



INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA DE EUSKADI.

-Tramitagune – DNCG\_LEY\_2294/22\_04

El texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado mediante Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4 del Decreto 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, se emite el siguiente

## INFORME

### I. OBJETO

El proyecto epigrafiado en el encabezamiento tiene por objeto, según dispone su artículo 1, lo siguiente:

- 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) Atribuir 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, a la administración independiente Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena que se contempla en el Título V de esta ley”.*



Además, entre las previsiones del proyecto de ley que se analiza, procede destacar, por su evidente perfil organizativo, la creación de un órgano colegiado para la coordinación interdepartamental en materia de transparencia (artículo 43), del Registro de participación ciudadana (artículo 54), del Registro de grupos de interés (artículos 59 a 68) y de la Autoridad Vasca de Transparencia (artículos 69 a 85), cuyo análisis se abordará en el apartado V del presente informe.

## II. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

En el ordenamiento jurídico autonómico vasco no existe hasta la fecha un desarrollo legal del derecho de acceso a la información pública del capítulo III de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ampliado en el artículo 13 c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto al acceso a archivos y documentos que se encuentren en los registros administrativos.

Si bien en legislaturas anteriores ya se han producido dos iniciativas gubernamentales de aprobación de sendos proyectos de ley con la misma finalidad, que fueron objeto de un procedimiento administrativo de elaboración, y en los que se procedió a la emisión de los correspondientes Dictámenes de la COJUAE, éstas no llegaron a aprobarse.

Desde entonces, se ha incrementado la necesidad de una ley autonómica vasca de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En este sentido, el dossier de evaluación de impacto incorporado en el expediente pone de manifiesto, no solo que han aumentado las solicitudes de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos y ciudadanas vascas, sino también el número de reclamaciones que se reciben, por disconformidad con la información facilitada o por denegación de acceso a la información pública, tanto por parte del sector público de la CAE, como de los Ayuntamientos, reclamaciones cuya resolución es competencia de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública.

Además, tal dossier insiste en que, *“falta igualmente un posicionamiento propio y en su caso, un desarrollo de la amplia temática que aborde un modelo de Gobierno Abierto basado, no solo en la transparencia, sino también en los principios de participación ciudadana, y en definitiva, en aquellos imprescindibles para una buena administración”* y en que *“ha de recogerse en la nueva norma, otro de los pilares de una buena administración, que es aquella que funciona en torno a modelos de gestión avanzada con instrumentos de planificación y evaluación, que garantizan una respuesta eficiente y equitativa a las necesidades de las personas e instituciones que sean destinatarias de sus servicios, con garantía de todos sus*

*derechos, incluidos los lingüísticos, y en relación constante con la sociedad a la que rinde cuentas”.*

En este contexto, el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno tramita el presente anteproyecto de ley, al objeto de continuar poniendo así las bases de un modelo de Gobierno Abierto, basado en la rendición de cuentas a través de la planificación y evaluación de las políticas públicas, la transparencia en la gestión pública, y la participación y colaboración de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Se constata que en la relación de proyectos de ley del apartado A) del Anexo del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 15 de marzo de 2022, por el que se aprueba la publicación del Plan Anual Normativo del Gobierno Vasco correspondiente al año 2022, consta en el punto 3.1 el proyecto denominado “*Anteproyecto de ley de transparencia y participación ciudadana*”, figurando como Departamento promotor el de Gobernanza Pública y Autogobierno. En relación a la denominación, el anteproyecto remitido para su análisis a esta Oficina tiene como título “*Anteproyecto de Ley de Transparencia de Euskadi*”. Nada se menciona en la documentación del expediente respecto al cambio de denominación de la Ley. Se recomienda añadir algún comentario en este sentido.

### III. PROCEDIMIENTO Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA

De la documentación obrante en el expediente se desprende que en el procedimiento de elaboración del anteproyecto se han cumplimentado, con carácter general, los requisitos que para la elaboración de las disposiciones de carácter general, exige la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (de aplicación a su tramitación teniendo en cuenta que la orden de inicio del procedimiento de la norma objeto de informe es de 7 de diciembre de 2022 y la referida Ley entró en vigor el 16 de julio de 2022).

En cualquier caso, el anteproyecto ha de ser, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, sometido con carácter previo a su aprobación, al dictamen de dicha instancia consultiva.

En relación con ello, ha de recordarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.1 de la Ley de Control Económico-normativo y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (para cuyo

cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico).

En concreto, se ha remitido a esta Oficina, por la instancia proponente, para la sustanciación del trámite de control económico-normativo, la documentación correspondiente, entre la que figuran, además del texto del anteproyecto, las respectivas Órdenes de la Consejera del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, de inicio y aprobación previa del proyecto, informe jurídico relativo al proyecto, memoria económica, un dossier de evaluaciones de impacto, memoria de análisis de impacto normativo (en la que se han incluido valoraciones sobre el impacto del proyecto de norma en función del género, sobre la infancia, adolescencia y sobre la juventud), informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, de la Agencia Vasca de Protección de Datos, de la Dirección de Función Pública, y del Consejo Vasco de la Transparencia de Euskadi. Se ha solicitado la emisión de la Comisión de Gobiernos Locales, la cual no puede emitirlo por no estar constituida en la actualidad. Asimismo, se ha remitido diversa documentación relativa a los trámites de consulta pública y alegaciones por parte de las diversas instancias que han participado en el proceso de elaboración de esta norma, e informe de respuesta a las alegaciones recibidas. Por último, consta en el expediente memoria de valoración de los informes recibidos y alegaciones formuladas en el trámite de información pública hasta el 26 de septiembre (fecha de incorporación de esta memoria al expediente DNCG\_LEY\_2294/22\_04 de Tramitagune).

Examinada la documentación remitida, se considera que la misma se acomoda sustancialmente a las previsiones del artículo 41 y siguientes del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de Control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la referida Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, subrayando que el referido control abarcará, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

No obstante, procede mencionar lo siguiente:

- Se ha solicitado la emisión del informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, del Consejo Económico y Social Vasco, del Consejo Vasco de Empleo Público y de la Dirección de Presupuestos del

Departamento de Economía y Hacienda, los cuales no han sido incorporados al expediente a la fecha de emisión del presente informe.

- No se ha dado cumplimiento a lo previsto en el artículo 43.1 de la Ley 3/2022, conforme con el cual, el anteproyecto debería haber sido promovido como de tramitación conjunta entre el departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno y el de Economía y Hacienda.

- Se ha incluido en el expediente de Tramitagune un documento denominado "Nota sobre observaciones OCE" en el que se da respuesta a observaciones sobre el texto formuladas por esta Oficina con carácter previo a la emisión del informe. No obstante, en el apartado siguiente se reiteran las que no han sido atendidas.

#### IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

En relación con el texto del anteproyecto, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.4 del texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, en relación con el artículo 44.6 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, han de darse por incorporados al presente informe en sus propios términos las observaciones emitidas por la Dirección de Patrimonio y Contratación sin perjuicio de que en éste se reproduzcan, por su relevancia, determinadas consideraciones de los mismos.

El texto del anteproyecto de Ley que se informa consta de una parte expositiva, 85 artículos, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y una disposición final, y aborda, en 5 títulos el siguiente contenido: disposiciones generales, transparencia de la actividad pública, planificación pública, participación ciudadana y Autoridad Vasca de Transparencia.

En relación con el contenido del texto presentado, se considera oportuno efectuar las siguientes consideraciones, sin perjuicio de las ya realizadas en el resto de informes del expediente:

- El artículo 4, denominado definiciones, contiene las definiciones de transparencia e información pública. No obstante, su apartado d) hace referencia al contenido mínimo de las obligaciones del proyecto de ley por lo que resulta más adecuada su inclusión en el artículo 6.2.

- Los artículos 8 y 9 regulan el ámbito subjetivo de aplicación de las normas de transparencia y de la regulación referida a la protección de las personas

informantes. No obstante, dichos artículos se denominan *“ámbito material y personal de aplicación”* cuando no se hace referencia al ámbito material. Se sugiere sustituir tal expresión por *“ámbito de aplicación”*.

El artículo 8.4 b) extiende la obligación de transparencia en los términos relativos a la publicidad activa a determinadas entidades privadas. Entre ellas, las que, desarrollando su actividad en la Comunidad Autónoma de Euskadi, *“perciban durante el ejercicio presupuestario ayudas o subvenciones con cargo a fondos públicos en una cuantía superior a 100.000 euros”*. No consta en el expediente la razonabilidad de la fijación del límite de subvenciones o ayudas percibidas con cargo a fondos públicos en 100.000 euros, más aun teniendo en cuenta que otras leyes autonómicas de transparencia fijan un límite más bajo<sup>1</sup>. Debe justificarse en el expediente. Asimismo, es conveniente matizar a qué hace referencia el término *“percibir”* y aclarar si se refiere al momento de concesión de las subvenciones o ayudas o bien al pago.

- En el artículo 11.1 se recomienda sustituir la expresión *“los sujetos obligados por esta ley”*, por *“los sujetos a los que se refiere el artículo 8”* ya que es este el artículo que se refiere al ámbito de aplicación de las normas de transparencia.

- El artículo 14 enumera la información sujeta a publicidad activa e incluye entre la información a publicar aquella *“sobre la actividad administrativa con incidencia económica”*, cuyo contenido se desglosa en el artículo 18 del proyecto. No obstante, en el listado del artículo 14 también se incluye como información a publicar aquella sobre contratos (en los términos del artículo 19 del proyecto) e información económica, presupuestaria y patrimonial (en los términos del artículo 21). Esta información también constituye *“información sobre la actividad administrativa con incidencia económica”*, por lo que debe reformularse la denominación de dicho apartado y ajustarlo al contenido del artículo 18, que engloba información sobre subvenciones, convenios y encomiendas, retribuciones y resoluciones de compatibilidad.

Asimismo, se recuerda que la información sujeta a publicidad incide en normativa de carácter sectorial (patrimonial, presupuestaria, contractual, hacendística, reguladora de subvenciones...), por lo que, consideramos que debería contemplarse expresamente en el anteproyecto que las obligaciones en materia

---

<sup>1</sup> Artículo 3.1 b) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (*“las entidades privadas que perciban dichas ayudas o subvenciones en una cuantía superior 60.000 euros...”*) o artículo 4.1 b) de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (*“Las entidades privadas que perciben durante el periodo de un año natural ayudas o subvenciones de las entidades recogidas en el artículo 3 de la presente ley en una cuantía superior a 50.000 euros”*).

de publicidad activa deben entenderse sin perjuicio de las exigidas en las leyes sectoriales correspondientes.

- En el artículo 15.1 se recomienda sustituir la expresión “*los sujetos obligados por esta ley*”, por “los sujetos a los que se refiere el artículo 8” o por “los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este Título” (así lo recoge el artículo 16), ya que es este el artículo que se refiere al ámbito de aplicación de las normas de transparencia.

- El artículo 16 se refiere a la información sobre planificación y evaluación cuando el contenido del artículo se refiere únicamente a la planificación.

- Se reitera en relación al artículo 18 la observación relativa a que su epigrafiado es impreciso, al existir otros artículos que también contienen información administrativa con incidencia económica, por lo que debe corregirse.

- El artículo 19 contiene la información sobre contratos que debe ser objeto de publicidad activa. Esta Oficina propone un nuevo apartado en dicho artículo debido a que existen supuestos en la legislación contractual exceptuados de publicación (contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros siempre que se abonen con cargo a fondos anticipados), o bien cuya publicación pueda ser parcial (contratos que hayan sido declarados secretos o reservados, o aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales, o en los que lo exija la protección de intereses esenciales para la seguridad del Estado). Por lo tanto, se propone la inclusión de un apartado cuarto en dicho artículo con el siguiente contenido: “quedan exceptuados de la publicación a la que se refiere este artículo, aquellos contratos cuya publicación esté exceptuada en la legislación contractual”.

- Se recomienda sustituir la redacción del artículo 21 por la siguiente: “el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi hará pública, en relación con todas las entidades que lo integran, la información relativa a sus presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada sobre su ejecución y liquidación, su nivel de endeudamiento, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, las variables indicativas de su situación financiera y patrimonial, las cuentas anuales que deban rendirse, los informes de auditoría de cuentas y los de fiscalización por parte de los órganos de control externo, de acuerdo con la normativa presupuestaria y de control y contabilidad que le sea de aplicación”.

- Los artículos 25 y 26 regulan los derechos y obligaciones de las “personas” que acceden a la información pública, cuando dichos derechos se aplican a personas y a entidades en virtud del artículo 24.1. En consecuencia, se recomienda sustituir

la denominación de estos artículos por derechos y obligaciones de los “solicitantes”.

Asimismo, el artículo 26 supone una reiteración prácticamente idéntica del artículo 6.2 por lo que se propone evitar tal reiteración y suprimir el artículo.

- En relación al artículo 28 y el posible cobro de una cantidad si se expiden copias o se origina un coste debido a la transposición a un formato diferente del original en el que se contenga la información, se prevé que la cantidad que se cobrará resultará conforme a la *“normativa correspondiente”* y que la misma *“no podrá exceder del coste real en el que se incurra”*. Este artículo hay que entenderlo conjuntamente con el artículo 32, el cual determina los órganos competentes para la tramitación y resolución de las solicitudes de acceso a la información pública distinguiendo entre el ámbito de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi (artículo 32.1) y de las entidades instrumentales adscritas o vinculadas al sector público de la CAE y el resto de instituciones y organizaciones (artículos 32.2 y 32.3).

A juicio de esta Oficina, para determinar la cantidad que se cobrará por este concepto se aplicará el Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, de aprobación del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco cuando se exija por la Administración general e institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco (ámbito de aplicación subjetivo de la Ley de Tasas – artículo 1 de la Ley). Mientras que dicha cantidad no podrá exceder del coste real en que se incurra el caso de que la solicitud de acceso a la información pública sea tramitada y resuelta por las entidades, instituciones y organizaciones a las que se refieren los artículos 32.2 y 32.3 del proyecto, por no resultarles aplicables la Ley de Tasas. Debe aclararse la redacción del artículo 28 en tal sentido.

- En relación al artículo 35 esta Oficina sugiere suprimir en el apartado a) la referencia al *“tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición”* ya que es una información de difícil obtención y precisión. Por su parte, se recomienda eliminar o matizar el *concepto “compleja”* del apartado c) por ser indeterminado.

- El artículo 41 regula un novedoso proceso de mediación en el que cabe incluso la adopción de acuerdos de mediación parciales (apartado 7). Al no haberse incluido en el expediente una memoria justificativa, no constan los motivos por los que se considera procedente la creación de este procedimiento ni las razones que han llevado a regular los concretos aspectos del mismo. En concreto, no constan estimaciones del volumen de recursos (personales y materiales) que serán necesarios para su puesta en funcionamiento ni el gasto que supondrá, más allá

de mencionar en su apartado quinto que *“la persona mediadora será destinada por la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena de entre el personal de su oficina técnica de apoyo y deberá contar con formación y conocimientos específicos en materia de mediación administrativa”*. Es necesario completar la memoria económica en este sentido.

No obstante, se recuerda, que las actuaciones que se acometan en aplicación de las previsiones que se establecen en el proyecto deberán acomodarse a los créditos que para cada ejercicio se aprueben en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales de la CAE, y que dichas leyes presupuestarias deben contemplar los créditos necesarios para atender económicamente los mandatos y previsiones de las normas previamente aprobadas.

- En lo relativo al régimen sancionador (artículos 44 a 49) se reiteran las observaciones que realiza el informe jurídico (páginas 15 a 18). En particular, lo relativo a la falta de concreción en la tipificación de infracciones con el empleo de expresiones como “falta de colaboración” o “reiteración en la comisión de faltas” así como la falta de justificación de la razonabilidad de las cuantías de las diferentes sanciones.

## V. INCIDENCIA ORGANIZATIVA

En cuanto a la incidencia que las disposiciones de la ley propuesta puedan tener en la organización de esta Administración, destacaremos los contenidos referentes a las diversas estructuras que se prevé crear en el anteproyecto que se informa:

1. Se crea la Autoridad Vasca de la Transparencia-Gardena (Tit.V, art. 69 a 85), en adelante AVT. Sobre su regulación destacaremos lo siguiente:

- En lo que a la naturaleza jurídica de la autoridad respecta, se constituye (art.69) como entidad pública 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, y se relaciona con el Gobierno Vasco a través del Departamento que determine el o la Lehendakari en el decreto de estructura del Gobierno.

El artículo 70 no deja clara cuál es la naturaleza jurídica de la nueva Autoridad, más allá de constituirla como Administración independiente en dos ámbitos: como la 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, y también con 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 de transparencia e integridad en el ámbito de aplicación.

Esta Oficina entiende que la creación de cualquier órgano/entidad como administración independiente ha de llevarse a cabo en el marco de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo del Sector Público Vasco (órganos unipersonales o colegiados, o entidades bajo las figuras de organismos autónomos, entes públicos de derecho privado o consorcios, todos integrantes del sector público de la CAE), debiendo seguirse el procedimiento previsto en el artículo 43 de dicha ley, acreditando los aspectos recogidos en dicho artículo, y debiendo ir precedidas de un plan de actuación inicial que, entre otros contenidos, incorpore un estudio económico-financiero a cinco años, que ha de contar con el informe preceptivo de la persona titular de la consejería competente en materia de hacienda y presupuestos, correspondiendo al Consejo de Gobierno la aprobación de los citados plan y estudio económico-financiero y del presupuesto correspondiente al primer ejercicio. Por su parte, el artículo 44 de dicha ley regula específicamente el régimen de constitución, transformación y extinción de entidades de la Administración institucional (esto es, organismos autónomos y entes públicos de derecho privado), al que también deberá darse cumplimiento en el caso de que la Autoridad adopte cualquiera de estas dos formas jurídicas.

La fijación de la forma concreta que adoptará tal Autoridad de entre las recogidas en el artículo 10.1 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo es una cuestión que resulta relevante a los efectos de determinar cuál es el régimen aplicable según la naturaleza de cada entidad, particularmente, en lo que interesa al presente informe, en materia hacendística (ámbitos presupuestario y financiero, de contratación, subvencional...). Ha de especificarse la forma jurídica de la entidad, conforme a la clasificación recogida en dicho precepto legal.

Por su parte, se recuerda que entre los principios aplicables a la creación y transformación de entidades en el Sector Público Vasco (artículo 6 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo) destaca en primer lugar el de prevalencia de la unidad de la personalidad jurídica de la Administración, conforme al cual la constitución de entidades con personalidad jurídica propia sólo procederá cuando el interés general a satisfacer o el servicio a prestar no pueda lograrse desde los órganos y servicios administrativos de la Administración General, caso en el que la norma de

creación de la entidad deberá fundamentar las razones de tal imposibilidad. Esta imposibilidad debería recogerse y justificarse expresamente en el expediente.

El segundo de los principios enunciados en el mismo artículo 6 de la Ley 3/2022 es el de subsidiariedad, por el que la constitución de entidades optará preferentemente por organismos autónomos; en segundo lugar, por entes públicos de derecho privado, y solo en última instancia, por entidades de forma privada. Las normas de creación de tales organismos, entes y entidades deberán justificar debidamente las razones de dicha opción.

Se recuerda que la configuración de un órgano o entidad al margen de la clasificación efectuada por la LSPV ya ha merecido una opinión desfavorable por parte de esta Oficina con ocasión de la tramitación del anteproyecto de Ley de Protección de Datos y de la Autoridad Vasca de la Protección de Datos (expediente Tramitagune DNCG\_LEY\_6043/21\_02), por lo que se reitera tal opinión para el anteproyecto objeto del presente informe.

Traeremos a colación, en cualquier caso, lo señalado en el punto 205 del Dictamen Nº 182/2022, de la COJUAЕ, al anteproyecto de Ley de protección de datos personales y de la Autoridad Vasca de Protección de Datos, cuya configuración también se situaba al margen del marco de la Ley del Sector Público Vasco: *"...considera esta Comisión que, si se produjera un nuevo supuesto que no pudiera encajar en el esquema institucional que para el sector público establece la citada Ley 3/2022, sería aconsejable operar la correspondiente modificación expresa de dicha norma"* siendo así que, al parecer, el proyecto que nos ocupa conformaría ese nuevo supuesto.

- En cuanto al coste económico que pueda conllevar la creación de la nueva Autoridad, este se analiza en el apartado VI de este informe relativo a la incidencia económico-presupuestaria del proyecto.

- En cuanto al régimen de personal de la AVT, nos remitiremos al Informe de la Dirección de Función Pública que obra en el expediente, donde entre otras consideraciones, se señala que la imposición de la condición de funcionario para el personal público al servicio de Gardena, es adecuado en virtud de las funciones que el estatuto básico del empleado público reserva al personal funcionario en su artículo 9.2 (*que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas*), si bien repara en que *"no se especifica en el*

*anteproyecto el origen de este personal funcionario, si proveerá de otras administraciones o si Gardena convocará pruebas de acceso. Convendría realizar alguna previsión sobre la cobertura inicial de las plazas de modo que se agilice la efectiva puesta en marcha de la nueva Autoridad Vasca de la Transparencia, así como la transición y traspaso de funciones desde la vigente Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública”.*

Por su parte, en lo que a la composición de la AVT respecta, se opta por una organización de la Autoridad donde las funciones decisorias las tiene un órgano unipersonal, el presidente, elegido por el Gobierno Vasco en exclusiva, por un período de 5 años, y previéndose su prórroga, nombra a las personas titulares de los órganos directivos... asistido por un órgano consultivo, que no tiene facultades decisorias o ejecutivas pues actúa a través de informes no vinculantes, que se recaban a iniciativa del presidente. Encontramos esta organización en exceso presidencialista y alejada de los modelos organizativos de esta Administración, pudiendo ello comprometer la independencia que se persigue, por lo que proponemos que se reconsidere.

- En relación a las funciones asignadas a la Autoridad, explica la memoria económica que, *“parte de las funciones de la Autoridad de Transparencia de Euskadi-Gardena vendrán a sustituir aquellas que tiene atribuidas la actual Comisión Vasca de Acceso a Información Pública (CVAIP), eliminándose los gastos atribuidos a la misma que actualmente los asume el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno”.*

Según se deduce del proyecto la AVT tendrá dos funciones principales: autoridad administrativa independiente en los términos de la Ley 2/2023 (protección de los informantes) y autoridad pública de garantía del derecho de la ciudadanía al acceso a la información pública y del cumplimiento de los requerimientos normativos de transparencia e integridad. En relación a la segunda función, ya existiría pues la mencionada Comisión Vasca de acceso a la información pública (Decreto 128/2016, de 13 de septiembre).

En cualquier caso, habrá de revisarse la norma de estructura orgánica y funcional de dicho Departamento, en el caso en que figuren en la misma funciones que ya no se vayan a acometer en el propio Departamento.

Todo ello sin perjuicio de las menciones efectuadas a la AVT en los artículos 12 (*se le asigna el control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa*); 39 (*Reclamación potestativa ante la AVT en el procedimiento de impugnación*); 41 y ss. (*la tramitación del procedimiento de mediación, designación de mediadores, etc.*); art 48 (*proponer la incoación del procedimiento sancionador por infracciones*

*en materia de transparencia*)..., por razones de sistemática y a fin de que la norma resulte más clara y ordenada, se propone que en el Título V que se ocupa de la creación y regulación de la mencionada Autoridad, se agrupen sus funciones y el reparto de las mismas entre los órganos que la configuran.

Además, se echan de menos funciones propias de la Autoridad que se encuentran sin asignar, y que en derecho comparado se encomiendan a un órgano colegiado ejecutivo, tales como: requerir la subsanación de incumplimientos de las obligaciones recogidas en la ley; desempeñar las funciones de mediación (art. 41.5 del anteproyecto, quién designa al mediador...); informar preceptivamente proyectos normativos que desarrollen la ley en esta materia; evaluar el grado de aplicación y cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia por parte de las entidades sujetas a esta Ley; adoptar criterios de interpretación uniforme; resolver las consultas que se formulen en esta materia; imponer, en su caso, multas coercitivas para asegurarse el cumplimiento de la Ley; promover actividades de formación y sensibilización ...

- Por su parte, procede realizar las siguientes observaciones en el articulado en relación a la regulación de la AVT:

a) El artículo 69.2 del proyecto dispone que, *“la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena se relaciona con el Gobierno Vasco a través del Departamento que determine el o la Lehendakari en el decreto de estructura del Gobierno”*. Se recomienda aquí identificar en la propia ley cual pueda ser tal departamento, sin nombrarlo en su denominación actual, sino por referencia al competente en la materia de que se trata.

b) Sobre lo dispuesto en el artículo 72.4 del proyecto, esta Oficina propone sustituir la redacción actual por la siguiente: *“la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena estará sometida al régimen de contabilidad pública y al control económico-financiero y de gestión del Departamento competente en materia de control económico de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como a la fiscalización del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas”*.

c) Se crea asimismo, el Consejo Consultivo de la Autoridad Vasca de la Transparencia (art.82), como órgano colegiado asesor de la persona titular de la Presidencia de la AVT-Gardena, cuya composición se recoge en la misma ley, que se reunirá cuando lo disponga la Presidencia, y en todo caso, una vez al semestre, cuyas decisiones adoptarán la forma de informes no vinculantes sobre las cuestiones que le plantee la Presidencia, pudiendo formular propuestas en su ámbito de actuación, y se remite finalmente al Estatuto de la AVT su régimen de organización y funcionamiento. Conviene tener aquí en cuenta lo reparado por el

informe de la Dirección de Atención Ciudadana y Servicios Digitales al artículo 82 de la Ley propuesta.

d) El artículo 41 establece un procedimiento de mediación, y según su apartado quinto, *“la persona mediadora será designada por la Autoridad Vasca de la Transparencia entre el personal de su oficina técnica de apoyo y deberá contar con formación y conocimientos específicos en materia de mediación administrativa”*. Se desconoce si tal designación será permanente para una determinada persona o bien se designará para cada procedimiento. Por otro lado, no se especifica cual será el órgano que efectuará tal designación, refiriéndose con carácter general a la AVT.

2. El artículo 43 de la proyectada Ley dispone que se constituirá un órgano colegiado para la coordinación interdepartamental en materia de transparencia. En relación a la creación de este órgano, se recuerda que debe darse cumplimiento al artículo 18 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, en particular a lo dispuesto en su apartado tercero el cual regula el contenido mínimo necesario de la norma de creación de un órgano colegiado. Entre dicho contenido mínimo destaca la necesidad de justificar la motivación de la necesidad del nuevo órgano y de la inexistencia de duplicidades en las funciones asignadas, su integración administrativa o dependencia jerárquica y la dotación de los créditos necesarios para su funcionamiento. Ninguno de dichos extremos se ha justificado en el expediente.

En relación a la inexistencia de duplicidades, el informe jurídico pone de manifiesto la similitud de este órgano colegiado con la Comisión Interdepartamental de Gobernanza Pública de los artículos 128 y siguientes del Decreto 91/2023, de 20 de junio, de atención integral y multicanal a la ciudadanía y acceso a los servicios públicos por medios electrónicos. A tal efecto, se ha incluido en el anteproyecto una disposición adicional en la que se establece que la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena sustituirá a la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública en sus funciones relacionadas con el régimen de impugnaciones en materia del ejercicio de acceso a la información pública, en los términos contemplados en el Decreto 128/2016, de 13 de septiembre.

Asimismo, no consta la integración administrativa del órgano o su dependencia jerárquica, limitándose el texto en su artículo 43.3 a mencionar que la presidencia se atribuirá a quien tenga la competencia de impulso, diseño, evaluación y seguimiento en materia de transparencia, acceso a la información y gobierno abierto, lo que requeriría un contraste con los decretos de estructura orgánica y funcional correspondientes.

Tampoco existe mención a la dotación de los créditos necesarios para su funcionamiento, por lo que, teniendo en cuenta el artículo 18.4 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco<sup>2</sup> y la ausencia de menciones a este aspecto en el expediente, se deduce que no se requerirán ni medios materiales ni personales extra. No obstante, debe cuantificarse el coste que supondrá el nuevo órgano, con indicación de las partidas presupuestarias de imputación de tales gastos.

3. El artículo 43.4 prevé además que en cada sujeto integrante del sector público de la CAE, así como en cada departamento de su Administración general, se crearán o asignarán las unidades administrativas con funciones de transparencia, acceso a la información pública y datos abiertos, que se encargarán asimismo de coordinar en su respectivo ámbito las actuaciones en dichas materias.

Habrà de tenerse en cuenta aquí lo advertido por el Informe de la Dirección de Función Pública cuando señala que, *“la posibilidad de creación de estas nuevas unidades administrativas no debe entenderse que opere de forma automática, y en todo caso, se someterà al procedimiento reglado de autorización por el departamento competente en materia de función pública”*.

En cualquier caso, nada se expresa en la memoria económica sobre el eventual coste que supondrá la implantación de dichas unidades, y los recursos (humanos y materiales) con los que se contará al efecto, así como sus fuentes de financiación.

4. En el artículo 54 se crea el Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Euskadi y en el artículo 59 se crea el Registro de grupos de interés de la Comunidad Autónoma de Euskadi, ambos adscritos al departamento competente en materia de participación ciudadana de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El análisis de la incidencia económico-presupuestaria de estos registros se hará en el apartado siguiente.

---

<sup>2</sup> Artículo 18.4. En todo caso, salvo justificación razonada en el expediente de tramitación de la norma de creación del órgano colegiado, el apoyo administrativo y a la gestión del órgano colegiado se realizará con los medios humanos y materiales existentes en el departamento o departamentos de la Administración general o entidad al que se adscribe

## VI. INCIDENCIA ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA

### 1. Consideraciones previas

La Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, obliga en su artículo 57 a que los proyectos de ley vayan acompañados de un estudio sobre el posible gravamen presupuestario que la regulación suponga.

De conformidad con lo exigido en el artículo 15.5 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, *"cuando el departamento así lo considere, en función de la intensidad del impacto económico, se podrá elaborar también una memoria económica específica, que será igualmente aludida en la memoria y que confirmará o expresará, a la vista de los cambios producidos en el texto objeto de aprobación previa, las posibles concreciones o desviaciones de la estimación de costes prevista en la orden de inicio, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los presupuestos de la Administración Pública, las fuentes y modos de financiación y cuantos otros aspectos se determinen en la normativa que regule el ejercicio del control económico-normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi"*.

Por lo que respecta, de forma específica, a la normativa que regula el ejercicio del control económico normativo, el artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, exige para la emisión del informe de control económico normativo, la remisión de una memoria que, entre otras cosas, realice una cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione la entrada en vigor de la norma; determine los modos de financiación de tales gastos; describa los antecedentes y justifique la necesidad de la disposición; describa el programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados; realice una evaluación económica y social de su aplicación; y aporte cuantos datos, informes y estudios permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta. Se trata, de que, dentro del proceso de reflexión previo a la aprobación de la norma, se realice una completa evaluación del gasto público que comporta la regulación pretendida, y ello con objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de economía y eficacia en el gasto público. Y de que se valore

también la incidencia económica de la norma en los particulares y en la economía en general, a fin de garantizar su razonabilidad y viabilidad.

Asimismo, el artículo 43.2 c), del Decreto 464/1995, exige que, para el ejercicio del control económico-normativo en su modalidad económico-organizativa, el expediente ha de incorporar un estudio económico del coste de funcionamiento de la entidad que se proyecta constituir y del rendimiento o utilidad de sus servicios, acompañado, en su caso, del correspondiente Plan Económico a cuatro años.

## 2. Vertiente de gasto:

En relación con la potencial incidencia que las previsiones del proyecto pudieran tener en la vertiente del gasto para los presupuestos generales de la CAE, con carácter general, se observa que la memoria económica incorporada al expediente no da cumplimiento a las exigencias de los artículos 42.1 y 43.2 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En concreto, no se ha incorporado en el expediente un estudio económico del coste del funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los servicios de ninguno de los órganos que crea el presente anteproyecto, ni se ha incluido, en su caso, del correspondiente Plan Económico a cuatro años. Debe completarse el expediente en tal sentido, ya que la ausencia de datos aportados por el órgano promotor impide a esta Oficina el análisis de la incidencia económica de la futura ley.

En todo caso, se recuerda que las actuaciones que se acometan en aplicación de las previsiones que se establecen en el anteproyecto habrán de acomodarse a los créditos que para cada ejercicio se aprueben.

En particular, procede realizar las siguientes observaciones:

- En relación a la Autoridad Vasca de Transparencia de Euskadi-Gardena:

La memoria económica que obra en el expediente eleva el coste que supondrá la creación de la AVT a la cifra de 840.000€, expresando lo siguiente:

*"En cuanto al coste de la creación de la Autoridad de Transparencia de Euskadi-Gardena, se estima inicialmente en 840.000 €, además del establecimiento de la nueva sede que será necesaria para su funcionamiento (...). Se estima que los principales conceptos de gasto anuales serían:*

· *En capítulo 1 de gastos de personal: 720.000 €. Los cálculos anteriores prefiguran una plantilla formada por un total de 10 personas, formada por una persona que ostente la presidencia con nivel asimilado a viceconsejero/a, 2 personas responsables de la dirección de las dos divisiones con nivel I-A/28, 2 puestos de letrados/Instructores con nivel II-B / 27, 2 técnicos superiores de nivel III-B/ 25, 2 administrativos V-C/20 y 1 puesto de secretaria de alto cargo con nivel VI-A/18.*

· *En capítulo 2 de gastos corrientes en bienes y servicios: 20.000 €.*

· *En el capítulo 6 de inversiones reales: 100.000 €.*

*La actividad de la Autoridad de Transparencia de Euskadi-Gardena exigirá también dotaciones económicas para el establecimiento de su sede, salvo que la misma sea provista por la Dirección de Patrimonio y Contratación adscrita al Departamento de Economía y Hacienda, inversión en equipamiento mobiliario, salvo que el mismo sea provisto por la Dirección de Recursos Generales adscrita al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, nuevos medios, aplicaciones tecnológicas, que pudieran o no ser provistas por la Dirección de Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones adscrita al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, etc.”.*

La memoria no presenta mayor desglose de los gastos estimados para el funcionamiento de la AVT, ni identifica sus fuentes de financiación, por lo que habrá de completarse la misma en tal sentido.

En cuanto a las inversiones que se deriven del establecimiento de la sede y demás recursos de inmovilizado (equipamiento, mobiliario, aplicaciones informáticas...) la memoria no ofrece certeza alguna sobre su origen, por lo que debe precisarse también dicho extremo, y valorarse su coste, aún y cuando tales recursos sean provistos por otras instancias administrativas, así como precisarse su financiación presupuestaria (incluyendo la previsión de gastos de mantenimiento, reparaciones..), pues se trata de conocer cuál es la verdadera dimensión económica del nuevo ente (con independencia del origen de sus recursos, como decimos). Esta falta de previsión ocasiona que este órgano de control no pueda evaluar con exactitud esta cuestión, con la incidencia que ello tendrá además en el régimen patrimonial y también en el de contratación (inmuebles no declarados de gestión centralizada). Se recuerda el carácter demanial de los inmuebles en los que se alojen los servicios, oficinas o dependencias (artículo 4.2 Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi).

- En relación al Consejo Consultivo de la Autoridad Vasca de la Transparencia (art.82), nada se recoge específicamente en la memoria sobre la financiación de los posibles gastos que puedan generarse por el funcionamiento de dicho Consejo, por lo que ha de completarse también la memoria en tal sentido.

- Tal y como se ha mencionado en el apartado anterior, la memoria económica tampoco hace referencia al órgano colegiado para la coordinación interdepartamental en materia de transparencia ni a las unidades administrativas con funciones de transparencia, acceso a la información pública y datos abiertos del artículo 43 del anteproyecto de ley. Debe completarse la memoria ampliando el análisis de la incidencia económica del anteproyecto a estas entidades.

- En lo que al Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Euskadi y al Registro de grupos de interés de la Comunidad Autónoma de Euskadi respecta, no se ha argumentado suficientemente la creación de dichos órganos. Al respecto, expresa la memoria económica que:

*"..para la gestión del registros de nueva creación establecidos en el anteproyecto de ley (registro para la participación y colaboración ciudadana y registro de grupos de interés de la CAE), el seguimiento y control de la agenda pública y otros datos a gestionar para cumplir con lo establecido en el articulado sobre transparencia y publicidad activa, así como, gestión y tramitación de expedientes de acceso a la información pública y otras actividades administrativas relacionadas para poder dar una respuesta eficaz a la previsiones de la futura ley y poder dar soporte al trabajo generado, se precisará de los siguientes gastos asignados al órgano competente en materia de transparencia y participación ciudadana, en estos momentos, a la Dirección de Gobierno Abierto, adscrito al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno:*

*· En capítulo 1 de gastos de personal: 85.450 €. Los cálculos anteriores prefiguran 2 puestos, uno de técnico superior de nivel III-B/25 y otro de administrativo general VIB/18.*

*· En capítulo 2 de gastos corrientes en bienes y servicios: 3.000 €*

*· En el capítulo 6 de inversiones reales: 12.000 €".*

Tampoco ofrece la memoria económica aquí desglose de los conceptos de gasto apuntados y su concreta correspondencia con cada una de las tareas que refiere, al margen de la llevanza de los citados registros, cuyo coste entendemos que se encuentra incluido en las previsiones que de los tres capítulos de gasto hace la

memoria, pero no sobre las restantes actividades, que aparecen definidas de forma muy general (control de la agenda pública y otros datos a gestionar, tramitación de expedientes de acceso a la información y otras actividades relacionadas..) por lo que también aquí la memoria económica requiere mayor precisión.

Por último, el art 55. 1 dice que la Administración de la CAE promoverá y llevará a cabo programas de sensibilización y formación tanto para la ciudadanía como para el personal a su servicio. La memoria económica no recoge una referencia específica a dichos programas, tiempo en que se llevarán a cabo, coste estimado y partidas de financiación, por lo que procede también alguna precisión al respecto.

### 3. Vertiente de ingreso:

La memoria económica del expediente hace referencia a los ingresos que puedan generarse como consecuencia de la imposición de sanciones que resulten del ejercicio de la potestad sancionadora, aunque no realiza estimación económica alguna alegando que esa repercusión económica *"no puede determinarse"*. Matiza, además, que los ingresos se destinarán a la *"financiación de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena"*.

A este respecto, la información proporcionada en la memoria económica es insuficiente y no colma el contenido mínimo del artículo 42.1 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Debe completarse la memoria en tal sentido, al objeto de disponer de una estimación de las cantidades que pudieran llegar a recibirse por este concepto, en qué medida dan cobertura a los costes efectivos de la nueva Autoridad y con indicación de las partidas presupuestarias de imputación de tales ingresos.

Por su parte, el artículo 28 del proyecto menciona que podrá cobrarse una cantidad al solicitante de información pública si se genera un coste por emisión de copias o por transponer la información solicitada a un formato diferente del original al que se contenga, lo que también generará ingresos. Además de reiterar lo ya expuesto en el apartado IV al analizar el articulado en relación a la cantidad que se cobrará en función del órgano competente para la tramitación y resolución de la solicitud de acceso a la información, esta Oficina observa que no se ha hecho referencia en la memoria económica a esta cuestión, por lo que también debe completarse la

misma en tal sentido, con indicación de las partidas presupuestarias de imputación de tales ingresos.

4. Impacto económico para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general:

En cuanto a la estimación del coste de la iniciativa para otras administraciones públicas, los particulares y la economía general, la memoria económica no ofrece mayor detalle al respecto.

Por lo demás, no se detecta incidencia en las restantes materias propias de la Hacienda General del País Vasco identificadas en el artículo 1.2 del texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 17 de noviembre.

#### VII. EVALUACIÓN NORMATIVA

Se recuerda, en ausencia de previsiones en el expediente al respecto, que, en virtud del artículo 10.1 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, *“la Administración General de la Comunidad Autónoma revisará periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación, y, en particular, en dicha revisión se realizará un seguimiento de su aplicación de acuerdo con el principio de igualdad de mujeres y hombres. Y, asimismo, mediante esta revisión se comprobará la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaban justificados y correctamente cuantificados el coste y las cargas impuestas en ellas y su encaje con el resto del ordenamiento vigente en cada momento”*. Debe darse cumplimiento a este precepto normativo.

Siendo lo expuesto cuanto cabe referir, se da traslado del presente informe al departamento promotor, con las consideraciones formuladas en el mismo. Se advierte, asimismo, que se ha solicitado informe de la Dirección de Presupuestos del Departamento de Economía y Hacienda, el cual, dada la premura en la tramitación del expediente, no ha sido emitido con anterioridad al informe de esta Oficina.