



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 TRASPASO A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS SOBRE EJECUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO EN MATERIA PENITENCIARIA

Código de expediente: DNCG\_DEC\_5166/21\_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, 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 3<sup>a</sup> 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 análisis del proyecto de Decreto que contiene 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 de las funciones y servicios sobre ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria.

Conforme a la Memoria justificativa de la iniciativa los contenidos derivados de la misma se encuadran normativamente en la Ley orgánica 1/1979, de 26 de septiembre,

### 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.

Donostia - San Sebastián, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ  
tel. 945 01 89 78 – Fax 945 01 90 20 – e-mail Hac-Oce@ej-gv.es



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 (pendiente de celebrar).

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.

En todo caso, se evidencia del expediente que en sentido estricto la iniciativa no entra en el ámbito de aplicación de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General, aunque sí se hayan seguido algunos de los parámetros esenciales de dicha Ley 8/2003 en su 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).

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. En atención a otros Informes de Legalidad emitidos por los Servicios Jurídicos Centrales referidos a otros proyectos de Decreto de transferencia, en cuanto a su naturaleza efectiva se señala cómo, 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 8/2003, razón por la que carecen de función material alguna la orden de inicio y la fase previa de elaboración y aprobación (que se sustituyen por la negociación en el seno de la Comisión mixta).

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).

Es en este 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. En cuanto al ámbito económico-presupuestario el Acuerdo incluye el detalle del “Régimen de financiación de las funciones y servicios traspasados” 8apartado G) que se remite a la relación nº 4 del anexo al propio acuerdo y que como viene efectuándose queda establecido por razón del coste anual a nivel estatal de los Servicios y Funciones objeto de la transferencia (balance que, igualmente, consta en la Memoria económica elaborada por la Directora de Recursos Institucionales).

El Acuerdo contempla, asimismo, entendemos que, por su significativa relevancia, una mención específica a los "bienes, derechos y obligaciones que se traspasan" (apartado E) y de los "medios personales que se traspasan" (apartado F), ambos, con remisión a sendas relaciones anexas al Acuerdo. La relevancia de tales contenidos fundamenta la incorporación a este expediente de los Informes de la Dirección de Patrimonio y Contratación (en lo relativo a los bienes y derechos) y de la Dirección de Función Pública (Informe 031/2021, en relación a los medios humanos).

El expediente incorpora, el correspondiente Informe de Legalidad (74/2021) que, aludiendo a los procesos de transferencias desde la perspectiva del TC, concluye la viabilidad jurídica de la iniciativa para su aprobación por Consejo de Gobierno. Consta, asimismo la orden de inicio y de aprobación previa referidas al proyecto de Decreto aprobadas por la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno, una Memoria Justificativa suscrita por la Directora de Desarrollo Estatutario del Departamento promotor y la aludida Memoria Económica suscrita por la Directora de Recursos Institucionales del Departamento de Economía y Hacienda, así como un Informe de la Dirección de Presupuestos.

Del expediente, se concluye la significativa relevancia que adquieren los bienes o derechos y el personal al servicio de la Administración General del Estado que se van a transferir, acerca de los que se pronuncia los Informes de la Dirección de Patrimonio y Contratación y de la Dirección de Función Pública.

En cuanto a tales Informes, se evidencia que la Dirección de Patrimonio y Contratación efectúa una advertencia acerca del denominado Centro Penitenciario de Nanclares de la Oca en cuanto a su actual situación en desuso (esto es no afecta al servicio penitenciario que se traspasa) y la falta de "datos registrales suficientes, -de lo que- parece que el bien no está inmatriculado, lo que puede suponer futuras dificultades a la hora de inscribir y operar con el bien". A este respecto la Memoria justificativa agrega información adicional acerca del centro Penitenciario de San Sebastián (con remisión al Acuerdo complementario nº 3) en el que se acuerda dejar sin efecto el traspaso del inmueble en el que radica actualmente el Centro Penitenciario de San Sebastián (C/Martutene, 1 de San Sebastián) y, correlativamente, traspasar el bien inmueble en el que se ubicará el Centro Penitenciario de Gipuzkoa-CP Norte III, una vez ejecutada por el Estado la construcción del nuevo centro penitenciario donostiarra contemplada en el Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios y una vez dispuesto para su entrada en funcionamiento con afectación al servicio penitenciario, modificando en los términos señalados los medios patrimoniales adscritos a las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la CAPV".

Por su parte, el Informe de la Dirección de Función Pública, una vez que aborda el análisis separado del personal funcionario y del personal laboral evidenciando la respectiva situación en la Administración de origen y en la Administración a la que se transfiere, concluye que "el personal transferido se integra plenamente en la organización de la Función Pública de la Administración de la Comunidad Autónoma, hallándose en la situación de servicio activo en las mismas, debiendo ésta respetar el

Grupo o Subgrupo del Cuerpo o Escala de procedencia, la categoría profesional, así como la antigüedad y la clasificación de procedencia".

En cuanto al impacto económico presupuestario el Informe de la Dirección de Función Pública detalla:

"3.- Aspecto retributivo. Tanto para el personal funcionario como laboral, con carácter transitorio, en tanto no se proceda a la valoración del puesto de trabajo desempeñado por dicho personal, las retribuciones a considerar son:

1.- Para el personal funcionario del Subgrupo C2 y para el personal laboral del grupo de titulación equivalente se tomará como referencia el nivel 16 VII C (nivel 14 en la tabla retributiva para puestos no valorados conforme a los análisis funcionales) y nivel 3 en la tabla retributiva del personal laboral.

2.- Para el personal funcionario del subgrupo C1 y para el personal laboral del grupo de titulación equivalente se tomará como referencia el nivel 18 VI C (nivel 16 en la tabla retributiva para puestos no valorados conforme a los análisis funcionales) y nivel 5 en la tabla retributiva del personal laboral.

3.- Para el personal funcionario del subgrupo A2, se tomará como referencia el nivel 23 IV C (nivel 21 en la tabla retributiva para puestos no valorados conforme a los análisis funcionales.)

4.- Para el personal funcionario del subgrupo A1, se tomará como referencia el nivel 25 III C (nivel 23 en la tabla retributiva para puestos no valorados conforme a los Análisis funcionales).

5.- Adicionalmente, para el personal transferido que tuviere complemento de productividad reconocido en el ejercicio 2020/2021, se reconocerá el percibo en concepto de complemento de carácter transitorio, que se percibirá en nómina hasta la fecha de entrada en vigor de las retribuciones resultantes de la entrada en vigor de la Relación de puestos de trabajo.

Asimismo, se generará, cuando proceda, un complemento personal transitorio absorbible en el caso que las retribuciones del personal transferido fueran superiores a las correspondientes a los citados niveles básicos.

Estos conceptos y cuantías serán provisionales y las retribuciones serán determinadas con carácter definitivo con la aprobación de una Relación de Puestos de trabajo. El reconocimiento del nivel mínimo de los grupos de titulación en cada uno de los grupos no será, en ningún caso, condicionante de los resultados de la valoración de los puestos de trabajo.

La valoración del puesto de trabajo podrá generar los consiguientes atrasos siempre tomando como fecha de efectos económicos la correspondiente fecha de transferencia.

En este mismo orden de cosas, habida cuenta el objeto de la transferencia versa sobre "funciones y servicios sobre ejecución de la legislación del Estado en materia penitencia", entendemos que hubiera sido oportuna una 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. En tal sentido, se hubiera puesto de manifiesto la necesidad de crear una entidad adicional en el ámbito del sector público de la CAE, la entidad AUKERAK, Agencia Vasca de Reinserción Social/ Gizarteratzearen Euskal Agentzia, como ente público de derecho privado con finalidad facilitar la inclusión socio-laboral de las personas internas en los establecimientos/centros penitenciarios de Euskadi y con las siguientes funciones:

- a) Organizar el trabajo productivo en los centros penitenciarios y su retribución, gestionando talleres productivos, explotaciones agrícolas, así como los servicios auxiliares de los centros penitenciarios o de inserción que se les encomiende.
- b) Realizar actividades industriales, comerciales o análogas y, en general, cuantas operaciones se relacionen con el trabajo penitenciario o se le encomienden por las Administraciones Públicas, para el cumplimiento de los fines que le son propios.
- c) Promover la formación profesional de las personas privadas de libertad.
- d) Promover la orientación para el empleo en la última fase de la condena o en el régimen de semilibertad y colaborar con otras instituciones o entidades en la continuidad del itinerario de inserción sociolaboral de dichas personas.
- e) Otras que les atribuya el ordenamiento jurídico atendiendo a su finalidad.

Esta información extraída del anteproyecto de Ley, tan solo viene a contextualizar el traspaso de funciones en cuanto a su efectivo alcance, en este caso, en el ámbito de la Administración institucional de la CAE, quedando en cuanto a su efectivo alcance económico presupuestario a lo que se señale en el correspondiente expediente de aprobación del proyecto de ley y con la perspectiva de que pueda llegar a integrar a parte del personal transferido con ocasión de la aprobación de este Decreto.

Hemos de añadir que el proyecto de Decreto en su relación 2.1 anexa detalla la relación de contratos afectados por el traspaso en los que la Administración de la CAE se subrogará íntegramente. La relación incluye la fecha de inicio, finalización (no más allá de 26/03/2023) y los importes de las anualidades correspondientes a 2021, 2022 y 2023. El propio Decreto en su apartado E.3 concreta que "La CAPV se subroga parcialmente en los contratos en curso de ejecución enumerados en la relación adjunta número 2.1, asumiendo la totalidad e los derechos y de las obligaciones que no estuvieran reconocidos a la fecha de efectividad de este acuerdo" (entendiendo por nuestra parte que tales derechos y obligaciones se refieren los que deriven de una

ejecución normal de los contratos previamente formalizados a los que se refiere la relación).

### 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 (que se celebrará en fechas próximas) con remisión a lo que el correspondiente Real Decreto del Gobierno del Estado contempla (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 01/10/2021 –apartado letra I del Acuerdo anexo-).

Las funciones y servicios que se traspasan son:

- La organización y gestión de los centros penitenciarios y del resto de servicios de ejecución penal radicados en la Comunidad Autónoma, incluyendo el establecimiento de su estructura orgánica y funcional, su organización y funcionamiento, la colaboración institucional y el fomento de la participación social.
- La ejecución, gestión, coordinación y seguimiento del cumplimiento de penas, medidas de seguridad, régimen abierto, libertad condicional y programas específicos de tratamiento e intervención, adoptando las resoluciones administrativas precisas en relación con la observación, clasificación, destino, permisos y tratamiento de los internos.
- La gestión de las prestaciones en el ámbito penitenciario de la educación, la acción social, el trabajo penitenciario, la formación ocupacional, la inserción sociolaboral, la promoción de actividades culturales y deportivas, la coordinación de programas de intervención de organizaciones no gubernamentales y las actividades de prevención tratamiento y rehabilitación de drogodependencias.
- La administración y gestión patrimonial de los inmuebles, infraestructuras y equipamientos penitenciarios, incluidas tanto la promoción de nuevos centros como la ampliación, reforma y rehabilitación de los existentes.
- El seguimiento, análisis e inspección de los servicios, organismos y centros de la Administración Penitenciaria.

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 en los términos

reflejados en la Memoria económica. En la misma se precisa que: 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 G) y en la relación anexa nº 4 del Acuerdo de traspaso.

Coste total anual a nivel estatal. Sección 16 MINISTERIO DEL INTERIOR. Servicio 05 Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Programa 133<sup>a</sup> Centros e Instituciones Penitenciarias (Euros 2021)

Capítulo presupuestario. Importe en euros

Capítulo 1 867.181.408,08

Capítulo 2 227.446.032,16

Capítulo 4 17.074.960,00

Capítulo 6 9.190.625,17

Capítulo 7 100.200,00

**TOTAL 1.120.993.225,41**

Mediante acuerdo complementario se regulará el tratamiento de los créditos de reserva de gestión directa destinados a Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo que figuran en los presupuestos de gastos del Ministerio de Educación y Formación Profesional y en el Servicio Público de Empleo Estatal, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social.

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.

Para el año 2021, exclusivamente, el importe a minorar de cupo se prorrataará en función de la fecha de efectividad del Acuerdo de traspaso.

Por todo ello, el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el acuerdo de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria, resulta acorde a lo expresado.

El apartado I) del Acta de la Comisión Mixta detalla que: *"el traspaso tendrá efectividad a partir del día 1 de octubre de 2021"*.

Así las cosas, una vez producido el traspaso, la CAPV deberá disponer de las mencionadas vías para la financiación de las funciones y servicios. Se recuerda, entre otros extremos, que para tal fecha debiera encontrarse ya creado el mencionado ente público de derecho privado “Aukera” con el que gestionar parte de los servicios traspasados a cuyo efecto deberá ser dotado de los créditos presupuestarios necesarios integrándose en ejercicios futuros su presupuesto en los Presupuestos Generales de la CAE, todo ello, sin perjuicio de que se aprueben por Decreto los correspondientes a 2021.

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 no aparece justificada en el marco del expediente y 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 E) contempla que el traspaso de funciones y servicios será efectivo a la fecha de publicación en el BOE de este Real Decreto, fecha a partir de la que se determina la efectividad del traspaso. Queda patente, pues, que la publicación deberá ser coordinada para dar cumplimiento adecuado a las previsiones señaladas.

### C) De la incidencia económica y presupuestaria

Esta cuestión ya ha sido objeto de análisis al abordar el objeto de la iniciativa (apartado III.2 de este Informe), 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 G) y en la relación anexa nº 4 del Acuerdo de traspaso.

Coste total anual a nivel estatal. Sección 16 MINISTERIO DEL INTERIOR. Servicio 05 Secretaría General de Instituciones Penitenciarias Programa 133<sup>a</sup> Centros e Instituciones Penitenciarias

(Euros 2021)

Capítulo presupuestario	Importe en euros
Capítulo 1	867.181.408,08
Capítulo 2	227.446.032,16
Capítulo 4	17.074.960,00
Capítulo 6	9.190.625,17
Capítulo 7	100.200,00
<b>TOTAL</b>	<b>1.120.993.225,41</b>

Mediante acuerdo complementario se regulará el tratamiento de los créditos de reserva de gestión directa destinados a Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo que figuran en los presupuestos de gastos del Ministerio de Educación y Formación Profesional y en el Servicio Público de Empleo Estatal, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social.

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.

Para el año 2021, exclusivamente, el importe a minorar de cupo se prorrataará en función de la fecha de efectividad del Acuerdo de traspaso.

2) En lo relativo a la vertiente presupuestaria conforme al Informe de la Dirección de Presupuestos (reflejado también en la Memoria económica) se destaca cómo de conformidad con lo previsto en los artículos 75.2 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 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.