

**INFORME QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL "PLAN ESTRATÉGICO DE GOBERNANZA, INNOVACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO DIGITAL 2030" (PEGIPGD 2030)**

Código de expediente: AAAA_PDG_53728/21_04

El Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (DLCEC), regula en el Título III el Control Interventor, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Conforme a la citada norma, lo dispuesto en el Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4 del Decreto 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, se emite el siguiente,

INFORME**I. PRELIMINAR**

1. El presente informe tiene por objeto el control económico del documento denominado Plan Estratégico de Gobernanza, Innovación Pública y Gobierno Digital 2030 (también citado como PEGIPGD 2030) y el acuerdo para su aprobación por el Consejo de Gobierno que incluye su remisión al Parlamento Vasco.

Este PEGIPGD 2030 se incluye en el Acuerdo del Consejo de Gobierno (ACG) de 15 de diciembre de 2020 por el que se aprobó el Calendario de Planes Estratégicos del Gobierno para la actual XII Legislatura. A diferencia de otros Planes, el PEGIPGD 2030 no cuenta con una previsión legal que lo imponga ni que, en consecuencia, delimite su contenido, forma de tramitación o cualquier otro aspecto del mismo.

Es por ello que formando parte del Anexo I de ese ACG de 15 de diciembre de 2020, que determina su consideración como Plan Estratégico de la Acción de Gobierno de esta XII Legislatura, le será de aplicación, sin necesidad de integrar otras previsiones legales, el régimen de formulación y aprobación que se contempla en el Anexo III del citado Acuerdo. Un rasgo de estos Planes Estratégicos es que, entre otros requerimientos procedimentales, deberá ser aprobado por el Consejo de Gobierno y remitido al Parlamento Vasco.

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
telf. 945 01 89 78 – Fax 945 01 90 20 – e-mail Hac-Oce@euskadi.eus



2. Conforme al citado Acuerdo de 15 de diciembre de 2020 y a las áreas establecidas para esta XII Legislatura¹ corresponden al Departamento de Gobernanza y Autogobierno (DGA) diversos cometidos que determinan su condición de Departamento promotor². En particular, se constata que el alcance del Plan se extiende a todos los Departamentos del Gobierno por cuanto se ven implicados por razón del propio objeto de la iniciativa, esto es, el modelo de Gobernanza Pública de esta Administración respecto al que los órganos competentes del Departamento establecido al efecto van a promover medidas que incidirán en múltiples aspectos de la gestión ordinaria del resto de Departamentos (en áreas tales como el personal, el tratamiento de la información pública, la evaluación de políticas públicas, la interrelación interna e incluso externa con la ciudadanía y el resto de las Administraciones Públicas, entre otros ámbitos comprendidos en el PEGIPGD 2030).

3. El expediente incorpora la documentación requerida en el anexo III del aludido ACG de 17 de enero de 2017 (Informes emitidos por las Direcciones de Economía y Planificación y de Presupuestos de este mismo Departamento de Hacienda y Economía y la Dirección de Coordinación de Lehendakaritza), evidenciándose que se ha sustanciado un trámite de consultas internas a los Departamentos de la estructura del Gobierno del que se han recibido escasas aportaciones (tan solo consta que hayan respondido los Departamentos de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes y de Seguridad). Ello no obstante, no consta la intervención de ningún órgano colegiado de la estructura del Gobierno (Consejo Vasco de Políticas Públicas) u otras entidades que pueden verse implicadas por razón de la materia (Delegada de Protección de Datos/Agencia Vasca de Protección de Datos, Ararteko o EUSTAT), ni que se haya cursado comunicación a otras Administraciones Públicas (ya sean las forales o las entidades locales a través de EUDEL) de cara a conocer el parecer de las mismas en relación con las

¹ Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos ("de áreas")

² Así, en particular las funciones asignadas en el artículo 7.1 del citado Decreto 18/2020, del Lehendakari, al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, en relación con los ámbitos a los que se refiere este Plan, señala que al mismo le corresponden las funciones relativas a:

f) Modernización y reforma de la Administración, así como de la administración digital y del gobierno electrónico y de la política de transparencia. Gestión de la plataforma Irekia-Gobierno Abierto.

m) Régimen de la organización y procedimiento de las Administraciones Públicas Vascas, así como el diseño del modelo de aplicación de la Gobernanza Pública Vasca en la definición y ejecución de las políticas públicas

Cabe, asimismo, añadir otras funciones que forman parte esencial de las propuestas contenidas en el Plan (del mismo artículo 7.1):

e) Empleo público, organización administrativa y régimen jurídico y retributivo del personal

o) Servicios multidepartamentales y actividad editorial.

p) Sistemas de información y telecomunicaciones corporativas.

medidas proyectadas que tengan alcance en sus respectivos ámbitos de actuación (no obstante las previsiones normativas que les puedan implicar que en su momento requerirán del trámite de información pública y comunicación a los interesados). Cabría valorar la oportunidad de recabar el parecer de las estructuras citadas a fin de incorporar su visión acerca del planteamiento del Plan acerca de las cuestiones que les puedan llegar a afectar, aportando propuestas acerca de tales planteamientos.

Por otra parte, consta, asimismo, el borrador previo del Plan, el que se entiende ha sido sometido al trámite de audiencia departamental señalado y una Memoria económica y otra Justificativa.

5. En otro orden de cosas, habida cuenta que el procedimiento de elaboración y aprobación al que se somete este Plan implica su aprobación por el Consejo de Gobierno (que, igualmente, acordará su remisión al Parlamento) se constata que el expediente ha incorporado el borrador de la preceptiva Propuesta de Acuerdo con la que será elevado a ese órgano para su aprobación. A este respecto, se recuerda que deberá formularse la correspondiente Propuesta incorporando los contenidos establecidos en el apartado 2.2 del Anexo III del ACG de 17 de enero de 2017, esto es el procedimiento de seguimiento y evaluación extractado del propio Plan (entendemos que no resulta del todo satisfactoria una mera remisión al apartado correspondiente del Plan –en concreto se cita el apartado 5.7-, considerando más adecuada la plasmación expresa del concreto sistema de seguimiento y evaluación prevista).

6. Finalmente, en este apartado procede avanzar cómo la naturaleza planificadora de la iniciativa determina su alcance y vinculación. Así, cabe reiterar un contenido que ya refleja el propio Plan en el sentido de acotar el alcance de la actividad planificadora por las Administraciones Públicas como una actividad no equiparable a otros cauces de pronunciamiento de los órganos administrativos. En concreto, no constituye una actividad normativa dirigida a establecer una serie de mandatos generales (tan siquiera organizativos) sino que su trascendencia implica, fundamentalmente, una medida orientadora y programática para los órganos administrativos que, sujetos a la dirección del órgano que establezca tal planificación, deberán orientar la ordenación de los recursos que estén a su disposición a los objetivos, ejes y líneas de actuación que les determine tal planificación.

En consecuencia, la efectividad material del Plan no vendrá dada por su mera aprobación sino por los concretos instrumentos jurídico-administrativos que en cada momento del periodo planificado se adopten para alcanzar esos objetivos contemplados, siendo ese el momento en el que deberá adoptarse la fórmula jurídica que proceda para su materialización y aplicar los requerimientos procedimentales acordes a tal fórmula jurídica. Es así que la actividad planificadora lejos de fijar mandatos vinculantes deberá asumir al marco legal vigente al momento de tramitación de la correspondiente medida y, en su implementación como no puede ser de otra forma, los diferentes órganos administrativos se verán

vinculados por el marco legal que en ese momento se encuentre vigente, incluidas las correspondientes leyes de presupuestos que se aprueben durante el periodo planificado y que determinarán los techos de gasto y demás limitaciones presupuestarias para acometer cada una de las medidas.

7. Atendiendo lo anterior, se emite el presente Informe conforme a lo establecido en el artículo 22.1, a) párrafo primero DLCEC, puesto que aun estimándose que el Plan no formaliza ningún compromiso que implique gasto o ingreso respecto a la Hacienda General del País Vasco, los contenidos programáticos de orden económico-presupuestario respaldan la intervención de esta Oficina de Control Económico con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Gobierno.

II. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DEL DOCUMENTO

1. El PEGIPGD 2030, al igual que otros Planes Estratégicos del Gobierno, cuenta con precedentes dirigidos a impulsar medidas referidas a la Gobernanza, Innovación Pública, Transparencia o Gobierno Digital, desarrollados en las Legislaturas precedentes. En este sentido, su referente más inmediato es el Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2020 (PEGIP 2020) que, adoptado en la pasada XI Legislatura también como Plan Estratégico de Gobierno, se ha materializado durante la Legislatura precedente. Este PEGIP 2020 fue aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2017 y durante el periodo de su implementación, sin perjuicio de su propio seguimiento, ha debido contar con los informes de seguimiento y de Evaluación que en el mismo se contemplaba.

A este respecto, el propio texto del nuevo Plan, al formular el diagnóstico sobre el que se formula sintetiza un balance correspondiente al anterior PEGIP 2020 (aludiendo a su Informe final de Evaluación) incluyendo las oportunas remisiones a sus Informes de Seguimiento y Evaluación. La Memoria que acompaña a la iniciativa menciona que “la base de partida considera el Plan implementado en el periodo anterior (en referencia al PEGIP 2020), Plan convenientemente evaluado”.

Una cuestión que merece ser señalada es la relativa al periodo planificado que se contempla (hasta 2030). Atendiendo a las probables fechas de aprobación de este Plan (que se encuentra en la fase final de aprobación) cabe estimar que tal periodo planificado se extenderá al periodo completo 2022-2030 lo que implica, teniendo en cuenta cuándo se inició esta Legislatura, una extensión que alcanza hasta tres Legislaturas. Si bien, entendemos que la adopción de los referentes europeos y del entorno constituyen un soporte para fundamentar la extensión proyectada. Ello no obstante, entendemos que la condición de Plan Estratégico de Legislatura de este Plan junto con la dificultad que entraña planificar a tan largo plazo nos llevan a suscitar nuestras dudas acerca de la idoneidad de tal plazo contemplado. En apoyo de tal duda vendría la futilidad de las previsiones económicas contempladas que alineadas con la situación y objetivos de gasto actuales pueden verse desfasadas en un momento en el que, precisamente, se está operando una profunda transformación en los cauces de prestación de los servicios públicos a través de

las herramientas telemáticas que van a requerir importantes inversiones tecnológicas y una revisión en la prestación de tales servicios que pueden verse transformados en un periodo tan extenso.

En cuanto a los documentos de seguimiento y evaluación que fundamentan el contexto del nuevo Plan, no nos consta más información que la agregada en el propio Plan y la citada Memoria sin que se pueda conocer cuál haya sido la evolución y los fundamentos que justifican los enunciados que aluden a los resultados alcanzados. Tal ausencia de concreción nos mueve a requerir una información agregada más detallada acerca de tales extremos.

Igualmente, acerca de esta cuestión cabe agregar que si bien es cierto que el PEGIP 2020 en su procedimiento de Seguimiento y Evaluación (apartado 8) sitúa al Comité de Dirección y Coordinación del Plan como destinatario de los seguimientos y evaluación que se compromete a efectuar (no adoptando la fórmula de remisión al Gobierno o al Parlamento), acompañándolo de una remisión a las Direcciones de Coordinación, de Presupuestos y de Economía y Planificación resultan difícilmente accesibles a fin de contrastar tales informaciones.

A falta del detalle de tales Informes procede recordar que conforme indica el mismo Plan, resulta procedente que en los mismos deba reflejarse un análisis que:

“Desde el punto de vista de la eficiencia los informes de evaluación contendrán:

- Información suficiente que efectúe un contraste de los recursos económicos y los resultados obtenidos a fin de poner en consideración el grado de eficacia y eficiencia alcanzado respecto a los resultados obtenidos.
- Rendir cuenta de las cifras de recursos públicos destinados, los recursos globales movilizados y el impacto efectivo de tales recursos respecto a los indicadores que el propio PEGIP 2020 contempla para sus respectivos ejes.
- Efectivo balance de los costes planificados ejecutados de los no acometidos y de las razones de los desvíos más relevantes verificados.

Hemos de significar que la reseñada información resulta de absoluto interés para el análisis económico de la propuesta de Plan ahora formulado, en particular para la identificación de las medidas que hayan podido obtener una mejor valoración y una mayor eficiencia en los resultados obtenidos.

En todo caso, el PEGIPGD 2030 incorpora el correspondiente apartado de Evaluación del plan anterior y consideraciones de partida (apartado 3.2) en el que, además de reflejar un resumen global del estado de ejecución y valoración de los proyectos del PEGIP 2020, incluye, asimismo, un balance de las inversiones económicas del PEGIP 2020, anualizado en el periodo 2017-2020, entre las que por su cuantía destacan

las cifras destinadas a "Plan de convergencia TIC" (con una ejecución de gasto reflejada por 23.721.176 €) y la denominada "Plataforma de Administración electrónica" (con un ejecución de gasto reflejada por 19.956.322,74 €).

Más allá de esta información global formulada, hubiera resultado más enriquecedor como balance del PEGIP 2020 y como fundamento de esta nueva planificación haber ofrecido un desglose económico de cuáles hayan sido las actuaciones y los objetivos concretos asociados a tales proyectos y en qué medida hayan propiciado un avance en los objetivos generales del propio Plan, ofreciendo una fundamental información de la vertiente de gasto/beneficio obtenido.

Así, si bien se es consciente de la dificultad de identificar el concreto impacto de cada medida en los diferentes objetivos planteados, ha de hacerse hincapié, en los términos que hace el propio Plan, de las ventajas de una adecuada evaluación que permita discernir la eficiencia de los recursos gastados y así a futuro formular las siguientes planificaciones. En definitiva, se postula porque más allá de la información global de gasto asociado a cada eje hubiera resultado más oportuno un reflejo de las medidas implementadas y gasto asociado a las mismas (en particular, las de mayor volumen) ofreciendo el balance de su efectiva repercusión y eficiencia en el gasto implementado.

Al margen de ello, en el análisis de este balance económico del PGEIP 2020 cabe aludir, asimismo, a la mención específica, ahora reiterada en el PGEIPGD 2030 referida al Plan para la igualdad de mujeres y hombres y a la Agenda Estratégica del Euskera.

Hacemos esta advertencia por el hecho de que tales Planes que, igualmente, gozan de la condición de Planes Estratégicos de Legislatura (también en la pasada XI) cuentan con sus propios mecanismos de seguimiento y evaluación, objetivos y previsiones económicas que, aun en el caso de que estén plenamente alineados con los que se reflejan en este Plan que ahora nos ocupa, salvo que se efectúe una delimitación específica y expresa de cuál es el ámbito concreto que a cada uno corresponden pueden llevar a reflejar una duplicidad en la visión de la Acción de Gobierno ejecutada. Esto es, si se deja constancia en los balances de esos Planes de lo que ahora se agrega al balance de este PEGIP 2020, tanto en lo que a las actuaciones como al balance de ejecución presupuestaria respecta, constará en los seguimientos y evaluación de ambos Planes pudiendo distorsionar la visión real del volumen ejecutado y de actuaciones desarrolladas. Entendemos más apropiado que cada Plan refleje en plenitud su correspondiente ámbito de actuación sin perjuicio de que en casos como el que nos ocupa en los que se da una fuerte implicación en ambos aspectos transversales (igualdad de género y euskaldunización referidos a la actividad de la Administración Pública) pueda completarse con una información agregada a tales ámbitos con las oportunas llamadas a si han sido tomadas en consideración de los otros Planes

Estratégicos o cuáles hayan sido los resultados obtenidos conforme al seguimiento y evaluación de los mismos (plasmando tal fuente como origen de la información agregada).

De cara al actual PEGIPGD 2030, debiera ofrecerse una mención a tal realidad evitando o acomodando la incidencia en actuaciones y objetivos descritos en otros Planes (con sus propios indicadores, presupuestos y órganos de dirección) y a tales efectos revisarse qué tipo de actuaciones se encuadran en este Plan bajo los Ejes o Proyectos en los que se contemplan. En última instancia debiera evidenciarse si se reitera los que ya se contemplan en el Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres y en la Agenda Estratégica del Euskera, ambos correspondientes a esta XII Legislatura, a fin de ofrecer una visión plenamente coherente y coordinada con los mismos.

En definitiva, más allá de lo señalado acerca del planteamiento del propio PEGIPGD 2030 en cuanto a su vinculación con esos otros dos Planes Estratégicos de Legislatura, en lo que a la formulación de este nuevo Plan respecta, entendemos oportuno haber ahondado en un balance que yendo más allá de los meros recursos económicos en bruto destinados a cada Eje, ofreciese un reflejo de los resultados obtenidos a fin de poner en consideración el grado de eficacia y eficiencia de las medidas implementadas para alcanzar los resultados obtenidos como base para fundamentar los planteamientos que en esta nueva edición se contemplan.

Es así que resulta del todo procedente en el expediente de este nuevo PEGIPGD 2030, además de rendir cuenta de las cifras de recursos públicos destinados, los recursos globales movilizados y el impacto efectivo de tales recursos respecto a los indicadores que el propio PEGIP 2020 contemplaba para sus respectivos ejes. En tal sentido, no se demanda una mayor exhaustividad en la información agregada en el propio documento de PEGIPGD 2030 ofreciendo tal detalle de contenidos (por cuanto no corresponde al nuevo Plan el detalle de la misma), sino que, toda vez que en la Evaluación de ese PEGIP 2020 se haya incorporado la cifra del coste de cada una de las acciones, sería idóneo que la Memoria de este PEGIPGD 2030 ofreciese el efectivo y concreto balance de los costes planificados y ejecutados, de las actuaciones y partidas no acometidas (o acometidas parcialmente) y de las razones de los desvíos más relevantes verificados (en particular los que hayan supuesto un incremento de costes) así como el balance de impacto y de los resultados obtenidos con los mismos y los que se hayan estimado más eficientes en el logro de los objetivos pretendidos.

2. Un aspecto singular que adquiere relevancia en los contenidos de este Plan (así ya lo fue la pasada Legislatura) y que incide tanto en los antecedentes como en las propias actuaciones que se contienen en el PEGIPGD 2030, es la vinculación que se adquiere respecto a mandatos legales y normativos en diversos ámbitos referidos a la Gobernanza Pública a los que atienden estos Planes (aspectos tales como la transparencia, la rendición de cuentas, las exigencias éticas a los cargos directivos y al propio personal

al servicio de la Administración Pública, la organización del sector público, etcétera). En concreto se prevé un Eje específico denominado Normativa (2.1) al que se asocian hasta ocho objetivos que contemplan sendas medidas normativas (distribuidos en dos Temas “marco jurídico de la gobernanza, innovación pública y gobierno digital” -2.1.1- y “Desarrollo reglamentario en las materias de la gobernanza pública”-2.1.2-).

Tales previsiones se encuentran, pues, ligadas a sendas actuaciones de naturaleza normativa o reguladora, algunas de las cuales ya se preveían en el PEGIP 2020, y cuyo cumplimiento pasa por la materialización de tales normas regulatorias que no es sino la aprobación por el órgano competente, publicación en el BOPV y entrada en vigor de tal norma³.

En tal sentido, ha de advertirse que sin perjuicio de la incidencia que tiene la legislación básica dictada por los órganos estatales (no cabe obviar que un buen volumen de medidas vienen impulsadas por la aprobación de las Leyes 39 y 40/2015 que han tenido especial repercusión en el impulso de la administración electrónica en las Administraciones Públicas) en relación a estos ámbitos (así como, en su caso, las propias modificaciones que se encuentren previstas o en tramitación) deberá evidenciarse en qué estado se encuentra la legislación y reglamentación vasca que se encuentra pendiente de ser aprobada por el Parlamento Vasco o, en su caso, el Consejo de Gobierno. Es así, que podrán contextualizarse adecuadamente las medidas concretas que se contemplan en relación con los empleados públicos (constan que se encuentran en tramitación en el Parlamento Vasco sendos proyectos de ley de cuerpos y escalas y de empleo público vasco⁴), las referidas a la propia organización

³ No es tal el caso de la Ley de Empleo Público Vasco que si bien aparece en la Evaluación del Plan anterior (3.2) como actuación finalizada (actuación 10.1) con valoración positiva, no consta que una vez tramitada como Proyecto de Ley por el Gobierno Vasco ante el Parlamento Vasco esta instancia aprobase como Ley el citado proyecto. Es por ello que, al menos en lo que respecta a esta iniciativa deberá corregirse tal evaluación reflejando, en su caso, las actuaciones efectivamente desarrolladas. Así si bien fue aprobado como proyecto de ley el 29/01/2019, la iniciativa decayó al concluir la XI Legislatura. Ya en la actual XII Legislatura (a la que corresponde el periodo planificado por el PEGIPGD 2030) en cumplimiento del propio Plan Anual Normativo del Gobierno Vasco (ACG 13/04/2021), esa misma iniciativa ha sido aprobada como proyecto de ley el 06/07/2021, remitiéndose al Parlamento Vasco para su aprobación lo que aún no ha ocurrido.

En el caso de la Ley del sector público vasco (actuación 6.1), cabe señalar que toda vez que aparece mencionada como Proposición de Ley del sector Público Vasco, la misma fue adoptada en el seno del propio Parlamento Vasco como proposición de ley (18/09/2017) y si bien asumió un anterior Proyecto de Ley remitido por el Ejecutivo en la precedente X Legislatura, tal actuación no se incardina en la actividad del Gobierno Vasco sino que formalmente corresponde al Parlamento Vasco. Acerca de esta iniciativa cabe añadir que no habiendo sido aprobada la citada proposición de ley en la XI Legislatura en la corriente XII Legislatura consta como proyecto de ley aprobado por el Gobierno Vasco el 29/12/2021 sin que aún haya sido aprobado por el Parlamento Vasco. En relación a la Ley de elaboración de disposiciones de carácter general (iniciativa 6.2) su trayectoria ha sido similar a la anterior si bien tanto en la XI como en la XII Legislatura consta que se ha aprobado como Proyecto de Ley del Gobierno. Esto supone que habiendo decaído como iniciativa en la XI Legislatura se ha reenviado al Parlamento durante esta XII Legislatura (ACG de 23/03/2021), no habiendo sido aprobado aún (constando, igualmente, en el Calendario Normativo de 2021).

institucional de la Administración Pública Vasca (por cuantos se encuentra en tramitación como proyecto de ley el correspondiente al sector público vasco) y la atención a la ciudadanía.

3. En el encuadre del Plan Estratégico procede aludir y remitirnos al resto de Informes preceptivos previos (conforme al ACG de 15/12/2020) de la Dirección de Economía y Planificación y de Presupuestos de este mismo Departamento de Economía y Hacienda y, de la Dirección de Coordinación de Lehendakaritza, que forman parte del expediente. El expediente incorpora una Memoria justificativa a la que se le ha agregado el tratamiento dado a las consideraciones vertidas por los diferentes Informes emitidos en el proceso de tramitación del expediente reflejando cuál haya sido el impacto de tales consideraciones en el texto tramitado (cabiendo añadir que, en lo fundamental, se han acogido la inmensa mayoría de sugerencias ofreciendo una justificación esquemática pero razonada de la opción adoptada).

Consta, asimismo, informe de la Dirección de la Dirección de Tecnologías de la Información y la Comunicación del propio Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno que, si bien, no era indispensable para su tramitación, habida cuenta el objeto de las materias tratadas se entiende adecuado para incorporar la perspectiva de esta dependencia competente en ámbitos contemplados en el propio Plan (Informe 1807/2021, que sin observar “ningún inconveniente para continuar con la tramitación del expediente” incorpora un análisis del documento).

De los Informes preceptivos incluidos uno de los contenidos que queremos destacar es el que efectúa la Dirección de Economía y Planificación (DEP) acerca de la planificación y la relevancia de la “planificación estratégica” como uno de los elementos centrales de la gobernanza. Esta consideración que ha dado lugar, en última instancia, a la revisión de los ejes inicialmente planteados en el PGEIP 2020 postula por reforzar la labor de los Departamentos transversales con el objetivo de ofrecer una visión global que “facilite la colaboración interdepartamental y permita superar el modelo departamentalizado estricto”.

Acerca de la citada propuesta la DEP señala cómo el propio Plan adolece de esa perspectiva departamental y apunta como objetivo derivado de la implantación de esa medida la posibilidad de llegar a disponer de “presupuestos estratégicos –que- orientados a resultados y con carácter plurianual... permitan alinear con eficacia los recursos económicos a la planificación estratégica”.

Resulta ineludible advertir de que tal medida se inscribe plenamente en el ámbito de actuación del Departamento de Economía y Hacienda, Departamento que en el marco del Gobierno Vasco sería la instancia llamada a promover la incorporación de cualquier elemento adicional al vigente régimen presupuestario que pueda implicar la implantación de medidas asociadas a lo que se denominan “presupuestos estratégicos”. En este sentido, el planteamiento de la iniciativa no obstante haber surgido de una dependencia de ese Departamento de Economía y Hacienda debiera venir contemplada

como una medida a implementar por el Departamento de Economía y Hacienda (una vez haya sido acordada con el mismo, cuando menos el planteamiento básico (en particular la tipología de gastos y la periodicidad), instrumentos para su implementación y eventual coste asociado a su implantación y materialización y su financiación. Nada de esto último se refleja en el Plan

4. Más allá de la propuesta enunciada en el punto anterior, en esta contextualización general del Documento, nos parece oportuno señalar que las relevantes funciones que el Departamento promotor ostenta en los ámbitos de actuación a los que se refiere el PGEIPGD 2030 y su condición de Plan Estratégico le impone una necesaria visión reforzada de la actuación del resto de estructuras que intervienen en procesos “transversales” o comunes a fin de garantizar el cumplimiento de la planificación estratégica de Gobierno que le corresponde y que van más allá de las que puedan ostentar Emakunde en relación con el impulso de las iniciativas de igualdad de género o el Departamento de Cultura y Política Lingüística y el IVAP en relación con la euskaldunización de la Administración Pública de la CAE (ambas incluso aunque se desarrollen en los estrictos ámbitos de esta Administración).

En relación a la integración adecuada de tal transversalidad (más allá de lo que la Gobernanza del propio Plan prevé para su implementación), por nuestra parte hemos de llamar la atención de aquellas previsiones que tengan un mayor vínculo con los ámbitos hacendísticos y presupuestarios. En tal sentido, entendemos procedente reiterar lo ya señalado con ocasión del PEGIP 2020 en cuanto a diversas previsiones que entran en relación con los cometidos que corresponden a este Departamento (destacando las que puedan implicar a esta Oficina de Control Económico).

Así, se advertía que las previsiones legales en torno al control económico determinan que esta dependencia desempeña funciones singularmente relevantes al objeto del Plan que nos ocupa (sin perjuicio de otras, propias del ámbito hacendístico como las diversas llamadas al ámbito presupuestario). En tal sentido, sin ánimo de ser exhaustivo apuntamos algunos referentes legales que determina la toma en consideración, cuando menos, como órgano implicado de esta OCE.

Así, el vigente Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (DLCEC), asigna a la OCE el cometido de constituir “centro directivo de la contabilidad del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi...” (artículo 10 DLCEC) y en su configuración establece previsiones que, entendemos habrán de ser tenidas en cuenta en la plasmación e implementación del PGEIPGD 2030, como:

“Artículo 5. Definición y objeto

- 1. La contabilidad es el instrumento o sistema de información presupuestaria, financiera, patrimonial y de tesorería del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi y tendrá*

por objeto mostrar, a través de documentos, cuentas libros y estados, la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, presupuestaria y de los resultados de cada entidad sujeta.”

“Artículo 7. Finalidades y destinatarios de la contabilidad

1. La contabilidad deberá permitir:

a) La toma de decisiones, tanto en el ámbito político como en el organizativo, económico y de gestión.

b) La determinación del coste y, en su caso, rendimiento de los servicios.

...

d) La formación y rendición de la liquidación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, así como la elaboración de las cuentas anuales del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

e) La elaboración de las cuentas económicas de Euskadi.

...

g) Servir como instrumento de análisis de los efectos económicos y financieros de la actividad de los entes del sector público.

2. En los términos en que se establezca reglamentariamente, son destinatarios de la información que suministra la contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi: los órganos de representación política, los de dirección y gestión de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, los de control económico externo e interno del sector público y las entidades privadas, asociaciones y ciudadanos en general”.

Más allá de la estricta labor que desarrolla en el marco de sus cometidos relacionados con la contabilidad, en el desarrollo de otras modalidades de control interventor el DLCEC asigna a la OCE, asimismo, otras funciones que han de ser tenidas en cuenta al abordar los propios objetivos de PGEIPGD 2030.

En tal sentido, partiendo de la configuración general del control interventor se apunta:

“Artículo 16. Objetivos y finalidades

El control interventor estará al servicio de las siguientes finalidades:

...

- Propiciar la economía, eficiencia y eficacia en la gestión en las operaciones económicas, así como en la organización administrativa.

- Facilitar a los órganos correspondientes la información necesaria sobre la actividad económica de la Administración a fin de facilitar la adopción de las decisiones pertinentes.

- Coadyuvar en la ejecución de las políticas económicas públicas”

Asimismo, al configurar esas otras modalidades de control interventor, en cuanto a la modalidad de control económico-financiero y de gestión, señala:

“17.1. El control económico-financiero y de gestión tendrá por objeto:

a) Comprobar la adecuación de la gestión económico-financiera del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi a las disposiciones y directrices que rijan el comportamiento económico-financiero de las entidades, órganos, servicios y unidades que la componen y a los principios de regularidad, legalidad, eficacia, eficiencia y economía que la informan.

Esta modalidad desempeña, a su vez, una función especialmente significativa en lo que a los objetivos y actuaciones del PEGIP 2020 respectan. En concreto el Decreto 464/1995, de 31 octubre, de desarrollo de la LCEC, establece, entre otras funciones para este control la elaboración de las auditorías de gestión con el siguiente alcance:

“Artículo 13. Auditoría de gestión

1. Se entenderá por auditoría de gestión, la revisión sistemática de las actividades de una Entidad con el propósito de evaluar la eficacia, eficiencia y economía alcanzadas en la gestión de los recursos públicos adscritos a la misma para el cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, podrá evaluar las políticas públicas ejecutadas por los entes controlados, con el fin de analizar los resultados alcanzados, su utilidad e impacto, la calidad de los servicios ofertados, coadyuvar a corregir desviaciones y facilitar economías en la gestión de los recursos públicos, en función de los objetivos propuestos y de los medios utilizados”

Respecto a la modalidad de control económico normativo, volviendo nuevamente al DLCEC, se destaca la relevancia que adquiere la modalidad económico-organizativa como un mandato que, igualmente, tiene relevancia en los contenidos del PEGIPGD 2030:

“DLCEC. 25.2. Este control (económico normativo) abarcará, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones”

“26.1 (Finalidad y contenido del control económico normativo)

c) La incidencia y adecuación, en su caso, de la norma o disposición sujeta a control en los objetivos y acciones de los programas económico-presupuestarios a que se refiere.

Sin que tales referencias obvien las que, en su desarrollo contempla el Decreto 464/1995, de 31 de octubre que, en desarrollo de la LCEC complementa esas previsiones legales, en el contexto reglamentario nos ceñiremos a recordar las previsiones que el vigente Decreto 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, contempla como funciones de esta Oficina de Control Económico:

“Artículo 4. Oficina de Control Económico.

La Oficina de Control Económico, ... ejercerá, además de las funciones señaladas en el artículo 7 del presente Decreto, las siguientes:

...

c) La dirección y control de la aplicación e implantación de los medios y recursos electrónicos e informáticos en el ámbito de la contabilidad y el control económico interno de la Administración General de la Comunidad Autónoma y de sus organismos autónomos mediante el establecimiento de planes y programas de informatización de la contabilidad, la determinación de las tareas contables que hayan de tener tratamiento informático, la aprobación de los desarrollos informáticos en materia de control interno y contabilidad pública y la autorización del acceso y uso de la información contable informatizada.

d) Impulsar, coordinar y supervisar la aplicación de políticas de Gobierno responsable y de Gestión de Riesgos y Control Interno, en el ámbito económico, con la finalidad de mejorar la gestión del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi y favorecer la consecución de sus objetivos”.

A tales menciones hemos de agregar los contenidos que prevé el PEGIPGD 2030 relacionado con la actuación presupuestaria y la evaluación de su ejecución. El texto analizado incorpora diversas previsiones ligadas a la actuación presupuestaria, en particular al abordar los “Retos en materia de planificación, evaluación y rendición de cuentas” (3.3.12). En este contenido se alude a “la presupuestación orientada a resultados” dentro de la que se alude a los “presupuestos estratégicos” y la “auditoría de gestión”. Acerca de tales previsiones que ya se contemplaban en el PEGIP 2020; dentro del eje referido a la Planificación estratégica inteligente de ese PEGIP 2020 se hace el balance de la presupuestación estratégica orientada a resultados (con un resultado que se describe como regular; al igual que el resultado de la propia Planificación estratégica) y de la “Implantación del sistema de evaluación de las intervenciones públicas” que se describe como “mejorable”.

Ha de compartirse la afirmación contenida en el PEGIPGD 2030 que concluye que “es evidente que tanto la evaluación de las políticas públicas como la rendición de cuentas sobre la acción de gobierno, necesitan un marco jurídico estable y claro, fijado en normas de rango suficiente” y con ello la intención declarada de abordar tales medidas. Ello no obstante, ha de advertirse de la necesidad de acometerlo dentro del estricto ámbito que a cada Departamento corresponde y en todo caso promoviendo las medidas de coordinación interdepartamental necesarias para avanzar en tales objetivos a partir de las estructuras y medidas ya acometidas en tal sentido. En este orden de cosas, hemos de añadir como la vigente LPOHGPV⁵ ya contempla en relación con los procedimientos subvencionales (que constituyen uno de los cauces más generalizados en esta Administración en lo que al gasto ejecutado se refiere) una especie de premisa evaluadora de tales procedimientos (artículo 49.5) cuando señala que “una vez en vigor los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi de cada ejercicio económico,

⁵ Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco

se procederá a actualizar, revisar o en su caso establecer las normas reguladoras de la concesión de las subvenciones de los programas y a realizar la convocatoria correspondiente de aquéllas que fueron en su momento reguladas con vigencia indefinida”. El Plan en relación a estas actuaciones efectúa una sistemática llamada a la Dirección de Economía y Planificación de este Departamento de Economía y Hacienda, entendiéndolo por nuestra parte que, si bien el vigente Decreto 69/2021 de estructura orgánica y funcional del Departamento le atribuye singulares funciones asociadas a tales actuaciones no puede prescindirse de las que corresponden a la Viceconsejería de Finanzas y Presupuestos ni de las funciones ya enunciadas que el DLCEC atribuye a esta misma OCE. En definitiva, postulamos por evitar el enunciado de una dependencia orgánica concreta sustituyendo la correspondiente llamada por la correspondiente al área competencial correspondiente o (incluso aunque sometido al eventual cambio de denominación a lo largo del extenso periodo planificado) al Departamento que ostente las correspondientes funciones.

Esta consideración es aplicable, en particular, a las menciones que a los órganos del Departamento de Economía y Hacienda se hacen, fundamentalmente, en relación con la Evaluación y rendición de cuentas y sus correspondientes líneas de actuación, de forma tal que, sin perjuicio del órgano que haya de acometerlo conforme al Decreto de estructura orgánica y funcional sea posible integrar las demás funciones orgánicas que corresponden a otras dependencias de ese Departamento en tal ámbito.

En tal sentido, entendemos oportuno concretar que:

- En lo relativo a la Planificación estratégica e inteligente. Sin perjuicio de la intervención de este Departamento de Economía y Hacienda en lo relativo a los “presupuestos estratégicos” (ya sea a través de la Viceconsejería de Finanzas y Presupuestos, ya sea mediando la Dirección de Economía y Planificación), entendemos que resultan relevantes las anteriormente citadas funciones de esta Oficina en lo relativo a los “sistemas de evaluación de las intervenciones públicas”.
- En lo relativo a la necesaria toma en consideración de la vertiente económica y organizativa en la definición del modelo de buen gobierno y buena administración, se hace indispensable la toma en consideración que la información agregada al sistema de contabilidad pública se agrega dando cumplimiento así a los fines del control contable conforme al DLCEC.
- En relación con lo anterior tanto la actuación contable en general como la de control económico interventor, en particular, de control económico financiero y de gestión y de control económico normativo conllevan un importante componente de contraste de la actividad del sector público que se entiende significativamente relevante para acometer diversas actuaciones vinculadas a la transparencia informativa, participación ciudadana y evaluación y rendición de cuentas de las actuaciones administrativas

- En lo relativo a la transformación digital implica a los diferentes procedimientos de la Administración de la CAE y que, buena parte de ellos, tienen incidencia en el estado de gastos e ingresos de la Tesorería General del País Vasco y habrán de tener reflejo en la contabilidad pública, resulta indispensable el contacto directo en cuanto a *“la aprobación de los desarrollos informáticos en materia de control interno y contabilidad pública y la autorización del acceso y uso de la información contable informatizada”* que corresponde a la OCE.

III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

1. El documento cuya aprobación se pretende consta de seis grandes bloques y dos anexos que sucesivamente se refieren a:

- Introducción
- Contexto y Marco estratégico
- Diagnóstico de la situación de partida
- Formulación estratégica y Plan operativo
- Gobernanza del Plan
- Bases Económicas
- Anexo I. Visión transversal de la gobernanza pública. Innovación y gobierno digital
- Anexo II. Iniciativas sectoriales sobre gobernanza, innovación y gobierno digital

2. Sin perjuicio de la relevancia que tengan los demás apartados, entendemos como más relevantes a los efectos que corresponden a esta Oficina los correspondientes al Plan operativo y las bases económicas contempladas que, a su vez, se ven complementados con los dos Anexos en los que se concretan y detallan los proyectos o actuaciones en los que se va a concretar el PEGIPGD 2030.

En cuanto a la estructura del Plan operativo se identifican los temas o líneas y objetivos de cada una de ellas conforme a las que se va a materializar el Plan. En concreto, se formulan seis ámbitos estratégicos:

- I. Gobierno íntegro, igualitario y bilingüe (que se despliega en tres ejes: Cultura de gestión y cultura organizacional, Igualdad de Mujeres y Hombres, Euskera lengua de servicio y lengua de trabajo)
- II. Gobierno innovador y en aprendizaje permanente (que se despliega en cuatro ejes: Normativa, Personas, organización e infraestructuras)
- III. Gobierno digital centrado en la ciudadanía (que se despliega en un eje: Atención a la ciudadanía integral y multicanal)
- IV. Gobierno basado en datos y que rinde cuentas (que se despliega en cinco Ejes: Servicios digitales, Gobernanza de los datos y de la información, Planificación, Evaluación y rendición de cuentas y Gobernanza multinivel).

V. Gobierno Abierto (que se despliega en tres ejes. Comunicación pública, Transparencia y Participación y colaboración de la ciudadanía).

Por cada ámbito y eje se detallan los temas o líneas de actuación que, a su vez quedan, reflejados en los Anexos I y II, donde se agrega el alcance, órgano administrativo e indicadores para el seguimiento de las actuaciones.

3. La relación de iniciativas que se contemplan en los diferentes Ejes reflejan la diversidad de medidas que configuran el PGEIPGD 2030. Procede recordar, tal y como asimismo refleja el propio Plan que, conforme a la propia naturaleza que le corresponde a esta tipología de planes⁶ será cuando llegado el momento de su materialización se concreten tales medidas y se configure el correspondiente instrumento jurídico-administrativo cuando, atendiendo a las diferentes opciones jurídicas existentes para articular cada actuación adquiera trascendencia jurídico administrativo, impacto económico incluido, que deberá ser detallado, estimado y, en su caso, fiscalizado a fin de concluir las fases de tramitación administrativa correspondiente.

A este respecto, debe tenerse presente que el PGEIPGD 2030, no obstante las novedades que aporta, mantiene una clara línea de continuación con las medidas ya iniciadas en el PGEIP 2020.

4. En cuanto a la tipología de iniciativas que lo configuran se plantean medidas de carácter organizativo, de elaboración normativa, de planificación, de colaboración interinstitucional o de fomento. Ahora bien, el PGEIP 2030 tiene un rasgo singular y con especial trascendencia para esta Oficina de Control Económico como es la limitada relevancia que, frente a otros Planes de estas características, se prevé otorgar a la actividad subvencional de esta Administración, adquiriendo una mayor relevancia la actividad contractual entendida en sentido extenso (esto es, abarcando toda figura de relación sinalagmática con contraprestación, independientemente de la naturaleza jurídica y vinculación con las entidad prestadora del servicio).

En tal sentido, las bases económicas previstas en el Plan se limitan a una anualización referida a 16 Ejes sin llegar a ofrecer una visión de cuáles sean las actuaciones concretas que van a financiarse con cargo a cada uno de esos ejes (se alude a unos objetivos que no vienen ligados a actuaciones concretas que puedan posteriormente evaluarse como soportes tractores de los objetivos alcanzados ni clarificar cuál haya sido el coste efectivo de las mismas. En tal sentido, hemos de hacer dos apreciaciones a considerar:

- De una parte, la falta de una mayor concreción de las bases económicas impide conocer con elemental claridad cuál vaya a ser el destino predominante de las dotaciones económicas previstas. Igualmente, la falta de mención a ningún programa presupuestario muestra una

⁶ Estratégicos de carácter programático y, en consecuencia, no vinculantes frente a aquellos otros planes que por Ley han adquirido fuerza vinculante, normativa, incluso, serían por ejemplo los planes de ordenación.

deficiencia en las estimaciones de coste y eventual imputación de los mismos que debiera subsanarse. Más allá de poder reconocer en los Presupuestos de cada ejercicio las eventuales dotaciones vinculadas a las actuaciones que se detallan el Plan (más aún cuando se postula con una extensión temporal tan dilatada) debiera posibilitar la toma en conocimiento de cuáles sean los programas presupuestarios vinculados al mismo facilitando su comprensión y su concordancia con las previsiones presupuestarias bajo las que se han formulado los Presupuestos Generales para 2022.

- De otra, los ejes incluidos en las bases económicas (16) no coinciden con los ámbitos estratégicos y ejes definidos en el Plan Operativo ni con los ejes o temas de los Anexos del Plan lo que dificulta la clara comprensión de cuáles sean las efectivas actuaciones que se ven englobadas en cada uno de los Ejes que se contienen en las bases económicas. Entendemos, igualmente, oportuno homogeneizar con claridad suficiente cuáles sean los Ejes rectores del Plan y cuál sea la dotación económica prevista para cada uno de ellos, propiciando que el Documento cumpla su objetivo de informar y dirigir las políticas rectoras en materia de gobernanza e innovación pública con suficiente claridad para conocer las medidas esperadas y el coste asociado a las mismas así como las previsiones para medir y evaluar el impacto de las mismas.

Consta en el Plan una relevante previsión de iniciativas vinculadas a la actividad normativa (configuradas de forma que se otorga el protagonismo a la adopción de la norma sin perjuicio de que sean los mandatos contenidos en las mismas los que adquieran trascendencia material, estando algunos de ellas contenidos en el propio Plan) y, por su trascendencia económica, diversas iniciativas que requieren la inversión de fondos destinados a desarrollos y soportes tecnológicos. De hecho, en la limitada información económica que se ofrece se destacan los encargos a medios propios de la Administración suscritos con EJE, SA y con IZENPE, SA, ambas integrantes del sector público de la CAE. Ya se ha destacado la importancia del gasto asociado a la intervención de estas Sociedades (en concreto en el caso de EJE, SA) en el balance correspondiente al PEGIP 2020 (no obstante la ausencia de una clara concreción de cuál haya sido el destino efectivo de tales gastos y en qué medida hayan contribuido al logro de los objetivos pretendidos). A la vista de tal información cabe esperar que en esta nueva edición constituyan los destinatarios de un importe volumen de los recursos económicos dispuestos para este Plan, si bien, no corresponde a esta OCE especular con tal extremo sino recabar la concreción del mismo con datos materiales que posibiliten, aunque sea bajo una estimación de costes cuál vaya a ser tal destino.

Al margen de ellas, se contemplan otras iniciativas que, no obstante, su previsible articulación mediante la correspondiente norma, tienen un carácter más orientado a transformar la actividad de esta Administración de cara al cumplimiento de los objetivos del Plan. En tal sentido, toda vez que del

Documento se destila una evidente preocupación por mejorar los estándares de servicios tecnológicos apreciamos la necesidad de ofrecer una visión más clara de cuál vaya a ser el efectivo tratamiento de la tramitación presencial.

Si bien en la vertiente de gastos ha de acogerse la afirmación contenida en el Plan de que “la mera existencia de los servicios electrónicos produce una reducción de cargas administrativas y mayor eficacia, no cabe obviar que, no obstante el importante impulso que ha supuesto para la Administración electrónica la aprobación de las Leyes 39 y 40/2015 y los reglamentos de desarrollo y las ventajas económicas que ha podido generar tal despliegue, se mantiene como un derecho de las personas físicas la demanda y satisfacción de servicios de manera presencial”. En tal sentido, si bien las medidas adoptadas para combatir la pandemia por COVID-19 han llevado a modular tal accesibilidad resulta evidente que superada la fase crítica de la pandemia debiera retomarse la plena satisfacción de tal derecho ciudadano con garantías suficientes para evitar cualquier discriminación de los colectivos y personas con una menor destreza o accesibilidad a los soportes electrónicos (derecho que se impone a la voluntad de lograr una relación de la persona interesada con la administración a través del canal electrónico fácil, intuitiva, efectiva, eficiente y no discriminatoria).

En tal sentido, se echa en falta en el Plan la visualización efectiva de las medidas concretas y el coste inherente a las que permitan mejorar tales servicios presenciales y garantizar su acceso con la suficiente diligencia y rapidez que eviten situaciones discriminatorias. En este sentido, cabe valorar positivamente que el Plan contenga afirmaciones tales como que: “el obligado impulso de la atención a la ciudadanía en el canal electrónico no puede hacer desaparecer la atención en otros canales como el presencial y el telefónico” (más aun tratándose de una obligación legal de la que puede depender la propia validez del correspondiente procedimiento administrativo) o la afirmación de que “el objetivo es continuar ofreciendo una atención a la ciudadanía de calidad, que la misma siga valorando positivamente, con una perspectiva y gestión integral de todos los servicios que se ofrecen a través de los canales disponibles (actualmente presencial, telefónico e internet) y evolucionar la plataforma Zuzenean y la plataforma web”. Más allá de tales afirmaciones de cara a una planificación integral, no puede soslayarse la necesidad de evidenciar las medidas concretas que vayan a adoptarse a tal fin y estimar el coste asociado para su materialización.

- En lo que a las medidas de orden normativo respecta no se prevé una incidencia económica singular, entendiéndose que las previsiones presupuestarias ligadas a las mismas deberán ser objeto de análisis e informe en la correspondiente fase en la que constará la necesaria Memoria económica que el Departamento o área competente haya elaborado con los costes estimados. Caso de que alguna de tales medidas sea susceptible de tener un impacto económico presupuestario singular o relevante sería procedente que, se incorporase una estimación de tal impacto a fin de contemplarse en los futuros anteproyectos de ley de

presupuestos (no obstante no haber sido facilitados a la Dirección de Presupuestos para la elaboración de su Informe).

Así, se advierte que si bien se hacen expresas previsiones de creación de diversos órganos no hay mención singularizada ni a la dimensión estimada ni a la previsión de costes derivados (así, nos encontramos respecto al denominado “observatorio para la incorporación de nuevas tecnologías y servicios TIC” -2.4.4-, “unidad responsable de accesibilidad” -3.1.9-, “Oficina del dato” -4.1.2-, “Laboratorio de igualdad” -1.2.1-, entre otras menciones no exhaustivas).

En este sentido, debe recordarse la necesidad de que todos los costes contemplados por razón de personal o la creación de dependencias orgánicas se ven sometidos a las previsiones que las correspondientes leyes de presupuestos contengan, así como al necesario análisis de necesidades que deberán contar con el visto bueno de la Dirección de Función Pública y de Presupuestos de cara a su incorporación en las plantillas presupuestarias de esta Administración. Insistimos en que la naturaleza programática del Plan no constituye un soporte jurídico hábil para formular una reordenación de efectivos o la creación de nuevas dependencias orgánicas o de puestos de trabajo que se ven en cada caso sometidos a las correspondientes normas jurídicas y, en todo caso, a la estimación de costes asociados y disponibilidad de crédito presupuestario para hacer frente a los costes derivados de tales revisiones orgánicas o de personal. En este sentido, se aprecia que asociados a tales costes siempre surgen costes vinculados a soportes TIC o nuevas necesidades tecnológicas que deben ser satisfechas.

En relación con tal cuestión el Plan evidencia la importancia del encargo general a EJE, SA (junto a la mención a IZENPE, SA). Sin perjuicio de evidenciar tal relevancia el Plan y la Memoria justificativa obvian cualquier detalle al efectivo impacto económico presupuestario derivado de tan singular instrumento, más aún cuando absorbe un volumen de recursos especialmente significativo. Así, cabe agregar que de cara al corriente ejercicio 2021 el encargo general con EJE se ha suscrito conforme a las tarifas vigentes y que, no obstante el eventual incremento, el coste efectivo a la fecha de ejecución y las adendas que al mismo se puedan suscribir antes de que concluya este ejercicio 2021, supone la cifra de 73.298.767,43 euros de la que corresponde 29.727.393,58 a la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación y el resto (43.571.373,58 euros) a los Departamentos y organismos incluidos en tal encargo general (se constata que ya existe una adenda suscrita a ese encargo general por la cifra de 16.420.931,49 euros sufragada a instancias del mismo Departamento promotor. Consta, asimismo, una segunda adenda en tramitación al momento de emisión de este Informe).

Por su parte, en cuanto a los encargos a IZENPE, SA consta que se han tramitado en este ejercicio 2021 hasta la fecha de emisión de este Informe dos encargos (una a instancia del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno por 1.099.569,30 euros que daría cobertura a diversas actuaciones multidepartamentales y otro a instancias del Departamento de Justicia, Igualdad y Políticas Sociales por 139.790,05 euros para la satisfacción de diversas necesidades correspondientes al ámbito de actuación de ese Departamento).

El volumen de tales cifras evidencia, en contraste con las estimaciones anualizadas del PEGIPGD 2030 que, efectivamente, este instrumento absorbe el volumen total de recursos estimados (superando, incluso las previsiones para 2022 incluso tomando tan solo la financiación procedente del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno).

La circunstancia señalada evidencia la necesidad de que las previsiones económico presupuestarias, más allá de la mera anualización contemplada aborde un detalle del destino y origen de los recursos previstos asociándolos al correspondiente programa presupuestario con cargo al que vaya a financiarse. Resulta, igualmente, de especial relevancia que se contemple la financiación correspondiente a otros Departamentos que generan costes singularizados a estos objetos como es el caso de Justicia. Tal desglose, asimismo, permitirá a futuro obtener el balance del efectivo impacto y la eficiencia de cada una de las medidas adoptadas en cuanto pueda contrastarse el gasto asociado y los objetivos alcanzados. Solo con tal perspectiva se cumplirán los principios de eficacia y eficiencia y se posibilitarán futuras planificaciones que permitan optimizar los resultados.

- En cuanto a otras cuestiones a reseñar haremos las siguientes apreciaciones:
 - o La iniciativa referida a los presupuestos estratégico a resultados, con la intervención señalada de la Dirección de Economía y Planificación del Departamento de Economía y Hacienda, entendemos que supondrá la necesaria formulación de una norma, al menos reglamentaria en desarrollo de la vigente Ley de Régimen Presupuestario de Euskadi. Cabe esperar que, si bien no de forma inmediata adquiera relevancia de cara a la futura presupuestación y ejecución del gasto público reforzando su eficacia y eficiencia, añadiendo la oportunidad de integrar las medidas que se aborden con el próximo soporte de contabilidad pública EKA que se espera comience a ser utilizado en enero de 2022. En tal sentido, esta Oficina de Control Económico, singularmente en relación con los programas subvencionales, viene requiriendo un mayor desarrollo de

las previsiones contenidas en las correspondientes Memorias presupuestarias respecto a los objetivos, indicadores y magnitudes conforme a los que se han de evaluar tales Programas. Se advierte de la oportunidad de incidir en tales parámetros de cara a que la evaluación del importante volumen de recursos económicos destinados a los Programas subvencionales puedan mejorar su propia eficacia y eficiencia en el gasto público que conllevan y, asimismo, posibilitar un avance en las iniciativas de transparencia, rendición de cuentas y evaluación de las políticas públicas.

- o Se reitera la singular relevancia económica de las iniciativas que llevan aparejadas medidas de carácter tecnológico. En tal sentido, insistir en la necesidad de que la condición de Plan Estratégico de Gobierno del PEGIP 2020 ofrezca una visión global de la actuación del conjunto del Sector Público de la CAE y del esfuerzo que en tal sentido acomete (muestra de ello las cifras mencionadas en relación con el Encargo General a EJI, SA y sus adendas). Resulta procedente que como Plan Estratégico se evidencie la singularidad que en relación a determinados ámbitos se acometen (justicia, seguridad, promoción económica, etcétera) ofreciendo una visión global del esfuerzo económico que en conjunto se prevé para el periodo planificado y cuál sea la perspectiva que posibilite compatibilizar las iniciativas generales que lidera el Departamento de Gobernanza y Autogobierno con las que de forma singular acometen otros Departamentos y entidades de esta Administración.

5. En relación a los aspectos organizativos y de coordinación, se aborda en el Bloque 5 del Plan (Gobernanza del Plan). Dentro del bloque, hemos de centrarnos en las previsiones del Bloque 5.2 “Modelo organizativo y de gestión”, 5.3 “Fórmulas de coordinación y colaboración” y 5.7 “Seguimiento y Evaluación”. En relación a las previsiones organizativas intrínsecas del Plan, hemos de evidenciar las previsiones relativas a:

- Comisión Interdepartamental, como órgano de coordinación interdepartamental dentro de un nivel calificado como estratégico (junto con la Consejera del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno y la Viceconsejera de Relaciones institucionales)
- Comité Operativo, como órgano operativo (junto con el Director de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales y la persona Responsable técnico del PEGIPGD 2030)
- A estos órganos surgidos colegiados surgidos del Plan se agrega la mención al Consejo Vasco de Políticas Públicas Locales a la que se le asignan cometidos de colaboración interinstitucional a nivel autonómico (cometido que comparte con el Comité Sectorial de Administración electrónica, que, a falta de otra concreción, entendemos, constituye el órgano de coordinación a nivel estatal).

En relación con la virtualidad de los citados órganos, a excepción de los citados en el último guion que cuentan con su norma regulatoria (en el caso del Consejo Vasco de Políticas Públicas, se advierte del entronque singular con el ámbito local lo que puede distorsionar su intervención como órgano de coordinación en el nivel foral), hemos de recordar que de cara a la creación de órganos colegiados, necesariamente deberán efectuarse conforme al artículo 5.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, que entre otros requisitos para la creación de un órgano administrativo se requiere concretar la “dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento”.

- Este apartado 5 del Plan dedica el subapartado 5.5 a lo que denomina “recursos de apoyo”, mencionando como “recursos externos” a las ya citadas IZENPE, SA y EJIE, SA, a las que se añade Innobasque Agencia Vasca de la Innovación y la Fundación EUSKALIT. Acerca de estas últimas procede añadir que su condición de entidades privadas ajenas al entramado del sector público CAE determina que la relación que se pueda llegar a establecer con las mismas deberá instrumentarse a través de un mecanismo contractual que respete los cauces de selección y adjudicación que la LCSP establece. A expensas del coste que pueda suponer la participación de esas entidades privadas entendemos inadecuado señalar a eventuales licitadoras y adjudicatarias como agentes intervinientes en la prestación de servicios a favor de la Administración entendiéndose que debiera omitirse y, en su caso, apuntar el eventual requerimiento a agentes externos para satisfacer las necesidades ahora contempladas y añadir, en todo caso, la estimación de costes que tales servicios pueda suponer. Entendemos adecuado suprimir este apartado y en su caso sustituirlo por la previsión de demanda de servicios externos para la satisfacción de determinados trabajos correspondientes al Plan, añadiendo en todo caso, la estimación de costes o la mención a qué órgano y con qué dotaciones vaya a asumir tales costes derivados de la contratación de servicios externos.

- Dentro de este mismo bloque 5 del Plan se incorporan las requeridas previsiones de seguimiento y evaluación del mismo (que recordamos deberán plasmarse en el acuerdo aprobatorio del Plan en los términos requeridos por el ACG de 15/12/2020). A tal fin se prevén Informes de seguimiento anual (excluyéndose los años en los que haya evaluación intermedia o final), dos informes de evaluación intermedia en 2024 y 2028 y un Informe de evaluación final. De todos ellos se hace responsable el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, entendiéndose que desempeñará tales cometidos el Director de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales, sin que conste ninguna previsión económica acerca del coste de estos

seguimientos y evaluaciones por lo que hemos de concluir que serán asumidas por esa Dirección con cargo a las dotaciones ordinarias con las que cuenta.

- Ligado al Seguimiento y Evaluación debe hacerse mención al Anexo I que contiene la denominada “Visión transversal de la gobernanza pública, innovación y gobierno digital” en el que se detallan por cada eje y tema los objetivos buscados y los parámetros para entender que se incluyen los correspondientes indicadores (mención al propio indicador, unidad de medida, valor actual, objetivos a 2025 y 2030 y fuente). Hemos de advertir en principio que el establecimiento de una meta a 2025 no coincide con la previsión de evaluaciones intermedias (en 2024 y 2028) entendiendo que lo idóneo sería disponer de un indicador para efectuar la correspondiente evaluación (tal y como se prevé respecto a la evaluación final y el valor meta para 2030). En cuanto a estos mismos indicadores hemos de advertir que son abundantes los que no contemplan parámetros de medición concretos, tanto intermedios como finales, quedando desvirtuado el correspondiente indicador para su fin. Entendemos necesario completar los correspondientes parámetros para dotarlos de la virtualidad para la que se establecen (la medición o seguimiento de actuaciones proyectadas). En este mismo orden de cosas, más allá de anunciar una futura concreción de costes previstos, es el propio Plan el que debe reflejar la perspectiva económica de las actuaciones previstas estableciendo el coste estimado y el programa presupuestario al que se imputará la iniciativa posibilitando una efectiva evaluación de eficiencia del gasto destinado.

IV. INCIDENCIA ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA

1. Resulta evidente destacar la importancia que adquiere la perspectiva económico presupuestaria en la planificación de políticas públicas de forma tal que, tanto la Memoria económica como las previsiones que a este fin contengan los Planes constituyen contenido esencial del correspondiente Plan a fin de posibilitar conocer cuál sea el grado de viabilidad de las previsiones planificadas. Tal y como el PEGIPGD 2030 contempla extraído de los Informes de ediciones precedentes la naturaleza programática de la planificación estratégica no permite vincular créditos o gastos a unas medidas concretas que, sin embargo, deberán disponer de tal crédito presupuestario suficiente y adecuado a la naturaleza y destino de la actuación cuando se promueva su tramitación.

Esta realidad material de la planificación no permite, no obstante, obviar o desdeñar las necesarias estimaciones y previsiones presupuestarias que doten de viabilidad a los planteamientos contenidos en el Plan. En el PEGIPGD 2030 son diversas las llamadas hechas a la debilidad que el Plan ofrece en esta perspectiva por cuanto, limitándose a reflejar lo que sistemáticamente señalan los Informes (de esta Oficina y de la Dirección de Presupuestos) en relación a ediciones precedentes se limita a incorporar un

cuadro de gastos previstos en el dilatado periodo 2022-2030 en el que se cotienen los gastos totales estimados por cada uno de los Ejes estratégicos contemplados.

2. Es en el Bloque 6 del PEGIPGD 2030 donde se aborda la cuestión de las “Bases económicas”, información que se complementa con la de la Memoria económica que acompaña a la iniciativa

De tal estimación anualizada (acerca de la que se señala que se verá incrementada en función de la ejecución de las iniciativas sectoriales previstos en los departamentos y entes que se recogen en el anexo 2”) adoptando el mismo criterio que la Dirección de Presupuestos hemos de apuntar que “la estimación económica de la aplicación del Plan, se presenta distribuida por los distintos Ejes Estratégicos del Plan y por los distintos ejercicios de vigencia del mismo, no se incluye ninguna información presupuestaria que permita identificar dichos créditos en los Presupuestos Generales de la CAE, con lo cual resulta imposible establecer relación alguna con el presupuesto, y por tanto, desarrollar ningún análisis”. En definitiva, entendemos procedente subsanar la ausencia de mención a ninguno de los eventuales programas presupuestarios o identificación de costes de las actuaciones más relevantes, circunstancia que ya se ha ido poniendo de relieve, igualmente en este Informe.

A partir de esa escasa información se constata que el presupuesto vinculado al alcance del Plan para el periodo 2022-2030 se prevé que se eleva a la cifra de 125.296.546,47 euros, lo que corresponde a nueve ejercicios presupuestarios. De cara al inminente ejercicio 2022, la cifra estimada se eleva a 12.203.908 euros. A la vista de esta cifra y atendiendo solamente el montante con el que se suscribió el Encargo General a EJE, SA para 2021 que rebasa tal cuantía, entendemos necesaria una aclaración que tome en consideración y evidencie claramente tanto las cifras estimadas para ese Encargo general para 2022 (el proyecto de ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2022 fue aprobado por Consejo de Gobierno el pasado día 26/10/2021 y remitido al Parlamento para su trámite y aprobación). Las cifras estimadas mantienen para los sucesivos ejercicios contemplados un ligero incremento que, entendemos, responde a la aplicación de una regla de incremento equivalente a la que se viene aplicando anualmente al formular los anteproyectos de ley de Presupuestos Generales de la CAE y que, debiera venir justificada, al menos, en la Memoria económica en base a la proyección de los horizontes de evolución manejados por las Direcciones de Presupuestos o de Economía y Planificación. No es este el caso, por cuanto la ausencia de cualquier motivación en la Memoria económica impide cualquier análisis más allá de meras especulaciones. Tal previsión de costes, por otra parte, refleja la ausencia de hitos relevantes durante el periodo planificado que puedan suponer una demanda adicional de crédito presupuestario, ofreciendo una imagen de linealidad de las actuaciones que, no supone falta de avances sino dicha linealidad en la progresión de las actuaciones. A este respecto, hemos de apuntar que, conforme señala la Dirección de Presupuestos: “Los recursos aplicados en la ejecución del PEGIPGD 2030, presentado por la la Dirección de Atención a la ciudadanía y servicios digitales del Departamento de Gobernanza Pública y

Autogobierno, (como el mismo Plan indica en su apartado 6. de Bases Económicas) deberán ajustarse a los créditos presupuestarios que se asignen en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para cada uno de los ejercicios, de conformidad con las directrices presupuestarias anuales de elaboración de los presupuestos generales. Cualquier necesidad adicional que pudiera resultar deberá ser financiada con las oportunas reasignaciones de las dotaciones existentes en su momento en los presupuestos de los departamentos o de las entidades correspondientes”.

3. Atendiendo a las previsiones concretas de gasto estimadas, se advierte cómo la de mayor volumen es la que corresponde al Eje 9 “Servicios Digitales” que a partir de la cifra de 10.391.808 € para 2022 y aplicando la regla de progresión señalada alcanza para 2030 la cifra de 12.619.537,90 € y un total para todo el periodo planificado por 102.831.705,31 € (el coste estimado en el PEGIP 2020 se cifró para el periodo 2017-2020 en 71.615.503,29 euros).

Reiteramos lo dicho acerca del Encargo General a EJE, SA y la necesidad de que el Plan refleje adecuadamente las cifras bajo las que vaya a suscribirse incorporando tanto las cuantías que vengan presupuestariamente asignadas al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno como las que corresponda sufragar al resto de Departamentos del Gobierno Vasco (lo que refuerza la transversalidad y carácter estratégico de Gobierno de este Plan). Asimismo hemos de advertir la extrañeza de varios Ejes previstos no contengan ninguna información económica o venga aplicado la cifra “0” (en concreto, los ejes 6 “Organización”, 7 “Infraestructuras” –que aparece con una nota que se remite al Plan Estratégico de Tecnologías de Información y Comunicación- y 11 “Planificación”). Entendemos que no resulta realista la aplicación de la cifra “0” a tales Ejes evidenciando ya sea la ausencia de información o la dificultad que haya tenido el redactor para estimar las correspondientes cifras. Por nuestra parte, hemos de instar a que el Plan refleje de forma realista y razonada la estimación total de costes prevista y proyectada para el periodo planificado de cara a posibilitar una futura evaluación razonada y una medición de la variable coste/beneficio que permita la toma de decisiones futuras de cara a destinar el gasto público disponible.

4. Tal y como se ha señalado más allá de las casi nulas previsiones presupuestarias mínimamente elaboradas de actuaciones y su relación con los objetivos de este Plan, ha de advertirse de una fuerte vinculación con actuaciones y medidas que acometen otros Departamentos y entidades del Sector Público de la CAE (por encima de las mencionada en materia de igualdad de género y euskera). Conforme venimos apuntando, entendemos que la globalidad que corresponde a un Plan Estratégico de Gobierno requiere evidenciar tales actuaciones y el coste que las mismas llevan aparejado a fin de propiciar la efectiva visualización de los recursos públicos destinados a tales fines. Entendemos apropiado una revisión del mismo que refleje las actuaciones y costes asociados a las mismas que correspondan y se financien por esos otros Departamentos o áreas del Gobierno.

Al margen de esa consideración de orden general, con un carácter más específico se advierte que el presupuesto formulado no hace ninguna consideración específica a los costes imputables al Capítulo 1 del Plan Contable Público (Gastos de personal). Este extremo debe ligarse al hecho de que el PEGIPGD 2030 contempla múltiples iniciativas vinculadas a la actuación de la propia Administración Pública que no, entendemos, deberá acometer, fundamentalmente, con sus propios medios humanos. A tal fin, hubiera sido deseable contar con una previsión de la evolución de tales costes o necesidades ya identificadas que posibiliten una adecuada gobernanza de esa área y una previsión presupuestaria a tal fin. En ese sentido, si bien, en la mayor parte de Planes informados hasta este momento no se viene reflejando el coste de gastos de personal; en cuanto puede resultar de interés reflejar el esfuerzo que se acomete con el personal propio tampoco cabe excluir que se deje constancia de esta circunstancia toda vez que, además de ofrecer una visión más real del esfuerzo dedicado refuerza la idoneidad de optimizar los recursos propios.

Así las cosas, sugerimos que se tome en consideración lo que proceda otorgando un tratamiento homogéneo a este Capítulo de Gastos de Personal.

5. Hechas tales consideración apuntamos cómo el Informe de la Dirección de Presupuestos evidencia en relación a las previsiones contempladas para 2022 por el PEGIP 2030 cómo *“los Presupuestos Generales de la CAE para 2022, están a la fecha pendientes de aprobación”*. Acerca de este extremo, añadiremos que la ausencia de la elemental información del origen de los fondos contemplados para ese ejercicio no permite (aun disponiendo del proyecto de ley de Presupuestos Generales de la CAE) concluir si se cuenta con las dotaciones presupuestarias necesarias para este ejercicio”. Asimismo, la Dirección de Presupuestos añade en relación a las anualidades de los ejercicios posteriores del plan –que- *“deberán ajustarse a los créditos presupuestarios que se asignen en los Presupuestos Generales de la CAE para cada uno de los ejercicios, de conformidad con las directrices presupuestarias anuales de elaboración de los Presupuestos Generales”* y que *“las necesidades presupuestarias que resulten de la aplicación del Plan no deben implicar, en ningún caso, compromisos presupuestarios, aspectos éstos que sólo se recogen en los Presupuestos Generales anuales; por lo tanto, las dotaciones económicas anuales destinadas a su ejecución y desarrollo deberán acomodarse a lo que establezcan las leyes de Presupuestos Generales de la CAE”*.

V. CONCLUSIONES

Procede reiterar la premisa de la naturaleza programática de este PEGIPGD 2030 lo que supone que, en todo caso, se verá sujeto a las efectivas disponibilidades presupuestarias que, efectivamente, vengán fijadas por las leyes de presupuestos generales de la CAE vigentes durante el periodo planificado.

De todo lo expuesto a lo largo del Informe debe destacarse la necesidad de que en el proceso de elaboración de este Plan, y de cualquier otro, se aborde incorporando una visión clara del proceso de identificación de los recursos que al ámbito planificado vayan a destinarse, dentro de las normas que rigen el régimen presupuestario de esta Administración, acogiendo en tal visión una perspectiva que alcance al conjunto de la Administración de la CAE más allá de la estricta que corresponde al Departamento promotor.

Por ello será en la efectiva materialización de las medidas e iniciativas que se recogen en este Plan, cuando a través de los correspondientes procedimientos y trámites que a la naturaleza de la medida o iniciativa correspondan cuando se verifique el cumplimiento de la normativa aplicable, incluida la previa constatación de existencia de crédito adecuado y suficiente en aquéllos que conlleven gasto presupuestario.

En Vitoria-Gasteiz, a 12 de noviembre de 2021

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

Fdo.: Iñaki Vaquero Manrique

CONTROL ECONÓMICO NORMATIVO

Vº Bº: FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

Fdo.: Javier Losa Ziganda

DIRECTOR DE LA OFICINA DE CONTROL
ECONÓMICO