

**INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS
DIGITALES**

Documento	IO-2023-043
Denominación	Anteproyecto de Ley de Transparencia de Euskadi

Elaborado:

Fdo.: Koldobike Uriarte Ruiz de Eguino

Responsable de Proyectos

Fecha: 31-07-2023

Aprobado:

Fdo.: Matxalen Lauzirika Jauregi

Directora de Atención a la Ciudadanía y Servicios
Digitales

Fecha: 31-07-2023

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 2/31

Propuesta

La Dirección de Gobierno Abierto del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, mediante transmisión electrónica, con entrada de 19 de julio de 2023 en la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales, solicita informe sobre el Anteproyecto de Ley de Transparencia de Euskadi.

El presente informe se emite de acuerdo con las funciones asignadas en el artículo 12 del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, que contempla en su apartado d) la función de *“Analizar y evaluar las actuaciones departamentales y los proyectos de disposiciones de carácter general en materia de la Gobernanza Pública Vasca, la estructuración interna, organización, y creación de entes institucionales y emitir informes preceptivos en dichas materias”*.

Análisis de la propuesta

En el preámbulo se recoge que la propuesta de este Anteproyecto de Ley responde a la necesidad, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de impulsar de forma integral la cultura del gobierno abierto, siguiendo estándares internacionales, basados en los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación ciudadana, aunque desde hace una década ya se estén impulsando desde las administraciones bien del nivel local, foral o desde la propia administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con ritmos y niveles diferentes, políticas, normas, planes y herramientas en este ámbito. Desde el 2018 Euskadi ya es miembro de la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto, en una apuesta interinstitucional del Gobierno Vasco, las 3 Diputaciones Forales y los Ayuntamientos de las 3 capitales, lo que conlleva el desarrollo de planes de acción con compromisos en este ámbito.

En dicho preámbulo se identifican como finalidades de esta Ley:

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 3/31

- Por una parte, el desarrollo de la legislación más específica sobre las principales herramientas gestoras para promover la transparencia: esto es, herramientas básicas para garantizar la publicidad activa mediante el establecimiento de mayores obligaciones de publicación, de plataformas y canales óptimos para su difusión, las condiciones de reutilización de la información, así como para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.; conformar un órgano de garantía del derecho de acceso a la información pública, conforme a lo establecido en la legislación básica, pero con mayores funciones que la actualmente otorgada a la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública
- Por otra parte, plasmar los instrumentos necesarios para poder culminar en otro sentido más amplio el concepto de transparencia, esto es, para acabar de implantar en nuestro ámbito y en el conjunto del sector público vasco el nuevo sistema de protección de las personas que informen sobre infracciones y de lucha contra la corrupción.

El anteproyecto de ley consta de 85 artículos estructurados en 5 Títulos, de una disposición transitoria, y una disposición final.

El Título I recoge los fines, principios, derechos y obligaciones, así como el ámbito de aplicación de la ley, recogándose textualmente lo siguiente: “...*determinación del ámbito de aplicación de la ley, respecto al que se distinguen las dos grandes facetas relativas a las normas específicas sobre transparencia y sus manifestaciones en cuanto a la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública; y en segundo lugar, la faceta relativa a la implantación del sistema europeo de protección de los informantes y de lucha contra la corrupción*”.

El Título II sigue el esquema de la legislación básica específica en la materia de transparencia y desarrolla en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi el contenido esencial de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), recogiendo en el primer capítulo lo relativo a la publicidad activa, en el segundo, el derecho de acceso a la información pública, en el tercero la planificación y la coordinación interna que permita cohesionar la acción pública en la CAE, y en el cuarto, el régimen sancionador, que afectará singularmente al cumplimiento de obligaciones en materia de publicidad activa y acceso a la información pública.

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 4/31

El Título III recoge, como expresión de rendición social de cuentas, la elaboración del Programa de Gobierno con el fin de proyectar en el tiempo la acción de gobierno, socializarla y establecer las bases de su compromiso y responsabilidad ante la ciudadanía.

El Título IV desarrolla las condiciones y garantías básicas de la participación ciudadana y los procesos participativos, se introduce la figura del derecho a promover iniciativas reglamentarias ciudadanas, siguiendo el esquema y aprovechando las garantías ya previstas actualmente para la iniciativa legislativa ciudadana. Se crea también el Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía y de grupos representativos de intereses diversos de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El Título V se dedica a la creación de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena, como órgano de garantía de la transparencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y además, como máxima autoridad pública que culmina en Euskadi el llamado canal externo de recepción de los informantes o alertadores, conforme a lo establecido en la ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre las infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. Se configura con el perfil de Autoridad Independiente que reguló la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

Valoración

Analizado el anteproyecto de ley, procede señalar lo siguiente:

En primer lugar, en lo que se refiere al contenido del preámbulo, si bien expresa con completitud el devenir de las distintas apuestas que se han venido realizando en materia reglamentaria así como en políticas y medidas de impulso al gobierno abierto, sin embargo, en los párrafos en los que se define la finalidad de la ley (*Sobre la base singular, pero de amplio espectro, que proyecta la transparencia, la ley presenta una cierta pluralidad de objetivos y fines que pueden resumirse en dos versiones principales.(...) Por un lado, tenemos el desarrollo de la legislación más específica sobre las principales herramientas gestoras para promover la transparencia. (...) Por otro lado, tenemos en esta ley la oportunidad de plasmar los instrumentos necesarios para poder culminar en otro sentido más amplio el concepto de transparencia, esto es, para acabar de implantar en nuestro ámbito y en el conjunto del sector público vasco el nuevo*

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 5/31

sistema de protección de las personas que informen sobre infracciones y de lucha contra la corrupción.), tan solo se hace referencia al impulso de la transparencia, así como a la regulación del canal externo del sistema de información y protección de las personas que informen sobre infracciones y de lucha contra la corrupción.

En el caso del Título III (rendición de cuentas a través del Programa de Gobierno) puede entenderse incluido en la finalidad de la transparencia, sin embargo, no ocurre lo mismo con el Título IV dedicado a reconocer derechos y regular herramientas de participación ciudadana.

Lo mismo ocurre en el párrafo que sintetiza en el preámbulo el contenido del Título I, haciéndose de nuevo única referencia a los dos ámbitos de aplicación de la Ley: la transparencia y la regulación del canal externo del sistema de información y protección de las personas que informen sobre infracciones y de lucha contra la corrupción. “(...) *ámbito de aplicación de la ley, respecto al que se distinguen las dos grandes facetas relativas a las normas específicas sobre transparencia y sus manifestaciones en cuanto a la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública; y en segundo lugar, la faceta relativa a la implantación del sistema europeo de protección de los informantes y de lucha contra la corrupción.*”

Como se recoge en el preámbulo “*cuando los niveles reales de transparencia son elevados, es cuando se contribuye a una mejor y más próspera participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y, en definitiva, es cuando, podemos esperar una anhelada regeneración democrática y consecuencias finalmente positivas en la eficacia, eficiencia y en el propio crecimiento económico del País*”. Es por ello que la transparencia y la rendición de cuentas están precisamente al servicio de la finalidad última que es el derecho de la ciudadanía a la participación en los asuntos públicos expresamente contenido en la Constitución al que se dedica el Título IV del anteproyecto de ley y al que debería hacerse referencia tanto en la finalidad de la ley como en su ámbito de aplicación.

Por último, indicar la conveniencia de realizar alguna corrección en el conjunto del texto articulado para el uso no sexista del lenguaje (ciudadanos, empleados públicos, solicitante...) y la utilización de mayúsculas para referenciar las leyes recogidas en este preámbulo (ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 6/31

corrupción; ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco).

TÍTULO I.- DISPOSICIONES GENERALES

El artículo 1 recoge el objeto de la ley y el artículo 2 la finalidad, incorporando en ella los 4 ámbitos de regulación: la publicidad activa, el derecho de acceso a la información pública, la participación ciudadana y la protección de la persona informante sobre infracciones normativas. Únicamente debemos indicar la conveniencia de referirse a “persona informante” en lugar de “*el informante*”, como se ha realizado en el recientemente aprobado Decreto 89/2023, de 13 de junio, de creación del Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes en el marco del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuidando así el uso no sexista del lenguaje.

El artículo 3 recoge los principios generales de funcionamiento y de interacción con la ciudadanía. En su apartado 2 se determina lo siguiente: “*En ejecución de este principio rector de su funcionamiento, además de los contenidos en la normativa de general aplicación al conjunto de las Administraciones Públicas, le resultarán de aplicación los principios de funcionamiento e interacción con la ciudadanía previstos en la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco*”. Pues bien, en el artículo 5 de dicha Ley se recogen lo que se denominan principios de actuación (de servicio, de legalidad, de coherencia, de solidaridad, eficiencia, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, transparencia en su gestión, lealtad institucional, colaboración interadministrativa y en el artículo 11 los principios de organización y de funcionamiento (jerarquía, economía y adecuada asignación de medios, simplicidad y claridad de la organización, subsidiariedad en la ejecución y adaptabilidad de la estructura, transparencia, legalidad, objetividad, transparencia, publicidad, eficacia y eficiencia...). Sería conveniente por claridad normativa, identificar si dichos principios de aplicación son ambos (de actuación y de organización y de funcionamiento) o únicamente lo que se denominan principios de actuación.

También resultaría conveniente, en lo que se refiere al cuarto ámbito de aplicación (la protección de la persona informante sobre infracciones normativas), por su especificidad, la remisión a la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, en lo relacionado con el principio de integridad institucional, esto es, el

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 7/31

principio por el que se fortalece la cultura de la información como mecanismo para prevenir y detectar amenazas al interés público (artículo 1.2), o en su caso, incorporarlo como principio en su Título específico.

El artículo 4 incorpora algunas definiciones sobre transparencia y el artículo 5 los compromisos generales de transparencia, entre los que se incluye, un compromiso novedoso y necesario, que viene siendo propuesto en los balances de transparencia que anualmente se realizan en el Gobierno Vasco, esto es, la promoción de la cultura de la transparencia entre la ciudadanía y entre los diferentes sectores sociales, a fin de favorecer el ejercicio del derecho de acceso a la información, impulsar la rendición de cuentas y la creación de valor añadido por medio de la reutilización de la información, así como patrocinar la asunción del principio de transparencia por parte de las entidades privadas.

El artículo 6 desarrolla los derechos y obligaciones de la ciudadanía en materia de transparencia y el artículo 7 la debida protección de los datos de carácter personal.

En el artículo 8 se establece el ámbito material y personal de aplicación de las normas de transparencia, diferenciando las que resultan de aplicación al sector público de la CAE, al sector público vasco, a las entidades locales de la CAE, y a otras entidades como: los partidos políticos; las organizaciones sindicales y organizaciones empresariales que desarrollan su actividad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi; las entidades privadas que reciben subvenciones; los centros de educación y sanitarios concertados; las personas y entidades inscritas en el Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía; los grupos de presión o grupos de interés que, desarrollando su actividad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, estén inscritos en el Registro de grupos de interés de la Comunidad Autónoma de Euskadi o en aquellos otros registros de participación y colaboración que funcionen de manera coordinada con aquél; todas las personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas por cuenta o en nombre de los sujetos públicos anteriores, así como las corporaciones de derecho público, en lo relativo a sus actividades sujetas a derecho administrativo.

El artículo 9 establece el Ámbito material y personal de aplicación de la regulación referida a la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, señalando a la Autoridad Vasca de Transparencia que se

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 8/31

contempla en el Título V como la Autoridad Independiente de Protección del Informante que es competente para la tramitación, a través del canal externo, de las informaciones que afecten a todos los integrantes del Sector Público Vasco así como a las entidades que formen parte del sector privado, cuando el incumplimiento comunicado se circunscriba al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Convendría incorporar en el ámbito de aplicación del Título IV, todo lo regulado en el ámbito de la participación ciudadana. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 14 de diciembre de 2017, lo define como “una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo”. La transparencia es un principio de la actuación administrativa reconocido en el ordenamiento jurídico, que se configura, además, como una exigencia vinculada al buen gobierno y a la buena administración. Pero ha de diferenciarse claramente de la participación ciudadana en los asuntos públicos, que, como se ha recogido anteriormente, está ampliamente reconocida en la Constitución artículos 9.2 y 23. La participación ciudadana constituye uno de los pilares de todo Gobierno abierto y es objeto de debate y propuestas de mejora también a nivel internacional. . Ya en 2001 el libro blanco de la Gobernanza Europea definía unos principios esenciales para la instauración de una gobernanza más democrática: la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.

TÍTULO II – TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA

CAPÍTULO I – PUBLICIDAD ACTIVA

El artículo 10 recoge los principios rectores de la publicidad activa. En el apartado b) se recoge el *Principio de utilidad: La información pública que se suministre, siempre que sea posible, ha de ser adecuada al cumplimiento de los fines para los que se solicite*. Esta redacción induce a error puesto que al hablar de publicidad activa se hace referencia a la publicación proactiva de información y no a la petición de información que ha de suministrarse a quien la solicite para una determinada finalidad. Quizás debiera redactarse de otro modo, por ejemplo, “la información pública que se exponga, siempre que sea posible, se adecuará a la finalidad de la rendición de cuentas sobre la materia de que se trate”.

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 9/31

El artículo 11 versa sobre las obligaciones en materia de publicidad activa y el artículo 12 sobre el Control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, otorgando a la Autoridad Vasca de Transparencia la postestad del seguimiento del cumplimiento de estas obligaciones y de dictar resoluciones en las que se establezcan las medidas que sea necesario adoptar para el cese del incumplimiento y el inicio de las actuaciones disciplinarias que procedan.

En el artículo 13 se establece el Portal de Transparencia para la Administración General e Institucional de la CAE, como el lugar donde se publicará la información de obligada publicidad activa, cuyos requerimientos técnicos y organizativos se desarrollarán reglamentariamente. Así mismo se establece la posibilidad de colaboración interadministrativa con las administraciones locales y demás entidades y sujetos incluidos en el ámbito de la aplicación de esta ley para el acceso desde este Portal de Transparencia a sus portales o páginas web donde deberán publicar su información.

En el artículo 14 se recogen los ámbitos sobre los que resulta obligada su publicación, esto es,

- Información institucional y organizativa
- Información sobre planificación y evaluación
- Información de relevancia jurídica
- Información sobre la actividad administrativa con incidencia económica
- Información sobre contratos
- Información sobre la actividad pública
- Información económica, presupuestaria y patrimonial
- Información de interés general

En el artículo 15 se concreta la información institucional y organizativa que ha de publicarse, que prácticamente es la recogida en la legislación básica de aplicación (LTAIBG), salvo concreciones como la ubicación física de sus sedes, los horarios de atención al público así como teléfono y direcciones electrónicas para la interacción. Todo ello, actualmente ya está publicado.

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 10/31

Sería recomendable incorporar nuevos requerimiento como por ejemplo, la publicación de: la participación de los responsables de las diferentes entidades en consejos de administración de otras entidades públicas o en órganos colegiados de distinta naturaleza; la relación actualizada de los puestos de trabajo o documentos equivalentes; los miembros de los órganos de representación del personal y el número de liberados sindicales así como el cómputo de horas empleadas y sus costes asociados; la relación de los organismos autónomos, entes públicos de derecho privado, empresas públicas y demás entidades de derecho público a ellas vinculadas o dependientes, así como las fundaciones del sector público y los consorcios adscritos, con indicación de su régimen jurídico, económico, patrimonial, de recursos humanos y de contratación; la relación de órganos colegiados adscritos, las normas por las que se rigen, así como los extractos de sus acuerdos; la relación de otros órganos colegiados en los que tenga participación, con independencia de la Administración a que estén adscritos etc... Son elementos todos ellos vinculados a la rendición de cuentas y que permiten conocer la conformación institucional y organizativa del Sector Público de la CAE. Gran parte de esta información ya se encuentra publicada.

Por último, respecto a la obligación de publicación de información en un título referido únicamente a la publicidad activa: “*1. Los sujetos que conforme a lo establecido en esta ley están obligados a suministrar información, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, publicarán la relativa a las funciones que...*” se confunde la obligación de publicar de los sujetos obligados a hacerlo con la de aquellos otros que prestan servicios o ejercen potestades públicas que están obligadas a suministrar información a la Administración a la que se encuentran vinculadas, tal y como se recoge en el artículo 4 de la LTAIBG, precisamente titulado “*Obligación de suministrar información*”. Esta aportación afectaría también al artículo 17, 18, 19 y 20.

En el artículo 16, se incorpora la obligación de publicación de determinada información sobre planificación y evaluación, tal y como se regula en la LTAIBG, incorporando una concreción sobre la periodicidad de actualización de la información. No obstante debiera incorporarse, como se hace constar en el título de este artículo (“*Información sobre planificación y evaluación*”) la parte de evaluación que regula con carácter de básico la LTAIBG, esto es, “*Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en la que se determine por cada Administración competente.*”

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 11/31

En este ámbito también sería de interés público el que se estableciera la obligación de publicación del catálogo de servicios prestados o cualquier información para valorar el grado de cumplimiento y de calidad de los servicios públicos de su competencia, así como el procedimiento para presentar quejas o sugerencias sobre el funcionamiento de los mismos mediante un procedimiento sencillo. Este contenido se encuentra en este anteproyecto de ley en el artículo 20.3 (*Información sobre la actividad pública*), si bien podría insertarse en este contenido, por su vínculo con la planificación y la evaluación.

En el caso de los planes estratégicos que conforman el Plan de Gobierno que se regula en el artículo 50, sería conveniente que se incorporara sobre ellos una mención en este artículo, indicando que deberán ofrecerse en versiones en lenguaje claro de forma que resulten comprensibles por la ciudadanía.

En el artículo 17 se recogen los contenidos de obligada publicación en lo que se refiere a la información de relevancia jurídica.

En su apartado c) se recoge: *Los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones de carácter general cuya iniciativa les corresponda, en el momento de la solicitud de los dictámenes a los órganos consultivos o, si éstos no fueran preceptivos, en el momento de su aprobación inicial y final. Se publicarán los documentos que deban ser sometidos al trámite de información o exposición pública, así como la memoria de impacto normativo.*

Aquí no se incorpora nada nuevo con respecto a la legislación básica, y, quizás debiera ampliarse a mayor contenido, tal y como se viene publicando en la actualidad, y que se recogió en la última proposición de ley que se tramitó en la pasada legislatura: *Se publicarán los documentos que deban ser sometidos al trámite de información o exposición pública, así como las memorias e informes preceptivos que conformen el expediente y, en particular, la evaluación de impacto, la memoria sucinta de todo el procedimiento y la memoria económica, así como toda aquella documentación preceptiva que la legislación sectorial determine.*

También resultaría de utilidad pública la publicación del Plan anual normativo que contempla la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, aunque ya sea objeto de obligada publicidad en la sede electrónica y en el BOPV, por su relación con las posibles iniciativas legislativas o normativas populares.

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 12/31

Cabría también incluir la publicación, como se viene haciendo, de los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi y de los demás órganos consultivos, así como de los acuerdos de la Comisión de ética pública, que también se encuentran publicados.

En el artículo 18 se recoge la información de obligada publicidad en cuanto a la actividad administrativa con incidencia económica: subvenciones, convenios, encomiendas de gestión, retribuciones e indemnizaciones de altos cargos y resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos, así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos, consistente fundamentalmente en lo establecido en la LTAIBG. Se añade en el caso de las subvenciones la *información estadística sobre el importe global de las subvenciones, con desglose de las concedidas bien por el procedimiento de concurso como por concesión directa, así como sobre el volumen porcentual que supone cada uno respecto del presupuesto global de las subvenciones*, que tiene mucho interés desde la perspectiva de la rendición de cuentas.

Otras leyes de transparencia han incorporado en este ámbito obligaciones de publicación del plazo medio de pago a a beneficiarios de ayudas y subvenciones y las asignaciones a partidos políticos, información esta última que ya se viene publicando.

También resulta de gran interés, y así se ha venido publicando en gran parte, información precisa sobre cada una de las obras más importantes de infraestructuras que están en curso (objeto de la obra; contratista/s responsable/s; importe de las adjudicaciones, plazos de ejecución, fechas de inicio y de finalización y prórrogas habidas; modificaciones, reformados y complementarios de los proyectos de las obras; e informes, comunicados y notas de prensa sobre su seguimiento en la ejecución).

El artículo 19 establece las obligaciones de publicación en el ámbito de la contratación pública, centradas fundamentalmente en las obligaciones que establece la LTAIBG. Una de las novedades introducidas, y que se considera de gran valor publico como rendición de cuentas, es la publicación en los cuatro últimos años de los porcentajes que se reciben por cada modalidad de contratación por parte de cada una de las empresas que contrata con el sector público de la CAE

Otras leyes de transparencia han incorporado en este ámbito obligaciones de publicación de la composición y las actas y resolución de adjudicación de las mesas de

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 13/31

contratación (éstas últimas ya se vienen publicando) así como el dato del periodo medio de pago a proveedores, que también se viene publicando.

Dada la complejidad de los procesos de contratación, también resultaría de utilidad la publicación de las preguntas y respuestas más frecuentes en las consultas en materia de contratación.

El artículo 20 establece las obligaciones de publicación sobre la actividad pública, esto es, los acuerdos del Consejo de Gobierno o los acuerdos de los órganos de gobierno o administración de las entidades que conforman el sector público de la CAE, los eventos públicos que conforman la agenda institucional de altos cargos y personal directivo, las cartas de servicio y su grado de cumplimiento y el buzón de quejas y sugerencias para denunciar incumplimiento de los servicios o prestaciones mediante procedimiento ágil. Quizás estos dos últimos contenidos (cartas de servicio y su grado de cumplimiento, y el buzón de quejas por incumplimiento de servicios) tengan mejor enclave en el artículo 16 dentro de planificación y evaluación, dejando en este artículo 20 los actos institucionales de mayor rango como son los Acuerdos del Consejo de Gobierno o órganos de gobierno de los entes institucionales, así como su agenda institucional.

El artículo 21 recoge la información económica, presupuestaria y patrimonial, en la que únicamente figuran los contenidos establecidos en la legislación básica de aplicación LTAIBG. Quizás éste sería el lugar para albergar el contenido de obligatoria publicidad recogido en el artículo 6.3 de la LTAIBG, que es la relación de bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.

Actualmente se viene publicando abundante información en materia económica, que no se ha recogido en el texto de este anteproyecto de ley, como son: los ingresos fiscales por habitante y de gasto no financiero por habitante; el coste efectivo de los servicios (financiados por tasas, de salud, de seguridad, de transporte, de educación...), la inversión por habitante, el coste y número de representantes sindicales, la asignación a partidos políticos y su evolución, la evolución histórica de la deuda...

El presupuesto es una información de clara dificultad de comprensión por parte de la ciudadanía, por ello, en muchas leyes de transparencia se incorpora además la obligación de publicar el presupuesto en clave ciudadana donde se pueda visualizar el destino del herario público a las diferentes políticas y servicios, y conceptos de gasto, así como su real ejecución.

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 14/31

El artículo 22 recoge las obligaciones de publicación sobre información de interés general, en el que se contemplan amplios contenidos genéricos, además de los canales de atención a la ciudadanía y para la participación ciudadana, el procedimiento para la presentación de quejas y reclamaciones sobre el funcionamiento del servicio, el número de reclamaciones presentadas y el número o proporción de las aceptadas o resueltas a favor de los interesados.

Quizás, en la actualidad, debieran incorporarse algunos contenidos más concretos vinculados con retos y desafíos nuevos y que resultan de interés para la generación de valor público, como son, por ejemplo, y para fomentar la sociedad del conocimiento, la publicación de los resultados de proyectos de investigación financiados con fondos públicos, en formatos de acceso abierto, sin perjuicio de los derechos que sobre los resultados de la actividad de investigación, desarrollo, tecnología e innovación sean susceptibles de protección. También la publicación de la relación de políticas, programas o servicios de acceso a la salud, la educación, el empleo, la vivienda...en los que se esté utilizando software basado en la inteligencia artificial, como los algoritmos o funcionalidades de aprendizaje automático, y su uso tenga un carácter masivo y de alto impacto social, junto con una explicación sobre su funcionamiento.

También cabría referenciarse aquí la información que se recoge en el artículo 51, que permite cumplir con el objetivo de una rendición social de cuentas.

De modo general, sobre la publicidad activa, y con la experiencia de la cantidad de información publicada en los últimos años y de las dificultades para su acceso, control y seguimiento, se propone que se incorpore como de obligada publicidad un Catálogo de información pública. En este catálogo se debería recoger, como mínimo, el contenido o información a publicar, el órgano o unidad responsable de cada contenido atendiendo, en especial, a un criterio de competencia material, y la frecuencia de revisión y, en su caso, de actualización. También convendría que figurara la fecha desde la que se mantiene publicado el histórico de la información. Esto ayudaría al seguimiento de las obligaciones de publicidad activa así como de sus responsables.

El artículo 23, incorpora las acciones necesarias para una apertura de los datos públicos de forma reutilizable con pleno respeto a las restricciones de privacidad, seguridad o propiedad.

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 15/31

Quizás, se echa de menos, el que se prevea un requisito en el diseño de las bases de datos, y es que cada uno de los registros que sea susceptible de ser territorializado sea georreferenciado o geolocalizado, lo que otorga un gran valor a la información para muchos análisis de gran utilidad.

También, y tras la experiencia que ya se ha desarrollado en ello en los últimos años, sería útil que figurara el que se promoverá la puesta a disposición de datos dinámicos para su reutilización inmediatamente después de su recopilación, a través de APIs o interfaz de programación de aplicaciones, y, cuando proceda, en forma de descarga masiva.

Capítulo II – ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El artículo 24, regula el derecho de acceso a la información pública que tiene toda persona, física o jurídica, mediante solicitud previa y sin más limitaciones que las establecidas en la ley. Si bien ello no implica una limitación de edad para el acceso, algunas leyes autonómicas han establecido el que pueda ejercerse a partir de 16 años, e incluso, a partir de los 14 años.

El artículo 25 recoge los derechos de la persona solicitante de la información y el artículo 26 las obligaciones de las personas que acceden a la información pública.

El artículo 27 prevé las modalidades de acceso. En el apartado 3 a) se aborda el caso de que la información se encuentre ya publicada, y sirva únicamente poner esta circunstancia en su conocimiento. Pues bien, la experiencia ha venido demostrando que responder de modo genérico indicando que ya está la información publicada en la web, es por una parte, una mala respuesta a quien tiene una limitación de acceso electrónico a la información -por lo que debiera indicarse que ello no sería posible en ese caso- y también lo es cuando se realiza de modo tan genérico sin indicar concretamente el enlace que accede a la información y, dentro de éste, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, llevando de forma inequívoca y rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas. Por lo que se propone que se matice en dicho sentido.

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 16/31

El artículo 28 establece el principio de gratuidad y la posibilidad de establecimiento de un coste debido a la transposición a un formato diferente del original en el que se contenga la información.

El artículo 29 establece los límites al derecho de acceso a la información pública. En él se reproducen alguno de los límites del artículo 14 de la LTAIBG, y se obvian otros. No se mencionan los límites vinculados con el perjuicio que pudiera causarse a la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores y la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales administrativos o disciplinarios, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial y la protección al medio ambiente.

Sin embargo, en lo que se refiere a la protección de datos personales, y a pesar de que luego se dedica un artículo completo (el 31) a este límite, se añade como límite también *“la vida privada y los intereses particulares legítimos, conforme a lo dispuesto en esta Ley respecto a la relación entre el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales”*.

Para una mejor comprensión de los límites que afectan a este derecho, deberían reproducirse íntegramente los establecidos en la LTAIBG, límites que de forma habitual son aludidos en las resoluciones de respuesta a las solicitudes de acceso y rebatidos en las reclamaciones que se cursan ante los órganos de garantía de la transparencia.

Por otra parte, resulta poco procedente insistir en el límite de *la vida privada y los intereses particulares legítimos*, algo que ya se aborda de modo suficiente en el artículo 31.4 cuando se establece *que se denegará el acceso cuando se considere que concurren circunstancias especiales en el caso concreto que hacen prevalecer la protección de los datos personales sobre el interés público en la divulgación de la información, o que debe preservarse el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen*.

Por último, se reproduce el contenido que figura en el apartado 3 de este artículo 14 de la LTAIBG, que es la obligación de publicar las resoluciones que se dicten limitando o denegando el derecho de acceso a la información pública, previa disociación de los

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 17/31

datos de carácter personal y una vez notificadas a las personas interesadas. Dado que se vienen publicando todas las resoluciones, no solo las que limitan el acceso, y ello en coherencia con orientaciones de organismos internacionales, se entiende que debiera incorporarse este precepto al anteproyecto de ley.

El artículo 30 establece que si la información está afectada por alguno de los límites establecidos, siempre que sea posible, se dará acceso parcial, omitiendo la parte afectada por la limitación, salvo que de ello resulte una información distorsionada, equívoca o sin sentido, indicando a la persona solicitante qué parte de la información ha sido omitida.

El artículo 31 en su apartado 2, referido a la información que contenga datos especialmente protegidos, se obvia un elemento que figura en la LTAIBG, y es la excepción si dicho afectado hubiera hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso, y debiera incorporarse al anteproyecto.

El apartado 4, en la redacción propuesta, resulta contradictorio con lo establecido en la LTAIBG.” *En cualquier caso, se denegará el acceso cuando se considere que concurren circunstancias especiales en el caso concreto que hacen prevalecer la protección de los datos personales sobre el interés público en la divulgación de la información, o que debe preservarse el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen*”. En la LTAIBG, en el apartados 3 del artículo 15 dedicado a la protección de datos personales, precisamente se incide en la aplicación con carácter general del acceso, cuando la información no contiene datos especialmente protegidos, si bien previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, y además se establecen los criterios para dicha ponderación. En el texto que se propone en el anteproyecto, parece perder importancia esta prevalencia con carácter general del derecho de acceso a la información pública, obviando la necesaria ponderación cuando concurren datos personales no especialmente protegidos.

El artículo 32 determina los órganos competentes para la tramitación y resolución de las solicitudes de acceso a la información pública, siendo, en el ámbito de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma, cada persona titular de los centros

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 18/31

directivos en virtud de su condición de responsables funcionales de la información solicitada.

Ello modifica el modelo organizativo existente actualmente, ya que las solicitudes se gestionan de forma centralizada desde cada uno de los Departamentos a los que cada ente se encuentra adscrito. Esta desconcentración, puede resultar efectiva, si bien deberá establecerse por cada entidad la existencia de un procedimiento administrativo debidamente instrumentalizado que garantice la respuesta efectiva y el conocimiento del derecho a la impugnación mediante reclamación ante el órgano de garantía de la Transparencia (Autoridad Vasca de Transparencia) o el recurso contencioso-contencioso administrativo previstos en la sección tercera del Capítulo III de la LTAIBG.

El artículo 33 en su apartado 2 establece el procedimiento que *“con el fin de garantizar y facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, deberán omitirse todas aquellas exigencias y requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo, sobre todo en cuanto a la identificación y firma de las personas interesadas en el procedimiento”*. Debiera especificarse si con ello se está optando por la posibilidad de solicitudes anónimas y por la eliminación del requisito en el canal electrónico de la firma auténtica, como ya tienen instaurado en otras comunidades autónomas. No obstante ello resulta contradictorio con lo establecido en el artículo 34, apartado 2 cuando se determina lo siguiente: *“La solicitud podrá ser realizada por cualquier medio, y deberá indicar como mínimo los siguientes extremos: a) Identidad de la persona solicitante”*.

El artículo 35 recoge las causas de inadmisión. En su apartado c) se incorpora la siguiente causa: *“c) Cuando se refiera a comunicaciones internas de carácter auxiliar o de apoyo, como las contenidas en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones o informes internos o entre órganos o entidades administrativas que carecen de relevancia o interés público. Los informes preceptivos no tendrán esta consideración de carácter auxiliar o de apoyo que baste para justificar la inadmisión de la solicitud por esta causa”*. Para mayor aclaración se propone que se añada a la característica de carecer de relevancia o interés público, el no obedecer a la finalidad de la LTAIBG (que es la rendición de cuentas y la posibilidad de conocer para poder participar en la generación de valor público). Por otra parte, expresar únicamente que son los informes preceptivos los que no tienen carácter de información auxiliar es restringir mucho la excepción, por lo que se propone una redacción, como han realizado

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 19/31

otras normas de transparencia, de este tipo “No podrán considerarse como información de carácter auxiliar o de apoyo los informes jurídicos, técnicos, económicos y de otro orden, que formen parte del expediente o que guarden relación con las resoluciones y otros actos administrativos”.

En el apartado d) se recoge otra causa de inadmisión que es: d) *Cuando se refiera a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración compleja. La solicitud de información a obtener previo tratamiento informatizado de uso corriente no se considerará reelaboración de la información que justifique su inadmisión.* Dada la frecuencia de la alegación de esta causa para inadmitir, ya se han dictado criterios por los órganos de transparencia que concretan la acción de reelaboración compleja, en una pretensión que resulte abusiva basándose en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, elementos éstos que han de identificarse en la correspondiente resolución motivada de inadmisión.

Dada también la circunstancia de utilización de modo frecuente de este derecho para otras finalidades como son las consultas jurídicas, la petición de certificados, informes o dictámenes, convendría hacerlo constar como causa de inadmisión, ya que irían por la legislación general del procedimiento administrativo o por las leyes sectoriales que correspondan.

El artículo 37 versa sobre la resolución de las solicitudes determinándose el plazo de un mes para su resolución, ampliable a 15 días más en caso de información compleja, y el silencio administrativo con carácter desestimatorio. Se valora positivamente la propuesta que mejora la legislación básica en cuanto a la ampliación del plazo para resolver en los casos de información compleja, determinándose únicamente 15 días más, en lugar de un mes más para resolver.

En el artículo 38, que trata de la formalización del acceso y entrega de la información, podría incluirse, como lo hacen otras leyes de transparencia, lo siguiente: En caso de que la negativa a facilitar la información esté fundada en la existencia de derechos de propiedad intelectual o industrial de terceros, se incluirá la referencia a la persona física o jurídica titular de los derechos cuando esta sea conocida o, alternatively, al cedente del que se haya obtenido la información solicitada.

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 20/31

El artículo 40 regula la Reclamación potestativa ante la Autoridad Vasca de Transparencia. En el apartado 2 e), se prevé que “las resoluciones que se dicten, una vez se hayan notificado a los interesados, se publicarán en la página web de la Autoridad Vasca de Transparencia, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieren”, tal y como establece la LTAIBG. Sin embargo no figura, como se hace en la legislación básica su comunicación al Defensor del Pueblo, lo que se ha venido realizando también, en este caso al Ararteko, en aplicación del artículo 4.2 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública: *“El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada. Las resoluciones que se dicten se notificarán al recurrente, a las personas interesadas y, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, se publicarán por medios electrónicos y se comunicarán al Ararteko”*.

En este artículo 40 apartado 3 se introduce, en el supuesto de que la resolución de la reclamación fuera estimatoria, la obligación de que la entidad afectada le comunique las actuaciones llevadas a cabo para el cumplimiento de la resolución y, si no cumpliera la resolución en el plazo establecido, la persona interesada podrá comunicarlo a la Autoridad Vasca de Transparencia para que esta requiera su cumplimiento. Con esta potestad no cuenta actualmente la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, y resulta de gran interés para lograr el cumplimiento de sus resoluciones. También se prevé lo siguiente, potestad actualmente inexistente: *“5. La desatención de los requerimientos que efectúe la Autoridad Vasca de Transparencia para el cumplimiento de las resoluciones en materia de acceso a la información podrá dar lugar a la exigencia de responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en esta ley. 6. La Autoridad Vasca de Transparencia podrá instar la incoación del procedimiento sancionador de acuerdo con lo previsto en esta ley”*.

El artículo 41, regula la posibilidad de actuar mediante un procedimiento de mediación, como han regulado otras comunidades autónomas y que resulta altamente positivo para casos de cierta complejidad e intereses contrapuestos.

Capítulo III –PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN

El artículo 42 recoge la obligación, a propuesta del Departamento competente en materia de transparencia, de aprobar un plan para la programación, la implantación y el

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 21/31

seguimiento de las actuaciones en materia de transparencia para la aplicación, junto con su evaluación y propuestas de mejora, elaborado además con participación ciudadana, lo que puede resultar de gran utilidad para el avance en la materia.

Tal y como queda redactado el artículo 43 dedicado a la *Coordinación interdepartamental en materia de transparencia*, no queda suficientemente claro si el órgano colegiado que se creará para la coordinación, y en el que sólo estarán representados los departamentos del Gobierno Vasco, velará por la utilización compartida de medios, plataformas y desarrollos informáticos, y adoptará instrucciones, protocolos y criterios para todo el conjunto del sector público de la CAE, o únicamente para los departamentos del Gobierno Vasco.

Capítulo IV – RÉGIMEN SANCIONADOR

En el artículo 46 se recoge la tipificación de las infracciones. Entre las faltas muy graves no se recoge un aspecto importante sobre el procedimiento de mediación regulado en el artículo 41, esto es, la oposición a aplicar el procedimiento de mediación en las reclamaciones que se hayan presentado en materia de acceso a la información pública, si las demás partes lo aceptan, como se estipula en el artículo 41.2 “*La administración no podrá oponerse a aplicar el procedimiento de mediación si alguna de las partes interesadas la acepta*”.

TÍTULO III – PLANIFICACIÓN PÚBLICA

El artículo 50 recoge la obligación de publicar el Programa de Gobierno como proyección en el tiempo de la acción de gobierno de cada legislatura, socializarla y establecer las bases de su compromiso y responsabilidad ante la ciudadanía, con un contenido amplio y además de forma comprensible para la ciudadanía. Ello reviste máximo interés público como mecanismo de legitimación democrática. No obstante, y aunque en su contenido se prevé, el establecimiento de indicadores que permitan su seguimiento y evaluación, no queda claro cuándo y cómo se publicará la información sobre el cumplimiento de dichos compromisos, si anualmente, semestralmente o trimestralmente o al final de cada legislatura, o de modo constante en función de los avances que se vayan realizando. Quizás pudieran identificarse que para los indicadores de proceso (iniciado, en curso, finalizado) la actualización será permanente, para los indicadores de resultado en el

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 22/31

momento en el que se concluya la intervención y para los indicadores de impacto, en el momento que se determine en cada caso su posibilidad de medición.

El artículo 51 versa sobre la rendición social de cuentas, de modo que, al margen de la rendición de cuentas sobre la ejecución del Programa de Gobierno recogido en el artículo 50, y sobre el que ya hemos propuesto que se explicita el modo de publicación de la información sobre el cumplimiento del mismo, se establecen unas obligaciones de publicidad activa sobre indicadores evolutivos de gran interés, como son

- a) Coste global y unitario por ciudadano de los servicios públicos atendidos.
- b) Recursos humanos que integraron el empleo público en ese período.
- c) Principales objetivos de bienestar social alcanzados.
- d) Inversiones públicas realizadas y análisis de su eficiencia.
- e) Otras magnitudes sencillas que expliquen la situación del País, incluido el nivel de endeudamiento y la situación financiera.
- f) Principales compromisos de futuro que se asumen.
- g) Compromisos claros y eficaces para con los más desfavorecidos.

Son indicadores muy interesantes que, aunque no dependen exclusivamente de la actividad programada en el Programa de Gobierno, permite un conocimiento sin circunscribirlo a cada legislatura, de la evolución de las principales magnitudes de desarrollo de un país. No obstante, al citarse como de obligada publicidad activa, parece oportuno como técnica normativa, referenciarlo también en el capítulo I del Título II, quizás en el artículo 22 dentro de la información de interés general.

TÍTULO IV – PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPÍTULO I – PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El artículo 52 desarrolla la finalidad de la participación ciudadana y su articulación. En su contenido se obvia la redacción de algunos principios rectores importantes, que se recogen en otras leyes autonómicas que regulan la participación ciudadana, y que podrían resultar clarificadores del modelo que se pretende, como por ejemplo

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 23/31

- Gobernanza democrática, según la cual la acción de gobierno debe integrar mecanismos y procesos que permitan una relación fluida entre la ciudadanía y el poder ejecutivo para la toma de decisiones.
- Participación universal e inclusiva, en virtud de la cual se reconoce el derecho a participar de toda la ciudadanía vasca, teniendo en cuenta las situaciones relacionadas con la diversidad territorial, generacional, de género, de origen y todas aquellas en las que la situación o riesgo de exclusión social caracterice a las personas como pertenecientes a colectivos vulnerables.
- Vertebración social y cultura participativa, mediante la cual se promueve el asociacionismo y las formas de participación colectiva organizada.
- Educación en la participación, entendida como el fomento, desde niveles educativos tempranos y a lo largo de la vida, de la promoción del derecho a participar.
- Rendición de cuentas, mediante la cual la ciudadanía participa en la evaluación de la ejecución de las políticas públicas.
- Claridad y proximidad comunicativa, en virtud de las cuales la información en los procesos de participación ciudadana resulte sencilla y comprensible para el conjunto de la ciudadanía, especialmente para los niños, niñas y adolescentes.
- Transparencia, con el fin de que toda la información sea pública, accesible y al servicio de la ciudadanía.
- Accesibilidad y neutralidad tecnológica, en virtud de las cuales los medios e instrumentos habilitados para la participación deben ser comprensibles y utilizables por todas las personas, evitando la discriminación tecnológica como factor de exclusión mediante estándares tecnológicos abiertos y neutrales.
- Perdurabilidad, en virtud de la cual los instrumentos de participación tienen que enmarcarse en una perspectiva dinámica del proceso que permita una participación continua y sostenida en el tiempo.

El artículo 53 establece la Plataforma de Gobierno Abierto como espacio principal y permanente de interacción entre el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la ciudadanía, encaminado a la gestión participada y corresponsable en la acción pública, donde se materializan los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas. En el texto articulado se indica que dicha Plataforma se regula de conformidad con el artículo 75 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 24/31

El artículo 75 de la citada ley regula el denominado Sistema multicanal de interacción con la ciudadanía, y se le otorga la finalidad de informar y orientar sobre las políticas públicas que gestiona y los servicios que presta el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, facilitar a la ciudadanía la realización de trámites administrativos y promover la implantación de procesos de participación y colaboración con la ciudadanía. En su apartado 5 f), entre las postestades del órgano del departamento competente en materia de atención a la ciudadanía, está la siguiente: “ f) *La coordinación general e interrelación de los canales e instrumentos de interacción que componen el sistema multicanal de interacción con la ciudadanía, con el objeto de prestar un servicio completo y de calidad, en particular para evitar la fragmentación de las informaciones o las contradicciones entre las mismas, y garantizar el derecho de la ciudadanía a la elección del medio de comunicación con el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Asimismo la coordinación de la plataforma de gobierno abierto a que se hace referencia en esta ley*”. Ello evidencia que la plataforma de gobierno abierto es un canal más del Sistema multicanal de interacción con la ciudadanía.

En el reciente Decreto 91/2023, de 20 de junio, de atención integral y multicanal a la ciudadanía y acceso a los servicios públicos por medios electrónicos, en su artículo 29 se desarrolla el modelo de presencia en internet del Sistema Integral de atención a la ciudadanía conformado por

- El dominio «euskadi.eus» y los subdominios vinculados y dependientes. Es el Punto de Acceso General Electrónico a efectos de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas.
- La Red de Portales y los contenidos y servicios que la integran, entre los que se encuentran el Portal de transparencia «Gardena», el portal de gobierno abierto para la participación ciudadana «Irekia» y el portal de datos abiertos «Open Data Euskadi».
- Los elementos comunes del modelo, que garantizan la calidad y homogeneidad de los contenidos y servicios de la Red de Portales y definen y ordenan los recursos necesarios para su funcionamiento.

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 25/31

Resulta imprescindible que en esta Ley de transparencia se clarifiquen todos estos portales o plataformas que tienen que ver con la transparencia y la participación ciudadana, sin que resulte contradictorio con lo regulado hasta ahora (a no se que se desee su modificación).

En este sentido habría que clarificar:

- Si la denominación Gardena lo va a ser únicamente para la Autoridad Vasca de Transparencia, como se establece en el artículo 69 del anteproyecto, y el Portal de Transparencia ya no utilizará esa denominación, hasta ahora empleada.
- Si la Plataforma de Gobierno Abierto es el Sistema multicanal de interacción con la ciudadanía que regula el artículo 75 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, o por el contrario, únicamente es una parte del sistema multicanal, como parece desprenderse del apartado 5 f) del artículo 75, que es básicamente lo que actualmente se desarrolla con la denominación Irekia.
- Hay que tener en cuenta que el Sistema Integral de Atención a la Ciudadanía incorpora como servicio integrado de contenidos y servicios en su Punto de Acceso General Electrónico “euskadi.eus”, entre otros, la sede electrónica con el acceso a Mi carpeta para el acceso a los expedientes de los procedimientos de las personas interesadas –dentro de la cual se encuentra el Tablón electrónico de anuncios, donde se procede a dar trámite de consulta previa y de información pública a la ciudadanía en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general-, y, entre otros, también los portales de transparencia «Gardena», el portal de gobierno abierto para la participación ciudadana «Irekia» y el portal de datos abiertos «Open Data Euskadi».
- Por último, habría que clarificar el contenido de esta Plataforma de Gobierno Abierto, esto es, si se albergan o no dentro de ella el Portal de transparencia y el Portal de Open Data.

En el texto de la proposición de ley que se tramitó en el Parlamento Vasco en la anterior legislatura se recogían las finalidades de esta Plataforma de Gobierno Abierto, lo que clarificaba su contenido:

“2.- Serán finalidades de la Plataforma:

a).- Informar de todo aquello a lo que se hace referencia en esta Ley y que configura la información básica a publicar de modo activo por el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 26/31

- b) Mostrar y coordinar las aportaciones ciudadanas con los órganos competentes.*
- c) Impulsar el diálogo bidireccional, estimulando la participación ciudadana y el compromiso público de su toma en consideración, entre otros medios, a través de comunicaciones electrónicas informales.*
- d) Facilitar espacios en internet para que la ciudadanía de forma abierta, pública, libre y sin intermediación pueda dirigirse al sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, tanto para proponer iniciativas como para expresarse sobre las que proponga la propia Administración.*
- e) Practicar la escucha activa en internet, con el fin de captar las inquietudes ciudadanas e incorporarlas a la agenda pública.*
- f) Promover la colaboración público-privada en proyectos de interés público y el fomento de las iniciativas ciudadanas que redunden en el bien común.*

Ello conllevaba además la definición de las comunicaciones informales electrónicas, elemento éste de gran interés para diferenciarlo de otras interacciones formales vinculadas con procedimientos administrativos, que habrían de reunir las siguientes características:

- “a) No requerirán acreditación especial de la identidad y no tienen validez como registro electrónico.*
- b) No tienen la consideración de petición de acceso a la información pública, o de recurso administrativo o reclamación por lo que su presentación no inicia trámite ni paraliza los plazos para la interposición de recurso o reclamación.*
- c) No tiene la naturaleza de petición, queja o sugerencia al amparo de su normativa reguladora.*
- d) Las respuestas no son vinculantes ni para la persona que las formula ni para la administración o personal que las contesta.*
- e) Se vehiculizan a través de medios electrónicos informales, de los portales corporativos de la Administración de la Comunidad Autónoma vasca en sus espacios de carácter informal.*

La provisión de medios electrónicos informales en los portales corporativos para la interacción con la ciudadanía a través de comunicaciones informales electrónicas en todo caso complementará y no sustituirá los mecanismos que necesariamente deberán instrumentarse para garantizar el derecho de acceso a

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 27/31

la información pública a través del procedimiento y las garantías establecidas en la normativa de aplicación”.

CAPÍTULO II – REGISTRO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El artículo 54 crea el Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en el que podrán registrarse entidades colectivas sin ánimo de lucro que tengan como fin la defensa de intereses colectivos y también grupos de reflexión, que se desarrollará reglamentariamente. Este registro tiene como finalidad *la comunicación temprana y detallada de cualquier proceso participativo de los recogidos en esta ley, al objeto de ejercitar plenamente los derechos igualmente recogidos, sin que ello suponga la exclusión de otros grupos o entidades, o de ciudadanos o ciudadanas, no inscritas.*

Se establece la coordinación con el Registro de Transparencia de la Unión Europea y con los registros de participación y colaboración forales y municipales existentes para que los ciudadanos y las ciudadanas y los grupos representativos de intereses diversos no tengan que inscribirse en varios registros. Aquí se están mezclando registros de la misma índole que el regulado en este capítulo con otros registros de grupos de interés que se regulan en el siguiente capítulo de este anteproyecto de ley (por ejemplo el Registro de Transparencia de la Unión Europea, que es un registro de grupos de presión o de interés) . Dado que obedecen a finalidades y requisitos de registro distintos, quizás se debiera definir de una manera más general, esto es, la coordinación con otros registros de participación y colaboración de otros niveles territoriales con la misma finalidad.

El artículo 55 prevé las medidas de promoción de la participación entre las que se encuentran programas de sensibilización y formación para la ciudadanía y para el personal de estos grupos, y además el uso de instrumentos variados para garantizar la participación presencial o a través de tecnologías de la comunicación que resulten idóneas.

En el artículo 56 se establecen las garantías y derechos comunes a los diferentes procedimientos e instrumentos participativos, para asegurar la efectividad de la participación, incorporando también la posibilidad de promover iniciativas

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 28/31

reglamentarias populares sobre materias que afecten a sus derechos e intereses legítimos, colectivos, de sus asociados o de aquellos a los que representan, lo que se desarrollará reglamentariamente (los promotores, la iniciación con la documentación necesaria, la admisión, la recogida de firmas, la tramitación y en su caso, la aprobación). Quizás, salvo en este último caso, la iniciativa de propuesta participativa siempre se establece a instancias de la administración, y podría explicitarse también la posibilidad de que a iniciativa ciudadana se solicite a las instituciones la apertura de procesos participativos en determinados ámbitos, motivándose en el caso de que no se admita dicha propuesta.

El [artículo 58](#) prevé la elaboración del informe anual de participación y colaboración para evaluar el grado de participación ciudadana, los medios empleados y su resultado, así como para proponer las medidas para su mejora, que se remitirá al Parlamento Vasco.

CAPÍTULO II – REGISTRO DE GRUPOS DE INTERÉS

En los [artículos 59 a 68](#) se regula el registro de los grupos de interés, de forma diferenciada del Registro de Participación y Colaboración previsto en el capítulo I. En él únicamente se registrarán las personas y organizaciones que, con independencia de su forma o estatuto jurídico, realizan en interés de otras personas u organizaciones actividades susceptibles de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración de las políticas públicas o disposiciones normativas, en la aplicación de las mismas o en las tomas de decisiones de las administraciones y entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, incluidas las plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva que, a pesar de no tener personalidad jurídica, constituyan de facto una fuente de influencia organizada y realicen actividades con la finalidad de influir directa o indirectamente, incluyendo los contactos con autoridades y cargos públicos, funcionarios y personal al servicio de las administraciones y entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como las contribuciones y la participación voluntarias en consultas oficiales sobre propuestas legislativas, normativas, actos jurídicos u otras consultas. Se identifican la tipología de entidades y de actividades excluidas, y la inscripción conlleva la identificación de las actividades realizadas con la finalidad de influir directa o indirectamente, así como la asunción de un código de conducta y la aceptación de la aplicación del régimen de control y fiscalización y las medidas correspondientes, en caso de incumplimiento del código de

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 29/31

conducta o de lo establecido por esta ley. Se establece la posibilidad de denuncia por incumplimiento de este código de conducta y se deja a desarrollo reglamentario el procedimiento de inscripción, la clasificación de las personas y las organizaciones que deben inscribirse en el mismo, la información requerida a los declarantes, el contenido detallado del código de conducta y el procedimiento de investigación y tramitación de las denuncias. El contenido regulado es coherente con los registros que han sido regulados en otras normas autonómicas, forales o locales.

Si bien, en la última proposición de ley tramitada en el Parlamento Vasco en la anterior legislativa los dos registros que se proponen en este anteproyecto de ley quedaban unificados en un mismo registro, resulta de gran interés esta separación, ya que el Registro para la participación y la colaboración persigue la finalidad de la comunicación temprana y detallada de cualquier proceso participativo de los recogidos en esta ley, al objeto de ejercitar plenamente los derechos, y sin embargo, el Registro de Grupos de Interés persigue otra finalidad, que es asegurar la transparencia y el control de la actividad que realizan los grupos de interés ante el sector público de la Comunidad Autónoma, por lo que la interacción debe estar guiada por la aceptación de un código de conducta, con las consecuencias que deriva su incumplimiento.

TÍTULO V – AUTORIDAD VASCA DE TRANSPARENCIA

En los artículos 69 a 76 se crea la Autoridad Vasca de Transparencia, como administración independiente, al amparo del artículo 10 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, con la denominación de “Gardena”, en el ámbito del sector público de la CAE y las entidades locales, como autoridad pública de garantía del derecho de acceso a la información pública y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Así mismo se le otorga la potestad como autoridad administrativa independiente de protección a informantes en los términos contemplados en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, extendiendo su ámbito funcional de actuación a la totalidad de las administraciones, organismos y entidades del Sector Público Vasco y entidades privadas en los términos del artículo 9 de esta ley. Contará con presupuesto propio y estará sometida al control económico-financiero y de gestión de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como a la fiscalización del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Contará también con personal funcionario y determinará el

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 30/31

régimen de acceso, provisión y promoción profesional sobre sus puestos de trabajo. Podrá celebrar contratos conforme a lo dispuesto en la legislación sobre contratación del sector público, siendo su Presidente/a el órgano de contratación. Su representación y defensa en juicio estará a cargo del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

En el artículo 77 se le otorga a su Presidencia la potestad de elaboración de circulares y recomendaciones que establezcan los criterios y prácticas adecuados para su correcto funcionamiento, de obligado cumplimiento tras su aprobación y publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

En el artículo 78 se le otorga la potestad sancionadora por la comisión de las infracciones recogidas en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

El artículo 79, establece dos unidades organizativas diferenciadas para Gardena (transparencia y sistema interno de información) y su desarrollo a través de su Estatuto.

El artículo 80 versa sobre la Presidencia de Gardena, su nombramiento por 5 años, su condición de alto cargo asimilado al de Viceconsejero/a, las causas de cese antes de la finalización del mandato, y el artículo 81 sobre sus funciones.

El artículo 82 regula el Consejo Consultivo de Gardena, con una amplia representación institucional y experta. Quizás podría completarse con una participación de la sociedad civil. Se le asigna una función consultiva genérica sobre los asuntos *que someta a su consideración la Presidencia, pudiendo asimismo formular propuestas sobre las materias propias de su ámbito de actuación.*

Quizás resultaría más clarificador incorporar algunas de sus funciones esenciales, como por ejemplo, proponer recomendaciones para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley tras el análisis y valoración de las memorias anuales de actividad, o promover actividades de sensibilización e información para un mejor conocimiento por parte de la ciudadanía y de las entidades obligadas sobre las materias reguladas en esta ley.

INFORME DE LA DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y SERVICIOS DIGITALES

Documento: IO-2023-043

Página: 31/31

El artículo 83 recoge la obligatoriedad de realización de una memorial anual de actividad y el artículo 84 la comparecencia de la Presidencia anualmente ante la Comisión competente del Parlamento Vasco.

El artículo 85 desarrolla los contenidos a publicar en la web de la Autoridad Vasca de Transparencia, en sus dos grandes ámbitos de actuación.

Por último, una vez analizado el contenido de todo el articulado del anteproyecto de ley, y tomando en consideración las directrices de técnica normativa, que proponen que el nombre de la disposición, esto es su título, contenga el contenido y objeto de aquella, que permita identificarla y describir su contenido esencial, debe analizarse la conveniencia de incluir en el título el contenido que comprende el Título IV dedicado a la participación ciudadana. La redacción del nombre debe reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. Tal y como se ha argumentado en el inicio de este informe, la transparencia y la rendición de cuentas están al servicio de la finalidad última que es el derecho de la ciudadanía a la participación en los asuntos públicos expresamente contenido en la Constitución.

Conclusiones

De acuerdo con las funciones asignadas a través del artículo 12 del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, éstas son las observaciones que, desde el punto de vista de la Gobernanza Pública Vasca, la estructuración interna, organización, y creación de entes institucionales, formula la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales al anteproyecto de Ley de Transparencia de Euskadi.