



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO xx/2024, DE XX DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL ACUERDO DE LA COMISIÓN MIXTA DE TRANSFERENCIAS ESTADO-COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL LITORAL.

102/2024 IL -DDL CN
DNCG_DEC_7865/24_05

I. INTRODUCCIÓN

Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno, se emite el presente informe de legalidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y en el artículo 11.2 c) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. En relación, ambos, con el artículo 9.1.i) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con el artículo 14.1.c) del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

II. ANTECEDENTES

La Dirección de Autogobierno del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno ha solicitado informe de legalidad



respecto al proyecto de Decreto de referencia. A tal efecto, componen el expediente que acompaña a la solicitud, los siguientes documentos:

- Orden de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de disposición, en euskera y en castellano
- Orden de aprobación previa, en euskera y en castellano
- Proyecto de Decreto, en euskera y en castellano con sus relaciones anexas (salvo la relación 3 de medios humanos a traspasar, sobre la que se indica no se tienen todavía los datos).
- Acuerdos complementarios a la propuesta de acuerdo de traspaso.
- Memoria justificativa de la Dirección de Autogobierno del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno, en castellano.
- Informe de Función Pública
- Informe de la Dirección de Patrimonio del Departamento de Hacienda y Finanzas (solicitado).
- Informe de la Dirección de Recursos Institucionales del departamento de Hacienda y Finanzas.
- Memoria económica, de la Dirección de Recursos Institucionales del Departamento de Hacienda y Finanzas, en castellano.
- Borrador del Acuerdo a adoptar por la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

III CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO

El proyecto de Decreto tiene como objeto aprobar, por el Consejo de Gobierno, el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, prevista para el 16 de diciembre de 2024, relativo al traspaso de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ordenación y gestión del litoral.

Este proyecto de Decreto consta de Título, parte introductoria, dos artículos y una disposición final. En la parte introductoria del proyecto de decreto se hace referencia a que, en virtud de lo establecido en el artículo 2.º del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, aprobado por el Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, y a los efectos del cumplimiento de los trámites de formalización en él requeridos, el presente Decreto tiene por objeto, de una parte, aprobar el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ordenación y gestión del litoral y, de otra, adscribir las funciones y servicios transferidos.

El artículo 1 aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, relativo al traspaso de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ordenación y gestión del litoral, en los términos establecidos por el Real Decreto correspondiente, del que, como Anexo al propio Decreto se incluye el texto que va a ser aprobado por el Estado, ordenando, además, la publicación íntegra del Decreto (y, en consecuencia, del Real Decreto) en el Boletín Oficial del País Vasco.

De momento, se desconoce el número del Real Decreto en cuestión, dado que la reunión del Consejo de Ministros, en la que se aprobará el mismo, tiene previsto celebrarse el 23 de diciembre. Por ello, este dato será subsanado en el mismo momento de aprobación por el Consejo de Gobierno del Proyecto de Decreto que se informa, tal y como se ha efectuado con ocasión de otras transferencias. Ello, no obstante, como Anexo, se acompaña el texto del proyecto del citado Real Decreto (sin numeración) que incorpora, asimismo, de forma íntegra, el acuerdo que adoptará la Comisión Mixta de Transferencias el 16 de diciembre de 2024.

El artículo 2 establece que las funciones y servicios transferidos quedan adscritos al Departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y

Pesca, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7 letra o) de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas.

Según lo previsto en el Decreto de áreas (art. 19.1.n Decreto 18/2024) la gestión del litoral se atribuye al citado departamento, lo cual deberá visibilizarse en su Decreto de estructura, todavía a fecha de hoy no aprobado por Consejo de Gobierno. Y, dado que se prevé el traspaso de medios humanos, deberán también adecuarse su Relación de Puestos de Trabajo y las dotaciones presupuestarias correspondientes. En definitiva, la adecuación competencial del departamento gestor es favorable.

La remisión que hace el mismo artículo 2 a la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, concretamente a su art. 7 letra o), deviene de la necesaria adecuación entre algunas funciones transferidas y la regulación que efectúa la Ley de Aguas. Entre las funciones que se traspasan a la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), en el apartado B) 2, se citan la gestión y autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar, así como la vigilancia, inspección y sanción en caso de incumplimiento de las mismas. Por su parte, el art. 7 o) de la Ley de Aguas, recoge como funciones de la Agencia Vasca del Agua (URA) la autorización en zonas de servidumbre marítimo-terrestre, así como su vigilancia, inspección y sanción. En definitiva, las autorizaciones en zonas de servidumbre, que ahora se van a traspasar, serán gestionadas, por mandato de la Ley de Aguas, por la Agencia Vasca del Agua y no por el Departamento de Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca.

La Disposición Final incorpora la previsión de entrada en vigor, estableciendo que entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del País Vasco», tal y como establece el Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre.

Como ya se ha apuntado, en el Anexo se incorpora el proyecto de Real Decreto que aprueba, asimismo, el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias (CMT), cuyo contenido se acompaña transcrito al mencionado Real Decreto de Transferencia, aspecto que deberá ser verificado en cuanto se disponga del certificado del Acuerdo adoptado, previsiblemente, en la reunión de la citada Comisión Mixta el día 16 de diciembre de 2024.

El marco constitucional y estatutario queda certeramente reflejado en el Acuerdo de la CMT, sobre el que nos referiremos en el siguiente apartado.

Brevemente señalaremos que, mediante este Acuerdo, se traspasan a la Comunidad Autónoma del País Vasco la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre en el litoral del País Vasco, respetando el régimen jurídico vigente (fundamentalmente constituido por la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas). Lo que significa que pasan a la CAPV una serie de funciones y servicios que, en el ámbito de la administración, la inspección y la potestad sancionadora, hasta ahora viene desempeñando la Administración General del Estado.

En síntesis, tal y como se hace constar en la Memoria explicativa, las atribuciones transferidas consisten en la gestión de las autorizaciones y concesiones previstas en el ámbito normativo de la Ley de Costas. Si bien, quede claro, no se aplica a todas ellas, ya que el apartado C) contempla las que se sigue reservando la Administración del Estado.

Para completar el traspaso, el apartado D) prevé las formas de cooperación, abundantes, y que desvelan una gestión que a futuro también ha de cohonestarse entre ambas administraciones, no sólo en lo que a las funciones transferidas se refiere, sino también a otro tipo de actuaciones con afectación al litoral, como son las adscripciones de superficies a puertos o la coordinación con los planes de ordenación y los urbanísticos, así como en

relación con el objetivo común de ambas administraciones, de tutelar la integridad y el buen uso del dominio público marítimo terrestre.

IV TÍTULOS COMPETENCIALES A CONSIDERAR

En cuanto a los títulos competenciales que ostentan en esta materia las partes, como bien señala la memoria justificativa de la Dirección del Autogobierno son:

“El Estado ostenta atribuciones derivadas de su titularidad del art. 132 y amparadas también en el art. 149.1.23 CE de protección del medio ambiente. Estas competencias se concretan en funciones de índole legislativo y que se ven plasmadas fundamentalmente en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC) y en su reglamento aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (RC).

Por su parte, la CAPV tiene atribuida las funciones que aquí nos ocupan conforme al meritado artículo 10.31 EAPV que reconoce sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Según la jurisprudencia constitucional, la CAPV ostenta capacidad legislativa, aunque exigua, para el desarrollo de la normativa estatal en virtud de esta competencia y de la de protección del medio ambiente (art. 11.1.a EAPV), y tiene conferida en exclusiva la función ejecutiva, puesto que los títulos estatales, de ordinario, no alcanzan a este tipo de funciones.

En suma, no cabe duda de la capacidad de la CAPV para asumir este traspaso”

Si bien hay 4 comunidades autónomas (CCAA) que han recibido transferencias en esta materia, todas con Estatuto de Autonomía de segunda generación, para las CCAA cuyos Estatutos todavía no se han modificado

(como es el caso de la CAPV) ha sido la STC 68/2024, de 23 de abril, sobre la Ley gallega 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, la que ha asentado la competencia para acceder a las funciones y servicios que ahora se transfieren a la CAPV (esencialmente, en los fundamentos jurídicos 5 y 10).

En este contexto, y sobre esta base competencial, por medio del Acuerdo suscrito en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias, se traspasan a la Comunidad Autónoma del País Vasco las funciones y servicios anteriormente descritos, relacionados, asimismo, en el apartado B) del Acuerdo. A su vez, constan en letra C) de éste las funciones y servicios que se reserva la Administración del Estado y, en la letra D), las funciones concurrentes de la Administración del Estado y la CAPV, junto con las formas de cooperación que se emplearán para el ejercicio de las mismas.

V. NATURALEZA DEL PROYECTO DE DECRETO Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

Lo primero a tener en cuenta, al analizar la legalidad de la tramitación de este proyecto de decreto, es que no está sujeto a lo establecido en la normativa vigente para la elaboración de disposiciones de carácter general, sino que tiene su propio régimen especial.

El presente proyecto de Decreto tiene por objeto la aprobación, en el Consejo de Gobierno, del Acuerdo en la Comisión Mixta de Transferencias prevista para el 16 de diciembre de 2024.

Los procesos de transferencias, dirigidos a situar en el ámbito de las CCAA (en este caso la CAPV) el ejercicio de las competencias que tienen reconocidas, dentro del marco de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, finalizan con la aprobación del Decreto del Consejo de Gobierno que valida el

previo Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias alcanzado entre las Administraciones intervinientes, que se incorpora al Decreto por medio de anexo. Hay que anotar que el Acuerdo contempla, en sus letras E) y F), respectivamente, los *bienes, derechos y obligaciones que se traspasan*; y, el *personal y puestos de trabajo que se traspasan*.

En cuanto a los bienes, no se contempla el traspaso de ningún inmueble, si bien se establece una compensación por la no adquisición, vía transferencias, de unas pequeñas superficies en inmuebles oficiales de la Administración General del Estado (AGE). Tal acuerdo resulta razonable y razonado en la situación que se da en este traspaso, donde por el tipo de inmueble, las superficies afectadas, y todo el contexto de titularidad estatal con servicios de la AGE prestados en los inmuebles, aconseja optar por tal compensación. Por otra parte, se ha reflejado la razonabilidad de esta por parte de la dirección de Patrimonio.

Consta en el expediente el informe de la Dirección de Empleo Público que:

“El personal transferido se integrará 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 lo que respecta a la financiación del traspaso, es de destacar el apartado G (*“Créditos presupuestarios afectados por el traspaso”*) y su remisión al contenido recogido en la relación adjunta número 4, de la memoria de la Dirección de Recursos Institucionales.

En la relación citada, se concreta una afección en el cupo del 6,24% sobre el coste total anual a nivel estatal (euros 2023), asociado a la ampliación de funciones y servicios traspasados. Ese coste, fijado en la citada relación adjunta número 4, asciende a -4.293.098,75 euros.

En cuanto a la habitual previsión de entrega de la documentación y los expedientes de las funciones y servicios que se traspasan, en el presente traspaso se establece (en la Letra H del Acuerdo) que *“La entrega de la documentación y expedientes de los bienes y servicios que se traspasan se realizará en el plazo de tres meses desde la publicación del real decreto por el que se apruebe este Acuerdo.”*

En lo que respecta al despliegue de los efectos del Acuerdo alcanzado, de conformidad a su apartado I), la ampliación de las funciones y servicios traspasados tendrá efectividad a partir del 1 de abril de 2025.

VI CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, entendemos que el proyecto de Decreto ha seguido el procedimiento específico y que, una vez se adopte el acuerdo previsto para el 16 de diciembre de 2024 de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco, puede continuar su tramitación para ser elevado al Consejo de Gobierno.

Este es el informe de la letrada que suscribe, que lo somete a cualquier otro mejor fundado en derecho.

Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica.