



## INFORME JURÍDICO RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA DE EUSKADI.

### 1.- INTRODUCCIÓN

Con fecha 19 de julio de 2023 la Dirección de Gobierno Abierto ha solicitado a esta Dirección de Servicios la emisión de informe jurídico en relación con el anteproyecto de ley de Transparencia de Euskadi (expediente con código DNCG\_LEY\_2294/22\_04).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 15.4 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, en los casos en que el departamento correspondiente lo estime conveniente, el contenido y análisis jurídico del expediente «*podrá sustanciarse mediante un informe jurídico específico, que será aludido en la memoria y emitido por el servicio jurídico del departamento que haya instruido el procedimiento y que tendrá como cometido el sostener, de cara a su posterior tramitación, la defensa jurídica de las bases del proyecto, la adecuación de su contenido a la ley y al derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan*».

En ese sentido en la Memoria del análisis de impacto normativo que figura en el expediente se señala que tras la aprobación previa del proyecto de norma legal se solicitará informe a la asesoría jurídica del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

La asesoría jurídica de la Dirección de Servicios resulta competente para emitir el presente informe, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1.e) 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 atribuye a la mencionada Dirección el ejercicio de «*las funciones de asesoramiento jurídico en las materias propias del Departamento y en los términos establecidos en los artículos 4 y 5.3 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en cuanto que la Asesoría Jurídica departamental se encuentra adscrita a esta Dirección*».

### 2.- OBJETO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA DE EUSKADI

Como se señala en la parte expositiva del texto sometido a informe dos son los aspectos fundamentales que se tratan de regular en el mismo. Por un lado, se trata de desarrollar «*la legislación más específica sobre las principales herramientas gestoras para promover la transparencia*», en el marco de la normativa básica estatal contenida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Y de otro, se pretende «*plasmear 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», en el marco de la normativa básica estatal incluida 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, en virtud de la cual se transpone la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.*

Esta doble finalidad del proyecto de norma legal se pone de manifiesto en la Memoria del análisis de impacto normativo que acompaña al anteproyecto de Ley, suscrita con fecha 18 de julio de 2023 por la Directora de Gobierno Abierto.

### **3.- ASPECTOS COMPETENCIALES**

#### **3.1.- COMPETENCIA MATERIAL Y MARCO NORMATIVO**

En la referida Memoria del análisis de impacto normativo se realiza un análisis jurídico, con referencia al derecho comparado y al de la Unión Europea, y sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias, al que con el fin de evitar reiteraciones innecesarias nos remitimos.

De forma sucinta, de dicho análisis jurídico se concluye que el anteproyecto de Ley de Transparencia de Euskadi tiene anclaje competencial en los apartados 2, 6 y 24 del artículo 10 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que otorgan a la Comunidad Autónoma de Euskadi competencias en las materias de *«organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno», «normas de procedimiento administrativo que deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco» y «sector público propio del País Vasco en cuanto no esté afectado por otras normas de este Estatuto»* y que el mismo es respetuoso con la normativa básica estatal concernida.

Las principales normas del Estado en las que debe enmarcarse el ejercicio de las competencias autonómicas son las siguientes: La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley 19/2013), 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 adelante, Ley 2/2023) y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, Ley Orgánica 3/2018).

Asimismo, se debe señalar que la regulación de la materia objeto del proyecto de norma legal tiene relación, además de, con determinadas normas autonómicas de carácter sectorial, con la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco (en adelante, LSPV) y con la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas (en adelante, LPSAPV).

Por último, mencionar el 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 adelante, Decreto 91/2023), que entró en vigor el pasado 1 de julio de 2023, por la regulación que contiene en relación con las materias de transparencia, participación y colaboración de la ciudadanía.

### 3.2.- COMPETENCIA FORMAL

El artículo 18.a) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno establece que corresponde al Gobierno *«aprobar los Proyectos de Ley para su remisión al Parlamento o determinar su retirada, en las condiciones que establezca el Reglamento de la Cámara»*.

El artículo 26.8 de la citada Ley 7/1981, de 30 de junio, determina que los Consejeros y a las Consejeras tienen atribuida la competencia para *«proponer para su aprobación por el Gobierno Proyectos de Ley en materias propias de su competencia»*.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7.1. f) 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, se asigna al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, entre otras, las funciones y áreas de actuación relativas a la *«modernización y reforma de la Administración, así como de la administración digital y del gobierno abierto y de la política de transparencia. Gestión de la plataforma Irekia-Gobierno Abierto»*.

Por consiguiente, a la vista del objeto del anteproyecto de Ley de Transparencia de Euskadi que se informa, la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno es el órgano competente para elevar al Consejo de Gobierno su aprobación.

Por otro lado, de conformidad con lo determinado en el artículo 13 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, corresponde a la Dirección de Gobierno Abierto el ejercicio de las competencias asignadas al departamento vinculadas con la transparencia y la participación ciudadana, como son las siguientes:

- «a) Gestionar las plataformas y portales públicos de transparencia y Irekia-Gobierno Abierto.*
- b) Impulsar la transparencia y la participación de la ciudadanía en la definición, gestión, ejecución y evaluación de las políticas públicas.*
- c) Asistir al Gobierno en la comunicación a la sociedad vasca de los asuntos de interés general del Gobierno*
- d) Comunicar y sensibilizar a los órganos del Gobierno sobre la necesaria participación social y ciudadana en el diseño e implantación de sus políticas sectoriales.*

e) *Fomentar cauces de participación de la ciudadanía y de respuesta institucional a sus propuestas.*

f) *Coordinar con carácter transversal los trabajos encaminados al impulso y cumplimiento de la legislación vigente en materia de publicidad activa de la información pública y la potenciación de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su sector público en los índices de transparencia estatales e internacionales.*

g) *Gestionar y coordinar el ejercicio del derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública.*

h) *Coordinar los compromisos y participación interinstitucional en materia de Gobierno Abierto.*

i) *Coordinar la gestión de las iniciativas normativas populares».*

En coherencia con lo anterior, la Orden de 7 de diciembre de 2022, de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de Transparencia y Participación Ciudadana, designa a la Dirección Gobierno Abierto como órgano administrativo al que se encomienda la instrucción de la elaboración del proyecto de norma legal.

#### **4.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN**

El expediente está integrado por los siguientes documentos:

- Resolución de 21 de abril de 2022, de la Directora de Gobierno Abierto, por la que se somete a consulta pública previa la elaboración de una disposición de carácter general con rango de Ley, sobre transparencia y participación ciudadana, suscrita por el Director de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales por ausencia de aquella.
- Nota técnica de EUDEL en relación con el anteproyecto de Ley de Transparencia de Euskadi, con fecha de registro de entrada de 26 de julio de 2023.
- Aportaciones en consulta previa e información pública realizadas por D. Ricardo Antón Troyas con fecha 26 de abril de 2022.
- Aportaciones en consulta previa e información pública realizadas por D. Asier Amezaga Albizu con fecha 26 de abril de 2022, junto con el Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona y la Ordenanza de Cooperación Público-Social del Ayuntamiento de Madrid.
- Orden de 7 de diciembre de 2022 de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno, de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Ley de Transparencia y Participación Ciudadana, en sus dos versiones, de euskera y castellano.
- Dossier en el que se contienen las evaluaciones de impacto, de resultado o de otro tipo de las que hayan sido objeto las disposiciones que son afectadas por el anteproyecto de Ley de Transparencia y Participación Ciudadana, suscrito con fecha 20 de diciembre de 2022 por la Viceconsejera de Relaciones Institucionales.
- Memoria del análisis de impacto normativo, suscrita el día 18 de julio de 2023 por la Directora de Gobierno Abierto, en sus dos versiones, de euskera y castellano.

- Orden de 18 de julio de 2023, de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno por la que se aprueba con carácter previo el anteproyecto de Ley de Transparencia de Euskadi, al que se adjunta el texto de dicho anteproyecto.
- Escrito de 26 de julio de 2023 de la Directora de Servicios del Departamento de Trabajo y Empleo en el que se manifiesta que no tienen observación alguna que realizar.
- Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales emitido con fecha 31 de julio de 2023.
- Escrito de 31 de julio de 2023 de la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud el que se manifiesta que no se realizan alegaciones.

Respecto al texto que ha sido objeto de aprobación previa, en la Memoria del análisis de impacto normativo se indican las propuestas que la ciudadanía ha realizado en el trámite de consulta previa y que se han tenido en cuenta en la elaboración del texto que ha sido objeto de aprobación previa.

Tal y como se señala en dicha memoria, con posterioridad a la tramitación de la consulta previa y de la Orden de inicio se ha aprobado y publicado 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. Tras la publicación de dicha Ley, el órgano promotor ha optado por incorporar al anteproyecto de Ley en tramitación la asignación a una autoridad independiente del ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi la gestión del canal externo de comunicaciones y las medidas de protección a las personas denunciantes.

Según se argumenta en la citada Memoria del análisis de impacto normativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.4 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, *«el trámite de audiencia e información públicas en la fase de instrucción del procedimiento normativo posterior a la aprobación con carácter previo de un texto jurídico normativo puede satisfacer, dejando constancia de ello en las memorias, la exigencia de participación ciudadana contemplada en el presente artículo»*. Teniendo en cuenta lo dispuesto por dicho artículo, señala la memoria que *«se entiende por tanto, que habiéndose ya justificado la incorporación de la regulación de la protección de las personas denunciantes, será suficiente con la tramitación de información pública ulterior»*.

Dado el manifiesto impacto económico del proyecto de norma legal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15.5 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, en la Memoria del análisis de impacto normativo se ha previsto la elaboración de una memoria económica específica del gasto que supondrá la creación de la Autoridad Vasca de la Transparencia.

La instrucción del expediente deberá desarrollarse conforme a lo dispuesto en la Ley 6/2022, de 30 de junio, debiendo realizarse los trámites y solicitarse los informes y dictámenes previstos en la Orden de inicio.

Entre dichos trámites, revisten particular importancia, en este caso, por afectar el anteproyecto al ámbito competencial del sector público foral y municipal, la participación y consulta a las Diputaciones Forales de la Comunidad Autónoma de Euskadi y a EUDEL, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 6/2022, así como el informe preceptivo de la Comisión de Gobiernos Locales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de dicha Ley, en relación con los artículos 90 y 91, de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

Respecto a los informes a solicitar, además del informe de la Dirección de Función Pública, se echa de menos la mención al informe del Consejo Vasco del Empleo Público, órgano al que el artículo 15 de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco le atribuye funciones como la de informar los anteproyectos de ley en materia de empleo público o informar, cuando así lo solicite el órgano competente, sobre disposiciones y decisiones de las administraciones públicas vascas en materia de personal. Dado que el anteproyecto contiene disposiciones que inciden directamente en materia de empleo público, tales como el régimen del personal de la Autoridad Vasca de Transparencia (artículo 73 del anteproyecto de Ley) o la atribución de responsabilidad disciplinaria al personal empleado público en el caso de comisión de infracciones en materia de transparencia (artículo 45 y siguientes del anteproyecto de Ley).

Respecto a la constancia en el expediente de los trámites realizados hasta la fecha, se debe incorporar al expediente la justificación de haber realizado la comunicación al Parlamento Vasco prevista en el artículo 56.1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno.

Asimismo, la tramitación del anteproyecto de ley requerirá, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 6/2022, la emisión del informe preceptivo de control económico-normativo previsto en el artículo 27 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Posteriormente, según establece el artículo 24 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, deberá unirse al expediente una memoria sucinta de todo el procedimiento, con el contenido expresado en dicha disposición.

Completado el expediente y de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, se recabará el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. Al mismo tiempo, deberá realizarse un segundo envío al Parlamento Vasco, tal y como dispone el artículo 56.2 de la Ley 7/1981, de 30 de julio, sobre Ley de Gobierno. Este segundo envío deberá incluir la misma documentación que se envíe a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Ultimado el procedimiento el anteproyecto de Ley se someterá a la aprobación del Consejo de Gobierno.

## 5.- ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

### 5.1 EXAMEN DEL ARTICULADO

El proyecto de norma legal que se informa está integrado por un título, una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por ochenta y cinco artículos (agrupados en cinco títulos) y una parte final compuesta por una disposición transitoria y una disposición final.

Una vez examinado el texto del anteproyecto de Ley y contrastado con la normativa que constituye su marco legal, a continuación, se realiza un análisis de su contenido, el cual incluye algunas propuestas de revisión y modificación de su articulado.

#### a) Título I- Disposiciones generales

El título I (artículos 1 a 9) establece el objeto, fines, principios generales, definiciones, compromisos generales, derechos y obligaciones de la ciudadanía en materia de transparencia y el ámbito de aplicación de la ley.

El artículo 1 textualmente señala lo siguiente:

*«Esta ley tiene por objeto:*

- a) Regular y garantizar la transparencia y publicidad de la actividad pública, así como el derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública.*
- b) Configurar el marco básico de impulso de la participación ciudadana en el diseño y la toma de las decisiones de interés público.*
- c) Establecer el régimen de garantías y responsabilidad por el incumplimiento de los deberes y obligaciones establecidos en la presente ley.*
- d) Regular la protección a informantes prevista 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, que se garantiza a través de la agencia independiente Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena que se contempla en el Título V de esta ley».*

En relación con el **objeto de la norma** se plantea la cuestión de si la redacción dada al apartado d), relativo a la regulación de la protección a personas informantes, es coherente con el contenido normativo establecido en el título V dedicado a la Autoridad Vasca de Transparencia.

De la lectura de los artículos que integran el citado título, no se infiere que, en virtud de los mismos, se establezca una regulación sobre la protección a personas que informen sobre infracciones normativas, la cual, por otro lado, se desarrolla con carácter de norma básica en la Ley 2/2023; sino que lo que se acomete es la creación de la autoridad independiente que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi asume, entre otras

funciones, la llevanza del canal externo de información que permite a la ciudadanía denunciar la existencia de infracciones normativas con garantías de protección, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24.2 de la citada Ley 2/2023.

Así, los artículos que integran dicho título se limitan a crear la autoridad independiente y a establecer su naturaleza, funciones y régimen jurídico y organizativo básicos, los cuales deberán ser objeto de desarrollo mediante la aprobación de su «Estatuto» por el Consejo de Gobierno.

En consecuencia, al margen de los aspectos meramente organizativos, la regulación específica del canal externo de información y de las medidas de protección de las personas informantes, es la establecida en los títulos III y VII de la Ley 2/2023, y a esta normativa, precisamente, se remite el artículo 71 del anteproyecto de Ley, relativo al régimen jurídico de la Autoridad Vasca de Transparencia.

Por ello, se considera necesario revisar la idoneidad de la redacción dada al apartado d) del artículo 1. Lo cual, en su caso, podría conllevar una ampliación del título del anteproyecto de Ley (con mención a la creación de la Autoridad Vasca de Transparencia) y la supresión del artículo 9 relativo al *«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»*, cuyas previsiones con relación al ámbito funcional de actuación de la Autoridad Vasca de Transparencia en materia de protección de las personas informantes podrían trasladarse de forma íntegra, al artículo 70.1 que las señala parcialmente y por referencia al citado artículo 9 del anteproyecto de Ley.

Respecto a los artículos dedicados a determinar los **principios generales, definiciones, compromisos y derechos y obligaciones de la ciudadanía**, se aprecia, de un lado, cierta reiteración de expresiones de contenido programático y, de otro, la referencia, con otras palabras, a principios de funcionamiento e interacción con la ciudadanía y a derechos y deberes de la ciudadanía que ya vienen establecidos en los artículos 63 y 64 de la LSPV, respectivamente. Por ello, se propone contrastar los artículos proyectados y mantener una coherencia en su redacción con los de la LSPV.

En el artículo 8 se determina el **«ámbito material y personal de aplicación de las normas de transparencia»** y se menciona como sujetos incluidos en el mismo a las administraciones y entidades integradas en el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, las administraciones locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, el Consejo de Relaciones Laborales, el Consejo Económico Social Vasco y la Universidad del País Vasco (estos últimos por remisión al apartado 2 del artículo 4 de la LSPV).

No obstante, se observa que el ámbito subjetivo de aplicación que dispone el artículo 2.1 de la Ley 19/2013 es más amplio y que comprende, además de a las administraciones públicas y las entidades integradas en el sector público estatal, a *«la Casa de su Majestad el*



*Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo».*

Lo que supone que en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Euskadi la garantía del derecho de acceso a la información pública y las obligaciones de publicidad activa serían legalmente exigibles, también, al Parlamento Vasco, a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, al Ararteko y al Tribunal Vasco de Cuentas en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

En este sentido, debe valorarse la ampliación del ámbito aplicación previsto en el artículo 8 del anteproyecto de Ley (y correlativamente el ámbito de actuación de la Autoridad Vasca de Transparencia en materia de transparencia), al no haber incluido a las instituciones autonómicas citadas en el párrafo anterior.

En todo caso, para una delimitación más precisa y clara del ámbito de aplicación del proyecto de norma legal se sugiere incluir en la redacción del citado artículo 8 una mención expresa de las administraciones, entidades y sujetos obligados a garantizar el derecho de acceso a la información pública y al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y evitar remisiones genéricas a otras normas como las que se realizan a los apartados 2, 3 y 4 del artículo 4 de la LSPV. Con esa misma finalidad, se recomienda sustituir la referencia indeterminada a «*las previsiones de esta ley en materia de transparencia*» por una remisión a los capítulos o artículos concretos del anteproyecto de Ley. Por otro lado, si finalmente se suprime el artículo 9, como se ha propuesto anteriormente, se propone acotar el título del artículo 8 y sustituirlo por la simple referencia al «Ámbito de aplicación».

Por último, en relación con el apartado 4 del artículo 8, dedicado a citar la relación de los sujetos que tienen que cumplir, únicamente, con las obligaciones de publicidad activa, debe señalarse que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1e) de la Ley 19/2013, las corporaciones de derecho público (artículo 8.4 g)), en lo relativo a sus actividades sujetas a derecho administrativo, también están obligadas a garantizar el derecho de acceso a la información pública, por lo que su alusión debiera de trasladarse a uno de los apartados anteriores del artículo 8 del anteproyecto de Ley.

## **b) Título II- Transparencia de la actividad pública**

El título II está dividido en cuatro capítulos cuyas previsiones tienen por objeto reforzar la transparencia en la actividad pública, mediante la articulación de las obligaciones de publicidad activa, el reconocimiento y garantía del derecho de acceso a la información pública y la incorporación de medidas de planificación y coordinación en materia de transparencia y de un régimen sancionador para los posibles incumplimientos de las obligaciones en materia de transparencia.

## - Capítulo I- Publicidad activa (artículos 10 a 23)

En los artículos integrados en este capítulo se desarrollan los principios, las obligaciones de publicidad activa y su control, así como el tipo de información, los datos que debe comprender la misma y los medios en los que debe procederse a su difusión.

Los «*principios rectores de la publicidad activa*» establecidos en el artículo 10 del anteproyecto de Ley son análogos a los principios generales que se disponen en el artículo 5 de la Ley 19/2013; no obstante, se aprecia que se ha omitido la mención al principio de accesibilidad universal y diseño para todas las personas, así como la alusión a los límites que son de aplicación a las obligaciones de publicidad activa, que son los previstos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y los derivados de la protección de datos de carácter personal. Además, debe de revisarse la definición imprecisa dada al «*principio de interoperabilidad*».

Respecto a las obligaciones de publicidad activa, que se determinan en el artículo 11, no parece adecuado señalar en una disposición con rango de ley a los órganos responsables de facilitar la información («*personas titulares de las direcciones en los diversos ámbitos donde obre la información a publicar*»), al tratarse de un aspecto de organización que bien puede desarrollarse mediante una disposición reglamentaria. En todo caso, se propone que las referencias a los órganos administrativos se sujeten a lo términos dispuestos por la LSPV, que, en este caso, se tratarían de los «los órganos directivos» de las administraciones y entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En relación con la información que debe ser objeto de publicidad activa y haciendo uso de competencia señalada en el artículo 5.2 de la Ley 19/2013, se aprecia que el anteproyecto de Ley (artículos 14 a 22, ambos incluidos) prevé un régimen más amplio en materia de publicidad activa que el establecido en la propia Ley 19/2013; si bien la información que debe ser publicada básicamente es la que se relaciona en los artículos 6, 7 y 8 de la citada Ley.

En la redacción de los citados artículos del anteproyecto de Ley no se considera apropiada la referencia reiterada a los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 19/2013.

Por otro lado, en el párrafo 1 del artículo 17, en relación con la información de relevancia jurídica que debe ser objeto de publicidad activa, teniendo en consideración que la información especificada concierne a normas y procedimientos administrativos, debe sustituirse la mención a «*los sujetos públicos obligados a suministrar información*» por la de «*las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán*».

Por último, los artículos 13 y 23 del proyecto de norma legal, señalan, respectivamente, los medios electrónicos en los que deberá darse difusión de la información sujeta a las obligaciones de publicidad activa y promueve el uso de formatos reutilizables y la apertura de los datos públicos.

En virtud del artículo 29.1 del Decreto 91/2023, se ha aprobado el modelo de presencia en Internet de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de su Administración institucional, el cual responde, entre otros fines, a los siguientes:

*«d) Garantizar una adecuada información institucional, administrativa y de los servicios prestados y facilitar a la ciudadanía información general, especializada y el acceso a la información particular de las personas interesadas en los procedimientos administrativos.*

*e) Promover el gobierno abierto: la transparencia, la participación y la colaboración de la ciudadanía, habilitando canales de comunicación y participación de la misma y potenciando la reutilización de los datos públicos».*

Entre las especificaciones que integran el modelo de presencia en Internet se encuentran la Red de Portales y el impulso de la publicación de la información pública en formatos reutilizables. Junto a los portales de los departamentos y de las administraciones forales y locales se prevén los siguientes portales específicos: *«Portal de transparencia «Gardena», portal de gobierno abierto para la participación ciudadana «Irekia» y portal de datos abiertos «Open Data Euskadi»* (artículo 30.4 del Decreto 91/2023).

A la vista de las anteriores determinaciones, recientemente aprobadas, se plantea la conveniencia de incluir en el anteproyecto de Ley contenidos que ya están regulados mediante una disposición reglamentaria. Dicho lo anterior, si se optara por mantener la redacción propuesta de los artículos 13 y 23 del proyecto de norma legal, dicha redacción debe ser objeto de contraste con las disposiciones correspondientes del Decreto 91/2023 y, especialmente, deben revisarse los términos empleados en la denominación de los portales, así como las referencias a las competencias de los órganos administrativos intervinientes, para evitar incoherencias entre ambas disposiciones normativas, salvo que se esté proyectando una modificación del propio Decreto 91/2023.

En este sentido, deben ser objeto de subsanación las menciones contradictorias respecto al portal en el que debe ser difundida la información para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa (artículo 5.2 y artículo 13), teniendo en consideración que la *«Plataforma de Gobierno Abierto»* no figura entre los portales que se especifican en el modelo de presencia en Internet establecido mediante el Decreto 91/2023. De forma similar, la mención realizada a la *«Plataforma de Gobierno Abierto»* en el artículo 23 parece que debiera serlo al portal de datos abiertos *«Open Data Euskadi»*.

## **- Capítulo II- Acceso a la información pública (artículos 24 a 41)**

Los artículos de este capítulo están destinados a la regulación del derecho de acceso a la información, los límites para su ejercicio, su procedimiento de tramitación y régimen de impugnaciones, el cual prevé la reclamación potestativa ante la Autoridad Vasca de Transparencia. Como aspectos novedosos, con relación a la normativa básica que se contiene en los artículos 12 a 24 de la Ley 19/2013, se incluye una mención a los derechos y

obligaciones de las personas que ejerzan el derecho de acceso a la información pública y se establece un procedimiento de mediación ante la Autoridad Vasca de Transparencia.

En cuanto a los **derechos y obligaciones** establecidos en los artículos 25 y 26 se aprecia una reiteración de los previstos, con carácter general, en el artículo 6 del anteproyecto de Ley. Respecto a la redacción del artículo 6 se ha recomendado mantener una coherencia con los derechos y deberes de la ciudadanía señalados en el artículo 64 de la LSPV. En este sentido, se considera que con una referencia sucinta en el artículo 6, que forma parte de las disposiciones generales del proyecto de norma legal, sería suficiente.

En el artículo 28 se determina que el acceso a la información pública es gratuito. La redacción de este artículo se debe completar con una referencia al Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para los supuestos en los que excepcionalmente se prevé que el acceso a la información conlleve la exigencia de una tasa o un precio público. También se sugiere la supresión de la frase *«la cantidad no podrá exceder el coste real en el que se incurra»*, puesto que los criterios para la determinación de la cantidad a cobrar vendrán determinados por la aplicación de la citada Ley de Tasas y Precios Públicos.

Especial análisis merece la regulación propuesta en relación con los límites al derecho de acceso a la información pública y con la protección de datos de carácter personal (artículos 29 y 31 del anteproyecto de Ley).

El derecho de acceso a la información pública está legalmente configurado como un derecho cuyo ejercicio puede verse limitado por la concurrencia de determinadas circunstancias (artículo 14 de la Ley 19/2013) o por su posible colisión con el derecho fundamental de protección de datos de carácter personal (artículo 15 de la Ley 19/2013). Por lo que, ante una solicitud de información pública debe valorarse o ponderarse sobre si en el caso concreto concurren causas que limiten el acceso a la información pública, lo cual debe realizarse de conformidad con los criterios que también están determinados en los citados artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013.

Los **límites al derecho de acceso a la información pública** que, como el respeto al derecho fundamental a la protección de los datos de carácter personal, inevitablemente condicionan el derecho de acceso a la información pública están fijados de forma clara en el artículo 14 de la Ley 19/2013. Sin embargo, posiblemente con una intención de reforzar el derecho de la ciudadanía al acceso a la información pública, en el artículo 29 del proyecto de norma legal se ha recurrido al uso de fórmulas que no contribuyen a la claridad del texto y que podrían ir en perjuicio de una adecuada configuración del derecho de acceso a la información pública y de los límites que le son inherentes. Así por ejemplo podemos citar las siguientes expresiones: la aplicación de los límites *«se interpretará siempre de manera restrictiva en beneficio del derecho de acceso»* o *«la denegación o limitación del derecho de acceso a la información pública constituye la excepción al principio general, por lo que exigirá motivación reforzada conforme a los principios recogidos en los apartados anteriores y se podrá*

*fundamentar únicamente en las siguientes causas, así como en las reconocidas en la legislación básica: ...».*

De forma similar en la formulación de la concesión del acceso parcial a la información pública (artículo 30), el cual se produce cuando los límites no afectan a la totalidad de la información solicitada, la referencia a que la información «*se facilitará, siempre que sea posible el acceso parcial, omitiendo la parte afectada por la limitación*» resulta equívoca.

En cuanto al **derecho fundamental a la protección de datos personales** que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 19/2013, condiciona el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se aprecia, igualmente, que la redacción propuesta por el artículo 31 del anteproyecto de Ley no resulta lo suficientemente clara y precisa. Por otro lado, en el citado artículo 31 se ha omitido la regulación de los supuestos en los que la información solicitada no contiene datos especialmente protegidos (pero, si otros datos personales) y en los que la concesión de la información debe venir precedida de una ponderación del interés público en la publicación de la información y de los derechos de las personas cuyos datos aparecen en la misma. Dicha ponderación debe realizarse teniendo en consideración especialmente los criterios que se especifican en el apartado tercero del artículo 15 de la Ley 19/2013.

Tampoco se ha previsto la posibilidad contemplada en el apartado cuarto del citado artículo 15, de conceder la información solicitada previa disociación de los datos personales, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas

Lo anterior aconseja una revisión de la redacción de los artículos 29, 30 y 31 del anteproyecto de Ley para atender las consideraciones expresadas en los párrafos anteriores.

En el apartado primero del artículo 32 del proyecto de norma legal se señalan quienes son los **órganos competentes para la tramitación y resolución** de las solicitudes de acceso a la información pública en el ámbito de la Administración general de la CAE y de la Administración institucional. Es cuestionable si conviene incluir una previsión organizativa de ese tenor en la norma con rango legal. En todo caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la LSPV y en coherencia con lo señalado en el artículo 34 la referencia a los «centros directivos, en virtud de su condición de responsable funcionales de la información solicitada» debiera sustituirse por «órganos directivos que posean la información».

El artículo 33 del anteproyecto de Ley dedicado al **procedimiento** que rige el acceso a la información pública, señala que se trata de un procedimiento que «*tiene carácter de especial*» y que en el mismo «*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*». A falta de una mayor explicación, no se entiende el fundamento de dichas expresiones que parecen sugerir la existencia de aspectos especiales en la tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública que pudieran apartarse del procedimiento administrativo común. Este artículo requiere de una aclaración.

Respecto a las **causas de inadmisión** de las solicitudes de información pública, las cuales se relacionan en el artículo 35 del anteproyecto de Ley, señalar que debe suprimirse la primera de ellas, puesto que la apreciación de si se trata de una «*información excluida del derecho de acceso*» requiere de un análisis del fondo de la solicitud que no es compatible con una resolución de inadmisión. Si tras analizar la solicitud el órgano o entidad competente considera que el objeto de la misma no es información pública deberá proceder a la denegación de la solicitud.

En el artículo 36 que, de forma muy similar a como lo hace el artículo 19 de la Ley 19/2013, ordena la tramitación de las solicitudes de información pública, se observa que se han omitido los trámites que han de realizarse en los supuestos en los que, la información aun obrando en poder del órgano o entidad al que se ha dirigido, ha sido elaborada en parte o en su totalidad por otro sujeto.

De acuerdo con el **régimen de impugnaciones de las resoluciones** dictadas en materia de acceso a la información pública que se establece en el artículo 39 del anteproyecto de Ley, la referencia que figura en el apartado segundo del artículo 38 sobre la posibilidad de que terceras personas afectadas puedan recurrir la resolución «*en vía administrativa*» debe sustituirse por una alusión a la reclamación potestativa ante la Autoridad Vasca de Transparencia.

Por otro lado, en el apartado primero del propio artículo 39 del proyecto de norma legal podría omitirse la referencia al artículo 24 de la Ley 19/2013 y, en su caso, hacer una remisión al artículo 40 del anteproyecto de Ley. Respecto al apartado segundo de este artículo 39, en el que se indican las resoluciones contra las que, únicamente, cabe recurso en vía contencioso-administrativa, se debe señalar que, entre otras, se citan las resoluciones emitidas por instituciones como el Parlamento Vasco, el Tribunal Vasco de Cuentas, el Ararteko y la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, las cuales no están incluidas en el ámbito de aplicación previsto en el artículo 8 del anteproyecto de Ley.

A este respecto nos remitimos a las observaciones realizadas en el análisis del ámbito de aplicación del anteproyecto de Ley y se advierte que, en todo caso, debe de haber una concordancia entre las instituciones incluidas en el ámbito de aplicación en materia de transparencia y las que, por su condición específica, se citan en el apartado segundo del artículo 39, instituciones frente a cuyas resoluciones no procedería la reclamación potestativa ante la Autoridad Vasca de Transparencia.

La **reclamación ante la Autoridad Vasca de Transparencia** se regula en el artículo 40 del anteproyecto de Ley, como sustitutiva del recurso de reposición de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En el apartado cuarto del artículo 40 se determina que contra las resoluciones de la Autoridad Vasca de Transparencia cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo y, a continuación, se añade que «*en caso*

*de que la resolución afecte a la administración general o institucional de la Comunidad Autónoma o a su sector instrumental, estos pueden interponer recurso contencioso-administrativo en virtud de esta ley y de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa».*

No se comprende el fundamento de ese último inciso, ya que tanto los actos que pueden ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa como los sujetos legitimados para acudir a la misma son cuestiones reguladas en la ley que se cita, por lo que, a primera vista, sería suficiente con la simple alusión a la misma.

En cuanto al **procedimiento de mediación** ante la misma Autoridad Vasca de Transparencia que se articula en el artículo 41 del anteproyecto de Ley, por razones de economía procesal y para evitar la concurrencia de procedimientos, se somete a la consideración del órgano promotor la previsión establecida en su apartado séptimo que permite alcanzar acuerdos de mediación parciales y continuar con la reclamación ante la Autoridad Vasca de Transparencia en relación con la parte del objeto de la cuestión controvertida sobre la que no se ha habido acuerdo.

#### - **Capítulo III- Planificación y Coordinación (artículos 42 y 43)**

En los dos artículos de este capítulo se disponen instrumentos de planificación y coordinación para reforzar las actuaciones administrativas en materia de transparencia. Como ya se ha señalado en apartados anteriores de este informe se somete a la consideración de la dirección que impulsa esta iniciativa normativa la integración de normas de carácter organizativo en el texto con rango legal, en lugar de que en el ejercicio de la potestad autoorganizatoria dichas determinaciones se establezcan en normas reglamentarias.

En este capítulo, en concreto, nos referimos al contenido del apartado quinto del artículo 42 como a todo el artículo 43, en el que se articula la constitución de un órgano colegiado y de unidades administrativas con funciones en materia de transparencia, como instrumentos para la *«Coordinación Interdepartamental en materia de transparencia»*.

Respecto al órgano colegiado debe advertirse que en el artículo 128 del Decreto 91/2023 se ha creado la Comisión Interdepartamental de Gobernanza Pública, cuyas funciones en materia de transparencia y participación comprenden todas las que se asignan en el artículo 43 al nuevo órgano colegiado.

#### **Capítulo IV- Régimen sancionador (artículos 44 a 49)**

La complejidad del ámbito de aplicación de la norma se manifiesta con particular intensidad en la configuración del régimen sancionador, dado que en esta materia a la variedad de entidades a las que el anteproyecto de Ley resultará aplicable se añade la

diversidad de sujetos que, a tenor de lo dispuesto por el artículo 45, pueden resultar **responsables** de las conductas tipificadas como infracciones.

En primer lugar, no queda suficientemente determinado el ámbito institucional al que se ha de aplicar el régimen sancionador. Así, según el artículo 45.1 son responsables *«las personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza, que realicen las acciones u omisiones tipificadas en la presente Ley a título de dolo o culpa»*, mientras que el artículo 45.2 señala que *«en particular, son responsables de las infracciones de carácter disciplinario previstas en este capítulo las personas que tengan la consideración de alto cargo o personal directivo del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como el personal empleado público a su servicio»*. Esto es, aunque el artículo 45 se refiere únicamente al personal alto cargo, personal directivo o empleado público del sector público de la CAE, lo cierto es que la presente ley atribuye obligaciones en materia de transparencia a sujetos del sector público vasco que no forman parte del sector público de la CAE (art. 8.2 y 8.3 del anteproyecto de Ley), y a los que, de acuerdo con el artículo 45.1, podría serles de aplicación el régimen sancionador establecido en este capítulo. Tampoco facilita la labor de interpretación, la inclusión en el art. 45.2 de la expresión *«en particular»*, que parece extender el ámbito de responsabilidad a personas no incluidas en el mismo.

Por otra parte, el artículo 45.3 extiende la responsabilidad por la comisión de infracciones a *«los sujetos privados y corporaciones de derecho público obligadas a suministrar información, las propias entidades privadas a las que son de aplicación las correspondientes obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como, subsidiariamente, las personas físicas o jurídicas responsables de las mismas y a través de las cuales actúan»*.

Así, la responsabilidad sancionadora alcanza a los siguientes sujetos:

- 1) Las personas que tengan la consideración de alto cargo o personal directivo del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- 2) El personal empleado público al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- 3) Los sujetos privados y corporaciones de derecho público obligadas a suministrar información, las propias entidades privadas a las que son de aplicación las correspondientes obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, y, subsidiariamente, las personas físicas o jurídicas responsables de las mismas y a través de las cuales actúan.

Por otro lado, hay que poner en relación el artículo 45.2 con el resto del articulado del anteproyecto de Ley. Concretamente, de conformidad con lo establecido en los artículos 11 y 32, los sujetos que deben cumplir con las obligaciones de publicidad activa y garantizar el acceso a la información pública, respectivamente, son las personas titulares de las direcciones o «centros directivos». Esto parece excluir de



responsabilidad en materia de transparencia al personal empleado público, al margen de aquellas actuaciones que pudieran subsumirse en el régimen disciplinario que ya viene establecido para dicho personal en el Estatuto Básico del Empleado Público y en título XII de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco.

En este sentido, se considera necesario incluir en el expediente una reflexión sobre la necesidad de disponer un régimen de infracciones y sanciones distinto del establecido en la normativa que regula el régimen disciplinario del personal empleado público vasco.

En cuanto al listado de **infracciones**, que se incluye en el artículo 46, resulta deseable una mayor determinación en la descripción de las conductas infractoras, toda vez que el cumplimiento del principio de seguridad jurídica, exigible en su máxima intensidad en la aplicación de los regímenes sancionadores, requiere configurar los preceptos de estos con la mayor precisión posible a fin de que sus destinatarios y la ciudadanía en general pueda conocer de antemano con la mayor seguridad posible cuales son las conductas prohibidas y actuar en consecuencia. En el anteproyecto de Ley algunos de los tipos infractores se configuran mediante conceptos que permiten una amplia interpretación, como, por ejemplo, «*falta de colaboración*», «*incumpliendo las exigencias derivadas de los principios rectores de publicidad activa*», «*desestimación arbitraria*», «*reiteración en la comisión de faltas leves*», etc..., los cuales requieren de una mayor precisión en su formulación.

Las **sanciones** que pueden imponerse por la comisión de las infracciones se determinan en el artículo 47 del proyecto de norma legal. En el listado de sanciones se diferencian las sanciones derivadas de infracciones cometidas por altos cargos o personal directivo y las cometidas por entidades privadas y corporaciones de derecho público obligadas a suministrar información; mientras que para el personal empleado público de la Comunidad Autónoma e Euskadi contiene una remisión al régimen disciplinario que, en cada caso, resulte aplicable, esto es, al régimen contenido en el Estatuto Básico del Empleado Público y en título XII de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco.

En cuanto al **procedimiento** a través del cual se ha de sustanciar la aplicación del régimen sancionador, hay que hacer referencia, en primer lugar al artículo 44.2 del anteproyecto de Ley, según el cual, «*la potestad sancionadora respecto de las infracciones tipificadas en este capítulo se ejercerá de conformidad con lo dispuesto en el mismo y en la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas y resto de normativa en materia de régimen jurídico de las administraciones públicas*».

De forma sucinta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la LPSPV, que señala su ámbito de aplicación, se deduce que la normativa aplicable será la siguiente:

- 1) Para el ejercicio de la potestad disciplinaria frente a las personas que tengan la consideración de alto cargo, se aplicará, en primer término, la normativa de incompatibilidades de los y las miembros del Gobierno y personal alto cargo de la Administración de la Comunidad Autónoma, esto es, la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos.
- 2) Para el ejercicio de la potestad disciplinaria por infracciones imputables al personal al servicio de entidades públicas, el régimen disciplinario funcional, estatutario o laboral que en cada caso resulte aplicable. Son aplicables, por lo tanto, en primer lugar, las normas incluidas en el Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco.
- 3) Para los sujetos privados, corporaciones de derecho público, entidades privadas y personas físicas o jurídicas a los que se refiere el artículo 45.3 del anteproyecto de Ley, las disposiciones previstas en la LPSPV y el resto de la normativa aplicable al procedimiento sancionador.

En conclusión, dada la diversidad de regímenes aplicables a los distintos sujetos obligados por la normativa de transparencia, una adecuada sistemática en la elaboración de las norma parece requerir un tratamiento diferenciado del régimen disciplinario o sancionador en función de las personas que puedan resultar responsables de las infracciones previstas en este capítulo y que establezca, de forma separada respecto a cada categoría de sujetos responsables, la normativa que les es aplicación así como los tipos de infracciones y las sanciones correspondientes.

Asimismo, resulta preciso justificar la aplicación de un régimen sancionador específico al personal empleado público, toda vez que las infracciones atribuibles a dicho personal, a primera vista, podrían subsumirse en el régimen disciplinario general aplicable al mismo, en virtud de lo dispuesto en la normas reguladoras del régimen jurídico del empleo público vasco y, teniendo en consideración que, en lo relativo al procedimiento y a las sanciones aplicables, el anteproyecto de Ley realiza una simple remisión al régimen disciplinario general.

### **c) Título III- Planificación pública (artículos 50 a 51)**

Los dos únicos artículos incluidos en este título III proyectan la necesidad de publicidad activa del Programa de Gobierno y de determinada información relativa a la actividad anual del Gobierno que se define como «*rendición social de cuentas*».

A este respecto debe tenerse en consideración que la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, corresponde al Lehendakari, entre otras competencias las relativas a «*definir el Programa de Gobierno*» y «*coordinar el programa legislativo del Gobierno*». Por lo que tanto la concreción del contenido del Programa de Gobierno, como la difusión de las actuaciones que permitan a la ciudadanía conocer las actuaciones anuales del Gobierno como

el seguimiento del Programa de Gobierno corresponden a la Lehendakaritza, cuyo parecer al respecto deviene obligatorio.

Por otro lado, si lo que, con estos dos artículos, en última instancia, lo que se pretende es ampliar la información que tiene que ser objeto de publicidad activa, se plantea si lo correcto no sería incluirlos en el capítulo I del título II dedicado a la información sujeta a publicidad activa. También, se reitera la observación relativa a que la «*Plataforma de Gobierno Abierto*» no figura entre los portales que se especifican en el modelo de presencia en Internet establecido mediante el Decreto 91/2023.

#### **d) Título IV- Participación ciudadana**

Mediante los artículos integrados en este título se establecen una serie de medidas e instrumentos que vienen a reforzar el principio de participación pública en la actuación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con el fin último de «*mejorar la satisfacción de las necesidades que precisan de una intervención pública y la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos*».

##### **a) Capítulo I- Participación ciudadana (artículos 52 y 53)**

En el artículo 52 del anteproyecto de Ley se establece la finalidad que se persigue con la concreta regulación de la participación ciudadana y la forma en la dicha participación se articula, mediante la determinación temprana de los y las ciudadanas y grupos que tienen la condición de persona interesada en los procesos participativos. Para ello, ya se prevé que tienen derecho a ser oídas las organizaciones inscritas en el Registro de participación ciudadana, que se regula en el artículo 53.

El artículo 53 define la Plataforma de Gobierno Abierto como el «*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*» de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 de la LSPV.

A este respecto debe tenerse en consideración que el artículo 21 del Decreto 91/2023 ha establecido el «*Sistema Integral de Atención a la Ciudadanía*» del que, entre otros contenidos, forma parte el modelo de presencia en Internet, al que ya hemos hecho referencia en otro apartado de este informe y en cuya red de portales no se incluye la citada «*Plataforma de Gobierno*».

Así, se reitera la necesidad de valorar si en este anteproyecto de Ley deben incluirse contenidos que ya están regulados en una disposición reglamentaria, en este caso, en el Decreto 91/2023.

De todas formas, debe observarse que el citado artículo 75 de la LSPV determina de forma precisa el objeto y los requisitos mínimos que componen el que denomina «*sistema multicanal de interacción con la ciudadanía*» y que, en su apartado cuarto, encomienda al departamento de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi competente en materia de administración pública, entre otras tareas, la de diseño e implantación del sistema multicanal. Por lo que, no se aprecia que el artículo 53 incorpore ninguna innovación al marco normativo precedente.

#### **b) Capítulo II- Registro de participación ciudadana (artículos 54 a 58)**

En este capítulo II, además de la creación y configuración básica del Registro de participación ciudadana, se disponen medidas de fomento de la participación pública, garantías y derechos comunes a los diferentes procedimientos e instrumentos participativos, una indicación a los asuntos excluidos de la participación y colaboración ciudadana y al informe de participación y colaboración. Con excepción del artículo 54 dedicado al Registro de participación ciudadana, el resto de artículos deberían ubicarse en el capítulo precedente, en el que se incluyen las disposiciones generales sobre la participación ciudadana.

La inscripción de las organizaciones en el Registro de participación ciudadana conlleva el reconocimiento de la condición de persona interesada para la comunicación temprana de los procesos participativos a las organizaciones, sin que ello sustituya al trámite de audiencia pública cuando este sea preceptivo.

En la redacción del artículo 54 deben unirse en un apartado los apartados segundo y cuarto, que establecen aquellos aspectos del registro que deben ser objeto de desarrollo reglamentario.

#### **c) Capítulo III- Registro de grupos de interés (artículos 59 a 68)**

En el artículo 59 del proyecto de norma legal se crea el Registro de Grupos de interés de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que tiene por objeto «*la transparencia y el control de la actividad que realizan los grupos de interés ante el sector público de la Comunidad Autónoma*».

Tanto las entidades y personas que pueden inscribirse en los dos registros cuya implantación se proyecta en relación con la participación ciudadana, como la finalidad que se persigue con los mismos son diferentes. No obstante, se considera que debe justificarse esta dualidad de instrumentos y articularlos de forma clara y comprensible para las organizaciones y ciudadanía en general a los que van destinados.

#### **e) Título V- Autoridad Vasca de Transparencia**

En este título V (artículos 69 a 85) se dispone la creación de la Autoridad Vasca de la Transparencia, como autoridad administrativa independiente y «*con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actúa con plena independencia en el ejercicio de sus funciones de las Administraciones Públicas y de cualquier interés empresarial o comercial, actuando con objetividad, independencia, imparcialidad, profesionalidad y sometimiento al ordenamiento jurídico*» (artículo 69.1).

El artículo 70.1 determina que dicha autoridad tiene la **naturaleza** de «*Administración independiente*», en el sentido señalado por el artículo 10 de la LSPV, por lo que su creación requiere de una norma de rango legal, lo que se cumplirá al aprobar el Parlamento el proyecto de Ley.

El contenido mínimo que ha de tener la norma de creación de una Administración independiente ha de ser el establecido en el apartado tercero del citado artículo 10.

En el apartado segundo del artículo 69 se señala que la autoridad vasca «*se relaciona con el Gobierno Vasco a través del Departamento que determine el o la Lehendakari en el decreto de estructura del Gobierno*». Resulta más adecuado referirse a dicho decreto con la denominación que viene recibiendo la norma que regula dicha estructura al inicio de cada legislatura, esto es, «de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración general y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos» y de conformidad con lo establecido en el apartado segundo artículo 15 de la LSPV.

La mención dispuesta en el apartado 3 del citado artículo 69 a que la «*Autoridad Vasca de la Transparencia se identifica indistintamente y a todos los efectos con la denominación exclusiva de "Gardena"*», resulta contradictoria, por lo que debe definirse claramente la denominación que se quiere otorgar a la nueva administración independiente y emplear ese término de forma única e igual en todo el texto del anteproyecto de Ley.

En los artículos posteriores de este título se establecen las funciones y el régimen jurídico y organizativo básicos de la Autoridad Vasca de Transparencia.

Respecto a las **funciones** que la autoridad vasca está llamada a desempeñar señalar que, por un lado, se constituye como la Autoridad administrativa independiente de protección a informantes en los términos contemplados en la Ley 2/2023, y por otro, asume la condición de autoridad pública de garantía del derecho de la ciudadanía vasca al acceso a la información pública y del cumplimiento de los requerimientos normativos en materia de transparencia e integridad.

La posibilidad de designar a una autoridad autonómica para la realización de las funciones que la Ley 2/2023 asigna a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., viene prevista en los artículos 16 y 24.2 de dicha Ley. Este último artículo dice textualmente:

*«2. La autoridad independiente o entidad que pueda señalarse en cada comunidad autónoma, lo será respecto de las informaciones que afecten:*

- a) al sector público autonómico y local de su respectivo territorio,*
- b) a las instituciones autonómicas a que se refiere el artículo 13.2, y*
- c) a las entidades que formen parte del sector privado, cuando el incumplimiento comunicado se circunscriba al ámbito territorial de la correspondiente comunidad autónoma».*

Respecto a las instituciones a que se refiere el artículo 13.2 de la citada Ley, comprenden a *«los órganos constitucionales, los de relevancia constitucional e instituciones autonómicas análogas a los anteriores».*

Sin embargo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.2 (en relación con lo dispuesto en el artículo 9) del anteproyecto de Ley la Autoridad Vasca de Transparencia es competente para la tramitación, a través del canal externo, de las informaciones que afecten:

- a) a todos los integrantes del Sector Público Vasco recogidos en el artículo 4 de la LSPV;
- b) a las entidades que formen parte del sector privado, cuando el incumplimiento comunicado se circunscriba al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Así, de igual forma que se ha observado en relación con el ámbito de aplicación del anteproyecto de Ley en materia de transparencia (artículo 8) y respecto al ámbito de actuación de la Autoridad Vasca de Transparencia en dicha materia (artículo 70.3), en este caso, también, quedan fuera del ámbito funcional de la autoridad independiente vasca instituciones como el Parlamento Vasco, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, el Ararteko o la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Por consiguiente, se reitera la necesidad de valorar la ampliación del ámbito funcional de la Autoridad Vasca de Transparencia en relación con las dos funciones que se le atribuyen en el artículo 70 del proyecto de norma legal.

El artículo 73 se refiere al **régimen del personal** que preste sus servicios en la entidad de nueva creación, y su apartado primero señala que se tratará de personal funcionario que *«se regirá por la legislación reguladora de la función pública vasca».* Dado que la disposición derogatoria de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco ha derogado y sustituido a la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, en lo relativo al régimen del personal y a las disposiciones referentes a su régimen de acceso y forma de provisión de sus puestos de trabajo y de promoción profesional este artículo 73 debe hacer una remisión a la legislación reguladora del empleo público vasco.

El artículo 76 se refiere al **régimen de recursos de los actos y resoluciones** de la persona titular de la Presidencia y de los demás órganos de la Autoridad Vasca de Transparencia. En su apartado primero textualmente se señala:

*«1.- Los actos y resoluciones de la persona titular de la Presidencia de la Autoridad Vasca de Transparencia pondrán fin a la vía administrativa, siendo únicamente recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio del recurso potestativo de reposición y de la específica previsión sobre la terminación de sus actuaciones en el curso de la comunicación a través del canal externo de información, en los términos contemplados en el artículo 20.4 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre (sic) infracciones normativas y de lucha contra la corrupción».*

De conformidad con lo señalado en este apartado los actos y resoluciones del Presidente o Presidenta de la autoridad vasca agotan la vía administrativa y, por tanto, frente a los mismos cabe interponer el recurso potestativo de reposición y el recurso contencioso-administrativo. No obstante, el último inciso de este apartado, que se remite al artículo 20.4 de la Ley 2/2023, resulta confuso, por lo que debe especificarse de forma clara cuáles son las actuaciones de la Presidencia recurribles en materia de protección a las personas informantes.

En el apartado segundo del artículo 76 debe corregirse la mención errónea al *«Estatuto de la Agencia»*.

El artículo 81 determina **las funciones de la Presidencia**. En dicho artículo se incluye una única relación de funciones que se atribuyen a dicho órgano, pero que incluye tanto funciones derivadas de la gestión y tramitación del canal externo de información y de la aplicación de la Ley 2/2023, como funciones derivadas de la aplicación de la Ley 19/2013. Se recomienda, para una mayor claridad de la norma, hacer una doble relación de dichas funciones, incluyendo en un apartado las primeras, y en otro las segundas.

Por otra parte, se sugiere revisar la relación de funciones atribuidas a la Presidencia, toda vez que, sin perjuicio de la competencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi para la organización de sus propias instituciones, parece excesivo atribuir a la persona titular de la Presidencia toda la gestión del canal externo de comunicaciones, o la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual, o la adopción de las medidas de protección, funciones que pueden ser atribuidas a la propia Autoridad Vasca de Transparencia y ejecutadas a través de otros órganos de la misma, reservando a la Presidencia las labores de aprobación de aquellas. Así lo hace la propia Ley 2/2023, que atribuye tales funciones a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. (artículo 43), reservando a la persona titular de la presidencia las funciones superiores de dirección, jefatura y representación y de resolución de los procedimientos sancionadores (artículo 55).

Por último, respecto al apartado i) del artículo 81 (*«instar la incoación de expedientes disciplinarios o sancionadores de acuerdo con las previsiones contempladas en esta ley»*)

debe mejorarse su redacción de forma que se especifique el ámbito al que concierne la función de instar expedientes disciplinarios o sancionadores, es decir, la comisión de las infracciones prevista en materia de transparencia (capítulo IV del título II).

El artículo 82 dispone la composición del **Consejo Consultivo de Gardena**», la frecuencia de las reuniones, el carácter no vinculante y la forma de sus decisiones y la posibilidad de que dicho órgano pueda formular propuestas en las materias propias de su ámbito de actuación, y finalmente, remite a lo previsto en su Estatuto en todo aquello que en relación con su régimen, organización y funcionamiento no esté previsto en el anteproyecto.

Dado que el Consejo Consultivo de la Autoridad Vasca de Transparencia es un órgano colegiado de carácter consultivo, su norma de creación debe disponer de un contenido mínimo, de conformidad con lo señalado en apartado tercero del artículo 18 de la LSPV. A este respecto se echa en falta una referencia específica a *«las funciones de propuesta, asesoramiento, seguimiento y control»* que se encomiendan al Consejo Consultivo de la Autoridad Vasca de Transparencia.

#### **f) Parte final**

La parte final está integrada por una disposición transitoria (que carece de título) y una disposición final que determina la entrada en vigor de la ley.

Respecto a la disposición transitoria, que prevé el régimen transitorio de los procedimientos en materia de publicidad activa y de acceso a la información pública, debe de aclararse a qué normativa anterior se hace referencia. Parece que, únicamente, podría tratarse las reclamaciones que en materia de acceso a la información pública conoce la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, de conformidad con lo establecido en el Decreto 128/2016, de 13 de septiembre.

En todo caso, debe mejorarse la redacción de la disposición, con una frase que podría ser del siguiente tenor: «Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se tramitarán hasta su conclusión de acuerdo con la normativa anterior».

Por otro lado, se considera preciso incluir una disposición adicional en la que se determine el momento en el que iniciará sus actividades la Autoridad Vasca de Transparencia y en el que, por consiguiente, sustituirá en las funciones relacionadas con el acceso a la información pública a la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, todo ello se supone que condicionado a lo se establezca en el Estatuto de la Autoridad Vasca de Transparencia que debe de aprobar el Consejo de Gobierno.

## **5.2 -TÉCNICA NORMATIVA**



La redacción del anteproyecto de Ley debe de ajustarse a las Directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993.

Además de algunas observaciones que sobre técnica legislativa se han señalado en el análisis del proyecto de norma legal, cabe también realizar las siguientes:

1ª- El título del anteproyecto de Ley debe indicar de forma precisa, exacta y completa, pero también breve y concreta la materia regulada. Como se ha propuesto en el análisis del articulado se propone incluir en el título la referencia a la Autoridad Vasca de Transparencia, la redacción sería la siguiente: «Anteproyecto de Ley de Transparencia y de la Autoridad Vasca de Transparencia».

2ª- La parte expositiva tiene que venir precedida del título «Exposición de Motivos». Asimismo, se considera conveniente revisar la redacción dada a esta parte, evitando el uso de la primera persona del plural («suscribimos», «contamos», «aplicamos», etc..) y utilizando un lenguaje neutro más propio de una disposición normativa.

3ª- La agrupación de los artículos debe de atenerse a lo dispuesto en el apartado 4º de las citadas directrices. Por lo que, teniendo en consideración el número de artículos que componen el anteproyecto de Ley, el mismo debe dividirse en capítulos (no en títulos). A su vez, los capítulos podrán agruparse en secciones cuando los capítulos contengan más de diez artículos.

4ª- Por último, debe revisarse el texto del anteproyecto de Ley con el objeto de que en el mismo se haga un uso inclusivo y no sexista del lenguaje.

## **6.- CONCLUSIÓN**

Este es el informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho en relación con el anteproyecto de Ley de Transparencia de Euskadi.

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma electrónica

Irantzu Zabala Errasti  
Responsable del Área de Asesoría Jurídica  
Dirección de Servicios