



## **MEMORIA DEL PROYECTO DE LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO EN EL 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- La organización del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi como una compleja diversidad de entidades, con variadas personificaciones jurídicas y posible sometimiento al derecho público o privado, bajo el principio básico de tener que justificar su existencia por la satisfacción de intereses generales y la prestación de funciones públicas.

2- El concepto, los principios generales y las reglas integradoras del conjunto de entidades del denominado sector público vasco, que la Ley “del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas” cita exclusivamente para definir la extensión del control que ejerce el Tribunal.

3- Los ejes fundamentales del funcionamiento del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con novedades en la tramitación administrativa y con una consolidación de nuestro modelo de Gobernanza, 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.

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.

Antes de desgranar las diversas motivaciones de su contenido, resulta sin duda crucial advertir que 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: organización y funcionamiento) 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 la justificación del nuevo anteproyecto de ley de organización y funcionamiento en el sector público vasco requiere extender e integrar en una misma explicación lo que se pretendía llevar a cabo inicialmente junto con la valoración que ha merecido 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. Ello no quiere decir que necesariamente se han incorporado absolutamente todas las propuestas de los grupos parlamentarios, pues pueden ser incluso ilegales, sino que se han incorporado con generosidad todas las que se entiende son admisibles legalmente, adecuando para facilitar la integración los objetivos y las oportunidades del proyecto en su conjunto.

Por otra parte, tenemos que reiterar inicialmente lo que ya se dijo en la fase anterior, sobre la falta de justificación tan exhaustiva como se quisiera en todo caso (texto, explicación, opciones, etc...), en la medida en que resulta muy complejo -sino imposible-, en las materias que nos ocupan y en sus posibles regulaciones, la expresión de las intenciones, objetivos y fines que las trascienden. La exposición de motivos actual expresa la intención de determinar una norma con rango legal que sirva a modo de “cabecera” del contexto objeto de atención, lo que supone un sinfín de aspectos en la organización y de requerimientos que rodean a una buena gobernanza pública.

Asimismo resulta un hecho claro la proyección de esta regulación en multitud de aspectos de la hacienda pública, sin perjuicio de que obviamente toque también otras materias colaterales a las estrictamente citadas en el fundamento competencial que expresa la exposición de motivos, sobre la autorganización institucional, cuya *vis atractiva*, por otra parte, es notoria. 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 necesidad de presentar una norma útil con total seguridad y en todos y cada uno de sus contenidos, también está la realidad de que estamos promoviendo una norma con un contenido más programático y regenerador de comportamientos y culturas que de normas técnicas, que ya

irán desarrollándose con todo rigor en el futuro a medida que se consolide la nueva regulación de cabecera.

El *modus operandi* de esta memoria se va a desarrollar con una previa reproducción de la exposición de motivos de cada Título a la que añadiremos el detalle de la razón de ser de cada Capítulo, al menos, a través de la idea que está detrás de sus principales preceptos.

## **Justificaciones**

Lo primero que cabe señalar es que la rúbrica o título nominativo de la ley (*de la organización y funcionamiento en el sector público vasco*) obedece al sentir político mayoritario, al considerar más coherente con la evolución del ordenamiento la expresión “sector público” (asimismo la regulación proyectada por el Estado, acerca del “régimen jurídico del sector público”) para identificar al destinatario plural de las distintas formas de personificación jurídica que alcanza la Administración pública; y por otra parte, 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.

La expresión “en el sector público” responde a la necesidad de que se entienda que en dicho ámbito son diversos los sujetos políticos o asambleas que pueden regular la operativa de la organización y funcionamiento de los recursos públicos.

**El Título I** se ocupa de determinar 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.

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 de su eficacia y eficiencia, y la adopción de decisiones que permitan la racionalización y dimensionamiento de lo que

podría denominarse en su conjunto (y así se define después en el artículo 4) como sector público vasco.

El Capítulo primero refleja la referencia dual a la organización y al funcionamiento al abordar el objeto de la ley, sus fines más genéricos y la obligada referencia a un concreto ámbito de aplicación cuando se aborden cuestiones organizativas privativas de la capacidad competencial que se despliega, que se circunscribe lógicamente para lo estrictamente doméstico en este caso a la Comunidad Autónoma de Euskadi como entidad territorial y a todos los entes vinculados o dependientes de alguna manera ahora relevante con aquélla.

En relación con la definitiva elección del concepto “sector público”, sigue pareciendo conveniente advertir de la distinción, con reflejo en dos artículos diferentes, de aquella parte de la administración que puede ejercer potestades públicas (la general y la institucional, reflejadas en el artículo 8) de las entidades meramente instrumentales del sector público, que comparten sus formas con las del derecho privado (se regulan todas en el artículo 9 siguiente). Conviene además tener presente que las figuras tienen tipos mixtos, donde se mezcla la opción del Derecho público y privado, pues ahí están las singularidades de los entes públicos de derecho privado (en el ámbito institucional) y de los consorcios (en el ámbito digamos instrumental).

En el objeto de la ley definido en el artículo 1, y con un desarrollo mayor en el Capítulo segundo, se pretende atender al objetivo de coherencia de los sectores públicos de todas las Administraciones públicas vascas. Para ello se establece una definición completa de todos los posibles sujetos a considerar (artículo 4), a los que se aplican en su conjunto los mismos principios comunes de actuación ante la ciudadanía en la misión de servicio público y de aplicación en la tesitura de su generación y transformación (artículos 6 y 7), completando la regulación con la creación de una Comisión interinstitucional que tenga como cometido principal el suministro y la imprescindible puesta en común del estudio y de la evaluación técnica necesarios para respaldar el dimensionamiento de todo nuestro 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.

La expresión concreta del artículo 1.2 del proyecto: *...crear las condiciones más adecuadas para mejorar nuestra coherencia...* refleja un modo de definir el

objeto de la ley como encargo al futuro, 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.

Por lo demás, la definición de sector público vasco que contiene el artículo 4 se encuentra respaldada por incorporar la propuesta explícita del Parlamento Vasco, que contiene por ejemplo la referencia fundamental a lo que supone la pertenencia a un sector público en términos de régimen jurídico aplicable.

En relación con la incorporación a este proyecto de ley de las opciones que proponen los grupos parlamentarios en la Cámara Vasca, y en resumen, este Título I ha supuesto aceptar aproximadamente la práctica totalidad de enmiendas que se formularon contra la ley de administración pública vasca en pasajes similares (unas 4 del grupo de Bildu, 10 del grupo popular, 7 del grupo socialista y 4 del grupo de UPyD). Ello ha supuesto sobre todo una reorientación conceptual de la expresión que da rúbrica a la ley, de manera que se adopta como referente el término “sector público vasco” y, sobre todo, un cambio de enfoque para que la ley resulte sustancialmente de aplicación en el ámbito de los sectores públicos forales y municipales, conforme disponen los artículos 1 y 4, y la disposición adicional. También supone asumir más explícitamente el objetivo de racionalización y dimensionamiento del sector público vasco, para todas las administraciones públicas vascas, con enunciados en diversas normas, entre las que destacan los principios, los fines, y una nueva estructura interinstitucional para la búsqueda de consenso técnico sobre la eficacia y eficiencia públicas en Euskadi. Se rechaza prácticamente sólo 1 enmienda del grupo popular que pretendía la supresión del artículo 2 por considerar más adecuada la ubicación de los fines en la motivación, mientras que entendemos que se aportan 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.

**El Título II** regula estrictamente la organización del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, partiendo de la definición de la tipología y clasificación de entidades que permanece prácticamente inalterable desde la regulación ahora derogada de la ley de principios ordenadores de la hacienda general, acompañada de una actualización necesaria de conceptos, como el relacionado con la llamada administración independiente, y de procesos, como

son todos los que permiten la articulación de nuestros entramados orgánicos y funcionales, así como de una lógica incorporación al conjunto de las normas que configuran el desarrollo legislativo que se considera más adecuado sobre el régimen jurídico de nuestro sector público, y tanto a efectos del ejercicio de nuestras competencias, como al efecto de determinar los diversos elementos técnicos que permiten las soluciones de colaboración y coordinación interadministrativa.

El Capítulo primero recoge los tipos de entes y añade en el artículo 10 la regulación concerniente a la llamada “administración independiente”. Esta regulación es pretendida expresamente por la mayoría del Parlamento Vasco, por lo que debe estar ineludiblemente en este proyecto. Al respecto, adviértase lo contradictorio de las aproximaciones habidas en nuestro ámbito a su catalogación. La Comisión Jurídica Asesora (dictamen 120/2014) valoró como complicada y de escasa utilidad su incorporación, y sin embargo, el anteproyecto estatal de régimen jurídico del sector público la recoge, como *entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, que tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad económica, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado lo que deberá determinarse en una norma con rango de ley*. Parece en definitiva que el proyecto es validado.

El Capítulo segundo recoge en cierto modo los compromisos legales que asumimos respecto a las facetas concretas de nuestra Administración autonómica, en cuanto a su estructura, organización y ejercicio de las funciones y potestades que comprenden sus competencias.

Una ley como esta debe dedicarse a promover y en su caso, por qué no, a consolidar nuestro propio modelo. No se pretenden rupturas traumáticas, entre otras razones, porque el modelo que el Gobierno Vasco ha ido configurando con sus usos a lo largo de estas últimas décadas tampoco se puede decir que haya permanecido alejado de los paradigmas más modernos de la gobernanza europea o que haya carecido de resortes que procuran buenos niveles de eficiencia, transparencia o participación ciudadana. Al fin y al cabo el artículo 9 del Estatuto de Autonomía y sus mandatos para la remoción de obstáculos que impidan la igualdad efectiva en el ejercicio de derechos y deberes es una guía de funcionamiento a la que adaptar constantemente la organización pública.

Por otra parte, en las normas de este Capítulo segundo se reproducen elementos estructurales que pueden resultar tópicos, teniendo en cuenta los esquemas que ya figuran en la ley de gobierno y con los que funcionamos

desde hace tiempo. Muchos están aquí por su relevancia operativa y jurídica, lo que hace que deban volver a aparecer en esta ley junto con otros muchos detalles más o menos novedosos, y todo ello a pesar de no producir en última instancia derogaciones expresas de la leyes que se reproducen o se complementan, caso singular de la ley de Gobierno, lo que sucede por la enorme dificultad que trasladaría el debate sobre la vigencia de cualquier detalle y sus innumerables consecuencias jurídicas.

Es importante la reflexión sobre la figura que constituye esta ley a efectos prácticos, máxime al tratar la materia organizativa. Cualquier norma que aparece en la ley y que disciplina un comportamiento o una solución organizativas queda petrificada (por el efecto de congelación de rango), y supone un riesgo importante de difícil reversibilidad (normalmente sólo con otra ley), por lo que deben pensarse muy bien aquellos contenidos que pretendan cambios drásticos.

Los delegados o delegadas de Euskadi en el exterior (artículos 8 y 17) constituyen una figura de un nivel político indudable y su aparición es algo obligado, independientemente de los debates que se quieran, en el nivel reglamentario o gestor, sobre su dimensionamiento.

Si descendemos al nivel de los servicios, no resulta factible la clasificación o la predeterminación de las unidades administrativas a este nivel de ley, ni resulta conveniente adentrarnos en el nivel de los empleados públicos, pues confundiríamos el marco regulador que corresponde ordenar a la organización de función pública.

Se intenta por tanto plasmar la figura tradicional de los departamentos de un modo sistemático. Asimismo el engranaje de los órganos colegiados, o la cita, que es casi una reserva de espacio estético obligado para con la Administración consultiva, la citada independiente o una novedosa figura que definiremos como *espacios estables de participación* (artículo 19) con la que comenzamos a tratar en el esquema organizacional la innovación mucho más extensa que se pretenderá respecto a la participación ciudadana.

En el Capítulo tercero, a continuación aparecen una serie de preceptos que reproducen en gran medida, junto con sus precisos desarrollos, las disposiciones básicas sobre las técnicas traslativas y de ejercicio de la competencia. Están aquí por evidentes razones de sistemática, reforzada su presencia por proponerlo asimismo la mayoría del Parlamento Vasco que incluso, a pesar de la incertidumbre ineludible que concurre sobre el futuro, valida en cierto modo su adecuación con los anteproyectos de leyes estatales

en las mismas materias y según los textos que han circulado en estos últimos meses.

Otro tanto ocurre en relación con el Capítulo cuarto respecto a la regulación concerniente a la colaboración y coordinación interadministrativa. En estos casos las figuras son conocidas y las posibilidades de aportar quizás sean mayores. Su inclusión responde a una necesidad sistemática y de coherencia interna, concurrente con la función de ley aglutinadora que se pretende dar al proyecto. Ello exige recoger al menos las líneas esenciales de estas instituciones, a pesar de ser escasa la innovación en este campo, ya que por su carácter esencial al quehacer administrativo aquí regulado, sin la referencia el texto se vería aquejado de la misma fragmentariedad que se pretende venir a sanar.

Sobre los detalles, por ejemplo se puso en entredicho el artículo 37 sobre la “encomienda de gestión intersubjetiva”, advirtiendo reconsiderar regular una figura que supuestamente se entendía suficientemente determinada en la legislación sobre contratación del sector público. Su inclusión en el anteproyecto pensamos que no introduce incertidumbres no despejadas, y en cambio sigue teniendo virtualidad y potencialidad su previsión que implica alejamiento respecto a las figuras contractuales sometidas al TRLCSP. De hecho, el anteproyecto de ley estatal contempla en términos similares esta regulación.

En relación con la incorporación a este proyecto de ley de las opciones que proponen los grupos parlamentarios en la Cámara Vasca, y en resumen, este Título II ha supuesto aceptar un gran número de enmiendas que se formularon contra la ley de administración pública vasca en pasajes similares (unas 10 del grupo de Bildu, 15 del grupo popular, 5 del grupo socialista y 5 del grupo de UPyD). Ello ha supuesto sobre todo una incorporación de propuestas terminológicas variadas y de regulaciones más acabadas en detalles de todo tipo. No se han aceptado enmiendas en situaciones como las siguientes: una enmienda de Bildu al artículo 12 sobre la Administración general por una razón técnica, para no eliminar la referencia a la ley de Gobierno porque es una ley vigente y a la que se complementa; una enmienda a cada uno, del grupo popular, socialista y de UPyD, al artículo 17, sobre las delegaciones en el exterior, porque sucesivamente pretendían enclavar la competencia vasca en la ley estatal de acción exterior, definir las funciones y con ello limitarlas, o para UPyD su inaceptable supresión; en relación con los principios de organización recogidos en el artículo 11, se rechaza la propuesta socialista de que la duplicación de órganos implique automáticamente la supresión o reducción de los preexistentes, pues debe ser a raíz de la evaluación correspondiente en los

términos de esta ley, y solo en la medida en que ello implique ineficiencias, no por un automatismo estéril; la propuesta de UPyD de “limitar al máximo” la creación de entes y reducir los existentes, por las mismas razones anteriores; y la propuesta de UPyD de eliminar la referencia a la normalización del uso del euskera por ser contrario a uno de los principios básicos (estatutarios) de esta administración; no se admite la propuesta del grupo popular para que Lehendakaritza no tenga contenidos materiales y sea un ámbito exclusivamente institucional; y no se incorporan las propuestas del grupo socialista para retirar regulaciones sobre régimen jurídico que enmarcan desarrollos de la ley 30/92, porque hay espacio para un desarrollo que aporta oportunidades reales de mejora de nuestro funcionamiento administrativo burocrático, así como alguna del grupo popular que entra en contradicción por estimar que no deba reproducirse algo de la citada ley estatal y aportar en otros casos pasajes completos copiados de los anteproyectos estatales actuales. Como ya se ha dicho, en toda la regulación administrativa hay aportaciones y equilibrios que se traducen en posibilidades aprovechables que no hay por qué desechar (por ejemplo, hay contradicciones entre socialistas y populares respecto a la conveniencia de recoger figuras como la encomienda de gestión intersubjetiva del artículo 37, figura que no daña y que puede tener ese espacio aprovechable).

**El Título III** se adentra en el desarrollo más preciso de las figuras jurídicas que personifican a la Administración pública, definiendo los supuestos sin más ánimo de innovación que el que corresponde a la correcta determinación de las señas de identidad y de los elementos de cada figura que podemos determinar desde la perspectiva competencial, pues no cabe la definición de nuevas figuras ni la alteración de los elementos sustanciales de las existentes en la legislación general.

Asimismo se regulan los procesos de creación, transformación y extinción, en función de cada tipo de organización o personificación jurídica, teniendo en cuenta que se trata de procesos tasados en su mayor parte, que requieren de una justificación técnica rigurosa y de procedimientos ágiles y eficaces, sin perjuicio de que sobre todos ellos puedan desplegarse elementos de control político, que siempre deben ir acompañados de buenos procesos de evaluación, que en todo caso es preciso implementar y periodificar en la práctica administrativa.

En el Capítulo primero respondemos al estándar tradicional de tipos de entes posibles. Se ha dicho que podría ser bueno simplificar y definir una única figura, pero no podemos compartir tal criterio porque cada tipo de personificación es apropiada a un tipo de actividad, en muchas ocasiones a

una tradición, y a unas reglas que configuran su creación y extinción. No podemos innovar en las figuras (ya lo dijo tempranamente el TC).

El Capítulo segundo está dedicado mayormente al episodio de la creación de entes, aunque también se añade en cada caso la norma precisa para articular los procesos de transformación o modificación, así como obviamente lo concerniente a la extinción.

La creación es un proceso técnico que en el Derecho comparado está residenciado mayormente en los poderes ejecutivos o gestores, sin perjuicio de la planificación del dimensionamiento, sobre lo que cabe pensar en términos de predecisión o de control político. Por ejemplo, someter la creación de sociedades públicas a ley se aleja completamente de su régimen de creación de forma ágil y conforme al Derecho privado, de la manera que les es propia, y priva a la administración de un instrumento de gestión de primer orden, poniéndolo en peor situación que los particulares con los que, en muchos casos, compiten estas empresas.

El procedimiento de creación está establecido en dos fases, una general y otra específica para cada tipo de entidad, que a continuación se establece. Esta doble fase responde al objeto de disciplinar la creación de nuevas entidades, que a veces ha podido mostrarse excesivamente laxa (reflexión que ha de suscitarse en la primera fase, según este diseño), así como la adecuada elección del tipo de personificación (reflexión a la que responden las necesidades de justificación y tramitación de la segunda fase). Este modelo se repite respecto a todas las entidades, institucionales e instrumentales.

Respecto a cada figura, se incorporan diversas innovaciones, de carácter eminentemente técnico, que buscan distinguir con mayor nitidez las ventajas y diferencias de unas respecto a otras, de cara a facilitar su elección, o que aclaran cuestiones de su régimen jurídico que han resultado conflictivas (cuándo es pública una sociedad, si la presencia del sector privado es esencial a la constitución de fundaciones, la exigencia de aportaciones de todos los entes consorciados...), que deberán ser ponderadas una por una. Todo ello sin alejarse del modelo ya conocido respecto al régimen esencial de cada una de ellas. Se rechazará al respecto la propuesta del grupo socialista (en enmiendas a la ley de la administración pública vasca) que pretendía reconocer “entidades con personificación distinta a las anteriores”, pero se aceptará su propuesta reiterada sobre posibilidad de crear una sociedad de capital íntegramente público con el objeto de concentrar la gestión de las participaciones públicas.

En particular, en cuanto a las Fundaciones del sector público de la CAE, el modelo es también el mismo. Únicamente, se ha de señalar la vocación del texto de cara a la coordinación de los criterios aquí empleados con los que vayan a incorporarse a la futura ley de Fundaciones, actualmente también en fase de tramitación. Se ha dicho en última instancia que puede resultar inoportuna la previsión de exigir la presencia de la iniciativa privada para que sea posible la promoción de una fundación por el sector público de la CAE. Sin embargo, cabe reafirmar la apuesta como algo estratégico, que ordenará el buen uso de la figura y que no tiene tacha alguna de legalidad.

En relación con la figura de los Consorcios, la regulación prevista se ha pretendido además que atienda a la problemática generada por la regulación que introduce al respecto, en la ley 30/1992, la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Concretamente, el Estado introdujo, con carácter de legislación básica, una nueva disposición adicional vigésima referida específicamente a los consorcios y que establece un régimen de adscripción singular. Cabe admitir, aunque sea en el terreno teórico, que un consorcio quede adscrito a la Administración de la Comunidad Autónoma por aplicación de los criterios anteriormente enunciados, pero que ello no deba querer o poder decir que no podamos perfilar con cargo a nuestras competencias los efectos últimos de esa adscripción. En este sentido, se recoge la propuesta del grupo parlamentario nacionalista vasco a fin de regular con seguridad y desde nuestras competencias tal extremo.

**El Título IV** se ocupa de disciplinar la ordenación y transformación del sector público desde la estricta perspectiva de las instancias comunes de la Comunidad Autónoma de Euskadi, dando lugar a las distintas opciones de actuación que en su caso debieran desplegarse en función de las decisiones organizativas que en cada momento se tomen, y sin perjuicio o teniendo en cuenta que es necesaria esta visión propia del nivel institucional común, que en este estricto punto no debe mezclarse ni confundirse con las normas que acompañen la toma de decisiones en otros niveles institucionales. La regulación se cierra en ese sentido con las normas relativas a las relaciones que deba tener la Administración general de la Comunidad Autónoma con todas y cada una de las entidades que conforman su sector público.

El Capítulo primero bajo el epígrafe “Circunstancias reguladoras y modificativas de la ordenación (del conjunto del sector público de la Comunidad Autónoma)” reúne a aquéllas incidencias que, más allá de la constitución de nuevas entidades, pueden derivar, bien de forma sobrevenida o programada, en la integración o separación de nuevos entes públicos o privados en el sector público de la Comunidad Autónoma.

Debe destacarse el carácter eminentemente innovador de este capítulo, que surge de la experiencia y la necesidad de regulación sentida, más que de la repetición de modelos ya conocidos, lo que refuerza más aún si cabe, su utilidad.

El artículo 50 aborda la cuestión de la integración de entes ya existentes en el sector público de manera, por decirlo de algún modo, sobrevenida, mediante la incorporación de la Administración a su capital o su titularidad, sea o no compartida. Colateralmente, se clarifica también la posibilidad de que la Administración participe en esos entes o los financie de una forma más limitada, participación que puede ser motivada por diferentes razones de orden público que merecen, también ser atendidas y tener un cauce adecuado. En uno y otro caso, el proyecto viene a establecer las garantías pertinentes, derivadas como no podría ser de otra manera de la naturaleza pública de los fondos empleados.

El Capítulo segundo trata el tema de la evaluación, que como se ha dicho resulta crucial para un futuro ordenado de racionalización y dimensionamiento de nuestro sector público, sin perjuicio de la confrontación de nuestras reflexiones con las del resto de sectores públicos que operan en Euskadi.

El Capítulo tercero da carta de naturaleza a los procesos de reestructuración, que en parte ya hemos conocido en esta legislatura, ante la evidencia de que es imposible dar una dimensión adecuada al sector público de manera definitiva, ya que ésta ha de adecuarse a las diferentes circunstancias coyunturales, tanto económicas como sociales. Como han de hacerlo la pléyade de entidades que lo conforman, que pueden ser muy necesarias en un momento y superfluas en otro, porque hayan cumplido su cometido o porque hayan variado las circunstancias que justificaron su creación. Por ello, para mantener “en forma” la eficacia y eficiencia del sector público, no queda sino prever su revisión periódica, además de establecer los criterios de evaluación de esa eficiencia y ordenar adecuadamente los sucesivos procesos de reestructuración, como aquí se hace. Por otro lado, esta reestructuración, como es obvio, podrá dar lugar a la extinción o concentración de entidades públicas, o a la salida de otras mediante la venta de participaciones, que pueden tener por resultado la pérdida de la condición de entidad integrada en el sector público, por lo que también se regulan estos casos.

En el capítulo siguiente se crea el Registro de Entidades del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en el que se inscribirán preceptivamente las principales vicisitudes relativas a la vida de éstas. Este registro, de carácter

público y naturaleza informativa, estará según el proyecto adscrito al departamento de la Administración general competente en materia de Administración pública.

No se pierde de vista la importancia del control ejercido por Hacienda, desde la perspectiva más estrictamente económica, esencial a la consecución del objetivo último de la eficiencia, que podrá vehicularse a través de los demás instrumentos regulados en el proyecto: establecimiento de directrices (el proyecto cualifica especialmente las emanadas de Hacienda y Empleo público), resolución de recursos contra los actos dictados por la entidad (en este caso, sólo aplicable a las entidades adscritas al departamento) y, muy especialmente, mediante la presencia de representantes del departamento en los órganos de gobierno de las entidades.

En relación con la incorporación a este proyecto de ley de las opciones que proponen los grupos parlamentarios en la Cámara Vasca, y en resumen, los Títulos III y IV han supuesto aceptar un gran número de enmiendas que se formularon contra la ley de administración pública vasca en pasajes similares (unas 4 del grupo de Bildu, 17 del grupo popular, 7 del grupo socialista y 4 del grupo de UPyD). Ello ha supuesto sobre todo una incorporación de propuestas terminológicas importantes en estos Títulos.

En cuanto a los rechazos y cuestiones más polémicas que no se asumen destacamos las siguientes: Se rechaza la tesis del grupo socialista de aplicar toda la regulación de estos Títulos a las administraciones forales y locales, pues el régimen de las figuras jurídicas y los instrumentos de ordenación de las mismas es algo privativo de cada administración cuya regulación propia se debe respetar conforme al propio Estatuto de Autonomía (artículo 37.3.a) y la regulación relativa a la autonomía local. Se rechaza también la tesis popular de considerar “sector público” estrictamente al ámbito instrumental, por tratarse de una opción que ya no manejan ni los anteproyectos de ley estatales. Sobre el Capítulo primero del Título III, de la composición del sector público, no se acepta la enmienda socialista de modificar el principio de subsidiariedad por un criterio de preferencia en cascada por diferentes formas de personificación, pues el establecimiento de uno o más criterios, que pueden ser más o menos exigentes o estrictos, pero que permitan discriminar en qué casos ha de optarse por un tipo de ente u otro es mucho más operativo que establecer una preferencia automática e indiscriminada de uno sobre otro, que avoca a un uso inflexible de las formas preferentes, a la vez que no permite discernir con claridad cuándo se ha de recurrir a las formas excepcionales.

No se acepta la enmienda popular de establecer la autofinanciación de los entes como criterio general, pues siendo un desideratum positivo si fuera posible, no resulta realista, ya que en muchos casos el cumplimiento de funciones públicas por parte de los entes no responde a criterios estrictos de rentabilidad económica, como la que sería necesaria para garantizar la autofinanciación, sino a necesidades públicas no satisfechas por el sector privado precisamente por esa falta de rentabilidad, siendo necesario su sostenimiento con fondos públicos de la Administración matriz. Se rechazan las copias nominativas del entramado estatal, como el uso de la expresión “entidades públicas empresariales”, por ser propia del ámbito estatal.

Se rechaza la enmienda de UPyD de garantizar la ausencia de duplicidades con cualquier otra administración pública del ámbito estatal, pues la enmienda exige autolimitación, sin exigir reciprocidad ni lealtad institucional por la otra parte.

Y se rechazan las enmiendas de UPyD y de Bildu que pretenden someter a reserva de ley cualesquiera operaciones gestoras técnicas de creación o transformación de las entidades que conforman el sector público, lo que sería un exceso fuera de toda lógica y que impediría al gobierno ejecutar las consecuencias derivadas de las evaluaciones de entidades, de forma que los criterios objetivos y técnicos a emplear quedarían sometidos a un sistema rígido y al albur del juego político.

No se acepta finalmente la propuesta socialista de incluir nuevo Capítulo sobre régimen de personal de las entidades públicas, pues tal materia es objeto de una ley de empleo público que tiene su propia tramitación.

**El Título V** recoge las normas relativas al funcionamiento del sector público desde una perspectiva clásica, que inserta bajo los parámetros principales de la eficacia y eficiencia los objetivos y normas relativos a los procesos principales de evaluación de la gestión, de atención a la ciudadanía y participación de la misma conforme a las herramientas de la llamada administración electrónica y de regulación del papel singular que tiene en nuestros procesos administrativos la específica pero absolutamente presente cuestión de las lenguas.

Se trata como se ha dicho de una visión clásica que precisamente por su carácter estable se pretende aplicar al ámbito de las demás Administraciones vascas cuando se refieren estrictamente los principios de actuación comunes y los derechos y deberes generales de la ciudadanía vasca en sus relaciones con los poderes públicos vascos, todo ello sin perjuicio de que los objetivos y

normas concretas que configuren el compromiso político de la definición de la gobernanza vasca a futuro, deban remitirse, porque así se ha propuesto en el propio Parlamento Vasco, a otras regulaciones legislativas próximas a la presente.

Se inicia con un primer Capítulo de disposiciones generales que, a modo introductorio, deja sentados los principios generales que han de guiar el funcionamiento de la administración y los principales derechos y deberes que los ciudadanos tienen respecto a la Administración. Estos derechos, haciendo propia la formulación europea de “derecho a una buena administración” (artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea) se concretan en aquellos que, a los efectos de esta ley y en el ámbito que nos es propio, se entienden como contenido esencial de esa “buena administración”. Incluyendo en este caso tanto los que conforman, en el ámbito europeo, ese derecho a una buena administración, como otros que, ampliándolo en el ámbito interno, se entienden también relevantes. Y sin perjuicio de que su formulación y regulación concreta se encuentre, en prácticamente todos los casos, en otras normas específicas a las que el proyecto se remite.

Acto seguido el proyecto aborda cuestiones que, sin dejar de ser de orden interno, tienen una clara proyección de cara a la Administración de servicio a la ciudadanía que se proyecta. Nos referimos, en particular, a la cuestión de la administración electrónica, como vía básica para la consecución de una buena gobernanza. Si bien su desarrollo, espectacular en los últimos tiempos, seguramente responderá más a cuestiones de hecho (la progresiva digitalización de la administración) que a acciones normativas, no podía quedar fuera de esta ley, en tanto que pretende ser el esquema esencial de una administración moderna.

Interesa apuntar que, aunque la Comunidad Autónoma ya cuenta con una buena regulación de la materia a nivel reglamentario, carece de cualquier enganche a nivel legal. Por ello, como añadidura a lo ya apuntado, la utilidad de interponer un engarce en ley autonómica al desarrollo reglamentario directo de la legislación básica estatal, a fin de, por ejemplo, otorgar cierto cobijo a éste ante una posible inaplicación directa con ocasión de una eventual inconstitucionalidad sobrevenida por modificación de dicha legislación básica, en una materia tan cambiante por cuanto dependiente de las capacidades tecnológicas del momento.

El *Instituto Vasco de Administración Pública IVAP* ya aportó sustancialmente una importante reflexión sobre la tesis de que la cooficialidad lingüística de nuestra Comunidad Autónoma ha de tener una mayor presencia en el texto de

la ley, como signo distintivo de nuestra administración y como principio que está presente en su organización y funcionamiento. Dicha referencia está plasmada en último Capítulo cuarto de este Título con regulaciones claras y precisas que esperamos aporten la ansiada seguridad jurídica en este asunto.

En relación con la incorporación a este proyecto de ley de las opciones que proponen los grupos parlamentarios en la Cámara Vasca, y en resumen, este último Título V ha supuesto aceptar varias enmiendas que se formularon contra la ley de administración pública vasca en pasajes similares (unas 15 del grupo de Bildu y unas 5 del grupo popular). Ello ha supuesto sobre todo una incorporación de propuestas en su mayoría terminológicas y de detalle técnico, aunque también un refuerzo importante por las aportaciones del grupo popular en relación con la cuestión de la administración electrónica. En ese asunto se desestima la incorporación de una parte de las propuestas populares que pretenden traer aquí la regulación del anteproyecto de ley estatal de procedimiento administrativo, en lo que toca a las relaciones de la administración con la ciudadanía, que se pretende desde el Estado pasen a ser en todo caso “digitales”, lo que supondrá un gran esfuerzo, que no podemos traer por tratarse de una materia de competencia estatal por su carácter común o generalizado. Es preciso además que se asiente la regulación estatal que actualmente únicamente se encuentra proyectada. Se rechaza la supresión del consejo de participación en materia de administración electrónica que propone únicamente UPyD, pues no se trata de una estructura superflua.

Mención especial merece la regulación del último Capítulo sobre las lenguas, respecto al que se produce cierto enfrentamiento para imponer una solución regulatoria “tensa” sobre la situación hipotética de conflicto en el uso de las lenguas cooficiales. El proyecto busca opciones de convivencia y seguridad jurídica, con respeto a todas las lenguas y a todos los derechos de la ciudadanía.

En Vitoria-Gasteiz, junio de 2015

Fdo.: Javier Bikandi Irazabal  
Director de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración