venido siendo desempeñadas hasta la fecha por las diputaciones forales. En efecto, se deduce de lo que se afirma en el expediente, que esta Administración asume la gestión administrativa de las solicitudes de las entidades formativas, la comprobación del cumplimiento de los requisitos a ellas exigidos y de los de los cursos que imparten, la emisión de certificados de competencia o capacitación, así como el registro de toda la información. Presumiblemente, y contrariamente a lo que se afirma en la memoria, todo ello requerirá mayores costes a asumir por esta Administración tanto en materia de personal (cuyas necesidades deberían valorarse en la memoria económica, aún y cuando vayan a cubrirse con medios propios preexistentes con los que cuente el departamento promotor) como en la necesidad de realizar otros gastos de funcionamiento e inversión, incluyendo la utilización de medios electrónicos.

Por otro lado, no se especifica en la memoria si las funciones de inspección y control que se establecen en el capítulo 6 del proyecto son una novedad respecto a la situación actual o tales funciones ya vienen siendo desempeñadas por los servicios administrativos del departamento promotor. Si se tratara de una nueva atribución, deberían evaluarse asimismo los costes que su implantación comportarán a los Presupuestos Generales de la CAE.

Por último, no se precisa si la participación de los miembros en la comisión que se crea llevará aparejada la percepción de asistencias o dietas e indemnizaciones por razón de servicio en aplicación de lo previsto en el Decreto 16/1993² ni, en consecuencia, se realiza estimación cuantitativa alguna de los gastos que pudiera provocar la puesta en marcha del nuevo órgano en ese concepto de indemnizaciones por razón del servicio.

2).- Vertiente del ingreso

La memoria no contiene un cálculo de la previsión de ingresos derivados de la aplicación de la *Tasa por Servicios Administrativos*, regulada en el artículo 40.1.c) del Texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, entre los que figuran como constitutivos del hecho imponible, la

² Artículo 21.1.- *Las asistencias por la concurrencia a reuniones de Órganos Colegiados de la Administración de la Comunidad Autónoma se devengarán excepcionalmente en aquellos casos en que, a propuesta conjunta de los Departamentos de Hacienda y Finanzas y Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico, así se autorice mediante acuerdo del Gobierno Vasco, con sujeción a las cuantías y condiciones que por éste se determinen. La autorización se otorgará, en su caso, a iniciativa del Departamento u Organismo Autónomo interesado.*

D.A.12.3.- La compensación por la asistencia de personal sin relación de servicio con la Administración a las reuniones de los Órganos Colegiados a los que se refiere el artículo 21 de esta norma se regulará por lo dispuesto en dicho precepto".

prestación por los departamentos de la Administración General y sus organismos autónomos, del servicio administrativo de inscripción en registros y censos oficiales, sin que figure en el artículo 44 del citado texto legal, como exención, el relativo al registro objeto de regulación. No parece pues existir fundamentación para no recaudar la tasa de referencia.

Procede pues completar la memoria del expediente en lo que proceda, a fin de que el órgano competente para la aprobación de la presente norma con incidencia organizativa cuente con toda la información precisa, tanto en relación con los fundamentos que avalan la racionalidad de la creación de la comisión proyectada, como con los datos de carácter económico y presupuestario en orden a valorar el grado de eficiencia asociable, en principio, a la organización propuesta y la previsión del coste anual a asumir y sus fuentes de financiación, con expresión de las concretas partidas presupuestarias que financiarán tales gastos y, en relación con ésta últimas, aquellos objetivos, acciones e indicadores vinculados a la actual propuesta en la memoria del programa presupuestario en el que se inserten tales partidas (y en general, todas aquellas precisiones demandadas en los artículos 42 y 43 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, de 30 de julio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi).

Siendo lo expuesto cuanto cabe informar en relación con el proyecto examinado, se emite el presente informe para su incorporación al expediente.