



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL ACUERDO DE LA COMISIÓN MIXTA DE TRANSFERENCIAS ESTADO-COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO DE ACUERDO DE AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS DEL ESTADO TRASPASADOS A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO POR EL REAL DECRETO 2768/1980, DE 26 DE SEPTIEMBRE, EN MATERIA DE SANIDAD, SERVICIOS Y ASISTENCIA SOCIALES (FASE DE AUTONOMÍA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL)

31/2024 IL – DDLCN
DNCG_DEC_2094/24_04

I.- INTRODUCCIÓN

Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el 8 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 7.1.i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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 o áreas de actuación de los mismos, y con el artículo 15.1.c del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Publica y Autogobierno.

II ANTECEDENTES

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



Por la Dirección de Desarrollo Estatutario del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno se 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,
- Orden de aprobación previa.
- Memoria justificativa de la Dirección de Desarrollo Estatutario del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno
- Memoria económica, de la Dirección de Recursos Institucionales del Departamento de Economía y Hacienda.
- Certificado de los secretarios de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía del País Vasco, sobre el Acuerdo del Pleno, celebrado el día 11 de marzo de 2024.

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, de 11 de marzo de 2024, de ampliación de los servicios del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2768/1980, de 26 de septiembre, en materia de Sanidad, Servicios y Asistencia Sociales (fase de autonomía del sistema de protección internacional).

El proyecto de Decreto consta de Título, parte introductoria, dos artículos y una disposición final.

Tanto el título como la parte introductoria hacen referencia a aprobar el acuerdo de acuerdo de ampliación de los servicios..., etc. . Creemos que dicha redacción es

ligeramente confusa y debería valorarse el sustituirla por otros términos, incluso los del propio artículo 1, pero no deja de ser una cuestión meramente gramatical, y que no afecta a la versión en euskera

El artículo 1 aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco de 11 de marzo de 2024, de ampliación de los servicios del Estado traspasados a la comunidad autónoma del país vasco por el Real Decreto 2768/1980, de 26 de septiembre, en materia de sanidad, servicios y asistencia sociales (Fase de Autonomía del sistema de protección internacional) en los términos acordados en la Comisión Mixta de transferencias y que serán recogidos por el Real Decreto que será aprobado al efecto. Asimismo, ordena la publicación íntegra del citado Real Decreto en el Boletín Oficial del País Vasco, como Anexo al Proyecto de Decreto que se informa.

De momento se desconoce el número del Real Decreto en cuestión y tampoco ha sido aportado borrador alguno al expediente, lo que deberá ser subsanado antes de la remisión al Consejo de Gobierno del Proyecto de Decreto que se informa. Ello no obstante, como Anexo, y en lugar del mencionado Real Decreto se acompaña el contenido del certificado del acuerdo adoptado por la Comisión Mixta de Transferencias, cuyo contenido debe ser íntegramente transcrito al mencionado Real Decreto.

El artículo 2 prevé que las funciones y servicios transferidos queden adscritos al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales el cual es competente en materia de asistencia social, por lo que no hay objeción alguna al mismo.

La Disposición Final incorpora la previsión de entrada en vigor, estableciendo que entrará en vigor el mismo día de su publicación, lo que implica una presunción de rapidez en la toma de conocimiento de las normas que puede estar, ciertamente, alejada de la realidad, pero, en sí misma, no es contraria a lo regulado en el Código Civil sobre la entrada en vigor de las normas.

Como ya se ha dicho, en el Anexo, y en lugar del texto del Real Decreto aprobatorio del Acuerdo de la Comisión Mixta de transferencias se acompaña el contenido del certificado del acuerdo adoptado en dicha Comisión, cuyo contenido deberá ser íntegramente transcrito al mencionado Real Decreto de Transferencia, aspecto que deberá ser verificado en cuanto se disponga de dicho texto.

IV TÍTULOS COMPETENCIALES A CONSIDERAR.

Desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el citado Acuerdo tiene su fundamento competencial en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, concretamente en el artículo 10.12 que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social.

En el ordenamiento jurídico español, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria y, más concretamente, el Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional recogen el régimen legal sobre la materia objeto de este traspaso.

Esta normativa diseña un sistema de acogida dividido en tres fases. En primer lugar, se encuentra la Fase de Valoración inicial y derivación, en la que se valoran y evalúan las circunstancias de la persona de manera individualizada; en segundo lugar, la Fase de Acogida en la que se asigna a las personas destinatarias a un recurso adecuado a su perfil y necesidades. Por último, la Fase de Autonomía se dirige a hacer efectiva su plena inclusión en la sociedad.

Mediante este traspaso, la CAPV asume única y exclusivamente las funciones correspondientes a la Fase de Autonomía de las personas que hasta ahora estaba gestionada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Con la entrada en vigor del traspaso, la CAPV pasará a ser la entidad responsable del apoyo a estas personas con el objetivo de lograr su plena inclusión

en la sociedad, apoyo que puede traducirse en acciones de formación para el empleo, búsqueda de vivienda o fomento de actividades de inserción, actividades todas ellas perfectamente encuadrables dentro de las competencias exclusivas de asistencia social que prevé el anteriormente mencionado artículo 10.12 de nuestro Estatuto de Autonomía.

Este traspaso es compatible con la previsión del artículo 149. 1. 2ª de la Constitución Española que reserva al estado la competencia exclusiva en materia de Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo y lo es porque compatibiliza las competencias estatutarias en materia de asistencia a estas personas incidiendo en las funciones de gestión asistencial, reservándose el Estado las funciones legislativas y totalidad de las fases previas a la autonomía, como son los procedimientos de asilo, y la gestión de los centros de acogida a refugiados.

Las funciones que se transfieren son las posteriores al ejercicio de las competencias previstas en la norma constitucional mencionada y se limitan a los itinerarios de integración social de los inmigrantes una vez que el Gobierno ha reconocido a estos su protección internacional, por lo que consideramos que el traspaso tiene pleno encaje en la distribución competencial expuesta.

V. NATURALEZA DEL PROYECTO DE DECRETO Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN.

Como se ha indicado anteriormente, el presente proyecto de Decreto tiene por objeto la aprobación en Consejo de Gobierno del Acuerdo adoptado en la Comisión Mixta de Transferencias de fecha 11 de marzo 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 tiene reconocidas dentro del marco de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, finalizan con la aprobación por 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.

Trayendo a colación la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza de este tipo de acuerdos:

“la titularidad de las competencias corresponde a las Comunidades Autónomas por obra de la Ley Orgánica por medio de la que se aprobó el Estatuto de Autonomía, que actúa ope legis o ipso iuris haciendo disponible su ejercicio por ellas, sin que exista una suerte de vacatio en las competencias atribuidas por los Estatutos, y una regla de entrada en vigor diferida de las mismas, a medida que los acuerdos de las Comisiones mixtas lo fueran permitiendo, que sólo traspasen medios materiales o personales (...) y que esa atribución ipso iuris de competencias debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato (...) aunque el traspaso de servicios pueda ser condición de pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas, cuando según su naturaleza sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado, mientras los servicios no sean transferidos”(SSTC 25, 76, 87, 88 y 113/1983).”

“La transferencia de servicios ha de hacerse necesariamente a través de los acuerdos de las Comisiones Mixtas, puesto que tal es el procedimiento previsto en los Estatutos de Autonomía en aplicación de lo dispuesto en el art. 147.2 d) de la Constitución, que requiere que los Estatutos contengan "las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas". Tales acuerdos se plasman en los correspondientes Decretos y, en consecuencia, no puede alterarse su contenido mediante una intervención unilateral del legislador estatal”

Hay, por así decirlo, una reserva procedimental para el traspaso de servicios que no puede ser desconocida” (STC 86/1989, de 11 de mayo, F. 10, con cita de la STC 76/1983, de 5 de agosto).”

En definitiva, el Decreto realiza una aprobación *in integrum* del Acuerdo aprobado por la Comisión Mixta de transferencias, pues su misión no es innovar el ordenamiento jurídico.

Es por ello que 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 (como reiteradamente ha mantenido este órgano informante) que los Decretos que aprueban acuerdos de transferencias sean disposiciones de carácter general en el sentido del artículo 3 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, razón por la que carecen de función material alguna la Orden de inicio y la fase previa de elaboración y aprobación que son sustituidas por la negociación en el seno de la Comisión mixta.

VI CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto entendemos que el proyecto de Decreto ha seguido el procedimiento específico previsto para su tramitación y, sin perjuicio de las observaciones realizadas, puede continuar su tramitación para ser elevado a Consejo de Gobierno.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.

Vitoria-Gasteiz, al día de la firma electrónica.