



MEMORIA DEL PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y BUEN GOBIERNO DEL SECTOR PÚBLICO VASCO

La presente memoria se formula con ánimo de recoger progresivamente todas las actuaciones que bajo ese mismo formato de “memoria” exige la tramitación de este anteproyecto de ley.

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL TEXTO INICIAL CON APROBACIÓN PREVIA.

Introducción

El objeto y finalidad de este proyecto de ley es regular:

1- Los ejes fundamentales del funcionamiento del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (más allá de lo dispuesto, desde una perspectiva más instrumental, en el anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público), en tanto que criterios de carácter transversal, poniendo así las bases de nuestro modelo de Gobernanza, basado en el triángulo conceptual que conforman la evaluación de políticas públicas, la transparencia y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, y cuyo propósito es el logro de un desarrollo social, económico e institucional duradero, basado en el equilibrio entre la acción del gobierno, la sociedad civil y la actividad social y económica.

Con ello, busca, como declara expresamente:

2- Instar al debate resolutivo en Euskadi sobre la mejora de la percepción de la ciudadanía respecto a la llamada cosa pública.

3- Su revalorización, contribuyendo a crear, en definitiva, una nueva cultura administrativa basada en los nuevos paradigmas que requieren los tiempos actuales, relacionados con los diversos aspectos de lo que se ha venido a llamar la buena gobernanza.

Se acepta, por tanto, la principal reivindicación expresada por aquéllos grupos políticos que mostraron su rechazo por el proyecto de Ley de Administración Pública Vasca, antecedente inmediato del presente anteproyecto, en el sentido de dar más importancia y visibilidad a la regulación de buen gobierno (transparencia, evaluación, participación) mediante la aprobación de un texto diferenciado y con entidad propia.

SE ACEPTA, por tanto: La propuesta de dar más importancia y visibilidad a la regulación de buen gobierno (transparencia, evaluación, participación) mediante la aprobación de un texto diferenciado, tal y como alegaban las enmiendas del PSE (a la totalidad y 1) y BILDU (a la totalidad) y UPyD (a la totalidad), de entre las que afectan a los artículos que se trasladan a este texto.

Y ello, sin perder de vista la profunda vinculación que las cuestiones organizativas y de funcionamiento que se han separado del presente anteproyecto tienen con el mismo, en el sentido que en su día apuntaba el proyecto original de Ley de Administración Pública Vasca, y queda aún hoy patente en el considerable número de remisiones expresas que el presente texto se ve obligado a hacer al anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco, tramitado en paralelo a este que ahora tratamos, como el otro de los herederos directos del fallido proyecto original.

La Orden de iniciación del procedimiento de elaboración de este proyecto da sobrada cuenta de la viabilidad jurídica y material de la regulación pretendida, así como de sus repercusiones principales en el ordenamiento vigente.

No obstante, antes de desgranar las diversas motivaciones de su contenido, resulta sin duda crucial advertir que, como ya hemos adelantado, no estamos ante una iniciativa completamente creada *ex novo* desde la pertinente previsión planificadora gubernamental, sino que es consecuencia de una ulterior labor creadora a partir del hecho constatable de su desgajamiento del texto correspondiente al antecedente del proyecto de ley de la Administración Pública Vasca, que fue objeto de tramitación parlamentaria hace escasas fechas y que fue retirado por el Gobierno en consideración al contexto político negativo que se trasladaba en aquél momento. El nuevo anteproyecto recoge una parte significativa de aquél (la referida a las materias que ahora son objeto de regulación: lo que se viene a llamar “gobernanza” o “buen gobierno”, que se recogía esencialmente en los Título III, IV y V del proyecto de ley de la Administración Pública Vasca) con cierto enriquecimiento más o menos importante según los casos, pues incorpora al mismo la mayor parte de las propuestas que hicieron los grupos parlamentarios.

De la dinámica anterior se deduce que a la hora de abordar la justificación del nuevo anteproyecto de ley de transparencia y buen gobierno del sector público vasco, sin ánimo de reproducir todas las explicaciones de lo que se pretendía llevar a cabo inicialmente a través de la Ley de Administración Pública Vasca, sí resulta necesario extender e integrar en una misma explicación lo esencial que se salva de aquél texto, junto con la valoración que mereció el detalle del mismo para la mayoría política, de manera que podamos concluir sobre la factibilidad que tiene cada regulación, para ser congruente con las intenciones explícitas y, al menos previsiblemente, para poder alcanzar en el futuro el respaldo necesario y la aprobación del Parlamento Vasco.

Teniendo en cuenta que algunas enmiendas son aceptadas en parte y rechazadas parcialmente en otra parte, o que algunas otras pueden incorporar propuestas diferentes dentro de una sola enmienda, de las aproximadamente

380 enmiendas presentadas por los diferentes grupos parlamentarios, sea respecto de la totalidad del proyecto de Ley de Administración Pública Vasca sea como enmiendas parciales respecto de aquellos artículos cuyo contenido se recoge total o parcialmente en el texto ahora presentado, se han venido a incorporar cerca de 250, rechazando tan solo unas 130, sea por razones de coherencia (rechazando las de un grupo al aceptar las de otro) sea por razones técnicas, cuyo fundamento (al menos respecto de las propuestas más relevantes) se explicará en esta memoria.

Por otra parte, tenemos que reiterar inicialmente lo que ya se dijo en la fase anterior, sobre la dificultad de proceder a una justificación tan en detalle y tan exhaustiva como se quisiera respecto a todas las cuestiones abordadas en el anteproyecto (texto, explicación, opciones, etc...), en la medida en que, por un lado, nos hallamos ante un texto extenso (81 artículos, 3 adicionales, 2 transitorias, 3 finales) y dedicado a materias con implicaciones profundas sobre prácticamente la totalidad de la actividad pública, afectando potencialmente a todas las políticas públicas desarrolladas por el sector público y, por tanto, con proyección respecto de las materias más variadas, por lo que resulta muy complejo -sino imposible-, trasladar la totalidad de las reflexiones suscitadas durante el proceso de redacción y tramitación, tanto del proyecto en su día elevado al Parlamento (cuyo expediente completo superaba, ya en la anterior fase, los mil folios), como en la posterior redacción y depuración del presente texto, con completa expresión de las intenciones, objetivos y fines que se condensan en cada apartado de cada artículo.

La exposición de motivos actual expresa la intención de abordar un modelo integral de gobernanza, advirtiendo desde un inicio de la interdependencia de los diversos aspectos que aborda (evaluación, transparencia y participación), y que, además, pretende ser aplicable a toda la pléyade de instituciones, organismos y entidades que componen el sector público vasco, en sus diferentes niveles de gobierno.

En este sentido, el presente texto se da también respuesta al segundo de los dos principales reproches que se hacían desde los grupos parlamentarios al texto del Proyecto de Ley de Administración Pública Vasca, circunscrito como estaba aquél, estrictamente (salvo ciertos aspectos transitorios o puntuales sobre cuestiones de transparencia) al sector público de la Comunidad Autónoma (Administración general e institucional de la Comunidad Autónoma y entidades instrumentales vinculadas). El hecho de que el proyecto original se abstuviera de regular siquiera las líneas generales del modelo de gobernanza aplicable a los demás niveles de gobierno de las instituciones vascas fue la razón por la cual algunos grupos políticos entendían que se estaba perdiendo la oportunidad de desarrollar un modelo vasco de gobernanza aplicable, al menos en sus líneas generales, a la totalidad de instituciones públicas y niveles de gobierno que interactúan en el territorio. Este aspecto es corregido en el presente texto, que tanto en su título primero, como en las disposiciones adicionales, transitorias y finales, como en otras muchas partes del texto, declara abiertamente su ánimo de ser aplicable, al menos en sus principios y

líneas generales, a la totalidad del sector público vasco, tal y como ahora se define en el anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco.

SE ACEPTA, por tanto:

La propuesta de ampliar el ámbito de aplicación de la normativa de buen gobierno a la totalidad de las administraciones públicas vascas (incluyendo TTHH y Municipios), pero limitado al nivel de los principios, lo que da respuesta a las enmiendas del PSE (a la totalidad, 1, 3, 5, 40, 41, 42, 44, 52, 56, 60, 61, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 82, 88, 90, 95 y 97), BILDU (a la totalidad) y UPyD (a la totalidad, 3 y 96) de entre las que afectan a los artículos que se trasladan a este texto.

Sin embargo, la combinación de estas dos grandes novedades que este anteproyecto incorpora respecto del proyecto de Ley de Administración Pública Vasca, conlleva un hecho claro: la proyección de esta regulación en multitud de aspectos de organizativos (que este texto se limita a apuntar someramente, dedicando por una parte un Título específico a las cuestiones institucionales, y remitiéndose en lo demás al anteproyecto de Ley de Organización y Buen Gobierno en el Sector Público Vasco o a la normativa en su caso aplicable), y su ánimo de afectar a diferentes niveles de gobierno y respecto a diversas formas de personificación, con sus propias normas de organización y funcionamiento, hace que sea necesario medir con mucho cuidado los diferentes niveles de afección, a fin de actuar con respeto de la capacidad de auto-organización de cada cual. Por ello, sin renunciar como decimos a diseñar un modelo de gobernanza aplicable a la totalidad del sector público vasco, el texto se centra principalmente en el sector público de la Comunidad Autónoma, limitándose a apuntar los principios y líneas generales respecto de los demás niveles de gobierno.

En este sentido, la regulación proyectada tiene su primer y principal encaje en las competencias exclusivas de los apartados 2, 6 y 24 del artículo 10 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, "del Estatuto de Autonomía para el País Vasco", que regulan tanto la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, como las normas de procedimiento administrativo que deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco, y el sector público propio del País Vasco en cuanto no esté afectado por otras normas del Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de que obviamente toque también otras materias colaterales a las estrictamente citadas en el fundamento competencial que expresa la exposición de motivos.

Al respecto, cabe reiterar que la diatriba sobre si se agota o no nuestra capacidad competencial con esta ley es quizás imposible de responder, pues supone en todo caso olvidar el entorno de voracidad de un Estado en plena corriente de adaptaciones del sector público, precisamente por razones económicas y políticas. Asimismo el peligro de incorporar regulaciones

superfluas está ahí siempre. Pero frente a la conveniencia de presentar una norma acabada y cerrada, garantizando planamente la utilidad inmediata y directa de cada uno de sus extremos y de todos y cada uno de sus contenidos, no debemos obviar la realidad de que este texto supone un primer e importante paso de un largo camino, más regenerador de comportamientos y culturas que de normas técnicas, y de que por ello, en gran medida, también estamos promoviendo una norma con un contenido muy programático, que por encima de lo que se regula directamente en el texto, irá sin duda desarrollándose con todo su rigor en el futuro cercano, a medida que se consolide la nueva regulación.

Dicho lo anterior, el restante contenido de esta memoria se va a desarrollar reproduciendo parcialmente la exposición de motivos de cada Título, con explicación de la razón de ser de cada Capítulo y, al menos, de la idea que está detrás de sus principales preceptos así como de las cuestiones más relevantes que se trasladan al mismo, a resultados del debate concitado en torno al proyecto de Ley de Administración Pública Vasca, de constante referencia.

Lo primero que cabe señalar es que la rúbrica o título nominativo de la ley (de la transparencia y buen gobierno *del sector público vasco*), es que el mismo obedece al sentir político mayoritario, que parece considerar el uso de esta expresión para referirse a la totalidad de las instituciones y entidades vinculadas a la Administración, más coherente con la evolución del ordenamiento la expresión “sector público” (y, asimismo, coincidente con la regulación proyectada por el Estado, acerca del “régimen jurídico del sector público”). Se usa, pues, esta expresión para identificar al destinatario plural de las distintas formas de personificación jurídica que alcanza la Administración pública, y en particular, la vinculada a la Administración general e institucional de la Comunidad autónoma. Y, por otra parte, idéntico criterio se emplea al incorporar la referencia al conjunto del ámbito “sector público vasco” al que se refiere la regulación citada del Tribunal de Cuentas, pero también al resumir de ese modo que lo que es objeto de consideración es el conjunto de las Administraciones públicas vascas, incluidas las forales y locales, además de sus respectivos entramados de personificaciones vinculadas o adscritas a las mismas.

SE ACEPTA, por tanto:
La propuesta de las enmiendas de PSE (a la totalidad, 1 y 2), BILDU (a la totalidad, 1, 4, 5, 6, 26, 27, 32, 82, 83, 85, 87, 92, 95, 97, 98, 99, 108, 109, 110, 111, 113, 120, 122, 125, 126, 127, 130, 145, 149, 150, 158, 162 y 167) y UPyD (a la totalidad y 1), de entre las que afectan a los artículos que se trasladan a este texto, de introducir el concepto de “sector público” sustituyendo a “administración pública”

El Título I se inicia determinando con carácter general el objeto, fines y ámbito de aplicación de la ley en tanto referida sustancialmente al sector público de esta Comunidad Autónoma, pero sin perder de vista que la ley tiene una

vocación de tratamiento de la conexión obvia que ha de tener y tiene dicho sector público con el conjunto al que pertenecen todas las Administraciones públicas vascas y sus respectivos entornos institucionales e instrumentales vinculados a las mismas y se ocupa acto seguido de dejar también sentados los principios generales que han de guiar el funcionamiento del sector público vasco, trayendo a colación y extendiendo en este ámbito los ya avanzados en el anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco.

Se consideran por tanto los sectores públicos forales y locales junto al autonómico, y el estatal en su caso, a efectos de poder ponderar convenientemente el proceso de creación y transformación de lo público, la evaluación imprescindible del impacto positivo o negativo que pueden causar las diferentes alternativas de acción entre las que ha de optar la Administración, de la consideración de las preferencias y opiniones ciudadanas al respecto y la adopción de decisiones que permitan evitar los riesgos y aprovechar las oportunidades que se abren a la sociedad, mediante la intervención de lo que podría denominarse en su conjunto (y así se define después en el artículo 1.3) como sector público vasco.

Más allá de las iniciativas en marcha a nivel parlamentario y de la concurrencia de otros ámbitos que aborden la coherencia política de nuestra arquitectura institucional, se interpreta que lo que quiere para esta ley la mayoría política actual es que se puede reflexionar y diseñar sobre el conjunto del sector público vasco que tiene como objeto el servicio público, dotando al entorno de herramientas que no se agotan con esta ley, pero que se podrán impulsar gracias a la misma.

Quede claro, que más allá de las expresiones, lo que no puede hacer esta ley es tomar como objeto el cambio de las normas de organización institucional, incluida la norma de relaciones que es la LTH, sobre todo si los aspectos controvertidos tienen su fuente en la dimensión correspondiente al Estatuto de Autonomía y la propia Constitución.

Y ello sin olvidar que, a estos efectos, distintos de los que derivan del anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco, conforman también el sector público vasco el Parlamento Vasco, las Juntas Generales, las Corporaciones Locales y la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, así como los respectivos Gobiernos de cada nivel institucional y los órganos de naturaleza participativa, consultiva, independiente, o de asesoramiento a dichas instituciones. Y que la Ley se aplica, también, a las entidades privadas y particulares que el propio texto

determina, en su relación con el Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Se admiten enmiendas, sobre todo relativas al ámbito de aplicación, en el sentido ya indicado, y a la terminología empleada (sustituir “Administración Pública” por “Sector Público”).

Entre las enmiendas rechazadas, se descarta suprimir el artículo sobre los fines (que, además, se amplían con las propuestas de otros grupos), al entender que establece criterios necesarios para una adecuada interpretación teleológica de la Ley, que adquieren más importancia ahora, si cabe, en la medida en que se pasa a reconocer que hay normas aplicables al nivel de principios a todas las administraciones públicas vascas. Por otro lado, también se rechaza incluir en el texto expresiones absolutas y coloquiales, pero carentes de todo realismo y rigor jurídico, con la consiguiente afectación a la seguridad jurídica. Así por ejemplo, el que sea obligación “garantizar” el uso del euskera, y no solo su impulso; el que el principio de “anticipación” se configure de manera absoluta y sin matices, como si fuera realista pensar que la Administración, aunque aspire a hacerlo como principio inspirador, pudiera realmente anticiparse siempre a todos los problemas y demandas ciudadanas; que toda la información pública sea objeto de publicación “inmediata”, cuando el texto alude ya a estrictos plazos de publicación, o que toda información “es propiedad de los ciudadanos” cuando la Ley afecta a información tanto de entidades públicas como en poder de particulares, pudiendo desde luego contener datos privados, incluidos datos (como los de filiación política, salud, etc.) especialmente sensibles o protegidos, de los que no se puede afirmar sin más que sean de “titularidad popular”. También se rechaza incorporar entre los principios derechos que ya están reconocidos en otras partes de la Ley, o en otros textos legales, como el derecho a recurrir denegaciones de información o el derecho a una buena administración y a recibir ayuda de las instituciones en el ejercicio de los derechos reconocidos por esta Ley, por ser contraproducente incurrir en reiteraciones innecesarias.

SE ACEPTAN, en este Título las siguientes propuestas:

La propuesta de PSE (3, 4 y 5), BILDU (6, 28, 31 y 34), PP (1 y 3), y UPyD (1, 2, 3 y 44)

NO SE ACEPTAN, por el contrario, las siguientes propuestas:

La propuesta de Bildu (29, 30, 33) PP (2) y UPyD (45, 46, 47, 48 y 49)

El Título II, “Planificación y evaluación de políticas públicas”, parte con una definición del “Plan de Gobierno” que el Gobierno ha de elaborar de conformidad con el Programa de Gobierno definido por el Lehendakari, cuyo objetivo, como reza el artículo 5, no es otro que el de, “con el fin de proyectar

en el tiempo la acción de gobierno, socializarla y establecer las bases de su compromiso y responsabilidad ante la ciudadanía”.

Es a partir de esta pieza, esencial, que se incorporan al quehacer de la Administración, toda una serie de nuevos procedimientos evaluativos (evaluación previa de impacto, seguimiento de implementación, evaluación de resultados e impactos acumulados, evaluación de impacto de conjuntos de normas...) basados en los modelos más avanzados de los que disponemos a fin de que, como también dice el artículo 13, “sin sustituir la acción de gobierno ni los procesos de decisión política, y mediante el análisis de datos o la realización proyecciones de líneas de actuación alternativas que satisfagan las necesidades o demandas sociales, se puedan prever sus posibles consecuencias a corto, medio o largo plazo, de forma que los resultados de la evaluación y los datos en los que se base la planificación contribuyan a facilitar procesos de deliberación y decisión más consistentes, materializando el principio de objetividad y transparencia”.

El Título se divide en tres capítulos, trasunto de las secciones primera, tercera y cuarta del capítulo segundo del Título III del malogrado proyecto de Ley de Administración Pública Vasca. Quedan así, para el presente anteproyecto, aquella regulación que atiende a la evaluación de impacto de las políticas públicas, en sentido más estricto, (queda así para el que sea el anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco las formas de evaluación más apegadas a la organización en sí misma, como son la evaluación de entidades y la implantación de sistemas de gestión pública avanzada).

Estos **tres capítulos**, por su parte, se dividen entre:

- a) Aquellas figuras que atienden al futuro o a la planificación e implementación de cambios (planificación, evaluación previa de impacto y seguimiento), agrupadas en el primer capítulo.
- b) Aquellas que atienden al pasado, a valorar y aprender de lo ya realizado, o a analizar sus consecuencias indirectas (evaluación de resultados, evaluación de cargas administrativas y evaluación de conjuntos de normas), y
- c) Aquellos preceptos de carácter más transversal y programático que configuran el marco filosófico o de principios de todas las anteriores, incluida la adaptación de la estructura y la sensibilización de los servidores públicos en fomento de esta nueva cultura administrativa.

Se admite la idea de que el parlamento pueda participar en la determinación de las intervenciones que deben ser evaluadas. Y, por consiguiente, se introduce la posibilidad de que el parlamento realice si lo considera propuestas en este sentido, aunque sin determinar de forma cerrada e imperativa una relación de intervenciones públicas a evaluar previamente, evitando que de esa manera la interferencia directa en tareas netamente ejecutivas, que puedan exceder la labor legislativa o de control que tiene encomendada el Parlamento, con el consiguiente perjuicio al principio de separación de poderes. En cualquier caso,

es evidente que el Parlamento puede siempre, por su propia cuenta, determinar la necesidad de realizar estudios de evaluación de impacto de cuantas intervenciones públicas considere, tanto si le encarga dicha evaluación al gobierno o a empresas privadas especializadas, como si (idealmente, y siguiendo el ejemplo del Parlamento europeo) crease su propio servicio de evaluación, en el sentido que se apunta en la disposición adicional segunda.

Se rechaza, entre otras propuestas, la de establecer un plazo preceptivo (primer cuatrimestre de la legislatura) para aprobar el plan de Gobierno, en la medida en que parece no tener en cuenta el tiempo que puede ser necesario para llevar a cabo las evaluaciones previas que requiere el texto, y la inclusión del plazo no aporta nada por cuanto no se determinan, ni podrían determinarse, consecuencias directas del incumplimiento de dicho plazo, que no podría ser razón para entender anulable toda la actividad administrativa consiguiente a tal eventual incumplimiento.

También se rechaza incluir el calendario legislativo como parte del contenido obligatorio del plan de gobierno ya que, sin perjuicio de que se haga un calendario legislativo, y que los proyectos de Ley son en sí mismos contenidos ya especificados del plan de Gobierno, el calendario en sí mismo no es un contenido directo del plan, ni el cumplimiento del calendario legislativo algo a ser medido conforme a indicadores en el sentido buscado por este instrumento. Las leyes, en todo caso, deben ser medios para la consecución de objetivos (que son los que se determinan en el dicho plan de Gobierno), no fines en sí mismas.

Se rechaza también en relación con la evaluación previa, que cualquier actividad “relevante con impacto económico” sea evaluada, en este caso porque la expresión es demasiado ambigua, en la medida en que queda por determinar qué es “relevante” y cualquier impacto económico mínimo determinaría la obligación de evaluar, dotando a toda la actividad administrativa de una inaceptable inseguridad jurídica, bajo el riesgo de paralización. Siendo toda la actividad susceptible de evaluación, cuando se estime conveniente, es sin embargo necesario determinar con precisión qué evaluaciones son preceptivas.

Se rechaza eliminar la excepción de evaluación de los proyectos de Ley de presupuestos y ley de aportaciones, por cuanto el primero de ambos tipos de leyes tiene un procedimiento específico de elaboración (ya de por sí bastante complicado), en el que la evaluación previa resultaría ajena y disfuncional, y el segundo tipo de proyecto legislativo es fruto de una negociación interinstitucional. Todo lo cual, en ambos casos dificulta la integración en su elaboración de una evaluación previa de impactos.

Se rechaza también eliminar los artículos sobre el “fomento de la planificación y evaluación de políticas públicas” y de “la cultura de planificación y evaluación” que algún grupo consideraba reiterativos para con la normativa de evaluación. El valor de estos artículos es establecer los instrumentos, especialmente técnicos y científicos, para llevar a cabo la evaluación, además de los criterios

a emplear en la evaluación objetiva de las políticas y seleccionar elementos de juicio y consejo científico, criterios estos de evaluación cuya publicación se exigía en otra enmienda.

Por lo demás, respecto a la publicación de tales “criterios de evaluación” Hay que tener en cuenta que la evaluación, en el sentido que aquí se emplea, no pretende ser una evaluación valorativa, sino objetiva, es decir, se trata más bien de un análisis de impacto, en términos de la UE y la normativa española, y en tal sentido es más adecuado pensar que se trata de medir impactos, no de valorarlos conforme a tal o cual criterio. En el mismo sentido, garantizar la participación ciudadana en el proceso de evaluación, como el proyecto de Ley propugna con un trámite de audiencia que, salvo caso de urgencia, no puede ser obviado como desde alguna propuesta se pretende, no debe tampoco desvirtuar ese mismo carácter objetivo y técnico de la evaluación, basado en evidencias y no en simples opiniones valorativas, y menos aún opiniones valorativas agregadas de sectores predeterminados no necesariamente afectados por los impactos directos de la política evaluada pero cuya participación se exija preceptivamente. Por lo que es mejor no acotar de forma cerrada ni hacer preceptiva la participación de una lista de sectores determinados, como se pretende desde la afirmación de que la evaluación debe ser “pluralista”, resultando mucho más adecuado el intento de garantizar la de todos los interesados y afectados, de forma abierta y objetiva.

Ese mismo criterio de apertura y adaptación a cada caso concreto debe seguirse respecto del plazo en que haya de llevarse a cabo la evaluación, máxime cuando el procedimiento de evaluación debe ser aplicado a una tal variedad de intervenciones públicas y políticas. Por ello, frente a la propuesta de que los planes plurianuales sean evaluados de forma obligatoria siempre anualmente, sigue siendo más realista la redacción actual, que se remite, alternativamente, a su ejecución final o al umbral a partir del cual se prevén resultados visibles, para establecer el momento de la evaluación ex post. No debe determinarse legalmente ese momento, porque puede haber planes plurianuales cuyos resultados solo son apreciables y medibles a partir de un plazo superior al año, siendo que, para lo que se busca en realidad con esa propuesta, existe otro instrumento más apropiado, que es la evaluación de seguimiento, de carácter más constante.

SE ACEPTAN, en este Título las siguientes propuestas:

Las contenidas en las enmiendas de Bildu (44, 48, 50, 56, 57 y 58) y UPyD (57, 58, 61, 66, 68 y 69)

NO SE ACEPTAN, por el contrario, las siguientes propuestas:

La enmienda de Bildu (42, 43, 44, 47) y UPyD (54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 66 y 67)

El Título III, por su parte, sigue el esquema de la legislación básica y, en ese contexto, viene a desarrollar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi el contenido esencial de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Se subdivide en cuatro capítulos.

En el **primer capítulo, sobre consideraciones generales**, es donde se especifican los sujetos obligados en materia de transparencia, que son no sólo las Administraciones públicas, sino también sujetos privados y corporaciones de derecho público que, por el ejercicio de funciones públicas o por su intensa interacción con el sector público, están también obligadas a suministrar información.

Se añaden nuevos sujetos con obligaciones de transparencia como el Ararteko, los centros de educación concertada, los colegios profesionales y otras corporaciones de derecho público en lo que afecta al ejercicio de sus funciones públicas, las asociaciones públicas, los órganos de cooperación, el parlamento, el consejo económico y social, el consejo de relaciones laborales, o las universidades públicas y sus entidades instrumentales, especificando que los fondos públicos computados de los recibidos por una entidad privada a los efectos de que se vea sometida a obligaciones en materia de transparencia y publicidad no sean sólo los procedentes de la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca. También se cambia “periodo de un año” por “ejercicio presupuestario” respecto al periodo de referencia en el que se ha de computar la cuantía de la ayuda pública recibida por una entidad privada a los efectos de que se vea sometida a obligaciones en materia de transparencia y publicidad activa.

Se acepta modificar la definición de “información pública” por la redacción literal de la Ley de transparencia estatal. Aunque se recogían ya los elementos esenciales de la redacción de la norma básica, en la medida en que la expresión de esta podía diferir ligeramente y para evitar que se pueda aducir que falta nada de aquella, se introducen tal cual en esta nueva redacción. Si bien, en cualquier caso, se mantiene lo que puede añadir contenido extra y, del mismo modo, lo que se estima está redactado de una forma más clara y correcta. Así mismo, se acepta ampliar, conforme proponía otro grupo, la definición de información pública, para incluir la producida por las entidades que prestan servicios públicos u otras entidades que cumplan competencias administrativas o funciones públicas o la de su propiedad, siempre que se haya producido o conseguido en su actividad pública o para llevar a cabo una actividad pública.

Se incluyen los “materiales de lectura fácil” en las definiciones relativas a la calidad de la información pública, así como la definición de reutilización o de apertura de datos. Y se incluye la referencia a aplicaciones informáticas móviles u otros instrumentos futuros y la garantía de accesibilidad de personas sin conocimientos informáticos, así como a procedimientos concursales y de contratación de personal entre los compromisos generales de transparencia. Lo mismo sucede con la inclusión de la definición de veracidad dentro de las definiciones sobre transparencia y calidad de la información pública, incorporada ahora al artículo correspondiente, y que adquiere especial relevancia en relación a la incorporación de un régimen sancionador.

Así mismo, se acepta añadir el término “expresamente” respecto a que las administraciones y entidades atribuirán expresamente a un órgano de su

estructura la misión de promover y difundir los principios de transparencia y publicidad activa, incluyendo además una previsión específica respecto a las instituciones del sector público vasco que no forman parte de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Se acepta también incluir un artículo específico de derechos y obligaciones de los ciudadanos en materia de transparencia, en la medida en que pueda concretar o desarrollar en el ámbito de la transparencia los derechos reconocidos por esta Ley, o con el derecho a una buena Administración, y sin resultar redundante con lo ya recogido.

Entre las propuestas rechazadas está la de incluir definición de publicidad activa dentro de las definiciones sobre transparencia y calidad de la información pública, por cuanto que la publicidad activa tiene su propio capítulo, se sigue estimando más adecuado mantener allí la definición. Además, la reformulación de la definición de transparencia, incorporando este concepto junto al de acceso a la información, lo hace innecesario. Lo mismo sucede respecto de la incorporación entre las dichas definiciones de la del derecho de acceso a la información. O de la definición de participación ciudadana, que no solamente tiene un título propio, sino que no formaría en sí mismo parte del principio de transparencia en sentido estricto, que es donde se encuentra el citado artículo de definiciones, por mucho que ambos (participación y transparencia) sean conceptos fuertemente interrelacionados, como bien se explica en la exposición de motivos.

También se rechaza la pretensión de que las obligaciones de publicidad activa se extienda a todo el que percibe ayudas, o a toda entidad que perciba ayudas. Con esa vaga expresión, el nivel de inmisión en la vida de los privados sería enorme (e inaceptable) dándose el caso de que, por ejemplo, pequeñas S.L.-s que reciben un aval para un préstamo, comunidades de vecinos que perciban una subvención para arreglar un inmueble, o incluso, en una interpretación extensiva, unidades familiares receptoras de RGI, las familias con hijos,... tengan, a partir de ahora, obligaciones de publicidad activa... Esa lectura no se evita por la referencia a “entidades”, ya que la palabra, puede referirse a entidades privadas como las citadas, con o sin personalidad jurídica propia, de un nivel demasiado pequeño para imponerles todas estas obligaciones.

SE ACEPTAN, por tanto, en este capítulo, las siguientes propuestas:

Las contenidas en las enmiendas de PSE (45, 46, 47, 48, 50, 53, 55, 90 y 91), Bildu (83, 86, 88 y 89) y PP (164, 165, 166, 167 y 168)

NO SE ACEPTAN, por el contrario, las siguientes propuestas

La enmienda de PSE (48, 49, 55), Bildu (90 y 91), PP (160, 161, 162, 163 y 166) y UPyD (75, 76)

En el **capítulo sobre la publicidad activa**, más allá del amplio abanico de informaciones que se prevén exponer proactivamente al público, es de destacar la apertura y reutilización de datos (open data), materia en la que, de la mano de los trabajos iniciados en anteriores legislaturas, Euskadi es líder a nivel estatal, sin perjuicio del camino que aún queda por recorrer hacia los

modelos establecidos en los países de referencia en la materia, como Reino Unido, los países nórdicos o Estados Unidos.

Se acepta incluir un artículo sobre principios rectores de la publicidad activa. Y se incluyen, asimismo, propuestas relativas a la exigencia de la calidad de la información, sobre la necesidad de que se habiliten los medios pertinentes, prioritariamente electrónicos, que faciliten la redistribución, reutilización y aprovechamiento de los datos, y ello sin perjuicio de incorporar también previsiones sobre el acceso en condiciones de igualdad por toda la ciudadanía, con referencias específicas a la no discriminación tecnológica o al uso no sexista del lenguaje.

Se incluyen previsiones sobre los plazos de la publicidad activa, con un criterio general anual pero sin perjuicio de que en determinados sectores o departamentos pueda serse más exigente.

Así mismo, se incluyen nuevos requisitos entre la información institucional y organizativa que se ha de publicar activamente, como son las agendas institucionales de los altos cargos, las resoluciones de compatibilidad con actividad privada y las indemnizaciones por cesantía. Se citan expresamente los estatutos y las normas de organización, al personal eventual, plantillas, catálogos de puestos o documento equivalente, los acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y convenios colectivos vigentes, así como la oferta de empleo público o los procesos de selección de sus empleados públicos, así como relación de los empleados públicos que tengan autorizada la compatibilidad para un segundo puesto o actividad en el sector público.

Se incluye la exigencia de evaluación y publicación periódica de los planes de las entidades entre la Información sobre planificación y evaluación que se ha de publicar activamente, así como incluir el plazo de publicación sobre planificación y evaluación. Y entre las informaciones de relevancia jurídica a publicar, se añaden nuevas como son el catálogo actualizado de todos procedimientos administrativos, las normas sobre silencio administrativo y los recursos que puedan interponerse, los actos administrativos, las declaraciones responsables y las comunicaciones previas que puedan tener incidencia sobre el dominio público o la gestión de los servicios públicos, y aquellos otros en que lo aconsejen razones de especial interés público, los actos que hayan sido objeto de un procedimiento de revisión en vía administrativa, las resoluciones administrativas y judiciales que puedan tener relevancia pública y las resoluciones judiciales definitivas que afecten a las personas obligadas al cumplimiento de la presente ley, por razón del ejercicio de las funciones y responsabilidades que les atribuye, los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi o las memorias y documentos justificativos de la tramitación de disposiciones o el catálogo de procedimientos.

Se añade la publicación de información estadística de las subvenciones o sobre los convenios de colaboración entre la publicación de información sobre la actividad administrativa con incidencia económica, así como de plazos y

formularios y obligaciones de los privados beneficiarios de las subvenciones. Y se incorpora un artículo específico sobre la información relativa a los contratos del sector público que ha de ser objeto de publicidad activa, dado el gran número de informaciones relativas a los mismos cuya publicidad activa se requiere, como la duración de los contratos, las modificaciones realizadas, las entidades y los órganos de contratación, su composición, así como las actas por ellos emitidas y sus resoluciones definitivas, los presupuestos de obras o las variaciones de precios de los contratos de infraestructura

Se incluyen, igualmente, más informaciones sobre el endeudamiento, como su evolución en el tiempo, plazos y características básicas; endeudamiento por habitante y endeudamiento relativo, descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su ejecución y liquidación, las cuentas anuales que deban rendirse, y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellas se emitan, así como Información básica sobre la financiación de la Comunidad Autónoma, entre la Información económica, presupuestaria y patrimonial a ser publicada activamente.

Se acepta la propuesta de incluir la información que más demande la ciudadanía entre la información de interés general a ser publicada activamente, así como información sobre ordenación del territorio y urbanismo, el procedimiento para la presentación de quejas y reclamaciones sobre el funcionamiento del servicio, el número de reclamaciones presentadas y el número o proporción de las aceptadas o resueltas a favor de los interesados, o los requisitos y condiciones de acceso a los servicios públicos, incluyendo horario y, en su caso, las tasas, tarifas o precios que se exigen y, en su caso, las listas de espera existentes para el acceso a los mismos, e incluir una referencia a la gratuidad de la reutilización de datos.

Se rechazan, en principio, aquellas propuestas que pretendían incluir en este capítulo cuestiones ya tratadas o incorporadas en otros apartados del texto, como las relativas a los sujetos vinculados por la Ley, o de volver a reiterar la referencia a las entidades privadas. Y se rechazan así mismo aquellas propuestas relativas a informaciones cubiertas por la incorporación de enmiendas de otros grupos o redundante con previsiones de artículos diferentes de aquel al que van dirigidas.

Se rechaza incluir específicamente entre la información organizativa que se ha de publicar activamente información relativa a la relación de los órganos colegiados, delegaciones y registro de entidades, por considerarla materia de la Ley de Organización y funcionamiento, a la que se remite el inciso final del artículo correspondiente.

También se rechaza hacerse cargo de la publicación de sentencias y resoluciones de órganos judiciales no integrados en la Administración ni su sector público y cuya publicación corresponde y se lleva a cabo por el correspondiente poder judicial.

También se rechaza incluir un artículo específico sobre un portal de transparencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi, por entenderse cubierto por lo dispuesto sobre la plataforma de gobierno abierto, con un capítulo propio, sin perjuicio de rescatar, en el lugar correspondiente, algunos elementos de interés.

SE ACEPTAN, en este capítulo las siguientes propuestas:

La enmienda de PSE (51, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 68, 70, 72 y 73) Bildu (93, 96, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 112, 114, 115, 116 y 117):de PP (169, 170, 172, 173, 174, 176, 179, 183, 185, 187, 189, 191, 194 y 195) y UPyD (83):

NO SE ACEPTAN, por el contrario, las siguientes propuestas

La enmienda de PSE (51, 57, 61, 62 y 74), Bildu (94, 100) y de PP (171, 175, 177, 178, 180, 181, 182, 184, 188, 190, 192, 193, 196, 197, 198, 199, 200 y 201) y UPyD (77, 78, 79, 80, 81, 82).

Le sigue un **tercer capítulo, sobre acceso a la información pública**, como elemento complementario de la publicidad activa y, en ese sentido, del esquema de transparencia de la Ley, al objeto de que los ciudadanos puedan requerir a todas las entidades que conforman el sector público también aquella información que no sea publicada activamente.

Se incluye una referencia a la posibilidad de usar la información recibida, y se cita también a redes, plataformas y entidades en el artículo sobre titulares del derecho de acceso a información pública, haciendo mención expresa a no ser necesario ser “interesado” para ejercerlo, a la vez que se accede a excepcionar, conforme a la legislación básica, al Parlamento, COJUA y órganos vinculados al parlamento de estos recursos en el artículo relativo al régimen de impugnaciones en materia de acceso..

Se incluye un nuevo artículo sobre obligaciones de las personas que acceden a la información pública.

Se modifica el artículo sobre límites de acceso a la información pública, incluyendo un nuevo apartado sobre la proporcionalidad de la aplicación de los límites de acceso a la información pública, aunque se rechaza suprimir el artículo sobre excepciones al derecho de acceso y remitirse a la legislación básica en tanto con el mismo se establece un régimen propio, compatible con la legislación básica, y se añade que la Administración de oficio deberá reiniciar el procedimiento de acceso a la información pública siempre y cuando desaparezca la causa que justificó la aplicación de la excepción denegatoria de la petición de información y se tenga conocimiento de ello. Se añade también la previsión de que no se procederá al acceso parcial anterior cuando del mismo se derivase una información distorsionada o carente de sentido. Y se incluye también la remisión a la legislación específica al tratar de la modalidad de acceso a la información de archivos, bibliotecas y museos, y

Se incluye una referencia a modelos e solicitud en materia de acceso a la información pública, la no necesidad de motivación de la solicitud de acceso, así como la posibilidad de solicitud oral en materia de solicitud de acceso a la información pública y se trata de concretar mejor en qué consistiría la imprecisión que pueda originar que se concrete la información solicitada

Se añade un inciso sobre respetar el régimen lingüístico de donde radique la administración (o entidad) en cuestión (se entiende que podría resultar aplicable a las delegaciones de Euskadi o entidades de la Comunidad Autónoma Vasca fuera de nuestro territorio), pero incluyendo en particular las lenguas cooficiales de la Comunidad Autónoma Vasca.

Se añaden nuevas previsiones sobre otras modalidades de acceso, así como del modo de acceso inmediato a dicha información, que deberán garantizar la efectividad del derecho y la integridad de la información en el menor plazo posible

Se corrigen las referencias al órgano encargado de resolver los recursos relativos al régimen de impugnaciones en materia de acceso, haciendo referencia directamente a Gardena, añadiendo, por otro lado, la publicación del informe que debe elaborar el presidente de Gardena sobre la actividad de la Agencia. Si bien, por el contrario, se rechaza remitirse directamente al Consejo de Gardena como instancia ante la que interponer el recurso, por cuanto el Consejo se configura como un órgano consultivo y de reflexión o puesta en común, mientras que debe mantenerse en el presidente la resolución de los recursos presentados, por razones de eficacia y agilidad en la resolución.

No se acepta, sin embargo, la necesidad de incluir una referencia al derecho a recibir ayuda para buscar información en el artículo sobre titulares del derecho de acceso a información pública. Este derecho que se pretende incluir tiene sentido respecto de la información publicada activamente, por cuanto en tal caso es el ciudadano el que busca y hace suya la información que le interesa, pudiendo necesitar de asistencia para hacerlo, asistencia que está reconocida con carácter general por el artículo sobre derecho a una buena administración, en el proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público, pero no tiene un sentido claro respecto del derecho a solicitar información y acceder a ella que se regula en este capítulo, en tanto que en este caso es la Administración la que directamente entrega la información, siendo inconveniente la redundancia para evitar regímenes diferenciados y sus disfunciones.

En el mismo sentido, se descarta incluir una previsión específica sobre promoción de solicitudes telemáticas en materia de acceso en tanto la posibilidad de solicitudes telemáticas será obligatoria en virtud de la legislación de administración electrónica, tal y como se va a recoger en el proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el sector público, sin necesidad por tanto de que se reitere en cada procedimiento. Y se rechaza, también, incluir en la Ley que el órgano de transparencia de cada departamento elabore un plan departamental, siendo esta una previsión de gestión, aunque pueda ser objeto de reglamento.

Se rechaza también la pretensión de suprimir las previsiones sobre forma y contenido de la solicitud en materia de acceso a la información pública, entendiendo que la supresión no simplifica la solicitud, sino que la dificulta al dejar en el aire cuáles son sus requisitos formales mínimos. Igualmente, por la

misma razón, se descarta suprimir que cuando la petición formulada no identifique suficientemente la información, la entidad que ha de resolver sobre la solicitud pedirá la subsanación, para simplificar el proceso, ya que la posibilidad de subsanación es una garantía que favorece al administrado.

Sin embargo, desde otro punto de vista, se descarta dar al silencio sentido positivo, así como la pretensión de cambiar el sentido del silencio por la obligación de resolver y notificar.

Por un lado, la obligación de resolver y notificar y el silencio sentido son cuestiones diferentes y no incompatibles: el silencio es una garantía del ciudadano frente al eventual incumplimiento del deber de resolver. En cuanto al sentido del silencio, en la medida en que en el ejercicio de este derecho de acceso la resolución favorable de suyo conlleva la entrega de la información, ese propósito difícilmente podrá entenderse dado por silencio, por mucho que se diga positivo. Además, el sentido positivo supone la imposibilidad de resolver luego en sentido contrario, por lo que podrían darse casos de tener que dar datos reservados, o afectando a derechos de particulares, y puede conllevar la vulneración de secretos que, por ley, deben permanecer como tal y son excepciones al derecho de acceso, lo cual hay que evitar. Por ello, frente a un silencio “positivo” que ni garantiza el acceso efectivo, ni el respeto a los derechos de terceros, el silencio negativo, sin vulnerar la obligación de secreto sobre informaciones sensibles, privadas o confidenciales, sobre las que tampoco la Administración tiene derecho absoluto, abre la puerta al solicitante al régimen de recursos, sea ante Gardena o directamente ante la jurisdicción.

Se rechaza crear la figura del Comisionado Vasco de la Transparencia para resolver estos recursos, en tanto es una figura que Equivale al presidente de Gardena, a quien se le atribuye esa competencia.

Del mismo modo, se rechaza claramente la pretensión de suprimir la creación de Gardena, en el sentido de que sea la Agencia Vasca de Protección de datos el órgano ante el que interponer el recurso. La agencia vasca de protección de datos ha de velar, sobretodo y ante todo, por la intimidad y la no difusión de los datos personales, mientras que el órgano que resuelva estas reclamaciones debe adoptar justo la actitud contraria, es decir, la de favorecer al máximo la difusión de la información pública. Se observa pues, claramente, un primer conflicto de intereses respecto de la actitud que debe adoptar en uno y otro caso. Además, la atribución de esta competencia a la Agencia Vasca de Protección de datos tampoco se justifica completamente por el criterio de especialidad respecto de lo que se configuran como límites al acceso, pues a la hora de resolver los recursos de acceso debe tenerse en cuenta no sólo la posible afección a la intimidad y los datos personales, sino los demás límites a la difusión de los datos, basados en consideraciones de derecho público que nada tienen que ver con la intimidad de las personas (cuestiones de seguridad pública, de secreto fiscal, de secreto comercial...).

La visión de la Agencia de protección de datos, en este sentido, (al menos, si se mantiene fiel a su función original, sin contaminarse por otras) es demasiado

parcial y potencialmente tendenciosa, en tanto que atiende originariamente y en esencia a un interés, precisamente, contrapuesto a la transparencia pública, siendo mucho más efectivo, de cara a un buen equilibrio entre estos dos derechos en conflicto, la existencia de órganos especializados para la defensa de cada uno de ellos, que se coordinen y contrapesen mutuamente.

SE ACEPTAN, por tanto, en este capítulo las siguientes propuestas:

Las enmiendas de PSE (75, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 84, 85, 87), Bildu (118, 121, 123, 124, 128, 129, 131, 132 y 133) de. PP (204, 203, 205, 210, 212, 213, 215, 221) y UPyD (87)

NO SE ACEPTAN, por el contrario, las siguientes propuestas

La enmienda de PSE (81, 86 y 89) Bildu (118, 119, 120, 128, 129, 202) PP (206, 207, 208, 209, 211, 214, 216, 217, 218, 219, 220, 222) UPyD (84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92).

Este título, finalmente, se cierra con un **capítulo dedicado a un exigente régimen sancionador**, que mediante la tipificación de infracciones, tanto de carácter disciplinario, como de carácter administrativo, tiene el objetivo de asegurar el efectivo cumplimiento de las obligaciones previstas por esta Ley, al objeto de que la apelación a la “publicidad radical” por parte de las instituciones públicas no quede en una mera declaración de intenciones.

Aunque algún grupo proponía formalmente un régimen sancionados para infracciones referidas para toda la Ley, como título autónomo, incluso dicho grupo, a la hora de la regulación material, se refería solo a infracciones en materia de transparencia. Eso tiene sentido, desde el mismo momento que es esa la materia en la que la ausencia de régimen sancionador puede conllevar una mayor impunidad de los incumplimientos, con la consiguiente ineficacia de la regulación prevista en ausencia de tal régimen sancionador, porque en las otras dos materias de la gobernanza (evaluación, participación), la sanción vendrá, en su caso, de la mano de la posible nulidad de las disposiciones, programas etc. elaborados sin respetar los requisitos procedimentales preceptivos.

SE ACEPTAN por tanto, en este capítulo las siguientes propuestas:

La enmienda de PSE (93) y PP (252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259 y 260): de incluir un régimen sancionador en materia de transparencia.

El Título IV, dedicado a la participación ciudadana y los procesos participativos, adopta una perspectiva flexible y adaptable.

En este sentido, por un lado, establece en un **primer capítulo las cuestiones generales y las garantías y derechos comunes a los diferentes procedimientos e instrumentos participativos**, en el entendido que, habida cuenta de la cantidad, variedad y riqueza de las figuras participativas que existen y pueden crearse en el futuro, es preferible establecer las condiciones y garantías básicas que debe reunir cualquier proceso participativo, antes que establecer un catálogo cerrado (y siempre inacabado) de figuras participativas. De esta manera, no sólo podrán incorporarse nuevos e innovadores cauces de participación, sea presencial o telemática, en función de las capacidades tecnológicas del momento, sin merma de las garantías necesarias. También permitirá un amplio margen a la Administración para elegir, en cada momento,

el cauce más adecuado a la importancia, complejidad o dimensión de cada actuación pública.

Se añaden algunas mejoras sobre la redacción de la finalidad de la participación y se citan expresamente programas formación en materia participación, pero como nuevo apartado dentro de las medidas de fomento de la misma, no como nuevo artículo y se añade “el nivel de decisión” como uno de los elementos que se deben ajustar a la importancia y complejidad del plan, programa o proyecto, o la posibilidad de una fase de debate entre las garantías previstas.

En cuanto a las propuestas rechazadas, se descarta incluir en el artículo sobre finalidad y articulación de la participación el derecho a recibir información sobre recursos participativos, ya que en el esquema de esta Ley no es tanto un derecho autónomo, como una garantía transversal aplicable en el ejercicio de cualquiera de estos derechos, y así se recoge y trata en el artículo sobre garantías comunes a todos los procesos participativos.

Se rechaza igualmente, en la redacción propuesta, incluir la obligación de informar obligatoriamente sobre todos los procesos participativos. Ello porque se entiende que, una vez garantizada la publicidad activa de los mismos, en los términos dispuestos en el título correspondiente, y complementada con otras vías como la preceptiva audiencia pública de los afectados por una decisión, o incluso la posibilidad de recibir información privilegiada a través de la inscripción en el registro, elevar el grado de información que se da a los ciudadanos hasta la totalidad de los procesos participativos puede tener el efecto contrario al pretendido, inundando al ciudadano con avisos de procesos que no le interesan, y por tanto desinformado.

Pero, por otro lado, en un **segundo capítulo dedicado a los “derechos concretos de participación ciudadana”**, establece cauces o instrumentos participativos concretos a los que las anteriores garantías han de resultar de aplicación.

En este apartado, por su parte, es necesario también destacar la pionera introducción de la figura del derecho a promover iniciativas reglamentarias ciudadanas, así como el derecho a solicitar la colaboración del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi en las actividades ciudadanas.

El primero, siguiendo el esquema y aprovechando las garantías ya previstas actualmente en la ley 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa legislativa ciudadana, pero sin cerrarse a la que en su caso llegue a sustituirla, abre la puerta a esta novedosa figura que permite al Gobierno, sin renunciar a su capacidad última de decisión y dirección de las políticas públicas, incorporar a su acción aquellas demandas ciudadanas que, por su apoyo amplio y su acierto, merezcan tal consideración. En este sentido, respecto de la redacción original del proyecto de Ley de Administración pública, se acepta modificar el orden de los apartados del artículo sobre iniciativa reglamentaria popular y eliminar la referencia a la Ley 8/1996 de iniciativa legislativa popular, supuestamente en

vías de ser sustituida por una nueva actualmente en tramitación además de añadir alguna corrección técnica.

El segundo, aporta una perspectiva novedosa y complementaria, al dotar a la ciudadanía, no sólo de la capacidad de iniciativa a la hora de dictar leyes o normas, sino de la posibilidad de invitar a la Administración para que esta, sin apropiarse de ellas, pueda participar de y colaborar con aquellas iniciativas y actividades privadas que, con una finalidad social y sin ánimo de lucro, puedan surgir de entre los propios ciudadanos.

Por otro lado, se añade un artículo sobre los informes de participación que debe elaborar el departamento competente en materia de participación ciudadana, con la consiguiente publicidad de los mismos.

En este capítulo se debe destacar el rechazo a regular cuatro instrumentos básicos de participación, al estilo de la regulación aragonesa, ya que esa pretensión se opone al espíritu del texto de dejar deliberadamente abierto el catálogo de instrumentos existente. Además, se estima que las “figuras básicas” previstas, por su redacción amplia y ambigua, interfieren con otras figuras jurídicas ya asentadas, como las consultas populares, los referéndums o las iniciativas legislativas populares, no siendo esa la intención de este proyecto.

Se rechaza, igualmente, sustituir “grupos representativos de intereses” por “sociedad civil organizada”, en tanto el término empleado en el original es más coherente con la terminología empleada en el registro y busca reforzar la figura del registro para la participación de cara a un mejor control de lobbies y grupos de presión.

Se rechaza asimismo eliminar la previsión de que los procesos participativos se refieran a las personas interesadas, al menos en cuanto a aquellas que deben participar como mínimo, y sin perjuicio de conceptuar a los interesados de manera amplia y de que el proceso esté en todo caso abierto a la participación de otras personas. En la medida en que se conceden derechos concretos, relativos además a procedimientos específicos, es necesario determinar mínimamente el sujeto de los mismos, para lo que se recurre al concepto amplio de interesado. De otra manera, el procedimiento podría ser anulado por no haber llamado a tal o cual persona, indefinida de entrada, y sin posibilidad de acotar el potencialmente infinito número de personas llamadas a participar, que permanecería siempre abierto.

Se rechaza igualmente la pretensión de excluir a los grupos de interés o lobbies de los procesos de participación, al entender que, en contra de lo que con ello se pretende, un buen control de los lobbies no pasa por su prohibición, ni por negar la realidad de su existencia, sino por la regularización de esa realidad, como se ha hecho a nivel europeo y como recomienda la OCDE. El reconocimiento de derechos de participación a todos los ciudadanos sin aflorar la realidad de los lobbies, no haría sino aumentar su influencia, al darles nuevos instrumentos, de una manera soterrada e indebida.

Por otro lado, se rechaza citar expresamente una plataforma tecnológica de participación, en la medida en que ese papel ya está llamado a cumplirlo la plataforma de Gobierno abierto creada por esta Ley.

En principio, se rechaza abrir la participación en el procedimiento de iniciativa reglamentaria popular a todos los inscritos en el censo de población, al considerar que puede tratarse de una forma de manifestación del derecho de participación política, está limitado a los ciudadanos con derechos políticos por mandato del artículo 23 CE, además de que hacerlo de otra forma generaría disfunciones potenciales entre los llamados a ejercerlo y los votantes que han elegido al Gobierno que responde a las solicitudes.

Así mismo, se rechaza suprimir la posibilidad de que en el procedimiento de iniciativa reglamentaria popular se recaben informes que ilustren la decisión sobre la iniciativa, alegando dilaciones en el proceso. Y ello porque la decisión sobre la iniciativa debe ser una decisión no arbitraria, adecuadamente meditada y basada en evidencias, por lo que no puede eliminarse la posibilidad de recabar aquellos informes que sean necesarios cuando se carezca de todos los elementos de juicio para pronunciarse sobre la misma. Además, esta posibilidad no supone alteraciones en los plazos de respuesta previstos por el artículo, por lo que las dilaciones alegadas no responden a la realidad de la regulación proyectada.

SE ACEPTAN por tanto, en este Título las siguientes propuestas:

Las enmiendas de PSE (94, 95) Bildu (146, 147, 159, 161, 164, 165) PP (229, 230, 231, 237, 240, 243, 244, 249, 251) de

NO SE ACEPTAN, por el contrario, las siguientes propuestas:

La enmienda de Bildu (148, 160, 163) y de PP (228, 232, 233, 235, 238, 239, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248 y 250) de

El Título V, de corte institucional, está dedicado a los “organismos e instituciones para la transparencia y el buen gobierno”.

En este título se incluyen así, por un lado, la creación de **la Agencia Vasca de Transparencia-Gardena**, como organismo especializado que ha de velar por el buen cumplimiento de esta Ley en materia de transparencia. En este sentido, la labor de la Agencia, más allá de definirse como el órgano que debe resolver los recursos previstos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.6 y disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se configura desde una perspectiva amplia, más similar a la que a nivel estatal realiza el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, asesorando a las entidades del sector público vasco en materia de publicidad activa, apertura de datos y acceso a la información pública y proporcionando información a los ciudadanos y ciudadanas acerca de sus derechos en materia de transparencia y acceso a la información, pero añadiendo la peculiaridad de tener que atender en este caso a las especificidades vascas, con sus tres niveles de gobierno, actuando siempre con plena independencia y objetividad, sin estar sujeto en ningún caso a instrucción alguna en el desempeño de aquéllas.

Respecto a su regulación separar en un artículo diferenciado la definición del Consejo Vasco de transparencia, con ajustes propuestas por los grupos respecto a su composición, incluyendo representación de los grupos parlamentarios, de la Universidad del País Vasco, de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias, o de las organizaciones sindicales.

Se acepta ampliar el papel del Parlamento en el nombramiento del presidente de Gardena (cuyas funciones, además, se completan con la de representación institucional de la agencia), pero sustituyendo su elección directa por el parlamento, que proponen los otros grupos, con una posibilidad de veto, tras la comparecencia parlamentaria. Esta opción da sentido a la comparecencia y es más funcional que el nombramiento parlamentario, evitando que un cargo que debe permanecer técnico, se convierta por la necesidad de responder directamente a la relación de fuerzas en la cámara, en un cargo netamente político, sin que tenga necesariamente tampoco que aceptarse por completo la presunción de la bondad del nombramiento por el Gobierno.

Por el contrario, se rechaza modificar el capítulo en el sentido de que sea la Agencia Vasca de Protección de datos el órgano ante el que interponer el recurso, por las razones ya explicadas, y se rechaza también que la Agencia sea un ente público de derecho privado, ya que su función radica principalmente en el ejercicio de potestades públicas, por lo que conforme a los criterios de la Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco debe ser un organismo autónomo

SE ACEPTAN por tanto, en este capítulo las siguientes propuestas:
 La enmienda de PSE (91) Bildu (134, 135, 140, 144) PP (223, 225, 226 y 227) y UPyD (94)
 NO SE ACEPTAN, por el contrario, las siguientes propuestas:
 La enmienda de PSE (91) de Bildu (136, 138, 139, 141, 142 y 143) de UPyD (94)

Por otro lado, se crea también el **Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía y de grupos representativos de intereses diversos de la Comunidad Autónoma de Euskadi**, con una doble misión: Por un lado, trata de promover la participación ciudadana habilitando cauces preferentes y derechos de alerta temprana para los ciudadanos y ciudadanas o grupos interesados. Y por otro lado, como complemento de lo anterior y siguiendo la estela del Registro de Transparencia común del Parlamento y de la Comisión Europea y otros organismos similares, ofrece a los ciudadanos información directa sobre los grupos de presión o “lobbies” y otros grupos de interés que, a través de los derechos de participación previstos en esta Ley, pretendan legítimamente influir en los procesos de decisión del sector público vasco dando respuesta a preguntas básicas como qué intereses se persiguen, quién los defiende y con qué presupuesto.

SE ACEPTAN por tanto, en este capítulo las siguientes propuestas:
 Parcialmente las enmiendas de Bildu (151, 152, 153, 154, 155 y 156): de cambiar el nombre por el de Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía y abrirlo a ciudadanos particulares, pero manteniendo tanto la referencia en el título como el registro en secciones separadas para los grupos, con el fin de no desvirtuar la función del registro de control de lobbies y grupos de presión.
 La enmienda de Bildu (157), de coordinar el registro con eventuales registros forales.
 La enmienda de PSE (96) de ampliar los datos que ha de facilitar el grupo que se inscriba, en particular sobre los datos de los promotores o representantes, incluyéndose la variable de sexo y sobre la financiación de las actividades del grupo.

La enmienda de UPyD (95) de promover la inscripción de los lobbies (no de todos los grupos representativos de intereses diversos, sino de los grupos de presión o de interés en sentido estricto), mediante su exigencia de cara al otorgamiento de subvenciones.

NO SE ACEPTAN, por el contrario, las siguientes propuestas:

La enmienda de PP (234 y 236) de añadir un apartado para excluir los lobbies del registro. → un buen control de los lobbies no pasa por su prohibición, ni por negar la realidad de su existencia, sino por la regularización de esa realidad, como se ha hecho a nivel europeo y como recomienda la OCDE. El reconocimiento de derechos de participación a todos los ciudadanos sin aflorar la realidad de los lobbies, no haría sino aumentar su influencia, al darles nuevos instrumentos, de una manera soterrada e indebida.

Finalmente, el texto incorpora la previsión de una **"Plataforma de Gobierno Abierto"**, a la que se atribuyen funciones tanto desde la perspectiva de transparencia, haciendo las veces de un Portal de la Transparencia que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos anteriores relativa a su ámbito de actuación, en el sentido del artículo 10 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como desde otras, asumiendo también funciones más amplias, como espacio permanente de interacción entre el sector público de la Comunidad Autónoma y la ciudadanía, encaminado a la gestión participada y corresponsable en la acción pública, donde se materializan los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas, dando continuidad a la labor iniciada en anteriores legislaturas por organismos como ha sido "Irekia".

En este sentido, se acepta la pretensión de que desde la Plataforma de Gobierno Abierto se impulse la colaboración de la Plataforma de Gobierno Abierto con otras administraciones públicas vascas.

SE ACEPTAN, en este capítulo las siguientes propuestas:

Las enmiendas del PP (201 y 238).

Se cierra el texto legal con un conjunto de disposiciones, adicionales, transitorias y finales, que vienen a ajustar la aplicabilidad del texto al resto de niveles de gobierno y administraciones que componen la globalidad del sector público vasco, a los efectos de completar el esquema de buen gobierno en todas las instituciones del país, y aseguran una armoniosa incorporación de la norma en el ordenamiento jurídico, incluyendo un calendario para la aplicación de determinadas obligaciones en materia de evaluación y modificaciones legales de otros textos vigentes para acomodarlos a la presente regulación.

La disposición adicional primera, se dedica a definir la aplicación de esta Ley a las administraciones locales, lo que como es normal ha de hacerse de forma armónica con la posibilidad de que se apruebe el proyecto de Ley Municipal, actualmente en tramitación en el Congreso.

La disposición adicional segunda (junto con la transitoria primera) presta atención a los órganos forales, con respeto a su capacidad de auto-organización, pero estableciendo unos principios mínimos, que habrán de adaptar a lo que dispongan las normas forales que ellos dicten.

De modo similar, la disposición adicional tercera modula la aplicabilidad de esta Ley al Parlamento vasco, al que aluden varias de las normas de esta Ley y, en particular, respecto a la tramitación de propuestas normativas a las que las disposiciones de esta Ley sobre derecho a participar en la elaboración de disposiciones de carácter general o en la evaluación de impactos normativos no es directamente aplicable, sin perjuicio de que estos se respeten en su caso conforme a lo que establezca el reglamento interno de la cámara. Esta disposición se completa con la modificación de la final segunda, de modificación de la 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, , con lo que, al añadir la posibilidad de que el Parlamento pueda, en esta misma línea y de forma netamente optativa, solicitar un dictamen del dicho órgano sobre esos textos (posibilidad hasta ahora inexistente, ya que se trata de un órgano cuyas competencias se encuentran estrictamente tasadas por su ley) busca aportar mayor seguridad y calidad jurídica a aquellos textos.

En cuanto a las finales, debe destacarse, por un lado, la modificación de la ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las disposiciones de carácter general circunscrita, por un lado, a situar en el iter normativo y legiferante los nuevos procedimientos de evaluación de impacto normativo y, por otro, a coherenciar la terminología de aquella y esta, en lo que se refiere al trámite de “información pública”, que la nueva ley denomina también “de exposición pública” para distinguirlo más nítidamente de la “información pública” de la que habla el título de transparencia.

Se rechazan, en este apartado, la propuesta de emplazar a la Administración para hacer un listado de los órganos colegiados y hacer una evaluación de coherencia y racionalidad, cuestión que se entiende en su caso referida al proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento del Sector Público. Y se descarta, también, que los recursos de acceso se resuelvan siempre por Gardena, sin campo para que los Territorios Históricos decidan crear sus propios órganos, entendiendo que la competencia de auto-organización de los entes forales está fuera del alcance de esta Ley y debe respetarse.

SE ACEPTAN en cuanto a las disposiciones adicionales y finales, las siguientes propuestas:
Parcialmente la enmienda de PSE (97) y de UPyD (96) de que se aplique a los TTHH a nivel de principios.

NO SE ACEPTAN, por el contrario, las siguientes:
La enmienda de PSE (98, 100) y de Bildu (168)

En Vitoria-Gasteiz, junio de 2015

Fdo.: Javier Bikandi Irazabal

Director de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración