

**INFORME 2/2021, DE 19 DE ENERO, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.****OBJETO: PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DEL DEPARTAMENTO DE CULTURA Y POLÍTICA LINGÜÍSTICA.****I.- ANTECEDENTES.**

De acuerdo con el artículo 14 del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y la modificación operada en el mismo por el Decreto 48/2020, de 28 de diciembre:

“Artículo 14. – Departamento de Cultura y Política Lingüística.

1.– Al Departamento de Cultura y Política Lingüística le corresponden las siguientes funciones y áreas de actuación:

- a) Política lingüística.
- b) Promoción del euskera.
- c) Patrimonio cultural.
- d) Gestión y protección del Patrimonio Histórico Artístico; museos, bibliotecas y archivos.
- e) Actividades artísticas y culturales y su promoción y difusión.
- f) Promoción de la actividad física.
- g) Deportes.
- h) Medios de comunicación social; concesión de emisoras y asignación de frecuencias.
- i) Dirigir, de acuerdo con las leyes y los reglamentos, las entidades del sector público adscritas o dependientes del departamento.
- j) Las demás facultades que le atribuyan las leyes y los reglamentos.



2.- Están adscritos a este departamento los organismos autónomos «Helduen Alfabetatze eta Berreuskalduntzerako Erakundea / Instituto de Alfabetización y Reeskaldunización de Adultos (HABE)», y «Biblioteca de Euskadi»; los entes públicos de derecho privado «Euskal Irrati Telebista / Radio Televisión Vasca (EITB)» y el «Instituto Vasco Etxepare Euskal Institutua / Basque Institute»; la sociedad pública «Euskadiko Orkestra, A.B. / Orquesta de Euskadi, S.A.»; y las fundaciones del sector público «Fundación Basque Team Fundazioa» y «Fundación Joven Orquesta de Euskal Herria–Euskal Herriko Gazte Orkestra Fundazioa».

El citado Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, señala en su Disposición Final Primera que *"Los Consejeros y las Consejeras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley de Gobierno, procederán, en su caso, a presentar al Lehendakari, para su aprobación, con anterioridad al 31 de diciembre de 2020, los proyectos de reglamentos orgánicos de sus respectivos Departamentos, que se adecuarán a los principios inspiradores y a los objetivos previstos en el Programa del Gobierno para cada una de las áreas de actuación asignadas a los mismos.*

Dichos reglamentos, seguirán los criterios organizativos de austeridad, aplanamiento de estructuras, agrupación de áreas funcionales con amplios contenidos, identificación de áreas funcionales staff no estructurales y el máximo aprovechamiento de las tecnologías de la información".

A tal fin se ha impulsado la elaboración del correspondiente proyecto de Decreto para el establecimiento de la estructura orgánica y funcional del Departamento de Cultura y Política Lingüística, que le permita ejercer las funciones que le corresponden respecto de las áreas asignadas en el artículo 14 transcrito.

Con fecha 22 de diciembre de 2020 se realiza por dicho Departamento solicitud para la elaboración de informe por esta Junta Asesora de Contratación Pública sobre el proyecto de Decreto.

En el expediente, tramitado a través de la aplicación informática para la tramitación electrónica de procedimientos Tramitagune, con la referencia DNCG_DEC_109004/20_11, constan los siguientes documentos de interés para este informe:



- Texto del proyecto de Decreto.
- Memoria relativa al mismo, suscrita por la Directora de Servicios.
- Informe jurídico del Departamento.

II.- COMPETENCIA.

El presente informe se emite por la Junta Asesora de Contratación Pública con carácter preceptivo, en virtud de lo establecido en el apartado 1 de la letra a) del artículo 27 del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, (en adelante Decreto 116/2016), por tratarse de una disposición de carácter general cuyo contenido incide, parcialmente, en aspectos del ámbito de la contratación pública y cuya aprobación compete al Consejo de Gobierno.

Por otro lado, y de acuerdo con la letra a) del apartado 2 del artículo 30 del Decreto 116/2016, la función consultiva de la Junta relativa a la regulación de estructuras orgánicas y funcionales corresponde a la Comisión Permanente.

En lo que atañe al alcance del informe, éste se limita a los aspectos del proyecto que afectan al régimen orgánico y jurídico de los contratos del sector público, ya que la competencia de esta Junta Asesora de Contratación Pública se refiere exclusivamente a las materias propias de la contratación pública. Así pues, se vienen a examinar los siguientes

III.- ASPECTOS RELACIONADOS CON EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN:

Se transcriben a continuación todos los recogidos en el proyecto, si bien se añade el artículo relativo a la estructura del Departamento, ya que como veremos la acusada diversificación de órganos de contratación que plantea requiere de examinar previamente los órganos que constituyen dicha estructura:

“Artículo 2.- Estructura.

Para el ejercicio de las competencias relativas a las funciones y áreas señaladas en el artículo anterior, el Departamento de Cultura y Política Lingüística se estructura en



los siguientes órganos:

1.- Órganos Centrales:

a) Consejera o Consejero de Cultura y Política Lingüística:

- a.1. – Dirección de Gabinete y Medios de Comunicación Social.
- a.2. – Dirección de Servicios.
- a.3. – Dirección de Actividad Física y Deporte.

b) Viceconsejería de Cultura:

- b.1. – Dirección de Patrimonio Cultural.
- b.2. – Dirección de Promoción de la Cultura.

c) Viceconsejería de Política Lingüística:

- c.1. – Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas.
- c.2. – Dirección de Promoción del euskera.
- c.3. – Dirección de Investigación Lingüística y Coordinación.

2.- Entidades del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

a) Administración Institucional: están adscritas al Departamento de Cultura y Política Lingüística las entidades de la Administración Institucional que a continuación se señalan:

- a.1. – El Organismo Autónomo Administrativo Instituto de Alfabetización y Reuskaldunización de Texto consolidado vigente Adultos (HABE) .
- a.2. – El Ente Público de Derecho Privado Radio Televisión Vasca y EITB Media, S.A.U de ella dependiente.
- a.3. – El Ente Público de Derecho Privado Instituto Vasco Etxepare Euskal Institutua / Basque Institute.
- a.4. – El Organismo Autónomo Administrativo Biblioteca de Euskadi.

b) Otras entidades del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi:

- b.1. – La Sociedad Pública Orquesta de Euskadi, S.A.
- b.2. – La Fundación BASQUE TEAM Fundazioa.
- b.3. – La Fundación Joven Orquesta de Euskal Herria.



3.- Órganos Colegiados:

- a) Consejo Vasco de la Cultura.
- b) Consejo Asesor del Euskera.
- c) Consejo Vasco del Deporte.
- d) Consejo de la CAPV de Patrimonio Cultural Vasco.
- e) Órgano Interinstitucional de Patrimonio Cultural Vasco.
- f) Consejo Asesor de Museos de Euskadi.
- g) Consejo Asesor de Bibliotecas de Euskadi.
- h) Comisión de valoración y selección de documentación (COVASAD) .
- i) Comité Vasco de Promoción Olímpica.
- j) Comité Vasco contra la Violencia en el Deporte.
- k) Comité Vasco de Justicia Deportiva.
- l) Comité Vasco de Deporte Universitario.
- m) Comisión de Seguimiento de Convalidaciones.
- n) Consejo Consultivo contra el Dopaje en el Deporte.
- ñ) Comité Vasco de Autorizaciones de Uso Terapéutico.

“Artículo 3. – Viceconsejerías.

1.- Bajo la dependencia de la Consejera o Consejero del Departamento, existirán en el Departamento de Cultura y Política Lingüística la Viceconsejería de Cultura y la Viceconsejería de Política Lingüística.

2.- Las Viceconsejeras o Viceconsejeros ostentarán en los ámbitos de actuación que respectivamente les vienen atribuidos las siguientes facultades:

[...]

h) Actuar como órganos de contratación en las materias propias de las áreas de actuación que tengan asignadas que no tengan el carácter de contratos menores conforme a la legislación vigente. No obstante, también actuarán como órganos de contratación en los contratos menores que excedan del ámbito de actuación de las direcciones que dependan directamente de ellas y se trate de materias propias de sus áreas de actuación.

[...]”



“Artículo 4. – Direcciones.

Al frente de cada una de las direcciones del Departamento de Cultura y Política Lingüística estará una Directora o Director que dependerá directa y orgánicamente del Viceconsejero o Viceconsejera correspondiente, salvo en el caso de las Direcciones de Gabinete y Medios de Comunicación Social, de Servicios y de Actividad Física y Deporte que dependerán de la Consejera o Consejero. Las Directoras o Directores desarrollarán con carácter general las siguientes funciones:

[...]

e) Autorizar el gasto de los contratos tipificados como menores en la legislación vigente en los expedientes correspondientes a sus áreas de actuación y, en general, actuar como órgano de contratación en dichos contratos.

[...]”

“Artículo 5. – La Consejera o Consejero de Cultura y Política Lingüística.

[...]

4.- La Consejera o Consejero será el órgano de contratación de aquellas materias que excedan del ámbito propio de alguna de las Viceconsejerías y no tengan el carácter de contratos menores conforme a la legislación vigente.

[...]”

“Artículo 8. – Dirección de Servicios.

1.- Además de las funciones genéricas atribuidas a las Directoras o Directores del Departamento en el artículo 4 de este Decreto, la Dirección de Servicios, bajo la dependencia de la Consejera o Consejero, desempeñará las funciones que a continuación se relacionan:

1.1. – En el ámbito de la gestión económica:

[...]



b) Realizar las actuaciones que requiera la gestión económica y presupuestaria del Departamento y su coordinación, así como su ejecución, seguimiento y evaluación, y autorizar los gastos del Departamento cuando no vengan atribuidos a otros órganos en este Decreto y sin perjuicio de las competencias del Consejo de Gobierno.

[...]

1.2. – En el ámbito de la asistencia jurídica, la Asesoría Jurídica adscrita a la Dirección de Servicios es el servicio administrativo de asesoramiento en derecho del Departamento que tiene el carácter de servicio común departamental y actúa con unidad de criterio en dicho ámbito, a la que le corresponde:

[...]

e) Tramitar los procedimientos sujetos a la legislación de contratos del sector público, salvo los contratos menores que tramiten las restantes direcciones departamentales, sin perjuicio de las competencias de la Comisión Central de Contratación y de las normativamente atribuidas a otros órganos. Asimismo, le corresponde asesorar a los órganos del Departamento sobre la legislación de contratos del sector público, sobre la correcta aplicación de dicha legislación en cualesquiera procedimientos regulados en la misma y sobre la ejecución de los contratos, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos.

[...]

1.4. – En cuanto órgano de gestión transversal del Departamento le corresponde, además:

[...]

d) Dirigir las actuaciones con las distintas unidades del Departamento relacionadas con la distribución física y el equipamiento de puestos de trabajo y las obras de reforma, sin perjuicio de las competencias asignadas en esta materia a otros departamentos de la Administración. Mantener las dependencias del Departamento, y administrar y conservar el patrimonio adscrito.



[...]

h) Actuar como órgano de contratación de aquellas materias que excedan del ámbito propio de alguna de las Viceconsejerías o Direcciones cuando, de conformidad con la legislación vigente, tengan el carácter de contratos menores.

[...]”

“Artículo 11. – Dirección de Patrimonio Cultural.

[...]

2.5. – Corresponde al Registro de la Propiedad Intelectual y Asesoría Jurídica de Patrimonio Cultural:

[...]

b) La certificación y demás formas de publicidad de los derechos, actos y contratos inscritos en el Registro de la Propiedad Intelectual.

[...]”

“Artículo 14 Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas.

[...]

2.- En tal sentido, la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas ejercerá las siguientes funciones:

a) Analizar y proponer medidas normativas para el desarrollo de la legislación relativa a la normalización del uso del euskara, así como también criterios lingüísticos generales en materia de contratación, publicaciones, actividades sujetas a autorización o concesión administrativa, subvenciones y ayudas.

[...]”



“DISPOSICIONES ADICIONAL SEGUNDA.– Encargos a medios propios. Los órganos de contratación del Departamento de Cultura y Política Lingüística serán también competentes, en las mismas condiciones, para el encargo de ejecución de obras y prestación de servicios en los términos previstos en el artículo 32 de la Ley 9/ 2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/ 23/ UE y 2014/ 24/ UE, de 26 de febrero de 2014.”

Una vez examinados todos estos párrafos, se estima conveniente una reflexión sobre la complejidad de los artículos transcritos, ya que la profusión de órganos de contratación y la distinción entre contratos menores y mayores dentro de ellos puede dificultar la planificación general de la contratación a la que viene obligando la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). El artículo 28 de la Ley, en su apartado 4, exige a todas las entidades del sector público la programación de la actividad de contratación pública en cada ejercicio presupuestario o en períodos plurianuales, y la puesta en conocimiento de su plan de contratación a través de un anuncio de información previa cuyo régimen se establece a su vez en el artículo 134.

Por su parte, el artículo 6 del Decreto 116/2016 de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi –en adelante, el Decreto 116/2016- dispone que *"En la Administración General serán órganos de contratación los titulares de los respectivos Departamentos que la integran [...] salvo previsión específica al respecto en los correspondientes Decretos de estructura orgánica y funcional [...]"*.

Si bien la potestad de autoorganización debe ser respetada, procede hacer notar que, una gran dispersión de órganos de contratación puede llevar a que involuntariamente se esté fraccionando en varios contratos aquellos que pudieran licitarse de manera conjunta, no con intención de eludir los procedimientos de publicidad recogidos en la Ley, sino por desconocimiento de lo que cada órgano de contratación esté tramitando.



A estos efectos, debe recordarse la Recomendación 1/2020, de 5 de marzo, de esta Junta, que, siguiendo la estela de la Ley, considera los contratos menores una excepción al régimen general de publicidad y libre concurrencia, por lo que hay que limitar su utilización, en favor de los contratos mayores tramitados por el procedimiento abierto –incluyendo el simplificado- y de los acuerdos marco.

La existencia de varios órganos de contratación, a veces, se ve impulsada por la gran cantidad y complejidad de los contratos a tramitar. No obstante, un estudio de los contratos formalizados por el Departamento de Cultura y Política Lingüística en los tres últimos años (muestra 937 contratos, de los que 880 son contratos menores, y de los restantes apenas media docena sujetos a regulación armonizada) invita a poner en marcha un sistema de coordinación que permita detectar qué contratos menores podrían agruparse para evitar el fraccionamiento que supone desgajar en varios menores un contrato mayor. Ello resulta sumamente complicado si hay dispersión de órganos de contratación, por lo que insistimos en la necesidad de replantearse la cantidad de órganos recogida en la propuesta de Decreto. Simplificación, eficiencia y eficacia suelen ir unidos.

Del mismo modo, reduciendo el número de órganos de contratación, que, a su vez, son los que deberían autorizar el gasto de las contrataciones, se evitarían dudas y contradicciones en relación a las competencias de cada órgano, ya que la única referencia del proyecto de Decreto en relación a la autorización del gasto se encuentra recogida al regular las distintas Direcciones, no apareciendo dicha competencia ni para las viceconsejerías ni para la Consejería o Consejero, cuando sin embargo sí se señala que pueden actuar como órgano de contratación.

Por lo demás, si nos atenemos a los párrafos transcritos del proyecto, y si no se modificase la configuración de órganos de contratación, modificación que en opinión de esta Junta sería deseable, interesa hacer las siguientes precisiones:

- Existe contradicción entre la letra h) del apartado 2 del artículo 3, la letra e) del artículo 4 y la letra h) del subapartado 4 del apartado 1 del artículo 8 en lo tocante a quién es el órgano de contratación en los contratos menores que atañen a varias Direcciones. Recordemos también que el órgano encargado de la autorización del gasto debe quedar claro en todos los casos.



- La referencia de la letra b) del subapartado 1 del apartado 1 del artículo 8 a la autorización de gasto y coordinación insistimos que podría modularse para asociarla, en el caso de la contratación, a los distintos órganos de contratación que se establezcan, que normalmente dado el volumen y características del Departamento, no deberían ser más de dos.

- En la letra e) del subapartado 2 del apartado 1 del artículo 8, a la problemática de la profusión de órganos de tramitación se une la de la variedad de direcciones tramitadoras de contratos. Esto no es nada aconsejable; la tramitación debería hacerse en una unidad al efecto, al menos la parte jurídico-administrativa. Por otro lado, la referencia a las "competencias de la Comisión Central de Contratación" no parece correcta, pues dicha Comisión no tiene funciones como tramitadora, sino como Mesa de Contratación, como indica el artículo 10 del Decreto 116/2016. Por último, la función asesora que prescribe el último inciso de esta letra e), deviene igualmente difícil si hay tantos órganos tramitadores y de contratación, y la frase final "sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos" queda vacía de contenido si no se indica si se refiere a que dicha atribución se haga por este Decreto, el recién mencionado 116/2016 o por otras normas, ya que habiéndose referido incluso a asesorar "sobre la correcta aplicación de dicha legislación en cualesquiera procedimientos regulados en la misma" (habla de la legislación de contratos), podría tratarse también de la labor que realizan esta Junta Asesora de Contratación Pública, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales, etc. La mención es muy inespecífica y estos dos órganos mencionados no asesoran sobre expedientes de contratación concretos (la Junta asesora sobre cuestiones generales y el OARC resuelve sobre la correcta aplicación de la legislación de contratos, pero no asesora).

- La letra d) del subapartado 4 del apartado 1 del mismo artículo parece acertada en cuanto a la atribución a la Dirección de Servicios de una serie de funciones transversales que, sin embargo, son precisamente algunas de las que suelen ser objeto de externalización. No tiene sentido, pues, que sea otro el órgano de contratación de dichas externalizaciones.



- La letra 11.2.5.b), al referirse a los contratos inscritos en el Registro de Propiedad Intelectual, quizá podría añadir el inciso "patrimoniales o no", ya que los contratos del sector público en muchas ocasiones contienen cláusulas de propiedad intelectual no sólo generales sino como condiciones específicas, y como tales pueden inscribirse en dicho Registro.
- Sin ser objeto de este informe, la letra j) del subapartado anterior debe matizarse en el sentido de indicar en qué materias y exactamente a quién de entre "el Registro de Propiedad Intelectual y Asesoría Jurídica de Patrimonio Cultural" corresponde la mediación y arbitraje que menciona.
- La letra a) del apartado 2 del artículo 14, al hablar de proponer "criterios lingüísticos generales en materia de contratación, publicaciones, actividades sujetas a autorización o concesión administrativa ..." debe recoger que dicha propuesta, en contratación del sector público, se hará siempre bajo informe preceptivo de la Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi (letra 27.b) del Decreto 116/2016 en relación con el artículo 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).
- La Disposición Adicional Segunda del proyecto de Decreto (véase que en cada Disposición Adicional o Transitoria aparece la nomenclatura "Disposiciones" en lugar de "Disposición") hace referencia a los encargos a medios propios (debería añadir "personificados", de acuerdo con la nomenclatura de la Ley de Contratos, a la que alude). Pues bien, establece para ellos el mismo régimen disperso de los órganos de contratación, y en las mismas condiciones, cuando aquí no tiene ningún sentido distinguir entre mayores y menores. Se sugiere atribuir la competencia de realización de encargos a un solo órgano o máximo dos del Departamento, por los mismos motivos de coordinación, simplificación, eficiencia y eficacia aludidos respecto a los contratos.



EKONOMIA ETA OGASUN SAILA
Kontratazio Publikoaren Aholku Batzordea

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y HACIENDA
Junta Asesora de Contratación Pública

Por lo expuesto, se emite **INFORME FAVORABLE** al proyecto de Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Cultura y Política Lingüística una vez se haya adaptado su contenido a las directrices y recomendaciones del presente informe.