



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DEL DEPARTAMENTO DE BIENESTAR, JUVENTUD Y RETO DEMOGRÁFICO.

**76/2024 IL - DDLCN
DNCG_DEC_5294/24_11**

I. ANTECEDENTES

Con fecha del 14 de octubre de 2024, se ha solicitado a este Servicio Jurídico, vía Tramitagune —DNCG_DEC_5294/24_11—, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el proyecto de referencia, solicitud a la que se adjuntan los siguientes documentos:

- Orden de 20 de agosto de 2024 de la Consejera, por la se dio inicio al procedimiento.
- Orden de 16 de septiembre de 2024, por la que se procedió a la aprobación previa del texto del proyecto de norma.
- Memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de decreto, incorporada al expediente con fecha 17 de septiembre de 2024.
- Comunicaciones de los siguientes departamentos del Gobierno Vasco, que no formulan reparo ni observación alguna sobre el proyecto: Salud; Cultura y Política Lingüística; Economía, Trabajo y Empleo; Movilidad Sostenible; Turismo, Comercio y Consumo; Vivienda y Agenda Urbana; Justicia y Derechos Humanos.
- Informe IO-2024-044 de 20 de septiembre de 2024, de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales.
- Informe de Emakunde, de 24 de septiembre de 2024.
- Informe 110/2024, de 2 de octubre, de la Directora de Función Pública.

- Informe 13/2024, de 3 de octubre, de la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública.
- Memoria resumen relativa al proyecto de decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico, de fecha 14 de octubre de 2024.

No se encuentra incorporado al expediente el Informe de la Dirección de Normalización Lingüística, si bien fue solicitado por el Departamento con fecha de 17 de septiembre de 2024.

Debe señalarse que la memoria de análisis de impacto normativo aportada al expediente se ajusta al contenido previsto en el artículo 15.3 de la Ley 6/2022, de 30 de junio del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. Así, se abordan correctamente en dicha memoria los aspectos relacionados con (i) la oportunidad de la propuesta y las alternativas de regulación, (ii) el análisis jurídico y competencial del proyecto, (iii) el impacto económico y presupuestario, (iv) las cargas administrativa que conlleva la propuesta y el coste de su cumplimiento, (v) el informe sobre el impacto en función de género, (vi) el informe sobre la perspectiva de normalización del uso del euskera, (vii) la evaluación de impacto sobre la infancia y la adolescencia, (viii) la tramitación del proyecto y la emisión de informes y dictámenes, (ix) la evaluación del impacto sobre la juventud, (x) un análisis sobre la accesibilidad, (xi) la evaluación de otros impactos y, finalmente, (xii) la ausencia de necesidad de una evaluación posterior del proyecto, por tratarse de una norma de carácter puramente organizativa.

Constan de esta manera en el expediente, los elementos de información suficientes y necesarios para emitir el presente Informe de Legalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de carácter General, en el artículo 5.1 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en 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.

II. LEGALIDAD.

a) Procedimiento de elaboración del proyecto de decreto.

De la vista del expediente puede inferirse que el procedimiento de elaboración del proyecto normativo se ajusta con carácter general a las previsiones exigidas por los artículos 12 al 23 de la Ley 6/2022, a falta del preceptivo informe de la Oficina de Control Económico y pendiente de la incorporación al expediente del informe de la Dirección de Normalización Lingüística.

El proyecto de norma que se informa es una disposición de carácter general que versa sobre materia organizativa y que innova el ordenamiento jurídico integrándose en el mismo adoptando la forma de decreto.

A este respecto conviene hacer referencia a la disposición final del Decreto 18/2024, de 23 de junio, 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, la cual señala lo siguiente:

«Los Consejeros y Consejeras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley de Gobierno, procederán, en su caso, a presentar al Lehendakari, para su aprobación, con anterioridad al 31 de octubre de 2024, los proyectos de reglamentos orgánicos de sus respectivos Departamentos, que se adecuarán a los principios inspiradores y a los objetivos previstos en el Programa del Gobierno para cada una de las áreas de actuación asignadas a los mismos.»

Dichos reglamentos seguirán los criterios organizativos de austeridad, aplanamiento de estructuras, agrupación de áreas

funcionales con amplios contenidos, identificación de áreas funcionales staff no estructurales y el máximo aprovechamiento de las tecnologías de la información».

Dentro del plazo conferido al efecto, se procedió a iniciar la referida tramitación conducente a la aprobación del proyecto de decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico.

Se constata, así, la aprobación de la Orden de la Consejera de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico, por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de decreto y, posteriormente, la Orden de aprobación previa del proyecto.

Tal y como se ha señalado anteriormente, el expediente contiene también una memoria de análisis de impacto normativo que expone sucintamente los objetivos generales y los aspectos básicos del proyecto y proporciona una visión de conjunto del fundamento de la estructura formulada en función de las áreas de competencia asignadas, para una mejor comprensión del texto, concluyendo con un relato de los sucesivos trámites procedimentales precisos.

Como observación, queremos señalar que, en dicha Memoria, en su apartado 13º «Evaluación posterior», se indica que dicho Proyecto no prevé una evaluación posterior, dado su carácter organizativo. Sin negar tal carácter, sí consideramos que ello es preciso toda vez que, tal y como se señala en los informes y memorias, la nueva organización propuesta supone una reorganización administrativa de las ya existentes unidades administrativa, cuya evaluación será esencial para considerar tanto el cumplimiento de los Principios de Actuación, establecidos en el art. 5 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, como para fundamentar cualquier posible modificación de tal estructura, todo más cuando se afirma en el apartado 5º, sobre cargas administrativas, que *«el proyecto de decreto de carácter organizativo no conlleva con carácter general ningún tipo de cargas administrativas...»*.

Es de destacar la memoria sucinta aportada por el Departamento al expediente, en la que se lleva a cabo una correcta labor de examen de las alegaciones recibidas durante el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, razonando de manera adecuada y suficiente la decisión que el Departamento adopta respecto de cada una de las alegaciones presentadas, principalmente por la Dirección de Función Pública y por la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales.

b) Aspectos competenciales y dotación de medios personales y materiales.

Con fecha 24 de junio de 2024 se publicó en el Boletín Oficial del País Vasco el 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, cuyo artículo 2 establece que la Administración General de la Comunidad Autónoma se organiza en quince Departamentos, uno de los cuales es el de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico.

El artículo 15 del mencionado Decreto 18/2024, de 23 de junio, tras la modificación operada mediante Decreto 36/2024, de 30 de julio, del Lehendakari, determina que al Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico le corresponden las siguientes funciones y áreas de actuación:

- a) Juventud y emancipación.
- b) Reto demográfico.
- c) Protección de la familia y conciliación de la vida laboral y familiar.
- d) Desarrollo comunitario. Bienestar social y servicios sociales.
- e) Mediación familiar.
- f) Infancia y Adolescencia. Protección del menor.
- g) Política de envejecimiento y cuidados.
- h) Promoción de las condiciones que faciliten la libertad afectivo-sexual. Diversidad sexual.

- i) Migración y asilo. Diversidad cultural.
- i bis) Propuesta y ejecución de la política del gobierno relativa al ejercicio del derecho a la libertad religiosa, así como la gestión de la diversidad religiosa.
- j) Voluntariado.
- k) Tercer Sector Social.
- l) Dirigir, de acuerdo con las leyes y los reglamentos, las entidades del sector público adscritas o dependientes del Departamento.
- m) Las demás facultades que le atribuyan las leyes y los reglamentos.

Por su parte, la disposición adicional octava del Decreto 18/2024, de 23 de junio, prevé que el Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico estará integrado por los órganos y unidades de la Viceconsejería de Políticas Sociales del extinto Departamento de Igualdad, Justicia y Asuntos Sociales, y por la Dirección de Juventud de la estructura anterior de Lehendakaritza, y crea la Dirección de Servicios correspondiente a dicho departamento.

A su vez, el apartado 4 de la disposición adicional decimotercera del decreto de áreas determina que las unidades y medios materiales y personales de la Dirección de Servicios del extinto Departamento de Igualdad, Justicia y Asuntos Sociales se integrarán en las respectivas Direcciones de Servicios del Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico y del Departamento de Justicia y Derechos Humanos de conformidad a las funciones que desarrollen y a las que pudieran estar adscritos.

c) Contenido económico del proyecto de decreto y creación de nuevas plazas.

Un aspecto importante del proyecto de decreto es el que hace referencia al incremento económico derivado de la necesidad de crear nuevas dotaciones.

Tal aspecto lo aborda el Departamento en su memoria de análisis de impacto normativo, detallando la necesidad de dotarse de plazas de nueva creación según lo siguiente:

- Se crea como puesto de nueva creación la Viceconsejería de Juventud y Reto Demográfico.
- Se crean las Delegaciones Territoriales, que estarán integradas por el personal actualmente ubicado en las unidades territoriales (6 plazas en Araba, 14 en Bizkaia y 12 en Gipuzkoa), y a cuyo frente se ubicara la figura del Delegado o Delegada Territorial, de nueva creación, que contarán con un/a Secretario/a de Alto Cargo, respectivamente.
- Se crean el puesto de Director/a de la Alta Inspección de Servicios Sociales y el respectivo puesto de Secretario/a de Alto Cargo.
- Se crea un nuevo puesto de Director/a (bien para la Dirección de Apoyos para la Vida Plena, bien para la Dirección de Promoción del Tercer Sector y la acción Comunitaria).
- La Dirección de Servicios se encuentra carente de personal, puesto que ha pasado en su integridad al Departamento de Justicia y Derechos Humanos, por lo que resulta necesario crear las siguientes nueve plazas:
 - Una plaza de Secretaria de Alto Cargo.
 - Una plaza de Administrativo General.
 - Dos plazas de Auxiliar Administrativo.
 - Una plaza de Responsable de Asesoría Jurídica.
 - Una plaza de Responsable del área de contratación.
 - Una plaza de Técnico/a Informático/a.
 - Una plaza de Técnico/a estadística.
 - Una plaza de Técnico de Traducción y Normalización.
- Se crean el puesto de Director/a de Gabinete y Comunicación y el respectivo puesto de Secretario/a de Alto Cargo.
- Se crean el puesto de Director/a de Diversidad, Convivencia y Solidaridad Intergeneracional y el respectivo puesto de Secretario/a de Alto Cargo. Además, en dicha Dirección se crean dos puestos de Asesor Jurídico.

El Departamento justifica en su memoria de análisis de impacto normativo la creación de las Delegaciones Territoriales de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico. Se trata de órganos a cuyo frente se sitúa un Delegado o Delegada Territorial bajo la dependencia, por un lado, orgánica de la Viceconsejería de Juventud y Reto Demográfico y, por otro lado, funcional de cada una de las direcciones adscritas a dicha Viceconsejería, en función de la materia concreta sobre la que verse cada actuación administrativa.

La creación de estos órganos se ampara en la necesidad de desconcentrar en órganos próximos a la ciudadanía, aquellas actuaciones administrativas que por su entidad requieren una mayor proximidad, liberando a su vez a las direcciones del enorme volumen de trabajo que supone la gestión de algunos programas de ayudas, cuya dotación económica supera los 5.000.000 de euros, y propiciando así la consiguiente oportunidad de destinar los recursos humanos de estas direcciones a la necesaria tarea de desarrollo reglamentario de las leyes aprobadas en la última legislatura.

Y así, según indica el Departamento, entre las actuaciones a desarrollar por las delegaciones cabe destacar el ejercicio de las funciones relativas al Registro de Parejas de Hecho previstas en el artículo 3 del Decreto 155/2017; y la información, recepción de las solicitudes y la gestión de las ayudas a las familias con hijas e hijos en su territorio histórico junto con la información, recepción de las solicitudes y la gestión de las ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral en su territorio histórico.

La Dirección de Función Pública se muestra crítica con la creación de estas delegaciones territoriales, proponiendo en su lugar el empleo de las oficinas territoriales, conforme al modelo establecido en los artículos 16.4 y 16.5 de la Ley 3/2022, de 22 de mayo, del Sector Público Vasco.

En concreto, el Informe de la Dirección de Función Pública señala lo siguiente al respecto:

«...la propuesta de creación de nuevos órganos periféricos puede chocar con la estrategia de nuestra administración respecto a la atención ciudadana y prestación de servicios, concretada en el Decreto 91/2023, de 20 de junio, de atención integral y multicanal a la ciudadanía y acceso a los servicios públicos por medios electrónicos.

...no resulta coherente con la estrategia general del Gobierno crear nuevos órganos para informar y recibir solicitudes de la ciudadanía.

...la propuesta de creación de nuevos órganos periféricos no se encuentra suficientemente justificada y no se puede entender que cumple las condiciones establecidas en el artículo 16.4 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, ni las que impone la disposición final primera del Decreto 18/2024, de 23 de junio, 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».

El Departamento, por su parte, da cumplida respuesta a dichas alegaciones, considerando que sí se cumplen los presupuestos legalmente exigidos para la creación de las delegaciones territoriales como órganos periféricos del Departamento, ya que la creación de tales órganos en ningún caso produciría duplicidades de estructuras administrativas con otras equivalentes en el resto de administraciones existentes y, además, dicha creación encuentra plena justificación en principios de organización, funcionamiento y eficacia en la gestión.

A salvo de la necesaria dotación presupuestaria y del criterio experto de la Oficina de Control Económico, entendemos que el Departamento justifica de manera suficiente la necesidad de dotarse de los nuevos recursos, incluidas las delegaciones territoriales, de conformidad con lo previsto en los artículos 11.3 —sobre materialización de los principios de organización y funcionamiento de la Administración— y 16 —sobre estructuras orgánicas y funcionales— de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

En todo caso, no es objeto de este Informe de Legalidad el cuestionar la dimensión de las estructuras organizativas de los distintos departamentos, sino el de valorar si las estructuras propuestas responden a criterios de razonabilidad y viabilidad de conformidad con las competencias y responsabilidades asignadas a cada departamento, y si se manifiestan acordes con la normativa de aplicación, y más en concreto, con la aludida Ley del Sector Público Vasco.

d) Contenido del proyecto de decreto.

En relación con el contenido del proyecto de decreto, se exponen a continuación una serie de aspectos.

Debe realizarse una primera consideración en relación con la diferenciación de las fases, por un lado, de instrucción y propuesta, y por otro lado, de resolución, de los programas de ayudas, situando la resolución de los eventuales recursos de alzada en el ámbito competencial de las respectivas Viceconsejerías.

Sobre este punto hemos de recordar que esta Dirección de desarrollo legislativo y control normativo, en tanto que órgano de los Servicios Jurídicos Centrales del Gobierno, ya emitió su parecer en respuesta a la consulta planteada en su día por la Oficina de Control Económico en relación con la aplicación de la citada Ley 20/2023, lo que hicimos por medio de la Opinión Legal 64/2024 OL – DDLCN, que confirmaba las diferentes opciones organizativas legalmente aceptables a la vista de la citada exigencia legal.

Tal planteamiento responde a la exigencia de la vigente Ley 20/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Régimen de Subvenciones, cuyo artículo 21.1 establece la obligación de diferenciar entre el órgano gestor y el órgano resolutor; a su vez, los apartados 3 y 4 de dicho precepto prevén igualmente la necesaria realización por el órgano gestor de diversas actuaciones, tales como la propuesta de resolución provisional, el informe sobre el cumplimiento de los

requisitos para acceder a las ayudas y, en su caso, la propuesta de resolución definitiva.

Entendemos que el proyecto de decreto da una respuesta adecuada a la necesidad desconcentrar en órganos distintos la propuesta y la resolución, distribuyendo dichas tareas, respectivamente, entre las delegaciones territoriales y las direcciones que correspondan.

Otros aspectos a tomar en consideración por el Departamento son los siguientes:

- Valorar la posibilidad de incluir entre las áreas de actuación de la Dirección de Servicios lo referente a la Protección de Datos.
- En el artículo 11, mencionar la norma concreta por la que se crea la ayuda o el órgano a los que se hace referencia (al estilo de como se ha recogido en la página 9 de la memoria de análisis de impacto normativo).
- En la disposición transitoria segunda, incluir una coma, según lo siguiente «...*Juventud y Reto Demográfico, el Órgano...*».
- Por otro lado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11 del texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, se han de adecuar las estructuras de modo que en cada departamento exista al menos una dirección o unidad administrativa que se encargue del impulso, coordinación y colaboración en materia de Igualdad de Mujeres y Hombres, lo que no se hace en el proyecto analizado.

III. CONCLUSIÓN

Expuesto todo lo anterior, y en atención a la consideración de haber requerido un parecer jurídico, hemos de manifestar que no se aprecia objeción de legalidad que oponer al documento presentado a informe de legalidad.

Este es mi informe, el cual someto a cualquier otro mejor fundando en Derecho.

En Vitoria-Gasteiz, en el día de la firma electrónica.