



SR. CONSEJERA DE GOBERNANZA PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 16 de noviembre de 2023, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 176/2023, relativa al **anteproyecto de Ley de transparencia de Euskadi (Ref.: DNCG_LEY_2294/22_04)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión el vocal Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo, Maite Astigarraga Goenaga.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

VOCALES:

D.^a M.^a Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D.^a Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Iñaki Calonge Crespo.

D.^a M.^a Jesús Urkiola Mendibil.

D.^a M.^a Lourdes Pérez Ovejero.

D.^a Mirari Erdaide Gabiola.

D.^a Jaione Juaristi Sánchez.

SECRETARIO:

D. Jesús M.^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N.º 179/2023

ANTECEDENTES	2
DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO	5
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN.....	13
PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN	13
TÍTULO COMPETENCIAL	21
I. En relación con el Estado	21
II. En relación con los territorios históricos y municipios.....	28
MARCO NORMATIVO	35
ANÁLISIS DEL TEXTO	40
I. Cuestión previa.....	40





II. Observaciones al articulado	41
A) Título I: Disposiciones generales (artículos 1 a 9)	41
B) Título II: de la transparencia del sector público vasco	48
Capítulo I: publicidad activa (artículos 10 a 23)	48
Capítulo II: Acceso a la información pública (artículos 24 a 41).....	52
Capítulo III: Planificación y coordinación (artículos 42 y 43).....	67
Capítulo IV: Régimen sancionador	68
C) Título III: Planificación pública (artículos 50 Y 51)	78
D) Título IV: Participación ciudadana.....	79
Capítulos I y II: Participación ciudadana. Registro de participación ciudadana (artículos 53 y 54)	79
Capítulo III: Registro de Grupos de Interés (artículos 59 a 68)	89
E) Título V: Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena (artículos 69 a 83)....	93
F) Parte final	106
III. Observaciones de técnica legislativa.....	108
CONCLUSIÓN	112

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 11 de octubre de 2023 de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno —con fecha de entrada en la Comisión el día 16 de octubre siguiente— se somete a consulta el anteproyecto de Ley de transparencia de Euskadi.
2. El expediente remitido, además del texto del anteproyecto y de la citada orden de solicitud, consta de los siguientes documentos:
 - a) 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.
 - b) Aportaciones realizadas el 26 de abril de 2022 por don Asier Amezaga Albizu en el trámite de consulta previa e información pública.



- c) Anexo a las aportaciones realizadas por don Asier Amezaga Albizu: Reglamento de participación ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona.
- d) Anexo a las aportaciones realizadas por don Asier Amezaga Albizu: Ordenanza de cooperación público-social del Ayuntamiento de Madrid.
- e) Aportaciones realizadas el 26 de abril de 2022 por don Ricardo Antón Troyas en el trámite de consulta previa e información pública.
- f) 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.
- g) Dossier de la Viceconsejera de Relaciones Institucionales 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, de fecha 20 de diciembre de 2022.
- h) Memoria de análisis de impacto normativo de 18 de julio de 2023.
- i) 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.
- j) Oficio de 26 de julio de 2023 de la Dirección de Servicios del Departamento de Trabajo y Empleo comunicando que no presentan alegaciones al proyecto de decreto.
- k) Nota técnica de EUEDEL remitidas el 26 de julio de 2023.
- l) Informe de organización de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales de 31 de julio de 2023.
- m) Oficio de 31 de julio de 2023 de la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud comunicando que no presentan alegaciones al proyecto de norma.
- n) Informe de la Asesoría Jurídica del departamento promotor de 3 de agosto de 2023.
- o) Informe de Emakunde de 4 de agosto de 2023.



- p) Oficio de 6 de agosto de 2023 de la Dirección de Servicios del Departamento de Cultura y Política Lingüística comunicando que no presentan alegaciones al proyecto de norma.
- q) Alegaciones de 8 de agosto de 2023 de la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del Departamento de Seguridad.
- r) Aportaciones recibidas en Irekia entre el 19 de julio y 19 de agosto de 2023.
- s) Informe 30/2023, de 30 de agosto, de la Dirección de Función Pública.
- t) Alegaciones del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente de 12 de septiembre de 2023.
- u) Informe de la Agencia Vasca de Protección de Datos de 13 de septiembre de 2023.
- v) Alegaciones de la Diputación Foral de Bizkaia de 14 de septiembre de 2023.
- w) Oficio de 14 de septiembre de 2023 de la Dirección de Servicios del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes comunicando que no presentan alegaciones al proyecto de norma.
- x) Alegaciones del Departamento de Trabajo y Empleo de 20 de septiembre de 2023.
- y) Oficio de 25 de septiembre de 2023 de la Directora de Gobierno Abierto de solicitud de informe al Consejo de Relaciones Laborales (CRL).
- z) Memoria económica de 26 de septiembre de 2023.
- aa) Oficio de 26 de septiembre de 2023 de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos comunicando que la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi no puede emitir el informe solicitado.
- bb) Informe del Consejo Vasco de la Competencia de 27 de septiembre de 2023.
- cc) Requerimiento de la Oficina de Control Económico (OCE) de 28 de septiembre de 2023 para que se aporte documentación adicional.



- dd) Oficio de 4 de octubre de 2010 de la Secretaria General del Consejo de Relaciones Laborales comunicando que no procede emitir el informe solicitado.
 - ee) Nota de 6 de octubre de 2023 de la Directora de Gobierno Abierto sobre la modificación del artículo 70 del anteproyecto de ley.
 - ff) Informe de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico de fecha 10 de octubre de 2023.
 - gg) Certificado de la Secretaria del Consejo Vasco del Empleo Público de 10 de octubre de 2023.
 - hh) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de 11 de octubre de 2023.
 - ii) Valoración por la Dirección de Gobierno Abierto de los informes recibidos y alegaciones formuladas en el trámite de información pública, de fecha 16 de octubre de 2023.
3. En fase de elaboración del dictamen de la Comisión, el 26 de octubre se recibe el informe de la Dirección de Presupuestos del Departamento de Economía y Hacienda, y el 30 de octubre siguiente, el informe del Consejo Económico y Social Vasco.

DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

- 4. El anteproyecto de ley sometido a nuestra consideración consta de exposición de motivos, ochenta y cinco artículos, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y una disposición final.
- 5. La parte expositiva se inicia con la alusión a las diversas iniciativas, producidas a lo largo de los últimos años, “para implementar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi una regulación legal, cabecera y apropiada, sobre el concepto central de la transparencia, que se ha erigido en el elemento clave de los diseños avanzados de toda acción política”.
- 6. Hasta el momento —prosigue la parte expositiva— no se había desarrollado en la Comunidad Autónoma de Euskadi una ley que impulse de forma integral la cultura del gobierno abierto, siguiendo estándares internacionales, si bien las administraciones del nivel local, foral y autonómico, desde hace una década



— con ritmos y niveles diferentes—, han ido desarrollado políticas, normas, planes y herramientas de impulso al gobierno abierto.

7. Como ejemplo de colaboración interinstitucional se cita la presentación conjunta de los tres niveles de una candidatura conjunta ante la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto para participar como miembros de OGP local, lo que convirtió a Euskadi en una de las 20 regiones del mundo miembro de la Alianza. Se citan asimismo el Plan de Acción Interinstitucional 2018-2020 y el Plan de Acción 2021-2024.
8. La clara apuesta por la consecución de los objetivos últimos a los que sirve la transparencia se expresa de forma clara en la parte expositiva: “Suscribimos la tesis de que cuando los responsables públicos se someten con facilidad a escrutinio y cuando los ciudadanos, gracias a los niveles reales de transparencia que alcanzan sus instituciones, pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios se actúa para la consecución de las políticas públicas y objetivos sociales que inciden en su bienestar colectivo e individual, es decir, cuando los niveles reales de transparencia son elevados, es cuando se contribuye a una mejor y más próspera participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y, en definitiva, es cuando, podemos esperar una anhelada regeneración democrática y consecuencias finalmente positivas en la eficacia, eficiencia y en el propio crecimiento económico del País”.
9. A continuación, se describen las dos vertientes principales del anteproyecto.
10. Por un lado, asentar el modelo organizativo y de gestión para el impulso de la transparencia en el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, consolidando las herramientas básicas para garantizar la publicidad activa mediante el establecimiento de mayores obligaciones de publicación, de plataformas y canales óptimos para su difusión, las condiciones de reutilización de la información, así como para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
11. La ley —se destaca— “es un instrumento muy importante para promover una nueva cultura y para poner a disposición de toda la sociedad vasca una nueva plataforma, con inclusión de nuevas garantías y un régimen de responsabilidades sobre los deberes y obligaciones. Pero lo más relevante será poder favorecer la generación de esa nueva cultura, que se requiere para poder llegar a instaurar hábitos de participación ciudadana corresponsable en los asuntos públicos”.
12. Por otro lado, la ley culmina la implantación en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) del nuevo sistema de protección de las personas que informen



sobre infracciones y de lucha contra la corrupción contemplado en la Directiva 2019/1937 y en su transposición mediante la Ley estatal 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

13. La ley insta en Euskadi el sistema de protección completo —interno y externo— para lo que “contaremos con un nuevo organismo que culmine y aglutine la pluralidad de facetas que se conectan, la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardea”.
14. Tras reflejar el soporte competencial —competencias exclusivas de los apartados 2, 6 y 24 del artículo 10 de la ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco— la parte expositiva pasa a describir los aspectos más relevantes de cada título.
15. El título I, señala la parte expositiva, “constituye la presentación habitual de la Ley... se recogen los listados generales de fines, principios y derechos y obligaciones, además de la más práctica determinación del ámbito de aplicación de la ley, respecto al que se distinguen las dos grandes facetas relativas a las normas específicas sobre transparencia y sus manifestaciones en cuanto a la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública; y en segundo lugar, la faceta relativa a la implantación del sistema europeo de protección de los informantes y de lucha contra la corrupción”.
16. En relación con el ámbito de aplicación de las normas sobre transparencia, se ciñen al sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Y, en cuanto a las obligaciones de publicidad activa, además de corresponder al ámbito de las instituciones públicas, se destaca que también vinculan a determinados sujetos e instituciones privadas que desarrollan alguna actividad pública —destinatarios de subvenciones o ayudas públicas, quienes ejercen potestades administrativas o prestan servicios públicos o están vinculados en virtud de las correspondientes habilitaciones legales singulares o relaciones contractuales—.
17. En cuanto a la implantación del sistema europeo de protección de los informantes, la ley considera que, “...a pesar de la opción abierta que habilita la ley estatal, es preciso que las instituciones vascas en su conjunto se adhieran a un único sistema para toda la Comunidad Autónoma de Euskadi, lo que supone determinar un ámbito de aplicación, respecto a la segunda faceta citada, referido al conjunto del Sector Público Vasco.
18. El título II desarrolla en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi el contenido esencial de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y se subdivide en cuatro capítulos.



19. En el primer capítulo, sobre publicidad activa, más allá del amplio abanico de informaciones que se prevén exponer proactivamente al público, se destaca “la apertura y reutilización de datos (open data), materia en la que, de la mano de los trabajos iniciados en anteriores legislaturas, Euskadi es líder, sin perjuicio del camino que aún queda por recorrer hacia los modelos establecidos en los países de referencia en la materia, como Reino Unido, los países nórdicos o Estados Unidos”.
20. El capítulo II, sobre acceso a la información pública, complementa la regulación de la publicidad activa y, con ello, el esquema de transparencia de la ley: la ciudadanía podrá requerir a todas las entidades que conforman el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi también aquella información que no sea publicada activamente.
21. Ligado a los anteriores, el capítulo III contempla la planificación y la coordinación interna con el fin de cohesionar la acción pública en la CAE.
22. Finalmente, el capítulo IV insta “un complejo y novedoso capítulo sobre el régimen sancionador, que afectará singularmente al cumplimiento de obligaciones en materia de publicidad activa y acceso a la información pública”.
23. El título III se ocupa de la planificación pública. Parte del programa que el Gobierno ha de elaborar de conformidad con el “Programa de Gobierno”, cuyo objetivo es proyectar en el tiempo la acción de gobierno, socializarla y establecer las bases de su compromiso y responsabilidad ante la ciudadanía. A partir de esa pieza esencial, “se incorporan al quehacer de la Administración, toda una serie sintética de datos y compromisos que la ley ha recogido bajo la llamativa expresión de una ‘rendición social de cuentas’”.
24. El título IV, “Participación ciudadana”, —explica la parte expositiva— “completa el triángulo básico de la buena gobernanza, junto a la planificación y evaluación, dedicado ahora a la participación ciudadana y a los procesos participativos, con una perspectiva flexible y adaptable.
25. Para ello, determina las cuestiones generales y las garantías y derechos comunes a los diferentes procedimientos e instrumentos participativos, de tal modo que la ley establezca las condiciones y garantías básicas que debe reunir cualquier proceso participativo.
26. Se destaca también “la pionera introducción de la figura del derecho a promover iniciativas reglamentarias ciudadanas, siguiendo el esquema y aprovechando las garantías ya previstas actualmente para la iniciativa legislativa ciudadana”. Y la creación del Registro para la



participación y la colaboración de la ciudadanía y de grupos representativos de intereses diversos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, “con una doble misión: por un lado, trata de promover la participación ciudadana habilitando cauces preferentes y derechos de alerta temprana para los ciudadanos y ciudadanas o grupos interesados. Y, por otro lado, como complemento de lo anterior y siguiendo la estela del Registro de Transparencia común del Parlamento y de la Comisión Europea y otros organismos similares, ofrece a los ciudadanos información directa sobre los grupos de presión o ‘lobbies’ y otros grupos de interés que, a través de los derechos de participación previstos en esta ley, pretendan legítimamente influir en los procesos de decisión”.

27. Finalmente, el título V crea la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena que, a su carácter de entidad tutelante de la transparencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi, suma su condición de “máxima autoridad pública que culmina en Euskadi el llamado canal externo de recepción de los informantes o alertadores, al que llama con este señalamiento la ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre las infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. La aportación principal de la ley es estrictamente organizativa, a partir de la habilitación que le hacen a su vez a la Comunidad Autónoma de Euskadi el artículo 24 y la disposición adicional cuarta de la referida ley estatal”.
28. La Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena se configura como una autoridad independiente ya que “...se trata de una entidad que percibe sus constantes vitales y se relaciona con la Administración general de la Comunidad Autónoma, pero que se proyecta con total independencia para actuar en el conjunto de todos los niveles institucionales públicos vascos y en el conjunto del mismísimo sector privado, cuando el incumplimiento e irregularidades comunicadas se circunscriban al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi”.
29. En la parte dispositiva, el título I, “Disposiciones Generales”, agrupa los artículos 1 a 9.
30. El artículo 1 establece el objeto de la regulación legal; el artículo 2 , los fines; el artículo 3, los principios generales de funcionamiento e interacción con la ciudadanía; el artículo 4 contiene una serie de definiciones; el artículo 5 refiere los compromisos generales de transparencia; el artículo 6 lista los derechos y obligaciones de la ciudadanía en materia de transparencia; el artículo 7 se ocupa de la relación entre la obligada protección de los datos personales y la elaboración de la información pública antes de facilitarla o publicarla; los artículos 8 y 9 delimitan los ámbitos de aplicación —objetivo y subjetivo— de la regulación



en el ámbito de la transparencia y de protección a las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

31. El título II, “Transparencia de la actividad pública”, comprende los artículos 10 a 49, agrupados en cuatro capítulos.
32. El capítulo I, “Publicidad activa” (artículos 10 a 23), se inicia con el artículo 10, que recoge los principios rectores de la publicidad activa; el artículo 11, las obligaciones en materia de publicidad activa; el artículo 12, el control del cumplimiento de dichas obligaciones; y el artículo 13 se ocupa del Portal de Transparencia.
33. Los artículos 14 a 22 se refieren a la información objeto de publicidad activa en los distintos campos de la actividad pública. El artículo 14 enumera todos los ámbitos; el artículo 15 se refiere a la información institucional y organizativa; el artículo 16, a la información sobre planificación y evaluación; el artículo 17, a la información sobre relevancia jurídica; el artículo 18, sobre la actividad administrativa con incidencia económica; el artículo 19, la información sobre los contratos; el artículo 20, la información sobre la actividad pública; el artículo 21, la información económica, presupuestaria y patrimonial; el artículo 22, la información de interés general. El artículo 23 contempla la reutilización y apertura de datos.
34. El capítulo II regula el “Acceso a la información pública” (artículos 24 a 41).
35. El artículo 24 regula el derecho de acceso a la información pública; el artículo 25, los derechos de la persona solicitante de información pública; el artículo 26, las obligaciones de dichas personas; el artículo 27 se ocupa de las modalidades de acceso; el artículo 28 enuncia el principio de gratuidad en el acceso a la información; el artículo 29 traza los límites del derecho de acceso; el artículo 30 se ocupa del límite referido a la protección de datos personales; el artículo 31 regula el acceso parcial a la información solicitada; el artículo 32 trata de los órganos competentes para tramitar y resolver las solicitudes de acceso; el artículo 33 se refiere al procedimiento especial para el acceso a la información pública; el artículo 34 regula la solicitud de acceso; el artículo 35 fija las causas de inadmisión; el artículo 36 regula la tramitación de las solicitudes; el artículo 37, la resolución de la solicitud de acceso; el artículo 38 contempla la formalización del acceso y la entrega de la información; el artículo 39 establece el procedimiento para impugnar la resoluciones dictadas en materia de acceso a la información; el artículo 40 regula la reclamación potestativa ante la Autoridad



Vasca de Transparencia-Gardena; y el artículo 41, el procedimiento de mediación.

36. El capítulo III, “Planificación y Coordinación”, comprende los artículos 42 y 43.
37. El artículo 42 regula la planificación en materia de transparencia y el artículo 43, la coordinación interdepartamental en materia de transparencia.
38. El capítulo IV se dedica al “Régimen sancionador” (artículos 44 a 49).
39. El artículo 44 se refiere al régimen sancionador; el artículo 45 acota el círculo de potenciales responsables de las infracciones en materia de transparencia que tipifica el artículo 46, merecedoras de las sanciones que lista el artículo 47. El artículo 48 establece el procedimiento sancionador y el artículo 49, la atribución de la competencia para imponer las sanciones.
40. El título III, “Planificación Pública”, consta de dos artículos: el artículo 50 se refiere al Programa de Gobierno y el artículo 51 a la rendición de cuentas.
41. El título IV, “Participación Ciudadana”, integra los artículos 52 a 68, repartidos en cuatro capítulos.
42. El capítulo I, “Participación ciudadana”, determina en su artículo 52 la finalidad y articulación de la participación ciudadana y el artículo 53 se refiere a la Plataforma de Gobierno Abierto.
43. El capítulo II, “Registro de participación ciudadana”, comprende los artículos 54 a 58.
44. El artículo 54 crea y regula el Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El artículo 55 se refiere a las medidas de fomento de la participación. El artículo 56 establece las garantías y derechos comunes a los diferentes procedimientos e instrumentos participativos. El artículo 57 lista los asuntos excluidos de la participación y colaboración ciudadana, y el artículo 58 trata del informe de participación y colaboración.
45. El capítulo III, “Registro de grupos de interés” (artículos 59 a 68), en el artículo 59 crea y define el Registro de grupos de interés. El artículo 60 define los grupos de interés. El artículo 61 describe las actividades y entidades excluidas del registro. El artículo 62 regula la inscripción y el artículo 63 el contenido del registro. El artículo 64 contempla las obligaciones de los declarantes y el artículo 65, el contenido mínimo del código de conducta que deben cumplir los grupos de



interés. El artículo 66 determina las reglas del control y verificación de la información de los grupos de interés. El artículo 67 se ocupa de las medidas en caso de incumplimiento y el artículo 68 establece la adscripción orgánica del registro y la regulación reglamentaria.

46. El título V, “Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena”, comprende los artículos 69 a 85.
47. El artículo 69 crea la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena y el artículo 70 establece su naturaleza como autoridad administrativa independiente de protección a informantes en los términos contemplados en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. El artículo 71 delimita su régimen jurídico; el artículo 72, su régimen económico y presupuestario; el artículo 73, el régimen de su personal; el artículo 74, su régimen de contratación; el artículo 75, su régimen de asistencia jurídica; y el artículo 76, el régimen de recursos contra sus actos. El artículo 77 atribuye a la Presidencia de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena la potestad para elaborar circulares y recomendaciones. El artículo 78 le atribuye el ejercicio de la potestad sancionadora por la comisión de las infracciones recogidas en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. El artículo 79 aborda la estructura organizativa de la Autoridad. El artículo 80 regula la Presidencia de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena y el artículo 81, sus funciones. El artículo 82 se dedica al Consejo Consultivo de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena. El artículo 83 regula la memoria anual de actividad de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena. El artículo 84 se refiere al control parlamentario. El artículo 85 establece la forma en que la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena cumplirá sus obligaciones de transparencia.
48. La disposición adicional primera afronta la sustitución de la actividad de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública.
49. La disposición adicional segunda determina el régimen jurídico del personal de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena.
50. La disposición adicional tercera determina el régimen jurídico de la persona responsable del Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes.



51. La disposición transitoria primera se refiere a los procesos pendientes de resolución.
52. La disposición transitoria segunda contempla la aprobación del Estatuto de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena.
53. La disposición final se refiere a la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

54. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los anteproyectos de ley, cualquiera que sea su materia y objeto, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que se contemplan, lo que no es el caso.

PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

55. La Ley 6/2022, de 30 de junio, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG), en su artículo 3.1 —al igual que su predecesora la Ley 8/2003, de 22 de diciembre— extiende su aplicación también a las disposiciones de carácter general que vayan a adoptar la forma de ley.
56. Como tantas veces hemos señalado, dicha aplicación no anula el diferente enfoque que debe presidir el análisis del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, en atención a la peculiar naturaleza del producto en el que desemboca su tramitación.
57. En efecto, tratándose de un anteproyecto de ley ha de recordarse la radical diferencia entre el ejercicio de la iniciativa legislativa y la iniciativa reglamentaria del Gobierno, que se proyecta sobre los contornos que adquiere la intervención de la Comisión, expuestos de forma constante en nuestros dictámenes, de los que son buen ejemplo los recientes dictámenes 56 y 61/2023.
58. A modo de síntesis, cabe decir que, salvo en los casos en que la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía (EAPV) o, en ocasiones, las leyes orgánicas prevean algún trámite específico excepcional —Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 35/ 1984, de 13 de marzo, o STC 176/2011, de 8 de noviembre—, la valoración del iter seguido para preparar en el ejecutivo los



anteproyectos de ley difiere de la que corresponde en el caso de los reglamentos. Mientras en estos, por ejemplo, la falta de audiencia o de participación de intereses públicos y privados o la ausencia de informes preceptivos puede llegar a incidir en la validez del futuro producto normativo, con los anteproyectos de ley no sucede lo mismo ya que sólo en los indicados casos pueden ver comprometida su validez, junto a aquellos otros en los que la carencia afecte limitativamente a la formación de la voluntad parlamentaria (por todas, SSTC 108/1986, de 28 de julio, y 84/2015 , de 30 de abril).

59. La singularidad de la función consultiva en relación con los anteproyectos de ley no ha impedido, sin embargo, que, con un ánimo de estricta colaboración con el órgano consultante, la Comisión formule consideraciones sobre el procedimiento que, sin comprometer la validez del producto final, persiguen asentar el fundamento objetivo de la norma, para lo que se indaga sobre su racionalidad — si es el fruto de una decisión meditada— y su razonabilidad —si está en sintonía con las pautas axiológicas que informan nuestro ordenamiento—.
60. Tal labor se afronta siempre con una perspectiva material y consiste en analizar la fase inicial de elaboración en el órgano promotor —las razones y la reflexión que preceden al primer texto articulado—; la fase de participación, si se ha abierto el texto a la participación de las personas destinatarias y los sectores afectados, cuáles han sido sus opiniones y cuáles los motivos para su aceptación o rechazo; la fase de intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de examinar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo; y la fase de recabar el parecer de las administraciones cuyos ámbitos competenciales se ven concernidos por la regulación.
61. Al examinar el procedimiento se comprueba, también, si se han sopesado los factores de los que, en cada caso, depende la factibilidad de la norma —si se han estudiado distintas alternativas, las consecuencias de estas y sus posibilidades reales de aplicación y, con ello, la potencialidad para obtener los efectos buscados—. En esta vertiente, el examen se detiene con especial atención en el impacto económico: si consta evaluado el esfuerzo público y el privado.
62. Con los criterios indicados iniciamos a continuación el examen del procedimiento que ha desembocado en el texto del anteproyecto de la Ley de transparencia de Euskadi.
63. En la LPEDG se distinguen diversas fases del procedimiento, siendo la preparación la primera de ellas.



64. En esa fase preparatoria del anteproyecto, se comprueba que fue incluido en la planificación normativa del Gobierno (artículo 8 LPEDG): el anteproyecto de Ley de transparencia y participación pública figura en el Plan anual normativo del Gobierno Vasco para 2023.
65. Sobre las labores de reflexión y preparación de las que se ocupa el artículo 9 de la LPEDG, aunque en el expediente no quede huella de su desarrollo, es de suponer que se han desplegado con carácter previo a la realización del trámite de consulta pública (artículo 11 LPEDG), a cuyo través se han sometido a la consideración de la ciudadanía los problemas que pretende solucionar la iniciativa, su necesidad, oportunidad, los objetivos perseguidos y las razones que apoyan la solución de dictar una norma frente a otras alternativas.
66. La consulta pública, no obstante, no ha integrado la parte de la iniciativa referida a la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión, y 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 traspone al ordenamiento la citada norma comunitaria (en adelante, Ley 2/2023, de 20 de febrero).
67. Ese contenido se incorpora al procedimiento de elaboración, por primera vez, en la memoria del análisis de impacto normativo, por lo que la apertura a la participación externa sobre ese aspecto del anteproyecto no se ha materializado hasta el trámite de audiencia e información pública que se realiza sobre el texto inicialmente aprobado. Esta circunstancia es comprensible si se repara en que la publicación y entrada en vigor de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, se produjo después de la consulta pública.
68. El artículo 11.4 de la LPEDG admite que la exigencia de participación ciudadana a que responde la consulta pública pueda ser satisfecha durante el trámite de audiencia e información pública previsto en la fase de instrucción. No obstante esa regla especial, el precepto exige que de tal circunstancia deberá dejarse constancia en las memorias.
69. La fase de iniciación se abre con el dictado de la orden de inicio, cuyo contenido responde al que preceptúa para ese trámite el artículo 13 de la LPEDG. A la orden se une un dossier con “la evaluación de impacto o de otro tipo de las que hayan sido objeto la norma proyectada o las disposiciones afectadas por ellas” que no aporta evaluaciones previas por cuanto se trata de “un texto que se elabora *ex novo*”.



70. El dossier sí deja constancia de los dictámenes de esta Comisión (dictámenes 120/2014, de 22 de julio, y 129/2015, de 23 de septiembre) elaborados con ocasión de la tramitación de los dos anteproyectos de Ley sobre transparencia — que finalmente decayeron—, así como de los dictámenes emitidos en relación con otras normas legales relacionadas con la iniciativa —Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco, Dictamen 128/2015 de 23 de septiembre; Ley 5/2022, de 23 de junio, de gestión documental integral y patrimonio documental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Dictamen 1/2016, de 13 de enero; Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración ambiental de Euskadi, Dictamen 126/2016, de 10 de julio; y Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de empleo público vasco, Dictamen 180/2018, de 5 de diciembre—.
71. Asimismo, aporta datos sobre “el estado de la situación de las políticas, normas, planes y herramientas que se han desarrollado en la última década en la CAE como punto de partido y marco que ha de orientar la regulación proyectada”, en los tres niveles institucionales y en las áreas de participación y colaboración, transparencia, datos abiertos, rendición de cuentas e integridad.
72. La orden de aprobación previa inaugura la fase de instrucción. A dicha orden se adjunta el texto bilingüe, la Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto —que comprende todos los extremos enumerados en el artículo apartado 3 del artículo 15 de la LPEDG—, así como el análisis jurídico potestativo que se refiere el apartado 4 del mismo precepto.
73. No consta que durante esta fase se haya elaborado el informe de impacto de género “donde se hará constar el impacto potencial de la propuesta en la situación de las mujeres y los hombres como colectivo, así como el impacto desde la perspectiva interseccional en los diferentes colectivos de mujeres y hombres y promover su igualdad y, en su caso, las oportunas medidas correctoras que se hayan tenido en cuenta en la redacción del texto” (artículo 14.4 LPEDG).
74. Así lo corrobora Emakunde en su informe que recuerda la obligación de ajustarse a lo establecido en el artículo 20.3 del Texto refundido de la Ley para la igualdad de mujeres y hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo.
75. Por ese motivo, Emakunde expone, en primer lugar, algunas de las carencias observadas en la evaluación del impacto en función del género de la norma aportado, lo que no le impide emitir su informe de verificación en el que realiza una serie de sugerencias para avanzar en la perspectiva de género mediante la modificación o incorporación de nuevos contenidos al anteproyecto.



76. A la fase de instrucción pertenecen asimismo (artículo 16. 2 LPEDG) los siguientes informes que obran en el expediente de elaboración:
- a) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.
 - b) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas.
 - c) El informe de la Dirección de Función Pública del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.
 - d) Informe de la Autoridad Vasca de la Competencia.
 - e) Informe de la Agencia Vasca de Protección de Datos.
77. Las observaciones realizadas en cada informe —con especial singularidad las formuladas en el de la Agencia Vasca de Protección de Datos— han sido valoradas por el órgano promotor, que ha explicado en un documento final los motivos para aceptar o no los cambios sugeridos en cada caso.
78. Desde la perspectiva de las áreas sectoriales que tienen atribuidas, han emitido su opinión sobre el anteproyecto los siguientes departamentos: Departamento de Seguridad; Departamento de Trabajo y Empleo; Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente; Departamento de Salud, y Departamento de Cultura y Política Lingüística.
79. El análisis del desarrollo de la consulta previa, audiencia e información públicas (artículo 17 LPEDG) requiere una precisión previa.
80. Frente a las anteriores iniciativas examinadas por la Comisión en el ámbito de la transparencia, la que ahora estudiamos introduce dos novedades sustantivas desde la perspectiva de la potencial afección al interés legítimo de las personas —físicas y jurídicas, públicas y privadas— a las que será de aplicación la futura regulación legal proyectada.
81. Las anteriores iniciativas se movían dentro del campo subjetivo y objetivo de aplicación delimitado por la Ley 19/2013 y del mismo modo compartían con la ley básica lo que podemos denominar régimen jurídico de la transparencia —esencialmente, el contenido obligacional y las consecuencias de su incumplimiento—.



82. El anteproyecto, sin embargo, por un lado, introduce en el ámbito de la transparencia un régimen sancionador novedoso y, por otro, convierte a la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena en 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, con el amplio ámbito subjetivo que delimita el artículo 9 del anteproyecto. En esta área se atribuye asimismo a la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena la potestad sancionadora respecto de los sujetos del sector público y del sector privado que delimita el artículo 78.
83. Ambos aspectos constituyen objetivamente un cambio significativo en la regulación proyectada que, en primer término, recomendaba realizar una audiencia amplia para dar entrada a todas las personas potenciales destinatarias de la norma proyectada a fin de que pudieran expresar su opinión —máxime si se repara en que la preliminar consulta pública, como hemos indicado, no pudo alcanzar a las previsiones sobre la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción—.
84. De la documentación obrante en el expediente se desprende, que se ha llamado al trámite de audiencia a la Confederación Empresarial Vasca, a los sindicatos ELA, CCOO y a la Federación Asociaciones Obreras, sin que conste que hayan formulado ninguna aportación.
85. En cuanto a la información pública, la Comisión ha comprobado que la orden de aprobación previa, junto con el texto del anteproyecto y la Memoria de análisis del impacto normativo, fue publicada en el tablón de anuncios de la sede electrónica con un plazo para formular alegaciones entre el 19 de julio y el 19 de agosto de 2023, sin que conste tampoco que se formulara ninguna aportación.
86. Por su parte, la consulta a otras administraciones (artículo 18 LEPDG) se ha llevado a cabo mediante el traslado del texto a las tres diputaciones forales y a EUDEL.
87. La Diputación Foral de Bizkaia ha manifestado su opinión favorable tanto a la exclusión de las administraciones forales y su sector público —así como de las juntas generales— de la regulación del área de la transparencia, como a la sujeción a la competencia atribuida a la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena en relación con la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.



88. Las otras dos diputaciones no han formulado alegación alguna.
89. EUDEL ha emitido una nota técnica —puesto que aún no se habían constituido los órganos de gobierno de la entidad— en la que manifiesta su parecer favorable, en especial, respecto de la configuración de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena como órgano para la aplicación de la Ley 2/2023, sugiriendo reforzar la presencia de las entidades locales en el Consejo Consultivo.
90. En cuanto a los informes preceptivos de carácter esencial (artículo 19 LPEDG) constan los informes del Consejo Vasco del Empleo Público, del Consejo de Relaciones Laborales y del Consejo Económico y Social Vasco —sobre el que no se ha trasladado la valoración del órgano promotor—.
91. Se señala asimismo que se ha solicitado el parecer de la Comisión de Gobiernos Locales, que no ha sido emitido por estar pendiente de su nueva conformación.
92. En orden a la valoración del impacto económico de la iniciativa —que según lo indicado es uno de los aspectos relevantes de nuestro examen— el informe de la Oficina de Control Económico (OCE) plantea, en síntesis, tres grandes observaciones: sobre .
93. En cuanto a la tipología de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena, el informe señala que no se atiene a las categorías de entidades instrumentales contempladas en la LSPV para configurar lo que en su artículo 10 denomina “administración independiente”.
94. En el expediente el órgano promotor ha explicado con razones de peso por qué considera que la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena debe ser configurada como una Administración independiente, al margen de la tipología de entidades que abre el citado artículo 10 de la LSPV.
95. Como exponemos luego en el examen del texto, la Comisión —con la misma base argumental del Dictamen 182/2022— considera que esa opción, dado el rango legal de la futura norma, es posible.
96. En cuanto al procedimiento, la OCE señala que el seguido en este caso se ha separado del establecido en el artículo 43 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco (LSPV).



97. A juicio de la Comisión, la conclusión alcanzada sobre la tipología no conlleva la excepción del cumplimiento del proceso que para la creación de entidades distintas de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi establece el citado artículo 43 de la LSPV.
98. Pero, más allá del debate sobre la aplicabilidad del artículo 43 de la LSPV para los supuestos de creación de administraciones independientes, ha de tenerse en cuenta que la finalidad del régimen allí dispuesto es preservar que la decisión de fundar nuevas entidades —y ampliar el peso institucional— venga precedida de un proceso previo de reflexión *ad hoc* que acredite la viabilidad económica de la opción organizativa.
99. Por último, el informe de la OCE recuerda, asimismo, la necesidad de aportar la justificación que exige el artículo 18 de la LSPV cuando se trata de crear órganos colegiados —en referencia al órgano colegiado para la coordinación interdepartamental en materia de transparencia—.
100. En el aspecto que ahora analizamos, cabe insistir en que, de acuerdo con dicho precepto legal, debe constar la motivación de su necesidad junto a la inexistencia de duplicidades en las funciones asignadas. Sobre este extremo, la Comisión ha podido observar que podría existir cierta duplicidad con las funciones de la Comisión Estratégica TIC —creada por el Decreto 36/2020, de 10 de marzo, por el que se regula el Modelo de Gestión de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi— y con la Comisión Interdepartamental de Gobernanza Pública —creada por el Decreto 91/2023, de 30 de junio, de atención integral y multicanal a la ciudadanía y acceso a los servicios públicos por medios electrónicos (art. 130.1.a) y c)—, cuyas funciones pueden verse afectadas por el nuevo órgano.
101. En realidad, no cabe olvidar que tales exigencias son traslación al caso de los órganos colegiados de los requisitos mínimos impuestos para la creación de órganos administrativos por el apartado 4 del artículo 20 de la LSPV, cuyo apartado 5 prevé con carácter general que no podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos. A este objeto, la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en el sector público vasco que desarrolle igual función sobre el mismo territorio o población.



102. Por lo expuesto, la Comisión concluye la necesidad de completar en el sentido indicado la información sobre la vertiente económica que debe acompañar a la iniciativa para su aprobación.
103. Junto a ello, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 24 de la LPEDG, deberá conformarse el expediente final y elaborar la memoria sucinta que contempla el apartado 2 de dicho precepto legal con el contenido legalmente establecido.

TÍTULO COMPETENCIAL

I. EN RELACIÓN CON EL ESTADO

104. En consonancia con la pluralidad de objetivos y fines del proyecto, debemos realizar un examen diferenciado de sus contenidos.
105. Por lo que se refiere a la transparencia y la participación ciudadana, la Comisión, en sus dictámenes 120/2014 y 129/2015, analizó con detenimiento su soporte competencial en dos anteproyectos cuya tramitación decayó.
106. Dijimos allí y, para preservar la coherencia de este dictamen, reiteramos ahora las siguientes ideas, con las adecuaciones precisas en función de las materias que acoge el anteproyecto.
107. Una norma autonómica que pretenda, como la que se informa, reforzar la transparencia y publicidad de la actividad administrativa, las condiciones de ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la planificación pública, y la participación ciudadana en el diseño y la toma de decisiones respecto de las instituciones y entidades que conforman el sector público vasco, con especial atención al sector público de la Comunidad Autónoma, cuenta con un sólido fundamento tanto en la Constitución (CE) como en el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV).
108. En primer término, se constata que los artículos 103 y 105 de la CE guardan una especial relevancia para la regulación proyectada pues, en lo que el anteproyecto tiene de norma para mejorar la actuación de las administraciones públicas y las entidades a ellas vinculadas —en especial, las prescripciones sobre planificación y rendición social de cuentas— puede leerse como una plasmación del principio de eficacia —y el de eficiencia que el mismo encierra— que debe presidir dicha actuación y, en cuanto a la regulación del derecho de acceso que contempla, el texto resulta desarrollo del apartado b) del artículo 105 de la CE, así como en



relación con la apertura de nuevas vías para que los ciudadanos y ciudadanas participen en la elaboración de disposiciones generales —reconocimiento del derecho a promover iniciativas reglamentarias— no es difícil apreciar su sintonía con el apartado a) del citado precepto constitucional.

109. Asimismo, en otra perspectiva, el anteproyecto se presenta como concreción del mandato del artículo 9.2 de la CE, que consagra el deber de todos los poderes públicos de promover las condiciones para facilitar la participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social, y que encuentra adecuado reflejo en el Estatuto de Autonomía, cuyo artículo 9.2 recoge ese mismo deber con respecto a los poderes públicos vascos. La norma proyectada es, así, una medida que facilita la participación y, en tanto obliga a poner a disposición de todos los ciudadanos y ciudadanas una información pública que cumple los principios del artículo 10 del anteproyecto —veraz, cierta y exacta, asegurando que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia, estructurada, comprensible y de fácil acceso—, es también una norma que trabaja para asegurar las condiciones de igualdad, en la medida en que profundiza en los mecanismos de participación y control democrático.
110. Dejamos también constancia de que no faltan voces en la doctrina que abogan por vincular la transparencia y el derecho de acceso por parte de la ciudadanía a la información pública con derechos fundamentales como las libertades de información y de expresión [artículo 20.1.d) CE], de participación en asuntos públicos (artículo 23.1 CE) o el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE), si bien advertimos que en la actualidad la doctrina constitucional —p.ej., Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 104/2018, de 4 de octubre— no considera tal vinculación, o solo la considera meramente indirecta, manteniendo que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de configuración legal en la órbita, según lo antes indicado, del artículo 105.b) de la CE —así se presenta, por lo demás, en el artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTBG—.
111. Más recientemente, la STC 164/2021, de 4 de octubre, ha señalado:

El artículo 105 b) CE, encuadrado en el título IV, «Del Gobierno y de la Administración», incorpora un principio objetivo rector de la actuación de las administraciones públicas (artículo 103.1 CE), derivado de exigencias de democracia y transparencia, así como un derecho subjetivo de las personas,



ejercitable frente a las administraciones, con sujetos, objeto y límites definidos en el propio precepto constitucional, que fue desarrollado inicialmente en los artículos 35 h) y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y actualmente en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Esta ley complementa las especificaciones normativas sectoriales anteriores, ..., constituyendo, en palabras de la STS (Sala Tercera, Sección Tercera) 66/2021, de 25 de enero, fundamento de Derecho 4.5, «la normativa básica transversal que regula esta materia, al tiempo que complementa al resto de las normas» cuyas previsiones «quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información», de conformidad con lo establecido en su disposición adicional primera.

A la vista de lo expuesto, debe señalarse que el acceso a la información integra el contenido de un derecho público subjetivo ejercitable frente a la administración que, no siendo absoluto, solo puede ser limitado por motivos predeterminados en la ley, en virtud de una previa ponderación de los intereses en juego. De este modo, la posibilidad de limitar el acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la administración.

112. En el examen de la vertiente competencial, señalamos que las competencias que atribuye a la CAE el artículo 10 del EAPV, en sus apartados 2, 6 y 24, de acuerdo con la doctrina constitucional sobre su sentido y alcance —para el artículo 10.2, entre otras, SSTC 50/1999, 251/2006, de 25 de julio (RTC 2006, 251) y 137/2013 de 6 junio (RTC 2013\137; para el artículo 10.6, entre otras, SSTC 227/1988, de 29 de noviembre; 98/2001, de 5 de abril; 16/2003, de 30 de enero; y para el artículo 10.24, por todas, STC 14/1986 y 31/2010—, facultan para el dictado de una norma en los campos de la evaluación, la transparencia y el derecho de acceso.
113. De todos ellos, el soporte fundamental es el reconocido por el artículo 10.2 del EAPV, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para afrontar la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del estatuto. Si bien, dicho margen se encuentra condicionado, fundamentalmente, por la competencia básica estatal



del artículo 149.1.18 de la CE —“bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”—.

114. La jurisprudencia constitucional, sintetizada en la STC 141/2014, de 11 de septiembre (FJ 5.D), delimita el alcance de la potestad autoorganizativa autonómica en relación con las competencias del Estado para fijar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), recordando que “para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de su propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado” (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3).
115. No obstante, la intensidad de estas bases fijadas por el Estado es diversa. El Tribunal Constitucional afirma que no procede atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos, que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y de los administrados, que en el resto de aspectos en los que sí que se da esta afectación (STC 50/1999, FJ 3).
116. En este caso, tales bases en materia de transparencia figuran en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que se dice dictada al amparo del citado artículo 149.1.18 de la CE — su disposición final octava también invoca el artículo 149.1.1 CE y 149.1.13 CE, pero tal encuadre ha sido descartado por el Tribunal Constitucional—.
117. En cuanto a la participación ciudadana, si bien el Tribunal Constitucional ha vinculado con el artículo 23.1 de la CE el denominado régimen de concejo abierto al que se refiere el artículo 140 de la CE y, asimismo, la iniciativa legislativa popular que establece el artículo 87.3 de la CE (STC 76/1994 y AATC 570/1989 y 140/1992), tal extensión no puede hacerse respecto al reconocimiento de una iniciativa reglamentaria que formaría parte del derecho de participación en la elaboración de disposiciones generales, y ubicación en el derecho de audiencia de los ciudadanos “directamente o a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la Ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”, en los términos de la ley [artículo 105.a) CE].
118. El derecho a la iniciativa reglamentaria y el derecho de audiencia inciden en la actividad reglamentaria del Gobierno, ya que conceden a los ciudadanos y ciudadanas, respectivamente, el derecho a iniciar el procedimiento de elaboración de disposiciones generales y a que sean tenidas en cuenta las alegaciones que formulen, colaborando de esa forma con el Gobierno, aunque



la decisión directa sigue siendo de aquél, que conserva, sin ningún tipo de limitación, su plena potestad normativa.

119. La participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de reglamentos está regulada en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), habiendo señalado la STC 55/2018, de 24 de mayo, que “Este precepto no impide que las Comunidades Autónomas disciplinen, en cuanto a sus propias iniciativas normativas, aspectos tales como la duración de las consultas, el tipo de portal web en el que se llevan a cabo, su grado de difusión o el nivel de transparencia de la documentación y las alegaciones aportadas. Tampoco impide que incrementen los niveles mínimos de participación asegurados con carácter general y, por tanto, que acoten o reduzcan las excepciones previstas. No obstante, fija una serie relevante de extremos en relación con las formas, contenidos y destinatarios de las consultas”.
120. Finalmente, ha declarado que únicamente sus apartados primero, primer inciso, y cuarto, primer párrafo, contienen normas que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos.
121. Por otro lado, la decisión de crear un ente al que se atribuye 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, también tiene el soporte del artículo 10.2 del EAPV.
122. Tal y como indicó la STC 50/1999 (FJ 3), la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica es algo inherente a la autonomía. Establecer cuáles son “los órganos e instituciones” que configuran las respectivas administraciones (STC 35/1982, FJ 2º) son decisiones que corresponden únicamente a las comunidades autónomas”, aunque el Estado pueda (SSTC 251/2006, de 25 de julio y 137/2013, de 6 junio), “desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE (RCL 1978, 2836), fijar también principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas”.
123. En este caso, a la hora de ejercer la competencia autonómica hemos de reparar en que forma parte del derecho de acceso a la información pública, ex artículo 24 de la LTBG, el procedimiento de reclamación potestativa ante un órgano independiente, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, salvo en aquellos supuestos, según precisa su párrafo 6, “en que las Comunidades Autónomas atribuyan



dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta ley”.

124. El párrafo 1 de la disposición adicional cuarta de la LTBG prevé que la “resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, contra las resoluciones dictadas por las Asambleas Legislativas y las instituciones análogas al Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo en el caso de esas mismas reclamaciones sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo”.
125. De tal esquema sería predicable, asimismo, la condición de regla común del procedimiento administrativo aplicable en este ámbito del acceso a la información pública, reconocido igualmente por el artículo 149.1.18 de la CE.
126. Como señala también la STC 141/2014, “si bien, en principio y como regla general, los procedimientos administrativos especiales *ratione materiae* siguen, efectivamente, el régimen de distribución competencial existente en cada materia o sector, este Tribunal ha hecho constar que, en virtud del art. 149.1.18CE, el Estado puede establecer normas comunes de procedimiento específicas para procedimientos administrativos *ratione materiae*”.
127. Lo que no supone desconocimiento de la competencia de la comunidad autónoma, reconocida por el artículo 10.6 del EAPV, sobre las normas procesales y de procedimientos administrativo y económico-administrativo que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco, que admitiría la introducción de tramites adicionales, como la mediación ante el órgano independiente que constituyan, siempre que estos se encuentren justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos.
128. En definitiva, los títulos competenciales aludidos permiten un amplio margen a la hora de dictar una ley sobre transparencia, planificación y participación ciudadana, así como facultan la creación de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena.
129. Por lo que se refiere a la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, en la medida en que el anteproyecto se limita a crear la entidad que ejercerá las funciones de canal externo de información para la protección a los informantes, vuelve a ser el título autonómico que lo sustenta el artículo 10.2 del EAPV.



130. En este caso, a la hora de ejercer dicha competencia, obligado resulta partir de 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 (en adelante, Directiva 2019/1937).
131. El capítulo III de la Directiva 2019/1937 versa sobre las denuncias externas y su seguimiento e impone a los Estados miembros designar a las autoridades competentes para recibir las denuncias, darles respuesta y seguirlas, así como una serie de criterios aplicables a los canales de denuncia externa, para que se considere que son independientes y autónomos.
132. El mandato de la directiva dirigido a los Estados miembros se ha cumplido con la aprobación de la Ley 2/2023 de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen de infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (en adelante, Ley 2/2003).
133. Respecto a los canales externos, la Ley 2/2023, contempla en su artículo 16 la posible comunicación a través de las “autoridades u órganos autonómicos”, que serán competentes, a tenor del artículo 24.2, respecto de las informaciones que afecten: a) al sector público autonómico y local de su respectivo territorio; b) 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.
134. El artículo 41 de la Ley 2/2023 también incluye entre las autoridades competentes para adoptar las medidas de apoyo a los “órganos competentes de las comunidades autónomas, respecto de las infracciones en el ámbito del sector público autonómico y local del territorio de la respectiva comunidad autónoma, así como las infracciones en el ámbito del sector privado, cuando el incumplimiento comunicado se circunscriba al ámbito territorial de la correspondiente comunidad autónoma”.
135. Previsión que se conecta con la del artículo 61 de la Ley 2/2023, según la cual, tendrán la condición de autoridad sancionadora los órganos competentes de las comunidades autónomas “exclusivamente respecto de las infracciones cometidas en el ámbito del sector público autonómico y local del territorio de la correspondiente comunidad autónoma. La normativa autonómica podrá prever que dichos órganos sean competentes respecto de las infracciones cometidas en el ámbito del sector privado cuando afecten solamente a su ámbito territorial”.
136. Por último, es preciso consignar que la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2023, relativa a la Administración de los territorios históricos, prescribe que, a



“los efectos de lo dispuesto en el artículo 24, la tramitación a través del canal externo podrá ser ejercida en el País Vasco por las instituciones competentes en los términos que disponga la normativa autonómica”.

137. La posible creación de una autoridad autonómica constituye, en definitiva, ejercicio de la competencia reconocida por el artículo 10.2 del EAPV, con los condicionantes ya analizados anteriormente, en este caso los impuestos por la Directiva 2019/1937 y los derivados del artículo 149.1.18 de la CE que han sido positivizados en la Ley 2/2023.
138. En cuanto a su ámbito subjetivo, con respecto del sector público, de la pléyade de títulos que recoge la disposición final octava de la Ley 2/2023 sería identificable, como prioritario, el de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas del artículo 149.1.18 de la CE.
139. En el caso del sector privado, sería suficiente con apreciar que los amplios títulos invocados por el Estado le permiten establecer la regulación sustantiva incluida en la Ley 2/2023, y que las funciones que se quieren asignar a la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena constituyen ámbitos que, materialmente, corresponden a la propia Comunidad Autónoma, al ser igualmente reconducibles a diferentes materias, entre ellas, las de ejecución de la legislación laboral (artículo 12.2 EAPV), promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía (artículo 10.25 EAPV), comercio interior (artículo 10.27 EAPV), defensa del consumidor y usuario (artículo 10.28 EAPV), transportes (artículo 10.32 EAPV), medio ambiente y ecología [artículo 11.1.a) EAPV] o sanidad interior (artículo 18.1 EAPV).
140. De cuanto se ha expuesto se colige que cabe sin duda la constitución de una autoridad administrativa independiente autonómica de protección a informantes a la que atribuir las funciones de canal externo de comunicación y autoridad sancionadora.

II. EN RELACIÓN CON LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS Y MUNICIPIOS

141. En principio, es necesario constatar que los artículos 8 y 9 del anteproyecto se dedican a fijar el ámbito material y personal de aplicación de la futura ley respecto a dos de sus regulaciones, en materia de transparencia (título II) y en materia de protección de las personas que informan sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (título V).



142. Por el contrario, nada se dispone sobre la regulación incluida en materia de planificación pública (título III) y participación ciudadana (título IV).
143. Aunque sería recomendable evitar la ausencia de una regla específica, ello no nos impide concluir, a la vista del tenor literal de sus previsiones, que tales regulaciones se circunscriben al ámbito de las instituciones comunes.
144. En el título III se menciona al Gobierno y al Lehendakari, así como a la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
145. En el título IV, el capítulo I alude al sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el capítulo II constituye un registro para encauzar la participación y la colaboración de la ciudadanía en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, incluso se hace eco de los registros de participación y colaboración forales y municipales. Por último, EN el capítulo III también se crea un Registro de grupos de interés que desarrollen su actividad “ante el sector público de la Comunidad Autónoma”.
146. Dicho esto, no vemos motivos para cuestionar que tales títulos y regulaciones no se proyecten sobre los territorios históricos ni sobre las instituciones locales.
147. En el caso de los primeros, se trata de un reconocimiento implícito de su competencia [artículo 37.3.a) EAPV] para articular aquellos mecanismos de participación ciudadana que consideren convenientes al desarrollar sus respectivas políticas públicas y sus procedimientos de elaboración de normas.
148. En el caso de los segundos, el título VI de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), se ocupa del “Gobierno abierto. Transparencia, datos abiertos y participación ciudadana”. En concreto, su capítulo IV aborda la participación ciudadana, incluyendo una ordenación completa y muy detallada de la materia, sin que haya motivos para revisarla y encauzar la regulación en otro producto normativo.
149. Retomando el contenido de los artículos 8 y 9 del anteproyecto y ciéndonos al caso de los territorios históricos, el anteproyecto dibuja una regulación con distinto alcance.
150. En materia de transparencia, deja fuera de su ámbito de aplicación a los territorios históricos —las administraciones forales y su respectiva Administración institucional, y demás entes instrumentales dependientes y adscritos, así como las Juntas Generales—, sin que tampoco opere la garantía del derecho de la



ciudadanía vasca al acceso a la información pública y del cumplimiento de los requerimientos normativos en materia de publicidad activa, que ejercerá la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena, mientras que la protección a informantes prevista en la Ley 2/2023, que se atribuye también a dicha Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena, sí que se proyecta sobre tales administraciones forales —artículo 4 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco— y las Juntas Generales de los territorios históricos.

151. El anteproyecto, en resumen, disocia la actividad de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena según se trate de una u otra materia.
152. Por lo que se refiere a la transparencia, en el Dictamen 120/2014 la Comisión reconoció que era posible extender la aplicación parcial del anteproyecto también a las administraciones forales, “ello permitiría, quizás, trasladar una visión más general y coherente de los poderes públicos vascos, y del conjunto de las administraciones vascas”, pero era también “una opción legislativa igualmente válida desde el punto de vista jurídico, al excluir de forma expresa su aplicación a las administraciones forales”.
153. Ese posible establecimiento por parte del Parlamento de un estándar común, homogéneo para el conjunto de las administraciones públicas vascas, sobre todo en los supuestos en los que la regulación está dirigida a preservar que las relaciones de las administraciones vascas con la ciudadanía estén presididas por unos principios comunes, ha sido avalada por la Decisión 1/2019, de 20 de junio, del Pleno de la Comisión Arbitral, relativa a las cuestiones de competencia 1/2019, 2/2019, 3/2019, planteadas, respectivamente, por la Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Bizkaia y Diputación Foral de Gipuzkoa, en relación con la Proposición de Ley para la creación de la oficina de buenas prácticas y anticorrupción formulada por el grupo parlamentario EH Bildu.
154. Distinto resulta, sin embargo, su criterio cuando se trata de diseñar una institución dirigida, aun en el supuesto de que sea independiente, a hacer efectiva la garantía de cumplimiento de la normativa que rige tales relaciones, con potestades y facultades que le permitan ser eficaz.
155. De su lectura cabe inferir que, de forma genérica, la Comisión Arbitral considera que no se ajustaría al esquema de distribución competencial territorios históricos-instituciones comunes si tuviera por destinatarios a los territorios históricos.
156. De otro lado, dicha Decisión 1/2019 también atribuye una especial significación al hecho de que los territorios forales ya se hayan dotado de instituciones que,



como era el caso, pueden desarrollar esa misma función de tutela respecto a la Administración foral, encontrándonos en supuestos de duplicidad funcional.

157. Resulta importante también destacar que la Comisión Arbitral niega que sea equiparable, en aquel caso, la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción a otros órganos y estructuras públicas que extienden su ámbito de aplicación al conjunto de administraciones y organismos dependientes que actúan en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), pues:

no son asimilables ni afectan al núcleo intangible de la foralidad por los preceptos estatutarios o legales que les sirven de fundamento y en los términos en el que lo hemos desarrollado línea arriba, además de ostentar un título competencial en el que apoyarse.

La institución del Ararteko está prevista en el artículo 15 del EAPV que, al igual que lo hace el artículo 54 de la CE, prevé la creación de un órgano similar al Defensor del Pueblo que ejerza las funciones que este tiene encomendadas y cualesquiera otras que el Parlamento Vasco pudiera encomendarle. Es al amparo de este precepto estatutario por el que surge la figura del Ararteko, en la Ley 3/1985, de 27 de febrero, del Parlamento Vasco, que extiende su ámbito de actuación conforme al artículo 9, también a la Administración de los Territorios Históricos, incluidos sus organismos autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos de la misma. Surge, por tanto, dentro del ámbito competencial propio y específico de la CAPV.

El Tribunal Vasco de Cuentas públicas que se regula en la Ley 1/1988, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, modificada por la Ley 6/2012, de 1 de marzo, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, la Ley de Control Económico y Contabilidad de la CA de Euskadi y la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, para la regulación de las entidades participadas o financiadas mayoritariamente por el sector público de la CA de Euskadi, tiene su fundamento en el artículo 10 apartado 24 del EAPV y en el artículo 30 de la LTH, que lo configura como el supremo órgano fiscalizador de las actividades económico financieras del sector público vasco y extiende su jurisdicción a todo el territorio de la CAPV.



La Agencia Vasca de Protección de datos que se crea por la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia vasca de Protección de Datos se hace al amparo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter Personal que, acorde con el artículo 28 de la Directiva 95/46/CE, establece que la mayor parte de las funciones asignadas a la citada agencia, cuando afecten a ficheros de datos de carácter personal, creados o gestionados por las CC.AA. y por la Administración Local de su ámbito territorial serán ejercidas por los órganos correspondientes de cada comunidad.

Finalmente, la Autoridad Vasca de la Competencia surge de la competencia, valga la redundancia, que el artículo 10.27 del EAPV confiere a la CAPV en materia de comercio interior y se apoya en la STC de 11 de noviembre de 1999, en virtud de la cual corresponde a las CC.AA., con competencias en materia de comercio interior, el ejercicio de las funciones ejecutivas de intervención, autorización, o sanción en asuntos relacionados con la libre competencia siempre que se trate de prácticas desarrolladas en ámbitos intracomunitarios o restringidas al mercado correspondiente al ámbito territorial autonómico.

No existe, por tanto, el paralelismo pretendido.

158. En suma, todo ello conduce a sostener que la primera opción, de exclusión completa en materia de transparencia, no suscita ninguna objeción.
159. En el ámbito de la protección al informante, como hemos señalado, la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2023 expresamente prevé, respecto a la Administración de los territorios históricos, que la tramitación a través del canal externo podrá ser ejercida en el País Vasco por las instituciones competentes en los términos que disponga la normativa autonómica.
160. Así como la LTBG nada señala sobre tal particular, y en principio se refiere al órgano independiente que determine la Comunidad Autónoma, eso no ha sido óbice, atendida la arquitectura institucional de la Comunidad Autónoma y las competencias de los territorios históricos, para que los territorios históricos hayan establecido sus propias instituciones análogas.



161. Sucede, sin embargo, que en esta materia de la protección al informante existe un llamamiento al normador autonómico para que determine la institución competente.
162. Y en esa tarea el anteproyecto, como hemos dicho, atribuye a la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena tal función de canal externo, así como las demás competencias propias de la autoridad independiente en la adopción de las medidas de protección al informante y en la tramitación de procedimientos sancionadores e imposición de sanciones.
163. En este caso, considera la Comisión que dicha aplicabilidad a los territorios históricos se encuentra, asimismo, justificada.
164. En primer lugar, no cabe negar la existencia de un paralelismo con los órganos y estructuras mencionados por la Comisión Arbitral en su Decisión 1/2019 parcialmente transcrita, pues nace al amparo de la Ley 2/2023, y su creación viene impuesta por normativa europea [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].
165. En segundo lugar, no existe un riesgo de duplicidad funcional entre la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena e instituciones a las que se hayan asignado tales funciones en el ámbito de los territorios históricos, ya que estas no han sido creadas.
166. En el modelo de canal interno y externo de la directiva, las administraciones forales y su sector público habrán de diseñar su correspondiente sistema interno de información, lo que permitirá que su responsable pueda recibir las comunicaciones de prácticas irregulares de sus empleados públicos y sea posible tomar las medidas oportunas.
167. Por último, y no por ello menos importante, la autoridad independiente va a extender su campo de actuación al ámbito del sector privado cuando el incumplimiento se circunscriba al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.
168. Esa potencial afectación al sector privado desborda la competencia autoorganizativa de los territorios históricos y justifica, sin duda, que se atribuya a una Administración independiente autonómica la condición de canal externo de protección al informante.



169. En cuanto a los municipios, el artículo 8.1.b) del anteproyecto dispone que las previsiones de esta ley en materia de transparencia, así como las funciones en dicha materia atribuidas a la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena prevista en el título V de esta ley, son aplicables a “las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi y a sus respectivas administraciones institucional e instrumental adscritas, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi”.
170. Esa acotación final resulta un tanto oscura. El título VI de la LILE, que se titula “Gobierno abierto. Transparencia, datos abiertos y participación ciudadana”, establece en su capítulo I una serie de disposiciones generales que abarcan tales materias, en tanto que el capítulo II regula las obligaciones de publicidad activa de las entidades locales vascas, y el capítulo III, los principios en materia de acceso a la información pública y órgano de reclamaciones.
171. No resulta fácil concluir qué es lo que persigue el anteproyecto en materia de transparencia, si mantener la entera aplicabilidad de la LILE, si derogarla o completarla en aquellos aspectos en los que resulta menos detallada, singularmente en lo relativo al derecho de acceso a la información pública.
172. Es cierto que la exposición de motivos señala que “Respecto a las herramientas específicas de la transparencia, donde más intensa se percibe la capacidad de autoorganización, el ámbito de aplicación se circunscribe al sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de modo que se intuye que cada nivel institucional vasco disponga de su propia organización, caso del nivel local de acuerdo con la Ley que lo regula, y caso del nivel foral, que dispone de sus Normas Forales correspondientes en materia de transparencia”.
173. Sin embargo, el artículo 13.2 del anteproyecto parece decantarse por la aplicabilidad completa, al hacer extensivas las obligaciones incluso en materia de publicidad activa —“las administraciones locales y demás entidades y sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de (la) esta Ley deben garantizar la publicidad detallada en el presente Título, por medio de sus sedes electrónicas, portales y páginas web” —.
174. Solo es meridiana la inserción de las entidades locales en el ámbito de las funciones de la Autoridad Vasca de Transparencia Gardena.
175. Tal atribución había quedado prefigurada en la propia LILE, ya que para la determinación del órgano que velará por el cumplimiento de tales obligaciones, resolverá, en su caso, las reclamaciones en materia de acceso a la información pública y ejercerá aquellas otras funciones que, en el marco legislativo estatal o



autonómico, puedan corresponder a órganos o instituciones de similares características (artículo 48.1 LILE), se remite al consejo o autoridad independiente de transparencia y acceso a la información pública de la Comunidad Autónoma u órgano que se prevea en la legislación correspondiente (artículo 65 LILE).

176. Pero tampoco se aclara, por esa cierta indefinición del ámbito subjetivo, si resulta aplicable el régimen sancionador, sobre el que no se tiene noticia en la LILE y que el anteproyecto anuda al “incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley” (artículo 44.1). La Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena perdería un poderoso instrumento para hacer efectivas las obligaciones de las entidades locales en materia de publicidad activa y pasiva, aunque fueran las dispuestas por la LILE.
177. En definitiva, la previsión del anteproyecto en la que se combina la sujeción de las entidades locales a las previsiones de la ley en materia de transparencia, con el añadido de que lo es de acuerdo con lo dispuesto en la LILE, no reúne la necesaria certidumbre jurídica y abre un escenario interpretativo que convendría evitar.

MARCO NORMATIVO

178. Para el encuadre de la iniciativa, como señalamos en nuestros dictámenes 120/2014 y 129/2015, resulta adecuado recordar algunas de las principales normas de la Unión Europea que han marcado las pautas para la regulación de la transparencia y la buena administración en el derecho interno.
179. Sin ánimo exhaustivo pueden citarse (I) la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que reconoce el derecho a una buena administración (artículos 41) y el de acceder a los documentos de las instituciones (artículo 42), o el Reglamento 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión; (II) el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, aprobado en 2009, que contiene las normas mínimas inspiradas en las experiencias y prácticas de los Estados miembros del Consejo de Europa, positivando los principios enunciados en la Recomendación Rec (2002) del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el acceso a los documentos públicos —ratificado por España por Instrumento de 9 de junio de 2023 y con entrada en vigor el 1 de enero de 2024—; (III) La Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reutilización de la información del sector público, incorporada al derecho interno



por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, modificada por la Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, que motivó la modificación de la citada Ley 37/2007, de 16 de noviembre.

180. En cuanto al marco normativo estatal, como también se apuntó en los citados dictámenes 120/2014 y 129/2015, la iniciativa debe tener en cuenta esencialmente diversas normas dictadas por el Estado en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.18 de la CE.
181. Según lo avanzado, cuenta con una especial relevancia para el examen del anteproyecto la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), dictada en su mayor parte con carácter básico, con base en los títulos del artículo 149.1.1, 13 y 18 de la CE.
182. Vinculada asimismo al título estatal del artículo 149.1.18 de la CE, debe atenderse singularmente a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y de la que guardan especial relevancia para el anteproyecto dos contenidos.
183. Por un lado, el relativo a los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas del artículo 13 —singularmente el de la letra c— que reconoce el derecho de “acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico”. Y, por otro lado, los contenidos de dicha ley que encierran los principios y reglas del “procedimiento administrativo común”, que el artículo 149.1.18 de la CE reserva al Estado.
184. Sin salirnos del ámbito de las normas básicas *ex* artículo 149.1.18 de la CE relacionadas con el ámbito del anteproyecto, se encuentra la que disciplina la reutilización de la información en manos de las administraciones y sus sectores públicos: la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público —que ha sufrido varias modificaciones operadas por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, Ley 18/2015, de 9 de julio, y el Real Decreto-Ley 24/2021, de 2 de noviembre—, mediante la que se ha producido la trasposición al ordenamiento de las Directivas 2003/98/CE de 17 de noviembre de 2003 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reutilización de la información del sector público —modificada por la posterior Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013—.



185. En la perspectiva específica de las obligaciones de publicidad, son diversas las normas estatales sectoriales con previsiones al respecto. Entre las más relevantes la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014; la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, o la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente — que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE—.
186. En orden a los contenidos del anteproyecto destinados a fijar los condicionantes aplicables en el ejercicio el derecho de acceso, es esencial para el análisis del texto proyectado la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.
187. Como es sabido, dicha ley lleva a cabo la adaptación del derecho interno al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), así como de la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo
188. Con la misma relevancia que según hemos señalado guarda para nuestro examen la LTBG en relación con la catalogación de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena como “canal externo de información”, se encuentra 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 ha incorporado al derecho interno la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019.
189. De acuerdo con su disposición final octava, la ley encuentra amparo en lo dispuesto “en el artículo 149.1 apartados 1.ª, 6.ª, 7.ª, 11.ª, 13.ª, 18.ª y 23.ª de la Constitución Española que atribuye al Estado las competencias exclusivas sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio



de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; la legislación mercantil; la legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas; la legislación laboral; las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios; el procedimiento administrativo común; la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas; y la legislación básica sobre protección del medio ambiente”.

190. En cuanto al marco normativo autonómico, diversas normas legales de la Comunidad Autónoma de Euskadi guardan relación —más o menos directa— con los contenidos del anteproyecto y van a ser tenidas en cuenta en su análisis.
191. Así, la ya citada Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, que cuenta con un título (el título IV) destinado al “Gobierno Abierto. Transparencia, datos abiertos y participación ciudadana”.
192. La Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco (LSPV), contiene asimismo diversas prescripciones relacionadas con la regulación proyectada. Por un lado, en cuanto a la propia creación de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena como administración independiente y, por otro, en cuanto dicha ley, si bien con un enfoque más general que el del anteproyecto, contempla aspectos referidos a la transparencia y la participación de la ciudadanía —así, p.ej., los principios de funcionamiento e interacción con la ciudadanía, artículo 64; los derechos y deberes de la ciudadanía, artículo 64; principios de la Administración electrónica, artículo 68; derechos en materia electrónica, artículo 69; o la participación pública por medios electrónicos, artículo 71—.
193. También la Ley 5/2022, de 23 de junio, de gestión documental integral y patrimonio documental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en su título V trata “Del acceso a los documentos de titularidad pública custodiados en sistemas de archivos integrantes del Sistema de Archivos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y al Patrimonio Documental de la Comunidad Autónoma del País Vasco” y en su título VI establece el régimen sancionador.
194. La relación del anteproyecto con esta norma legal en principio abre ciertas incógnitas que no son fáciles de resolver ya que dicha ley regula aspectos —tales como, derecho de acceso, derechos y obligaciones de las personas solicitantes e introduce un régimen sancionador— que no son en todo reconducibles al ámbito de la regulación del acceso a los documentos y archivos del patrimonio cultural porque cuentan con un ámbito de aplicación general, parcialmente



coincidente con el del anteproyecto, lo que impide resolver la relación de ambas normas a partir del principio de especialidad.

195. Por su parte, la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración ambiental de Euskadi, dedica su título III a la información y participación pública en materia ambiental para establecer una nueva sistemática en la relación entre la Administración pública ambiental y la ciudadanía vasca y facilitar la participación en la toma de decisiones en materia ambiental, regulando aspectos tales como el derecho a la información en materia de medio ambiente y su difusión, así como la forma de integrar toda la información sobre el medio ambiente generada por entidades públicas y privadas para que pueda ser utilizada en la gestión, difusión y toma de decisiones también y garantizar un acceso amplio y tecnológicamente avanzado a la información ambiental.
196. Por último, en el examen del anteproyecto también han de tenerse en cuenta la Ley 6/2022, de 30 de junio, de procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en relación con las previsiones del anteproyecto atinentes a los trámites de audiencia e información en la elaboración de disposiciones generales, así como en relación con la iniciativa reglamentaria impulsada por la ciudadanía, y la Ley 1/2023, de 16 de marzo de la potestad sancionadora de las administraciones públicas, en la medida en que el anteproyecto configura un régimen sancionador para el ámbito de la transparencia.
197. En el nivel reglamentario hay dos normas cuya cita es conveniente dada su relación directa con la regulación proyectada.
198. En el ámbito de la transparencia, el Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, que como establece la disposición adicional primera del anteproyecto seguirá funcionando hasta que la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena inicie su actividad.
199. En el ámbito de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, debe mencionarse el Decreto 89/2023, de 13 de junio, de creación y regulación del Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes en el marco del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
200. El anteproyecto, como venimos señalando, procede a la creación del canal externo en dicho ámbito, con lo que en la CAE queda implantado, de forma



completa, el dispositivo que la Ley 2/2023, de 20 de febrero —de acuerdo con la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo— diseña para garantizar la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y lucha contra la corrupción.

ANÁLISIS DEL TEXTO

I. CUESTIÓN PREVIA

201. Antes de abordar el examen del texto conviene precisar su alcance.
202. El dictamen contiene consideraciones pertenecientes a la función consultiva en su vertiente preventiva, lo que se traduce en formular una serie de sugerencias para coadyuvar a la mejora de la calidad técnica del producto normativo final y evitar en la medida de lo posible insuficiencias, contradicciones o carencias que puedan oscurecer los mensajes de la norma y dificultar su posterior aplicación.
203. Las sugerencias buscan, en síntesis, bien mejorar la coherencia interna del texto y su inserción en el ordenamiento autonómico, bien identificar nuevos contenidos o modulaciones del texto que, a juicio de la Comisión, ayuden a obtener una regulación más acabada, siempre tomando como parámetro la finalidad y objetivos inspiradores del anteproyecto.
204. En definitiva, se trata de cumplir los principios de calidad normativa —positivizados en el artículo 4 LPEDG— que abogan, en suma, por asegurar la claridad y el rigor en la formulación y redacción de las normas, así como su adecuada integración con el resto de normas del ordenamiento jurídico. De esta forma, se afianza el principio de seguridad jurídica en la tarea de normar “...de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones por parte de las personas y empresas”.
205. Las sugerencias —así identificadas en el dictamen— tienen esa finalidad y, como tales juicios de perfectibilidad, se someten a la valoración del órgano redactor de la iniciativa. No obstante, hay dos cuestiones que trascienden el ámbito de la sugerencia. Son las referidas a la densidad normativa en la regulación de la iniciativa reglamentaria y al tratamiento de la reiteración en el ámbito sancionador.



II. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

A) **Título I: Disposiciones generales (artículos 1 a 9)**

206. El **artículo 1** del anteproyecto reseña su objeto, y su letra d) señala que es la “de 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”.
207. Sería más correcto, a juicio de la Comisión, indicar de forma separada en un segundo apartado que, asimismo, es objeto de la ley la creación de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena, porque la norma de creación de una administración independiente requiere rango de ley, como establece el artículo 10.3 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco (LSPV).
208. Ese mensaje cabría completarlo con el de las funciones que se le asignan ya que la nueva entidad, no solo es el canal externo de protección de los informantes previsto en la Ley 2/2003, de 20 de febrero, sino igualmente es la autoridad 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.
209. De igual forma llama la atención que entre los fines del **artículo 2** del anteproyecto no se incluya referencia alguna a la finalidad de garantizar ese derecho que también forma parte del ámbito funcional de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena.
210. Aunque algunos de los participantes en el proceso de elaboración han considerado que los artículos 3, 4 y 5 eran innecesarios por reiterar los principios de funcionamiento e interacción con la ciudadanía y los derechos de la ciudadanía que establecen, respectivamente, los artículos 63 y 64 de la LSPV, se estima que, como razona el órgano promotor, su incorporación al anteproyecto es positiva en cuanto supone la pormenorización y concreción de aquellos postulados en el ámbito de la transparencia.
211. En relación con esta cuestión no cabe olvidar que también habrá que conjugar los derechos que reconoce el artículo 43 de la Ley 5/2022, de 23 de junio, de gestión documental integral y patrimonio documental de la Comunidad Autónoma del País Vasco.



212. No obstante, podría reflexionarse sobre su ubicación: tal vez resultaría sistemáticamente más adecuado incluir el contenido de los artículos 4 a 7 en el título II, destinado a recoger las disposiciones generales en materia de transparencia, pues ese es el campo en el que cobran sentido tales previsiones.
213. El **artículo 4** del anteproyecto se titula definiciones, pero en su letra c) incluye un criterio interpretativo, y en su letra d) una regla relativa a su aplicabilidad cuando existen regulaciones especiales.
214. Sería positivo valorar su supresión pues tales cuestiones se abordan posteriormente en los artículos 29 —límites del derecho a la información pública— y artículo 24 —derecho de acceso a la información pública—.
215. Debe repararse en la importancia que en la regulación proyectada tienen ambos aspectos —límites y derecho de acceso—, lo que recomienda extremar la coherencia en su tratamiento legal.
216. En cualquier caso, no se trata de definiciones. La letra c) aparece conectada con los límites del derecho establecidos por el artículo 14 de la LTBG y con las causas de inadmisión del artículo 18 de la LTBG. Puede decirse que, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, su enunciación es correcta pues “deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas” —por todas Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (rec.75/2017)—.
217. El contenido de la letra d), además de no proponer ninguna definición, cuando alude a que las obligaciones son “mínimas y de carácter general” no se ajusta —con la claridad exigible a una regla atinente al sistema de fuentes— a lo establecido en la disposición adicional primera.2 de la LTBG, cuya formulación ha dado lugar a una rica y casuística jurisprudencia que, con carácter general, ha excluido de la aplicación de la LTBG los casos de regímenes completos, pero también los casos de normas sectoriales que afectan a aspectos relevantes del derecho, en cuyo supuesto quedaría desplazada la LTBG. Sobre este contenido también han manifestado la conveniencia de ponderar su mantenimiento la Agencia Vasca de Protección de Datos y la OCE.
218. Como recoge la STS de 7 de febrero de 2022 (rec. 6829/2020), con cita de otras sentencias anteriores:



Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se registrarán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión comprende también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho de acceso a la información, como lo es el de los límites de éste, aunque no se configuren como un tratamiento global y sistemático del derecho, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria

219. El **artículo 7** del anteproyecto, aunque se titula protección de datos personales, se limita a incluir una norma remisiva en el apartado 5 que consideramos acertada, una vez suprimida de la redacción original el término “supletoriamente”. Será posteriormente cuando en el artículo 30 se establezcan una serie de reglas para hacer compatibles el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos.
220. El objeto en realidad es, más precisamente, el tratamiento de los datos que han de ser recogidos para su posterior transmisión a la persona solicitante. Aunque cabe compartir la oportunidad y contenido de los mensajes, se formulan las siguientes sugerencias que persiguen obtener una regulación más precisa de un aspecto importante.
221. La alusión inicial en el apartado 1 y en la letra c) a la “elaboración de información pública” podría enunciarse de otro modo porque, entre las causas de inadmisión que contempla el artículo 18.1 de la LTBG, se encuentran las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o publicación general (letra a) y las relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración (letra c).
222. Tales conceptos de elaboración y reelaboración tienen en el anteproyecto un sentido específico que conviene preservar y evitar su uso con un significado distinto. Podría acogerse la siguiente redacción u otra similar: “en las operaciones de recogida de la información para su transmisión a la persona solicitante o su publicación”.
223. Respecto de la letra a) del apartado 1 del artículo 7 del anteproyecto, estimamos adecuada la propuesta de la Agencia Vasca de Protección de Datos: sería recomendable sustituir el principio de “proporcionalidad de los datos” por el “principio de minimización de datos”, esto es, a tenor del artículo 5.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, han de ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados.



224. Por último, compartiendo la pertinencia de que se solicite un informe al delegado o delegada de protección de datos, asesoramiento previsto en el artículo 39 del Reglamento (UE) 2016/679, se observa que mientras la letra e) del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 7 se refieren específicamente al delegado o delegada de protección de datos “de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi”, en el segundo párrafo del apartado 5 del artículo 7 la referencia es genérica, al delegado o delegada de protección de datos y “siempre que la entidad disponga de esta figura en virtud de la normativa aplicable”.
225. Si bien es posible que el origen de esa diferencia tenga que ver con el amplio espectro de personas, públicas y privadas, físicas y jurídicas, incluidas en el ámbito de aplicación de la futura norma, es preciso aclarar tal discordancia y fijar con claridad el régimen de solicitud.
226. El contenido del **artículo 8** del anteproyecto requiere un análisis profundo que acometemos a continuación.
227. Como señalamos en el Dictamen 129/2015, si a nadie escapa la importancia decisiva que una adecuada delimitación del ámbito subjetivo tiene en todo texto normativo, cuando se trata —como es el caso— de una norma transversal en materia de transparencia que pretende aplicarse a órganos e instituciones públicas de naturaleza diversa y alcanzar a sujetos privados, es fácil apreciar la complejidad del objetivo.
228. El apartado 1 no suscita ninguna consideración, con independencia de lo ya avanzado en relación con los territorios históricos y municipios al analizar la distribución competencial.
229. Tampoco el apartado 2, que establece una regla clara de aplicación a ese tipo de entidades —las del artículo 4.3 y 4 de la LSPV—, según la cual entran en el ámbito de la ley aun cuando se encuentren participadas por instituciones, órganos o entidades del sector público foral o local.
230. No sucede lo mismo con los restantes apartados.
231. El apartado 3 debería ser repensado en profundidad teniendo en cuenta el apartado 4.
232. Inicialmente el apartado 3 declara la aplicabilidad al Parlamento Vasco, Tribunal Vasco de Cuentas y Ararteko, únicamente, de los “fines, principios y compromisos generales en materia de transparencia contemplados en el título I de esa Ley” —que



suponemos será de “esta Ley”—, con el añadido de que lo serán “conforme a las disposiciones que rigen su funcionamiento interno”.

233. Ciertamente la autonomía parlamentaria y el contenido materialmente reservado al reglamento del Parlamento conllevan que sea este el que deba regular la materia, y así lo reconoce expresamente la disposición adicional octava de la LTBG respecto al “Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”.
234. No sucede lo mismo con el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y el Ararteko, que han de quedar sujetos a las previsiones de la ley, sin tal añadido, como lo está el Consejo Económico y Social, que figura en el apartado 1.
235. De otro lado, en el caso de tales entidades, al igual que para el Parlamento Vasco, las obligaciones lo son, como precisa el artículo 2.1.f) de la LTBG, “en relación a sus actividades sujetas a derecho administrativo”, lo que aconsejaría contemplarlos de forma conjunta en un apartado separado y con tal adición.
236. Se trata de instituciones análogas a las de relevancia constitucional y la acotación “actividades sujetas a Derecho administrativo” viene a reflejar —con mayor o menor fortuna— que queda fuera de la LTBG la actividad inherente al desarrollo de su función constitucional, y dentro, la actividad que puede denominarse auxiliar o administrativa.
237. Hemos dicho que el apartado 3 del artículo 8 debe ser analizado sin perder de vista el apartado 4 que, antes de identificar nuevos sujetos obligados en materia de publicidad activa, señala que estos se incorporan a la relación de los “sujetos citados en los apartados anteriores”.
238. Por tanto, entre ellos estarían los del apartado 3, con lo cual la inicial restricción contenida en dicho apartado no es tal —luego será preciso delimitar qué información sujeta a publicidad activa les resultará aplicable—, pero es que tampoco debe ser en materia de publicidad pasiva.
239. Distinto es, por desenvolverse en otro campo, que contra las resoluciones que adopten las instituciones y entidades del apartado en materia de acceso, solo quepa el recurso contencioso-administrativo (disposición adicional cuarta LTBG), es decir, que no entran dentro del ámbito de la reclamación potestativa ante la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena.



240. Tal circunstancia impediría también que, en el caso de las instituciones análogas a las que se refiere la disposición adicional cuarta de la LTBG, puedan desplegarse las funciones de tutela, supervisión y control de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena sobre la publicidad activa que lleven a cabo tales entidades.
241. En suma, el apartado 3 del artículo 8 ha de reelaborarse teniendo en cuenta que las obligaciones de publicidad activa y pasiva se aplican al Parlamento Vasco, Tribunal Vasco de Cuentas Pública y Ararteko, sin que veamos que deban serlo de forma diferente al Consejo Económico y Social. Una cuestión diferente es la singularidad del Parlamento Vasco, que deberá regular tales obligaciones en su reglamento. Asimismo, convendría hacer mención a las especificidades referidas al régimen específico de impugnación de las resoluciones que adopten sobre las solicitudes de acceso.
242. Sería muy positivo que tales mensajes normativos se incorporasen al anteproyecto de manera jurídicamente segura. A ese fin, podría estudiarse la conveniencia de aglutinar en un precepto separado dicho régimen y, en todo caso, de mantenerse dentro del artículo 8, requeriría un apartado separado, sistemáticamente ubicado, sin que se oscurezca la especificidad del régimen de tales instituciones, en relación con el de las demás personas, físicas y jurídicas, públicas y privadas, incluidas en el ámbito de aplicación del artículo.
243. En cuanto al apartado 4 del artículo 8, convendría revisar la expresión “obligación de transparencia en los términos relativos a la publicidad activa establecidos en esta Ley” para acoger un enunciado directo y sencillo como el siguiente o similar: “obligaciones de publicidad activa que establece esta ley”.
244. En cuanto al listado que recoge el apartado 4, la primera observación se refiere a las entidades de la letra c), “los centros de educación y sanitarios concertados”, respecto de la que el informe del Consejo Económico y Social Vasco propone extender también a los centros concertados en el ámbito de los servicios sociales, al no encontrar una justificación plausible para no hacerlo.
245. Asimismo, cabría reconsiderar la inclusión de las letras d) y e) en el listado y con ello la obligación de publicidad activa que impone, “en los términos establecidos en esta ley”, a los sujetos contemplados en dichos supuestos.
246. La letra d) se refiere a “las personas y entidades inscritas en el Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía, en los términos contemplados en su particular regulación”, y la letra e), a los “grupos de interés que, desarrollando su actividad



en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, estén inscritos en el Registro de grupos de interés de la Comunidad Autónoma de Euskadi o en aquellos otros registros de participación y colaboración que funcionen de manera coordinada con aquél, en la forma prevista en esta ley”.

247. En realidad, tales personas tienen una regulación específica —como se aprecia en el propio literal *in fine* de ambas letras— que se contempla en el artículo 54 y 59 y ss., sin relación con las obligaciones de publicidad: la transparencia en ambos supuestos se anuda a la inscripción en un registro que es público, en el que la ciudadanía tendrá acceso a la información que obre en los correspondientes asientos, sin que sea preciso que la publiquen en su sede electrónica.
248. Como luego se comprueba en el examen del resto del articulado, incluir en el listado del apartado 4 a las entidades de la letra f) complica la comprensión del régimen que pretende instaurar el anteproyecto.
249. En realidad, tales entidades no tienen, en puridad, obligaciones de publicidad activa, sino una obligación de suministro de aquella información que obre en su poder y sea necesaria para que las administraciones y demás entidades de los sectores públicos incluidos en el ámbito de la ley puedan cumplir con las obligaciones de publicidad activa y pasiva.
250. Ha de repararse en que en la letra f) se mezcla la regla de sujeción de las entidades con la manera en que estas deberán cumplir la obligación de suministro de la información a sus entidades matrices.
251. Al igual que lo señalado respecto de las letras d) y e), también la letra f) debería extraerse del listado del apartado 4 y contar con un tratamiento independiente coherente con la especificidad de su régimen.
252. Por último, la letra g) del apartado 4 del artículo 8 incluye a las corporaciones de derecho público.
253. En este caso, la inserción en el apartado destinado a listar los restantes sujetos obligados a prestar publicidad activa limita indebidamente el ejercicio del derecho de acceso de los particulares a la información de tales corporaciones, en lo relativo a sus actividades sujetas a derecho administrativo.
254. Esta restricción resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 2.1.e) de la LTBG por cuanto es una previsión que no refuerza el régimen básico, sino que atenúa



la sujeción de las corporaciones de derecho público, planteando así un problema de compatibilidad con aquel régimen.

B) Título II: de la transparencia del sector público vasco

Capítulo I: publicidad activa (artículos 10 a 23)

255. Si ya ha resultado compleja la delimitación del ámbito subjetivo y material en materia de transparencia, los mensajes de este capítulo ahondan en la complicada tarea de discernir los sujetos obligados, al utilizarse distintas fórmulas identificadoras, y con ello el alcance de sus obligaciones.
256. Los artículos 11.1 y 14 del anteproyecto, que preceden a los artículos en los que se concretan los ámbitos y la información que debe hacerse pública, emplean diferentes enunciados, “los sujetos obligados por esta Ley” y “las administraciones públicas y demás entidades y organizaciones sujetas a la obligación de transparencia”, que podrían ser sustituidos por un concepto que los englobara como el de los “sujetos que conforme a esta ley deben cumplir las obligaciones de publicidad activa”.
257. Esa expresión tendría asimismo un efecto muy positivo para lograr una cierta uniformidad —necesaria para facilitar la aplicación por los operadores jurídicos—, en vez de la que se emplea en el artículo 15 —“Los sujetos que conforme a lo establecido en esta ley están obligados a suministrar información”— y en el artículo 16 —“Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este Título”—.
258. Respecto de la expresión “obligados a suministrar información” debe tenerse en cuenta que se utiliza para acotar una obligación específica, la de las entidades contempladas en el artículo 8.4.f).
259. Sería, por ello, muy conveniente no emplear dicha expresión en otros preceptos como sinónimo de poner a disposición de la ciudadanía la información exigible por así derivar de las obligaciones de publicidad activa, ni —como veremos que también se emplea— como sinónimo de poner a disposición de quien ejercita el derecho de acceso la información que haya solicitado en cada caso.
260. El **artículo 17** del anteproyecto suscita diversas cuestiones.
261. En primer término, y respecto a la información de relevancia jurídica, distingue “las administraciones públicas en el ámbito de sus respectivas competencias” —utiliza el plural, luego son varias y no únicamente la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aunque por el contenido del precepto



parezca ser esta la destinataria— y “los sujetos privados y corporaciones”, lo cual podría estar justificado por el tipo de información que han de facilitar.

262. Si bien, como hemos señalado en el examen del artículo 8, el régimen de las corporaciones de derecho público no es equiparable al de los sujetos privados a que se refiere el precepto.
263. En todo caso, el mensaje respecto de estos últimos se oscurece pues se refiere a “las autorizaciones, declaraciones responsables y las comunicaciones previas que puedan tener incidencia sobre el dominio público o la gestión de los servicios públicos”, lo que abre un importante interrogante sobre su alcance que debe ser aclarado —el artículo está delimitando una obligación cuyo incumplimiento puede ser sancionable—.
264. Procede recordar, además, que, como se ha destacado, en el caso de las personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas el artículo 8.4.f) no impone la obligación de publicar una determinada información, sino la de suministrar aquella información que sea necesaria para la Administración que debe cumplir las obligaciones de publicidad activa.
265. Los **artículos 18 y 19** acuden a la misma delimitación —“Los sujetos públicos obligados a suministrar información según lo dispuesto en esta ley”— que por las razones expuestas debería ser reconsiderada.
266. El **artículo 20** continua con esa delimitación, pero en su apartado 1 añade “y las personas físicas miembros de los mismos obligados por el principio de transparencia conforme a esta ley”, que resulta innecesario y confuso porque la obligación sigue siendo del “sujeto público”. En su apartado 3 se adiciona “y los prestadores de servicios públicos” —que suponemos serán privados—, lo que nuevamente suscita problemas de compatibilidad con el artículo 8.4.f) del anteproyecto.
267. A continuación, el **artículo 21** se refiere expresamente al “sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi”, y los **artículos 22 y 23** optan por dirigirse a “las entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi”.
268. Esas determinaciones parecen obedecer a la voluntad del normador por establecer las correspondientes diferencias en función de los sujetos obligados. Aunque en ocasiones resulte complicado acceder a los motivos que las impulsan, y más allá de su distinta enunciación, cuando se intercambia el uso de fórmulas genéricas y concretas se abren interrogantes sobre su sentido y alcance y, en



particular, generan dudas sobre el grado de aplicabilidad a las entidades locales y su sector público.

269. La regulación de la LILE en materia de publicidad activa, con suma precisión y enfocada específicamente al ámbito de entidades locales vascas, abarca ámbitos paralelos: información institucional y organizativa (artículo 52); información jurídico-normativa (artículo 53); información de políticas públicas locales y de la cartera de servicios (artículo 54); información sobre gestión pública (artículo 55); información sobre el personal al servicio de las entidades locales (artículo 56); información económico-financiera y presupuestaria (artículo 57); información de interés general (artículo 58). Incluso se ocupa de la apertura de datos (artículo 59) y de la reutilización de la información (artículo 60).
270. En definitiva, se insiste en la necesidad de clarificar los ámbitos subjetivos, debiendo guardar la necesaria concordancia la regla general del artículo 8 y las previsiones específicas incluidas en los preceptos del capítulo I del título II.
271. Puede decirse que, aunque con otra estructura, el anteproyecto expresamente incluye la información institucional, organizativa y de planificación, la información de relevancia jurídica y la información económica, presupuestaria y estadística exigida por la legislación básica aplicable, actuando esta como un mínimo, función propia de la norma básica, con una salvedad.
272. El **artículo 21** del anteproyecto prevé la inclusión de información económica, presupuestaria y patrimonial. En ese ámbito debe valorarse si la información sobre las “variables indicativas de su situación financiera y patrimonial” da cumplimiento a la obligación de publicidad que establece el artículo 8.3 de la LTGB, referida a la necesaria publicidad de la relación de bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.
273. A partir de ese mínimo, el objeto de la publicidad activa se incrementa en el anteproyecto prácticamente en todos los ámbitos, pero especialmente en los campos de la información institucional y organizativa (artículo 15, apartados 1 y 2); la información de relevancia jurídica [artículo 17.1, apartados a) y d]; la información sobre la actividad administrativa con incidencia económica [artículo 18, apartado 1 en general, apartado 2 letras a), b) y c) en materia de subvenciones y ayudas públicas]; información sobre contratos (artículo 19); información sobre actividad pública (artículo 20); información económica, presupuestaria y patrimonial (artículo 21); e información de interés general (artículo 22).



274. En la perspectiva competencial, que en diversos ámbitos el anteproyecto vaya más allá de lo previsto en la normativa básica, como dijimos en el Dictamen 129/2015, no merece reproche alguno porque, según doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, es el principio de competencia —y no el de jerarquía— el que rige la relación de la norma autonómica con la básica. Aquella no completa, pormenoriza, detalla o precisa la regulación de la norma estatal al modo obligado para el reglamento ejecutivo, sino que, a su través, se ejercita la competencia autonómica y, con respeto a las bases, puede introducir alternativas propias, acomodadas a sus intereses y características (por todos, Dictamen 75/2006).
275. Ese margen de ampliación reconocido por el artículo 5 de la LTBG, como precisa la Agencia Vasca de Protección de Datos, debe hacerse efectivo en ley si la información a publicar contiene datos personales, porque dicho “tratamiento debe estar amparado en alguna de las bases legitimadoras contenidas en el artículo 6 del RGPD, entre las cuales solo consideramos de aplicación las del apartado c) obligación legal y la del apartado e) satisfacción del interés público o ejercicio de poderes públicos, base jurídicas que exigen una ley formal”. El artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos y garantía de los derechos digitales, así lo expresa con nitidez.
276. Entre los mensajes del **artículo 23** hay algunos relativos a la reutilización, por lo que podría valorarse la conveniencia de incluir una mención a la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.
277. Como hemos señalado, dicha ley lleva a cabo la trasposición al ordenamiento jurídico interno de la Directiva 2003/98/CE —modificada por la Directiva 2013/37/UE— y contiene la regulación básica del régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por todas las administraciones públicas y gran parte de sus sectores públicos.
278. En particular, dicha ley será el parámetro de legalidad del reglamento a que se refiere al apartado 2 —“no obstante, reglamentariamente se podrán determinar los supuestos que justifican la sujeción a la reutilización de determinados datos al previo otorgamiento de licencias”—, dado que el anteproyecto no contempla ninguna regulación sustantiva sobre el régimen de reutilización, ni, en consecuencia, sobre los supuestos en los que pueden establecerse condiciones para la reutilización.



Capítulo II: Acceso a la información pública (artículos 24 a 41)

279. El capítulo II versa sobre el acceso a la información pública. Aunque puede comprenderse la finalidad del **artículo 24.3** del anteproyecto, para distinguir el ejercicio del derecho de otros, encierra una nueva causa de inadmisión, lo cual ha de reconsiderarse porque permite al órgano ante el que se formula calificar el contenido del escrito y, en su caso, derivar su contenido al “procedimiento o canal específico correspondiente”.
280. Sin embargo, la normativa básica contempla una solución distinta.
281. La solicitud de acceso a la información pública deberá cumplir las exigencias dispuestas por el artículo 17 de la LTBG —y artículo 34.2 del anteproyecto—, dando oportunidad de subsanación al solicitante si no reúne tales requisitos, y sin perjuicio de que el órgano pueda recabar del solicitante la modificación o mejora voluntaria de los términos de aquella, como permite el artículo 68 de la LPAC.
282. El artículo 19.2 de la LTBG, y en parecidos términos el artículo 36.2 del anteproyecto, dispone que, cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.
283. La regulación de la **modalidad de acceso a la información pública** resulta bastante compleja, en algún extremo contradictoria y no se ajusta exactamente al contenido del artículo 22.1 de la LTBG.
284. El artículo 25.c) del anteproyecto reconoce a la persona solicitante el derecho a recibir la información solicitada “en la forma o formato elegidos, conforme a lo dispuesto en la Ley” —suponemos será en esta ley—.
285. Sin embargo, el artículo 27.3 del anteproyecto señala que la información se facilitará “en el soporte y formato utilizado para su solicitud o demandado por el solicitante”, salvo que se dé alguna de las siguientes circunstancias: “que se justifique adecuadamente que por razones de carácter técnico no sea posible la copia en un formato determinado, o sea imposible o desmedidamente oneroso el poner a disposición la información en la forma solicitada por la persona solicitante, en cuyo caso la Administración o entidad correspondiente deberá facilitarla en algún otro modo, incluida la exhibición presencial de la información, de forma que se garantice que el acceso no origina (los) dichos



costes desproporcionados, no ocasiona la pérdida o deterioro del soporte original o, en general, evita los problemas de otro tipo que justifiquen esta modalidad” (letra b).

286. A su vez, el artículo 34.2 del anteproyecto prevé que la solicitud “podrá ser realizada por cualquier medio” y deberá indicar como mínimo, entre otros, “en su caso, la modalidad o formato preferido para el acceso a la información solicitada”.
287. Por último, el artículo 38 del anteproyecto señala que cuando la resolución de una solicitud sea estimatoria, total o parcialmente, la resolución irá acompañada de la información solicitada o, si conforme a lo dispuesto en esta ley resultara procedente alguna otra modalidad de acceso, de la indicación del modo de acceso inmediato a dicha información, que deberá garantizar la efectividad del derecho, permitiendo acceder a la integridad de la información en el menor plazo posible.
288. Dejando a un lado las divergencias terminológicas, “forma o formato”, “soporte y formato” o “modalidad o formato”, y frente a tal prolija regulación, el artículo 22.1 de la LTBG se limita a declarar que “el acceso se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”.
289. Dicho plazo de diez días funciona como garantía del acceso y constituye, por ende, norma procedimental básica mínima, por lo que ha de respetarse para el cómputo sin que sea sustituible por el del menor plazo posible.
290. La LILE, sin duda, es más completa y ofrece una regulación más aquilatada, que podría inspirar al redactor del anteproyecto en la conveniente reconsideración y reformulación de este contenido del anteproyecto que atañe a una cuestión esencial para hacer efectivo el derecho de acceso a la información.
291. Así, en el artículo 63.4 de la LILE se señala que, con carácter general, la notificación de la resolución estimatoria irá acompañada de la información solicitada o del acceso inmediato a dicha información, salvo que concurra alguna causa legalmente prevista que demore el acceso, o las características de la información o de la forma o formato de acceso no permitan dicha inmediatez. Si el acceso a la información no es inmediato, la resolución recogerá expresamente cuándo y cómo se materializará tal acceso, que será, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días.



292. En cuanto a la forma o formato, el artículo 64 de la LILE dispone en su apartado 1 que, con carácter general, la información pública solicitada se suministrará en la forma y formato elegidos por la persona solicitante y, en su defecto, se facilitará por vía electrónica, siempre que sea posible. Mientras que en su apartado 2 prevé los supuestos en que se podrá dar acceso a la información en forma y formato distintos a los señalados por la persona solicitante.
293. Asimismo, se ocupa del acceso en formato distinto al solicitado el artículo 42.1 de la Ley 5/2022, de 23 de junio, de gestión documental integral y patrimonio documental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo que debe ser también tenido en cuenta para establecer un régimen uniforme.
294. Los **artículos 29 y 30** del anteproyecto se enfrentan a una de las cuestiones más delicadas del derecho de acceso a la información pública —el referido a los límites en el ejercicio de ese derecho, en especial el relativo al derecho de protección de datos personales—. El anteproyecto sigue una sistemática distinta a la de la LTBG, que incluye en su artículo 14 los límites y en el artículo 15 el régimen aplicable a la protección de datos personales.
295. A juicio de la Comisión, la regulación es acorde con la LTBG, aunque puede recomendarse que se revise la formulación del artículo 29.3 cuando a las causas que se indican se añaden “las reconocidas en la legislación básica” —y las que se citan también se encuentran reconocidas por dicha legislación— y “toda aquella información protegida por normas con rango de ley”, que, si se refiere a la legislación básica, es reiterativa y, si apunta a normativas especiales, debería evitarse porque habrá que estar a lo que diga tal legislación, como indica el artículo 24.4 del anteproyecto.
296. De igual modo, consideramos que las causas de las letras a) y d) del artículo 29.3 son materialmente coincidentes, por lo que resultarían reiterativas.
297. En el artículo 29.4 del anteproyecto se contempla que la información relativa a los menores de edad cuyo conocimiento o divulgación pueda condicionar el libre desarrollo de su personalidad en el futuro, tendrá en todos los casos la condición de protegida, excepto cuando pueda garantizarse su carácter anónimo.
298. Suponemos que esa previsión va referida a la protección de aquella información relativa a los menores de edad que contenga datos personales y no se sabe si esa calificación de “protegida” supone (I) que tiene la categoría de “datos especialmente protegidos”, lo que los sitúa bajo el paraguas del artículo 30.2 del anteproyecto, aunque este no lo exprese, o (II) como información que contiene



datos no especialmente protegidos, pero en los que concurre una circunstancia especial, que requiere ser ponderada, al amparo del artículo 30.4 del anteproyecto, aunque este tampoco especifica nada al respecto.

299. Esa segunda parece la opción del artículo 15.3.d) de la LTBG, que alude expresamente a tales datos —si se “refieren a menores de edad” —, y creemos que es la que debería seguirse para una mayor garantía de los datos afectados, sin que se pueda alterar su categoría.
300. Parece oportuno advertir que, si bien el artículo 29.3, letras a) y d), se remite a “los términos establecidos en esta ley” o “conforme a lo dispuesto en esta Ley”, lo cierto es que lo correcto es lo que señala el artículo 30.1 del anteproyecto, según el cual, para “la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contengan datos personales de terceras personas, se estará a lo dispuesto en la normativa reguladora de la protección de datos de carácter personal”.
301. Esa remisión, nos conduce a lo previsto, en el artículo 15 de la LTBG, cuyo apartado 1 fue expresamente modificado precisamente para adaptarse a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de las personas y a la libre circulación de esos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD), y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.
302. Conviene tener presente que el derecho fundamental a la protección de datos se ha definido como el control del flujo de informaciones que conciernen a cada persona (STC 11/1998, de 13 de enero) que garantiza, en fin, el derecho de cada ciudadano al control de sus datos personales (STC 292/2000, de 30 de septiembre) y cuyo contenido se concreta en “el poder de disposición y control sobre los datos personales que faculta a la persona a decidir cuáles de estos datos proporcionar, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar y, también permite al individuo saber quién posee estos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso” (STC 76/2019, de 22 de mayo).
303. Pero dicho derecho fundamental no es incondicionado y en determinados supuestos debe ceder para la protección de otros bienes constitucionales relevantes, como puede ser el derecho de acceso a la información reconocido por el artículo 105.b) de la CE.



304. Como explica en su informe la Agencia Vasca de Protección de Datos, el considerando 156 del RGPD ya contempla que “el presente Reglamento permite que, al aplicarlo, se tenga en cuenta el principio de acceso del público a los documentos oficiales. El acceso del público a documentos oficiales puede considerarse de interés público. Los datos personales de documentos que se encuentren en poder de una autoridad pública o un organismo público deben poder ser comunicados públicamente por dicha autoridad u organismo si así lo establece el Derecho de la Unión o los Estados miembros aplicable a dicha autoridad u organismo. Ambos Derechos deben conciliar el acceso del público a documentos oficiales y la reutilización de la información del sector público con el derecho a la protección de los datos personales y, por tanto, pueden establecer la necesaria conciliación con el derecho a la protección de los datos personales de conformidad con el presente Reglamento”.
305. Mientras que el artículo 86 del RGPD dispone que:
- Los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento”.
306. Con ese objetivo la nueva redacción del artículo 15 de la LTBG distingue entre las categorías de datos personales especialmente protegidos y el resto de datos personales, y establece un diferente régimen aplicable a la información solicitada en función de tal catalogación.
307. Puede decirse que, en general, el artículo 30 del anteproyecto sigue tal esquema porque al establecer el régimen de los datos especialmente protegidos cabe concluir que los restantes no lo son, y aunque no se hace eco de los criterios de ponderación listados por el artículo 15.3 de la LTBG, su aplicabilidad no resulta cuestionable, por la remisión inicial del artículo 30.1 a “lo dispuesto en la normativa reguladora de la protección de datos de carácter personal”.
308. Sin embargo, dentro de los datos especialmente protegidos, el artículo 15.1 de la LTBG establece una nueva dicotomía, que el anteproyecto diluye al contemplarlos de forma unitaria en el artículo 30.2, lo cual requiere ser reconsiderado.



309. Como señala la STC 76/2019, de 22 de mayo:

El tratamiento de las categorías especiales de datos personales es uno de los ámbitos en los que de manera expresa el Reglamento general de protección de datos ha reconocido a los Estados miembros “margen de maniobra” a la hora de “especificar sus normas”, tal como lo califica su considerando 10. Este margen de configuración legislativa se extiende tanto a la determinación de las causas habilitantes para el tratamiento de datos personales especialmente protegidos —es decir, a la identificación de los fines de interés público esencial y la apreciación de la proporcionalidad del tratamiento al fin perseguido, respetando en lo esencial el derecho a la protección de datos— como al establecimiento de “medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado” [art. 9.2 g) RGPD]. El reglamento contiene, por tanto, una obligación concreta de los Estados miembros de establecer tales garantías, en el caso de que habiliten para tratar los datos personales especialmente protegidos.

310. Forma parte de esa tarea el contenido del artículo 15.1 de la LTBG, que constituye desarrollo legislativo de un derecho fundamental llamado a conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos.
311. Por ello, si nunca es aconsejable la reproducción parcial y no fidedigna de la normativa básica, en este caso puede distorsionar el tratamiento común que se atribuye a los interesados en tan importante materia, por lo que el legislador autonómico debería evitar introducir mayor complejidad a una cuestión que resulta ya de por sí suficientemente compleja, fundamentalmente cómo hacer compatibles un derecho fundamental, el derecho a la protección de datos, y una exigencia ineludible de transparencia en una democracia avanzada.
312. Como una cuestión añadida, cabe advertir que, de mantenerse la redacción del artículo 30.2, *in fine* del anteproyecto, resulta que, si se trata de datos personales especialmente protegidos, la solicitud debe acompañarse de un escrito en el que el afectado consiente expresamente el acceso.
313. A juicio de la Comisión, tal exigencia en la solicitud resulta limitativa del derecho de acceso pues obliga a recabarla al solicitante, sin que le resulte exigible un conocimiento exacto de las personas que pueden verse afectadas.



314. Como ultima consideración relativa a la protección de datos, se sugeriría trasladar el mensaje del artículo 31.2 al artículo 30 (apartado 5) porque es en ese campo en el que se desenvuelve la regla.
315. El **artículo 32** del anteproyecto está dedicado a los órganos competentes para la tramitación y resolución de las solicitudes de acceso a la información pública.
316. De su contenido interesa destacar la importancia del mensaje, para la adecuada exigencia, en su caso, de responsabilidades, porque como dijimos en el Dictamen 129/2015:

Con todo, además de lo beneficioso que la identificación de un órgano concreto tendrá para el ejercicio de los derechos reconocidos a las personas destinatarias, también, de acuerdo con la configuración del régimen sancionador, resulta muy recomendable en aras a afianzar el principio de seguridad jurídica en la aplicación de aquel, que cada organización tenga debidamente identificado en su seno, de acuerdo con las normas y procedimientos que le resulten de aplicación, un órgano o persona responsable del cumplimiento de las obligaciones referidas a la publicidad activa, así como de las relativas al derecho de acceso.

317. En su apartado 1 contempla que en el ámbito de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi son competentes para la tramitación del procedimiento y resolución de las solicitudes de acceso a la información pública las personas titulares de los órganos directivos que posean la información.
318. En su apartado 2, que en las entidades instrumentales adscritas o vinculadas al sector público de la Comunidad Autónoma son competentes los órganos que determinen los estatutos o normas de funcionamiento.
319. Y en el apartado 3, que el resto de instituciones y organizaciones sujetas a la aplicación de estos preceptos, conforme a esta ley, establecerán esta competencia en sus normas de funcionamiento.
320. A la vista de tal regulación, en primer lugar procede señalar que se utiliza una formula diferente a la prevista en el artículo 11.2 del anteproyecto para determinar el órgano que velará por el cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa, aspecto que igualmente es de gran trascendencia



porque también son sancionables las infracciones tipificadas por el anteproyecto como incumplimientos relacionados con tal falta de atención.

321. En segundo lugar, el apartado 2 acoge un concepto “las entidades adscritas o vinculadas al sector público de la Comunidad Autónoma”, que no es ni el de sector público vasco ni el de sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que son los empleados por el artículo 4 y artículo 8 de la LSPV.
322. En el caso de que se quiera referir a este último, como parece lo más lógico, se ha de señalar que el artículo 14.2 de la LSPV otorga, asimismo, la consideración de órganos directivos del sector público, aunque no pertenezcan a la Administración General e Institucional, a los siguientes: a) las direcciones generales de las sociedades públicas; b) la presidencia y las direcciones de fundaciones y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
323. En tal caso, el anteproyecto opta por hacer responsable de tal obligación, en vez de a las personas titulares de los órganos directivos, a los órganos que determinen los estatutos o normas de funcionamiento.
324. Pero esa relativa indefinición no se cohonesta adecuadamente con las previsiones posteriores relativas a los responsables de las infracciones y a las sanciones que cabe imponerles conforme a lo que establece el régimen sancionador —como luego se explica en detalle—.
325. Baste ahora apuntar que allí no se contempla una referencia a tales órganos — en el artículo 45, responsables, ni en el artículo 47, sanciones—, sino a personas físicas.
326. Por lo que se refiere al apartado 3 del artículo 32 del anteproyecto, “el resto de instituciones y organizaciones sujetas a la aplicación de tales preceptos”, aunque es precisa una regla que englobe a los restantes sujetos obligados al cumplimiento de las obligaciones de publicidad pasiva, también detectamos una falta de concordancia con los mensajes dedicados a tales sujetos en el artículo 45.3 y artículo 47.3 del anteproyecto que son objeto de análisis más adelante.
327. En definitiva, se ha de insistir en la conveniencia de precisar, de igual forma, los sujetos competentes (I) para la tramitación y resolución de las solicitudes de acceso, y (II) para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, con independencia de que deban serlo, en sus sedes electrónicas, portales o páginas web.



328. Como sugerencia, la Comisión recomendaría que forme parte de la publicidad activa a incluir en la información institucional y organizativa la relativa al órgano competente o a la persona o personas responsables de cumplir las obligaciones de publicidad activa y pasiva en la respectiva organización.
329. Esta previsión, además de alinearse claramente con los objetivos perseguidos por la instauración de la transparencia en las organizaciones públicas y vinculadas por su actividad a estas, facilitaría enormemente la aplicación segura del régimen sancionador.
330. El procedimiento para el acceso a la información pública se califica en el **artículo 33.1** del anteproyecto como especial, y se rige por lo dispuesto en esta ley y, supletoriamente, por la normativa que regula el procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.
331. Pese a constituir una regla interpretativa correcta que deben seguir los operadores jurídicos, su propia enunciación, como norma jurídica, sobre el valor supletorio de la norma estatal, debe ser evitado, porque no está en manos del legislador autonómico declarar tal supletoriedad, establecida con carácter general por el artículo 149.3 de la CE.
332. La supletoriedad debe extraerse por el intérprete, sin que pueda ser impuesta por el normador, y la misma dependerá de las reglas que rigen la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, en este caso en materia de procedimientos especiales *ratione materiae*, y, en particular, de lo dispuesto en los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, de la LPAC, que permiten introducir trámites adicionales o distintos a los contemplados en la LPAC para la producción de actos administrativos, con determinadas condiciones.
333. Es decir, la LPAC es de aplicación directa, pero puede ser desplazada en lo que resulte incompatible con la regulación establecida *ratione materiae* por la Comunidad Autónoma.
334. Baste recordar que, como declaró la STC 55/2018, de 24 de mayo:

Los incisos controvertidos del artículo 1.2 establecen que las Comunidades Autónomas y el propio Estado, cuando regulen procedimientos administrativos especiales en el marco de sus respectivos títulos competenciales, deberán utilizar instrumentos de rango legal con carácter general. Vienen a confiar las regulaciones procedimentales a la ley y, en su caso, a las normas



gubernamentales con rango de ley. Ello supone, ciertamente, una limitación de la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, las Comunidades Autónomas conservan la capacidad de optar entre los instrumentos legal y reglamentario en una serie no desdeñable de aspectos: órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar. A su vez, los incisos controvertidos se limitan en este caso a desarrollar una reserva de ley que ya opera por virtud de la Constitución.

El artículo 105 c) CE dispone que la ley regulará «el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos». Efectúa así una «reserva de ley» auténtica o propia [STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 5, refiriéndose al artículo 105 c) CE] como «garantía instrumental» del principio democrático (STC 107/2015, de 28 de mayo, FFJJ 2 y 3, refiriéndose a otra reserva de ley igualmente establecida en la Constitución). Se trata con ello de que las administraciones públicas ejerzan sus potestades con arreglo a procedimientos esencialmente determinados por las cámaras legislativas o, al menos, por normas gubernamentales con rango legal (decreto-ley y decreto legislativo).

A la vista de todo ello, cabe apreciar que los incisos controvertidos del artículo 1.2 de la Ley 39/2015 inciden legítimamente en la capacidad organizativa de las Comunidades Autónomas para evitar la proliferación de regulaciones procedimentales con legitimidad democrática de segundo grado y dotar de un régimen más estable y transparente a los procedimientos administrativos, todo ello en desarrollo de una garantía constitucional [art. 105 c) CE]. Hay pues «razones constitucionales» [STC 41/2016, FJ 7 c)] que justifican la reserva de ley establecida.

335. En su **apartado 2 el artículo 33** del anteproyecto incluye una precisión cuyo sentido resulta difícil discernir: “Con el fin de garantizar y facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, deberán omitirse todas aquellas exigencias y requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo, sobre todo en cuanto a la identificación y firma de las personas interesadas en el procedimiento”.
336. Nada cabe objetar a la declaración de un principio antiformalista, como el incluido en el artículo 33.2 del anteproyecto, que favorezca el derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, ese añadido final resulta oscuro “sobre todo en cuanto a la identificación y firma de las personas interesadas en el procedimiento”.



337. Es preciso consignar que no parece que el anteproyecto admita las solicitudes anónimas —facilita la comprensión de esta afirmación la forma en que se contemplan estas en la Ley 2/2023, de 20 de febrero— porque, entre los extremos que debe indicar la solicitud como mínimo, el artículo 34.2 del anteproyecto incluye la de la “identidad de la persona solicitante”.
338. Y con carácter general, el artículo 66.1.e) de la LPAC contempla como contenido de la solicitud la firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
339. Si es preciso conocer la identidad del solicitante, solo una vez acreditada su voluntad, con la firma o de cualquier otra forma que permita probarla, podrá entenderse ejercicio de su derecho.
340. El **artículo 34.1** del anteproyecto incorpora la acotación “incluidas en el ámbito de aplicación de este título”, que nuevamente obliga a delimitar el ámbito subjetivo de los sujetos obligados a prestar la publicidad pasiva, siendo más clarificador acudir al artículo 8, apartado 1, de esta ley.
341. El **artículo 36.3** del anteproyecto prevé la preceptiva cumplimentación de un trámite de audiencia con el que oír a terceras personas, debidamente identificadas, cuando la información afecte a sus derechos o intereses.
342. Pero no solo sirve para que sean oídas, sino también para que “otorguen, en su caso, su consentimiento expreso”. Y el plazo para resolver se suspende “hasta que se reciban las alegaciones o el consentimiento de las terceras personas afectadas o haya transcurrido el plazo concedido para su presentación”.
343. En principio, el trámite de audiencia debe servir, como señala el artículo 88.2 de la LPAC, para que los interesados puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.
344. No obstante, si se le quiere dar esa otra finalidad instrumental, lo adecuado sería que se hiciera mención al caso de los datos personales especialmente protegidos y que, de consentir el acceso, se especificara que deberán acompañar a su escrito de alegaciones escrito en el que otorgan su consentimiento expreso para el acceso —de nuevo, el mensaje así recogido resultaría más coherente con el esquema del artículo 15 LTBG—.



345. En el caso de los restantes datos personales, tal consentimiento no es preciso, pero para ponderar los derechos de los afectados sí deben ser oídos los terceros afectados.
346. El plazo de ampliación de quince días que contempla el **artículo 37.2** del anteproyecto es menor que el de un mes previsto en el párrafo segundo del artículo 20 de la LTBG. Eso significa una mayor exigencia para el órgano encargado de la resolución, lo cual estimamos posible, al tratarse de un plazo propio del concreto procedimiento por razón de la materia, que iría en consonancia con un reforzamiento del régimen y a favor del derecho de acceso a la información, especialmente cuando se ajusta a la regla general, del artículo 32.1 de la LPAC, según la cual, no debe exceder de la mitad del plazo establecido si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero.
347. Pero, al mismo tiempo, es preciso reconocer que, si el legislador básico ha optado por tal régimen específico en atención a unas circunstancias concretas —en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario—, acortar su duración, cuando tales circunstancias demanden la ampliación, teniendo en cuenta que el sentido del silencio es negativo, más que favorecer al solicitante le puede perjudicar en su derecho.
348. La redacción del **artículo 38.2** del anteproyecto requiere ser revisada porque no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 22.2 de la LTBG:
- En el caso en que la resolución conceda el acceso total o parcial a una información que afecte a terceras personas que se hayan opuesto en el correspondiente incidente previo, el acceso sólo se hará efectivo una vez vencido el plazo de que dispone el tercero para recurrirla, tanto ante la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena conforme al procedimiento contemplado en el artículo 39 como en la vía jurisdiccional, sin que lo haya hecho o una vez sea firme la resolución del recurso confirmando el derecho del solicitante a recibir la información.
349. El artículo 22.2 de la LTBG señala expresamente que, si ha existido oposición de tercero, el acceso solo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.



350. Ese acceso habrá podido ser concedido bien por el órgano competente, bien en el caso de que este no lo haya otorgado, por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno —si conoce de la reclamación el órgano estatal— o la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena —si se trata del órgano autonómico—, al estimarse la reclamación potestativa en vía administrativa.
351. No obstante, una vez concedido, el acceso no se produce con la firmeza de la resolución en vía administrativa. Se exige algo más: que la resolución no haya sido combatida por el tercero ante los órganos jurisdiccionales o, de ser impugnada, estos hayan confirmado el derecho de acceso.
352. Como es natural, el objeto de tal recurso contencioso-administrativo podrá ser la resolución estimatoria del órgano competente o la resolución estimatoria de la reclamación dictada por el órgano de garantía.
353. En definitiva, la regla general de la ejecutividad del acto, prevista en el artículo 98.1 de la LPAC, se ve condicionada por la suspensión del acto, que en este caso se produce durante el plazo para la interposición de un recurso contencioso-administrativo o, si se interpone, hasta su resolución.
354. La LTBG introduce, pues, una disposición cautelar para garantizar la eficacia de la sentencia que pudiera dictarse, que quedaría sin efecto si se concediera el acceso antes de que se resolviera el recurso contencioso-administrativo.
355. Ciertamente la LTBG refuerza la posición del tercero y debilita la eficacia de la resolución administrativa, pero la claridad de la ley no admite otra interpretación.
356. Es cierto que, p.ej., en el artículo 34.3 de la Ley de Cataluña 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se contempla que, en el caso de que se haya formalizado recurso contencioso-administrativo, también será efectivo el acceso “si no se ha acompañado de petición de medidas cautelares de suspensión o se ha resuelto este incidente manteniendo la ejecutividad del acto administrativo”.
357. La solución establece la garantía de forma más matizada, sin que tampoco suscite problemas en relación con la tutela judicial efectiva de las partes del proceso, pero pudiera resultar arriesgada en la perspectiva competencial.
358. El régimen específico establecido en la LTBG incide, asimismo, en el artículo 40.3 del anteproyecto, que debería precisar que la resolución dictada por la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena resolviendo la reclamación será firme y, en



general, ejecutiva, salvo que sea estimatoria y conste la oposición de tercero, en cuyo caso su eficacia quedará suspendida hasta la finalización del plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo sin que haya sido formalizado o interpuesto, haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

359. El inicio de la segunda frase del apartado 3 del artículo 40 —“En el supuesto de que sea estimatoria”— habrá de redactarse también teniendo en cuenta tal condicionante, p.ej., “Una vez sea firme y ejecutiva la resolución estimatoria, se comunicará a la ...”.
360. El artículo 36.1 y el artículo 38.3 del anteproyecto se ocupan de la misma cuestión, el primero, de forma genérica, y el segundo, de forma específica, para el caso del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
361. Convendría sopesar la conveniencia de suprimir el **artículo 38.3** del anteproyecto, no solo por su ubicación asistemática, sino porque nada tiene que ver con la formalización del acceso y entrega de la información. Sin perjuicio, eso sí, de que se incluya en el artículo 36.1 el mensaje del párrafo segundo del artículo 38.3, acerca de la habilitación de cauces de colaboración institucionales que permitan tal remisión.
362. En cuanto al **apartado 5 del artículo 40** del anteproyecto su formulación debería resultar coherente con lo que establezca el régimen sancionador —que seguidamente se analiza—.
363. En su actual redacción el apartado anuda la exigencia de responsabilidad a la desatención de los requerimientos que efectúe la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena para el cumplimiento de las resoluciones en materia de acceso a la información.
364. Sin embargo, de acuerdo con lo dispuesto en la parte sancionadora, la desatención de tales requerimientos no constituye requisito para la subsunción de la conducta en una infracción muy grave. Conforme al artículo 46.1.b) del anteproyecto, basta “el incumplimiento de las resoluciones firmes dictadas por la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena en las reclamaciones que se le hayan presentado en materia de acceso a la información pública”, sin necesidad de requerimiento previo alguno.
365. El **artículo 41** del anteproyecto contempla un novedoso procedimiento de mediación, que indudablemente cumple los requisitos del artículo 2.1 de la



LPAC, al resultar eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y encuentra también acomodo en el artículo 112.2 de la LPAC, al formar parte, junto a la reclamación ante la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena, de los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, que pueden sustituir a los recursos administrativos.

366. En ese sentido, la reclamación ante dicha Autoridad permite activar, también, el procedimiento de mediación que, si se aplica, suspende la tramitación de la reclamación, que se reiniciará si no se alcanza un acuerdo en la mediación.
367. A partir de esa valoración favorable, se sugiere revisar la configuración del procedimiento y, en particular, su iniciación, regulada en los apartados 1 y 2 del artículo 41 del anteproyecto.
368. El apartado 1 indica que cualquiera de las partes podrá solicitar a la Autoridad el inicio del procedimiento de mediación, cuando se presente ante la misma una reclamación de derecho de acceso a la información pública, debiendo formalizarse dicha solicitud en el plazo de cinco días desde el momento en el que se haya tenido conocimiento de la interposición de la reclamación.
369. Para quien presenta la reclamación no tiene mucho sentido que se le conceda cinco días para formalizarla, ya que puede hacerlo en el propio escrito de interposición. En realidad, la solicitud de acudir a la mediación podría establecerse como contenido posible de la reclamación.
370. En el caso del tercero, solo podrá tener conocimiento de la existencia de tal reclamación si la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena le insta a comparecer como persona interesada, por lo que solo entonces podrá formular alegaciones y, en su caso, solicitar la mediación en el plazo que se le conceda [artículos 53.1.a) y 76 LPAC].
371. El apartado 2 contempla que “la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena, una vez recibida la solicitud de procedimiento de mediación, deberá comunicarlo a todas las partes intervinientes para que se pronuncien sobre la solicitud. La administración no podrá oponerse a aplicar el procedimiento de mediación si alguna de las partes interesadas la acepta”.
372. Podría estudiarse si no resultaría más operativo que, a la vista de la reclamación y oído el tercero, la propia Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena informe a las partes de la posibilidad de seguir el procedimiento de mediación y, si las



partes solicitante y tercero o terceros la aceptan, comience a correr el plazo máximo del mes.

373. Una vez aceptado por las partes interesadas, como señala el artículo 42.4 de la Ley de Cataluña 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la Administración no puede oponerse a aplicar el procedimiento de mediación.
374. Pero la aceptación deberá ser, no de “alguna de las partes interesadas” como señala el artículo 41.2 del anteproyecto, sino de todas las partes interesadas, no solo porque es un procedimiento voluntario, sino porque, como es natural, si alguna parte no lo acepta tampoco aprobará el acuerdo fruto de la mediación, condición imprescindible para que pueda ser ejecutado en los términos y plazos establecidos.

Capítulo III: Planificación y coordinación (artículos 42 y 43)

375. El **artículo 42** del anteproyecto contempla la aprobación por el Gobierno Vasco, a propuesta del departamento competente en materia de transparencia, y en el ámbito del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de un plan para la programación, la implantación y el seguimiento de las actuaciones en materia de transparencia para la aplicación y el desarrollo de esta ley y para la mejora continua en esta materia.
376. De su contenido únicamente resulta preciso realizar una observación con relación a su apartado 5 porque alude al “órgano directivo competente en materia de transparencia”. En este caso, la tarea de coordinación y el seguimiento de la elaboración del plan de transparencia y de su ejecución parece que debe recaer, no en tal órgano directivo cuya identificación resulta problemática, sino en el departamento competente en materia de transparencia, que es el que debe elevar la propuesta al Consejo de Gobierno y, en su caso, por el órgano al que se atribuya la competencia en el decreto de estructura de dicho departamento.
377. Por lo que se refiere a la coordinación interdepartamental en materia de transparencia, el **artículo 43.1** del anteproyecto señala que se constituirá un órgano colegiado para la coordinación, que velará por la utilización compartida de medios, plataformas y desarrollos informáticos en aras de la eficiencia en la aplicación de los fondos públicos.



378. Para ser coherente con el título del precepto, convendría precisar en su texto que se crea un órgano colegiado para la coordinación interdepartamental en materia de transparencia.
379. Por lo demás, el artículo 18.6 de la LSPV prescribe que, si en la composición de cualquier órgano colegiado concurren representantes de varios departamentos de la Administración General o de entes pertenecientes al sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la norma de creación habrá de revestir la forma de decreto. En caso contrario, se crearán mediante orden del o de la titular del departamento en que se creen.
380. Obviamente, no es precisa su creación por ley, pero nada impide al legislador que decida su creación, como es el caso —aunque se utilice el tiempo verbal futuro—, por lo que ya deja de ser una decisión autoorganizativa discrecional que puede tomar el Gobierno libremente mediante decreto.
381. Pero también la ley de creación del órgano colegiado para el ejercicio de funciones consultivas debe cumplir una serie de exigencias, sin las cuales no podría llegar a constituirse y ejercer válidamente sus atribuciones. Tales exigencias regulatorias mínimas son las que lista el artículo 18 de la LSPV.

Capítulo IV: Régimen sancionador

382. En un primer acercamiento destaca el hecho de que la LTBG no contempla un régimen sancionador.
383. Esa circunstancia podría requerir el análisis del anteproyecto a la luz de la doctrina constitucional (entre otras, SSTC 87/1985, 196/1996157/2004) para la creación autonómica de regímenes sancionadores; operación que, además de ajustarse a las garantías constitucionales (artículo 25.1 CE), como hemos indicado antes, no podrá introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido, respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio, límite que hunde sus raíces en el artículo 149.1.1 de la CE.
384. No obstante, el estudio de tal cuestión puede en este caso ser orillada ya que existen varias leyes autonómicas en materia de transparencia que cuentan con regímenes sancionadores y que hasta el momento de emitir este dictamen no han suscitado ninguna conflictividad constitucional.



385. Únicamente, cabe tomar en consideraci3n que el art3culo 9.3 de la LTBG indica que “El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa reguladas en este cap3tulo tendr3 la consideraci3n de infracci3n grave a los efectos de aplicaci3n a sus responsables del R3gimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora”. Y el art3culo 20.6 se3ala que “El incumplimiento reiterado de la obligaci3n de resolver en plazo tendr3 la consideraci3n de infracci3n grave a los efectos de la aplicaci3n a sus responsables del r3gimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora”.
386. En el examen del r3gimen sancionador se observa que, a diferencia de otros contenidos del anteproyecto, durante el proceso de elaboraci3n no ha sido objeto de especial atenci3n —o, al menos, no se han exteriorizado los criterios rectores tomados en cuenta en su dise3no—.
387. A juicio de la Comisi3n, la proliferaci3n de r3gimenes sancionadores y la importancia que, en materia de derechos fundamentales, conlleva su implantaci3n recomienda abordar su examen en detalle para coadyuvar a que el r3gimen sancionador del anteproyecto cumpla las exigencias constitucionales (ex art3culo 25 de la CE) del modo m3s 3ptimo.
388. Por ello, el estudio de los contenidos sancionadores de las normas es una labor constante en los an3lisis de la Comisi3n (por todos, Dictamen 39/1999) porque, como dijimos en el Dictamen 145/2018, “Cuando nos encontramos en un campo en que la administraci3n despliega el *ius puniendi*, el cuidado y el detalle que debe ponerse en la regulaci3n, por imperativo de la seguridad jur3dica debe ser m3ximo. Baste recordar que, como ha dicho el Tribunal Constitucional (por todas STC 234/2012, de 13 de diciembre): ‘Es la razonable previsi3n de las consecuencias jur3dicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicaci3n por los Tribunales, la que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo econ3mico’”.
389. Con el prop3sito se3alado, la Comisi3n somete al 3rgano promotor las siguientes consideraciones.
390. De modo previo, cabe apuntar dos cuestiones: primera, que no figura el r3gimen de prescripci3n de las infracciones ni de las sanciones, que convendr3a establecer, y segunda, que hubiera sido conveniente atender al distinto nivel obligacional de las personas y entidades a las que se aplica el anteproyecto en la estructuraci3n del r3gimen sancionador.
391. En el **art3culo 45 los apartados 2 y 3** oscurecen las reglas para la selecci3n de las personas responsables.



392. En cuanto al empleo de la expresión “alto cargo o personal directivo del sector público de la CAE”, procede una reflexión de orden más general con el fin de acotar el ámbito subjetivo del régimen sancionador —lo que no es una cuestión sencilla— .
393. El “cargo público” es un concepto amplio que, entre otros, engloba el de alto cargo —artículo 2 de la Ley 1/2014, de 26 de junio, reguladora del código de conducta y de conflictos de intereses de los cargos públicos—. Esta norma legal contiene un régimen sancionador que en los aspectos sustantivos —no así en cuanto al procedimiento— va a verse desplazado por el establecido en el anteproyecto.
394. En efecto, cuando la persona infractora sea un alto cargo se le aplicarán las infracciones y sanciones establecidas en los artículos 46 y 47 del anteproyecto, pero el procedimiento para imponerle la sanción correspondiente será el de “la normativa de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi” (artículo 48.2). En este momento, dicha normativa es la citada Ley 1/2014, de 26 de junio, cuya cita expresa podría valorarse.
395. Por su parte, el artículo 13 de la LSPV, en su apartado 4, determina quiénes son altos cargos de la CAE: los viceconsejeros o viceconsejeras, los directores o directoras, los secretarios o secretarías generales, los delegados y delegadas de Euskadi en el exterior, los presidentes, presidentas, directores y directoras de organismos autónomos y de entes públicos de derecho privado y aquellas otras personas que así sean determinados por una ley.
396. La Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de empleo público vasco (LEPV), determina en su artículo 26 las clases de personal empleado público —funcionario (de carrera o interino), laboral (fijo indefinido o temporal) y eventual— y en el artículo 31 crea la categoría “personal directivo público profesional”.
397. Este personal directivo público profesional comprende a aquellas personas que ocupan puestos de naturaleza directiva —sería el primer escalón debajo de la dirección política de cada nivel de gobierno—.
398. Lo que a los efectos del anteproyecto es relevante es que la LEPV, cuando delimita el ámbito subjetivo del régimen disciplinario (artículos 172 y ss.), determina su aplicación al personal funcionario, laboral (en los términos del artículo 172.2) y al personal directivo público profesional.



399. En este contexto, el empleo en el anteproyecto de la expresión “alto cargo o personal directivo” (en los artículos 45.2 y 47.2) debería matizarse.
400. La precisión es importante en tanto permite trazar la línea para aplicar el régimen sancionador del anteproyecto o el establecido en la LEPV: ambos espectros subjetivos deberían encajar para evitar posteriores problemas aplicativos.
401. Al margen de esa consideración, para operar en cada caso la identificación de la persona o personas responsables, el aplicador deberá integrar la acción u omisión detectada con quien tenga a su cargo en cada entidad la responsabilidad en materia de transparencia —en su doble vertiente de publicidad activa y pasiva—.
402. Ya hemos advertido que también desde la perspectiva sancionadora se aprecia la conveniencia —antes apuntada— de incluir la obligación de que cada entidad identifique en su organización al órgano o persona responsable del cumplimiento de los deberes de publicidad activa y pasiva y que esa información sea, a su vez, de obligada publicación.
403. Tales determinaciones facilitarían enormemente la aplicación segura de un régimen sancionador, por lo demás complejo, dada la heterogeneidad del nivel obligacional de las entidades sujetas al mismo, así como su diversa naturaleza, tipología y actividad.
404. El apartado 3 del artículo 45 tiene el siguiente literal:
- A su vez, son responsables de las infracciones administrativas previstas en este capítulo en las que pueden incurrir los sujetos privados y corporaciones de derecho público obligadas a suministrar la 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.
405. La formulación del apartado resulta oscura por lo que afecta negativamente a la seguridad jurídica.
406. Si respecto de tales sujetos —que deben poder ser identificados con facilidad en el contexto del artículo 8— se pretende establecer una responsabilidad solidaria con las administraciones o entidades a las que se encuentren vinculados o



subsidiaria —como pudiera derivarse del párrafo *in fine* del precepto transcrito—, debe abordarse de forma clara en un precepto separado cuya redacción debe tomar en cuenta y respetar lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, y los artículos 8 y 9 de la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas vascas (LPS).

407. En todo caso, debe insistirse en que la posición de las entidades del artículo 8.4.f) es distinta a la de las corporaciones de derecho público (artículo 8.4.g) sujetas a obligaciones de publicidad activa y pasiva.
408. Sería muy conveniente extremar el cuidado en definir los ilícitos administrativos, tal y como lo dispone expresamente el artículo 4.1 de la LPS: “los distintos regímenes sancionadores tipificarán las infracciones con la mayor precisión posible”.
409. Según una doctrina constitucional constante, ese esfuerzo debe realizarse en primer término por el normador: “En relación con las infracciones y las sanciones administrativas, el principio de taxatividad se dirige, por un lado ‘al legislador y al poder reglamentario’, exigiéndoles el ‘máximo esfuerzo posible’ para garantizar la seguridad jurídica, lo que en modo alguno veda el empleo de conceptos jurídicos indeterminados ‘aunque su compatibilidad con el artículo 25.1 CE se subordina a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia’; afecta, por otro a los aplicadores del Derecho administrativo sancionador, obligándoles a atender, no ya al canon de interdicción de la arbitrariedad, error patente o manifiesta irrazonabilidad derivado del artículo 24 CE, sino a un canon más estricto de razonabilidad, lo que es determinante en los casos en que la frontera que demarca a la norma sancionadora es borrosa por su carácter abstracto o por la propia vaguedad y versatilidad del lenguaje” (SSTC 297/2005, FJ 8, 145/2013, FJ 4 y 86/2017, FJ 5).
410. En aplicación del principio de taxatividad todo régimen sancionador debe permitir a quienes puedan verse afectados por su aplicación conocer de antemano, con certeza y sin un especial esfuerzo interpretativo el ámbito de lo prohibido y las consecuencias de sus conductas. Para ello, la definición rigurosa de tales conductas —por relación con el concreto marco regulatorio— es una condición imprescindible.
411. En especial, el principio de tipicidad recomienda acometer la descripción de las infracciones del **artículo 46** mediante la disección de las acciones y omisiones típicas, en consonancia con la tipología de las obligaciones —de publicidad activa, de publicidad pasiva, de suministro de información, etc.— que establece la futura ley.



412. Por la proximidad a la materia transparencia de la que parte el anteproyecto, el artículo 63 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, es un buen ejemplo sobre cuál sería un grado de concreción de las conductas ilícitas recomendable en la perspectiva del principio de seguridad jurídica, vinculante para todos los poderes públicos —incluido el legislador—, y con un protagonismo singular cuando se trata de establecer las reglas para el ejercicio de la potestad sancionadora en un determinado sector.
413. En el examen del artículo 46 lo primero que se observa es la conveniencia de suprimir la regla de imputación del apartado 1 —“imputables a los altos cargos, personal directivo o al personal al servicio de las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como a cualesquiera otros sujetos públicos o privados obligados conforme a esta ley”—, que resulta asistemática y oscurece el objeto del precepto: la tipificación de las conductas infractoras.
414. Hay un precepto (artículo 45) para identificar a las personas, físicas y jurídicas, que pueden resultar responsables y es ahí donde deberían agruparse las reglas que rijan la imputación.
415. Como venimos señalando, sería positivo profundizar en la descripción pormenorizada de las conductas del artículo 46, aunque la necesidad de afinar en las descripciones —por ser ahora amplias o ambiguas en el contexto del anteproyecto— se aprecia con más intensidad en las que comentamos a continuación.
416. En orden a la tipificación como infracción muy grave de la conducta de la letra a), debe tomarse en consideración que —como hemos destacado— la LTBG (artículo 9.3) considera infracción grave el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa.
417. En el esquema del anteproyecto, la desatención al requerimiento —bastaría una— se considera más grave que el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de forma reiterada.
418. La letra b) del apartado 1 tipifica “el incumplimiento de las resoluciones firmes dictadas por la Autoridad...en las reclamaciones que se le hayan presentado en materia de acceso a la información pública”.
419. En coherencia con lo señalado sobre la especificidad del régimen de ejecutividad de las resoluciones de la Autoridad convendría indicar que tales resoluciones deben ser “firmes y definitivas”.



420. De otro lado, se sugiere explorar la posibilidad de incluir en el tipo alguna circunstancia que cualifique el incumplimiento para ser merecedor del máximo reproche. No parecen extraños los incumplimientos parciales o tardíos, sin que en este caso, a diferencia del de la letra a), ni siquiera se cuente con la circunstancia objetiva del requerimiento desatendido.
421. Por su parte, en la tipificación de las infracciones graves, la letra a) tipifica como falta grave “el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en la presente ley”, sin mayor precisión.
422. Si se toma en cuenta el número y distinto carácter de tales obligaciones, la posibilidad de incumplimientos de diversa intensidad —incumplimiento total, parcial, respecto de información relevante, menos relevante, etc.— y, de nuevo, la pauta del artículo 9.3 de la LTBG, que acude al incumplimiento reiterado, se concluye que sería muy positivo acotar el amplio margen que se deja ahora al aplicador.
423. Ya hemos señalado cómo el propio anteproyecto en su artículo 40.5 parece situar el núcleo de las conductas merecedoras de reproche en torno a la “desatención de los requerimientos que efectúe la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena”.
424. Idéntica consideración sobre la conveniencia de apurar en la precisión de las conductas reprochables suscita la letra b) del apartado 2 —“suministro de información incumpliendo las exigencias derivadas de los principios rectores de la publicidad activa establecidos en esta ley”— para cuya integración ha de acudirse al artículo 10 del anteproyecto, cuyo carácter general no facilita la anticipación cierta de las conductas sancionables.
425. Debería realizarse el esfuerzo de precisar las exigencias más relevantes —centrándose en las de orden material— para hacer pública la información cuyo incumplimiento va a tener la consideración de infracción grave.
426. Para ganar en claridad al describir las conductas prohibidas, vuelve a sugerirse la conveniencia de no emplear —con más razón en materia sancionadora— la expresión “suministro de información”, que, según lo dicho, convendría reservar en el anteproyecto para identificar la obligación que pesa sobre las entidades del artículo 8.4.f) y evitar su uso como sinónimo o equivalente de la puesta a disposición de la información que deba publicarse en virtud de las obligaciones de publicidad activa.



427. La falta de colaboración en la tramitación a que se refiere la letra c) del apartado 2 admite una formulación más precisa y segura que debería introducirse, para lo que sería conveniente tener presente el artículo 36 y ss.
428. Respecto de “La desestimación arbitraria del acceso a la información pública” que contempla la letra d) del apartado 2 se plantean cuestiones de diverso calado. En principio una “desestimación arbitraria” —esto es, carente de toda justificación— parece requerir su calificación como infracción muy grave.
429. En realidad, se dibuja más útil aludir a la denegación sin justificación de las solicitudes de acceso que, en función de su carácter doloso —conducta desplegada con voluntad de incumplir la norma— o culposo —conducta con olvido del deber de diligencia o de cuidado, incluida la simple inobservancia—, podría ser tipificada como infracción muy grave o grave —sin olvidar, claro está, los demás aspectos relevantes, tales como la repetición de la conducta en el tiempo o la actitud ante los requerimientos de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena—.
430. En cuanto a la conducta consistente en la resolución de acceso tardía, el anteproyecto [letra b) del apartado 3] tipifica como falta leve “El incumplimiento injustificado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública”. Debería, no obstante, valorarse la incorporación de una infracción grave para los casos de incumplimientos que se repiten, en sintonía con la tipificación del artículo 20.6 de la LTBG.
431. La reiteración de la letra c) del apartado 1 y la letra e) del apartado 2 debe ser necesariamente reformulada a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, SSTC 157/2004 y 188/2005), máxime cuando ni siquiera se enuncia por relación a un periodo de tiempo concreto ni a un número previo de sanciones firmes.
432. De modo sintético, cabe recordar que el Tribunal Constitucional admite que el legislador contemple la reincidencia en la tipificación de conductas ilícitas siempre que con ello se pretenda castigar una conducta posterior del mismo sujeto de forma más severa, pero lo que no cabe es configurar un ilícito administrativo autónomo prescindiendo absolutamente de la comisión de un nuevo hecho infractor, como sucede en el anteproyecto.
433. También se admite por la doctrina constitucional que el normador atienda a la reincidencia como elemento para graduar las sanciones, siempre que esta no haya sido tenida en cuenta al definir el tipo infractor.



434. En el marco del ordenamiento autonómico —que sería bueno seguir, salvo la existencia de razones que avalen una solución distinta—, la reincidencia se trata en el artículo 11.6.d) de la LPS en los siguientes términos:

6. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las administraciones públicas, se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente, además de lo previsto en el artículo 7 [circunstancias modificativas de la responsabilidad], los siguientes criterios:

A) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.

B) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.

C) La naturaleza de los perjuicios causados.

D) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

435. El **artículo 47** determina el cuadro de sanciones. La falta de una explicación sobre los criterios rectores tomados en consideración para diseñar el régimen sancionador condiciona la valoración del precepto —esa ausencia de explicación ha sido advertida por varios de los participantes durante la elaboración—.

436. Lo cierto es que no es fácil apreciar los criterios a que responde el esquema punitivo seguido con la diferente intensidad de las sanciones de los apartados 2 y 3, que no se explica por referirse a personas físicas, el primero, y a personas jurídicas, el segundo, ya que el propio artículo 8.4.g) alude a “...las personas físicas o jurídicas...”.

437. Tampoco ayuda a comprender la proporcionalidad que sustenta la tabla de sanciones el hecho de que el apartado 3 se aplique a “entidades privadas y corporaciones de derecho público” —cuya distinta posición ya ha sido explicada—.

438. En el texto, la misma infracción grave si es cometida por una persona responsable del ámbito público podrá sancionarse con la publicación del incumplimiento en el boletín oficial correspondiente o con una multa de 1.001 a 6.000 euros. Si es cometida por una entidad privada o una corporación de



derecho público, se impondría una multa comprendida entre 5.001 y 30.000 euros y cabría la imposición como sanción accesoria del reintegro total o parcial de la subvención concedida o, en su caso, la resolución del contrato, concierto o vínculo establecido.

439. Por último, el apartado 4 establece los criterios para “...la imposición y graduación de todas estas sanciones, incluidas las accesorias” que serán “...la gravedad de los hechos y su repercusión, de acuerdo con el principio de proporcionalidad”.
440. La enunciación es ciertamente escueta, sin que pueda olvidarse que también los criterios para elegir la concreta sanción aplicable a cada conducta ilícita acreditada contribuyen a dotar de seguridad jurídica al régimen sancionador. Sería, por ello, conveniente su reformulación —cuando menos la repercusión deberá venir referida a uno o más ámbitos—. A tal fin, de nuevo parece un buen modelo el artículo 11.6 de la LPS.
441. En el **artículo 48**, el apartado 1 podría limitarse a recoger la aplicación, con carácter general, de la LPS.
442. En otro apartado separado podría reflejarse la especificidad del procedimiento cuando la persona presuntamente responsable sea alto cargo (Ley 1/2014, de 6 de junio).
443. El actual apartado 3 resulta un tanto asistemático teniendo en cuenta la remisión a la LPS que realiza un adecuado tratamiento del inicio del procedimiento sancionador.
444. Sí resulta acertado recoger la regla específica en dicho ámbito: la posición cualificada de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena para proponer al órgano competente la incoación del procedimiento sancionador.
445. El objeto del **artículo 49**, más que la potestad sancionadora, es la competencia para imponer sanciones.
446. Las reglas de competencia deberían establecer de forma clara, al menos, los supuestos básicos para imponer sanciones ante: (I) infracciones cometidas por altos cargos o asimilados; (II) infracciones cometidas por el personal empleado público y personal directivo público profesional al que le resulte de aplicación el régimen disciplinario de la LEPV; (III) infracciones cometidas por las corporaciones de derecho público; e (IV) infracciones cometidas por las entidades privadas.



447. Seguir ese esquema dotaría de mayor coherencia a la regulación del precepto.

C) Título III: Planificación pública (artículos 50 Y 51)

448. El **artículo 50** del anteproyecto se ocupa del programa de gobierno, cuya aprobación corresponde al Lehendakari. Cabe recordar que el artículo 8 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno (LG), prevé que el Lehendakari, en su condición de Presidente del Gobierno, dirige y coordina sus acciones, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad de cada consejero en su gestión, y le corresponde “definir el programa de gobierno” (letra a).
449. En este contexto, el anteproyecto contempla la elaboración de un programa de gobierno en el primer cuatrimestre de cada legislatura, con contenido abierto, en el que se identificarán una serie de extremos, que deberá ser remitido al Parlamento Vasco, para su conocimiento, y publicado tanto en el Boletín Oficial del País Vasco (BOPV) como en todos los demás soportes utilizados por la Administración “y, en particular en la plataforma de Gobierno Abierto, para que lo que se realizarán versiones públicas de esta información que resulten accesibles a la ciudadanía”.
450. Aunque la aprobación del programa de gobierno parece enlazarse con la actividad de *indirizzo* político, más que con la de la planificación pública, su formulación contribuye a la transparencia de la acción del Gobierno. En tal medida, su inserción en el anteproyecto resulta oportuna.
451. Como dijimos en el Dictamen 129/2015, vendría a ser la continuación y concreción, en términos jurídicos y políticos, de la labor orientadora que tiene lugar en el debate de investidura.
452. De este modo, se produce una primera traducción de las declaraciones programáticas contenidas en las ofertas electorales y en el programa del candidato a Lehendakari a planes y proyectos concretos en los terrenos político, legislativo y administrativo en general, sin perjuicio de que pueda ser posteriormente concretado o enriquecido, en virtud de la competencia del Consejo de Gobierno para establecer los “objetivos políticos generales” (art. 16 LG).
453. El **artículo 51**, dedicado a la rendición social de cuentas, también parece alejado de la materia que anuncia el título III —cuyo título convendría ajustar a su contenido real—, pero, sin duda, se encuentra igualmente conectado con el principio de transparencia porque procura la divulgación, en este caso por el Gobierno Vasco, de una serie de indicadores que permitan a la ciudadanía



evaluar la actividad desarrollada por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

454. Se sugeriría, en consonancia con tales apreciaciones, que el título llevara por nombre el de “Programa de Gobierno y rendición social de cuentas”.
455. En cuanto al contenido de ambos artículos, nos limitaremos a advertir que el párrafo introductorio del artículo 51.2 —“la rendición social de cuentas comprenderá la divulgación por el Gobierno Vasco a través de la Plataforma de Gobierno Abierto de la información concerniente a los siguientes extremos referidos al año anterior, acompañados de su evolución comparativa con los ejercicios precedentes”— no enlaza de forma congruente con los extremos previstos en las letras f), “Principales compromisos de futuro que se asumen”, y g), “Compromisos claros y eficaces para con los más desfavorecidos”.
456. Parece haberse deslizado un error de redacción puesto que difícilmente se puede rendir cuentas de lo ocurrido el año anterior, acompañada de su evolución comparativa, respecto a actuaciones todavía por emprender. Eso no significa que no puedan ser expuestos tales contenidos, y así se disponga en un nuevo apartado que contemple su divulgación por el Gobierno Vasco igualmente en la citada plataforma.

D) Título IV: Participación ciudadana

Capítulos I y II: Participación ciudadana. Registro de participación ciudadana (artículos 53 y 54)

457. En el apartado dedicado al análisis competencial ya han sido citados algunos de los artículos del bloque de constitucionalidad en los que se promueve la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.
458. En este caso, la competencia del artículo 10.2 del EAPV se ejerce en consonancia con el artículo 9.2.e) del EAPV, en cuanto impone el deber de los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.
459. Sin necesidad de reiterar las consideraciones formuladas en los dictámenes 120/2014 y 129/2015, nos limitaremos a dejar constancia, de forma muy resumida, de las siguientes ideas.



460. La gobernanza pública precisa de la continua interrelación entre la Administración y la sociedad, para facilitar la toma de decisiones participativas y transparentes, reforzándose con ello la confianza de la ciudadanía en el servicio público. Es necesario que la ciudadanía pueda trasladar sus intereses para que sean considerados en los procesos de elaboración de políticas públicas y de disposiciones normativas.
461. Cada vez más, los mecanismos de la democracia representativa se revelan insuficientes para justificar determinadas actuaciones de los poderes públicos, por lo que estos buscan otras vías para lograr la implicación de los ciudadanos en el gobierno y en la adopción de decisiones públicas.
462. Esas nuevas vías de participación democrática encuentran hasta ahora su máximo exponente en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias, procedimiento con relación al cual el artículo 105 de la Constitución garantiza la audiencia de los ciudadanos y para cuya regulación remite a la Ley.
463. En este sentido, la exposición de motivos —resumida al inicio del dictamen— es muy elocuente sobre los objetivos que inspiran la regulación de este contenido del anteproyecto:

El Título IV, por su parte, completa el triángulo básico de la buena gobernanza, junto a la planificación y evaluación, dedicado ahora a la participación ciudadana y a los procesos participativos, con una perspectiva flexible y adaptable. En este sentido, establece las cuestiones generales y las garantías y derechos comunes a los diferentes procedimientos e instrumentos participativos, en el entendido de que, habida cuenta de la cantidad, variedad y riqueza de las figuras participativas que existen y pueden crearse en el futuro, es preferible establecer las condiciones y garantías básicas que debe reunir cualquier proceso participativo. De esta manera, la ley se dedica a los derechos concretos de participación ciudadana, estableciendo cauces o instrumentos participativos concretos a los que las anteriores garantías han de resultar de aplicación. En este apartado, por su parte, es necesario también destacar la pionera introducción de la figura del derecho a promover iniciativas reglamentarias ciudadanas, siguiendo el esquema y aprovechando las garantías ya previstas actualmente para la iniciativa legislativa ciudadana.



464. Puede decirse que el anteproyecto se centra en la participación funcional, en los cauces y procedimientos adecuados para que se produzca la participación de la ciudadanía, mientras que la participación orgánica o institucionalizada, con la configuración de unos órganos a través de los que articular la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones, sigue estando definida por el legislador sectorial en las correspondientes leyes de cabecera.
465. Se trata en definitiva de complementar la democracia representativa con los mecanismos de la democracia participativa, por lo que la valoración de este título en su conjunto sólo puede ser positiva.
466. Esta valoración general positiva no nos releva de realizar, empero, una serie de consideraciones sobre el contenido del anteproyecto, especialmente, en relación con la iniciativa reglamentaria ciudadana.
467. Antes que nada, sorprende a la Comisión que el anteproyecto no haga mención alguna a los espacios estables de participación ciudadana y asociativa, regulados en el artículo 19 de la LSPV, que deben establecerse en los departamentos de la Administración General y en la organización interna de las entidades de la Administración Institucional, y que estarán orientados a la deliberación o propuesta sobre una política pública o un conjunto de políticas públicas relacionadas entre sí o sobre un sector de la población con características sociales o personales comunes. Estarán también orientados a la gestión participada y corresponsable en la acción pública.
468. Desde una perspectiva sistemática, antes de abordar el articulado, cabe cuestionar la existencia de un **capítulo II** dedicado al Registro de participación ciudadana, que engloba a los artículos 55, 56, 57 y 58, ya que tales preceptos no contienen ninguna regulación que tenga que ver o se encuentre conectada con tal registro.
469. El mensaje del **artículo 52.5** del anteproyecto resulta de difícil intelección, al incluir, al principio y en su mitad, dos “sin perjuicio” que no ayudan a su comprensión. En todo caso, se recomendaría no incidir en el concepto de interesado, que responde a una definición unitaria aplicable al procedimiento administrativo común de producción de actos administrativos y que figura en el artículo 4 de la LPAC.
470. De todas formas, tampoco parece claro que se quiera referir a dicho procedimiento administrativo porque su destinatario es “la entidad del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi promotora de la iniciativa”. En ese caso,



podría tratarse de una regla con la que se quiere completar lo dispuesto, sobre la audiencia, en el artículo 17 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (LPEDG).

471. De ser esa la intención del promotor de la norma, tendría que afinarse la redacción, sin que esa determinación, de forma anticipada o provisional, implique, a nuestro entender, una modificación relevante de lo que ya dispone el artículo 13.f) de la LPEDG, que incluye como contenido de la orden de inicio la identificación preliminar de los sujetos y las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la disposición.
472. El **artículo 52.6** del anteproyecto atribuye en todo caso la consideración de interesados a “los inscritos en el Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Euskadi previsto en esta ley que, conforme a su ámbito declarado, han de tomar parte en el proceso participativo”.
473. Sin embargo, tal reconocimiento figura asimismo en el artículo 54.5 del anteproyecto, con una redacción, a nuestro juicio, más precisa y matizada.
474. Qué duda cabe que la ley puede reconocer como interlocutores cualificados, a través de la inscripción, a determinadas organizaciones o asociaciones, y que dicho reconocimiento facilita a la Administración seleccionar a las partes que deben participar en el proceso. Otra cosa es que eso suponga la exclusión de “otros grupos o entidades, o de ciudadanos o ciudadanas no inscritas”, como acertadamente puntualiza el apartado 5 del artículo 54.
475. En cuanto a la opción del anteproyecto de limitar el acceso al Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía, dentro del universo de las entidades colectivas, a personas jurídicas, sin ánimo de lucro, ex artículo 54.3.a) del anteproyecto, ha de pensarse que encuentra su justificación en el propósito objetivo y razonable de distinguir esa participación de la que desarrollan los grupos de interés —en interés propio, de otras personas u organizaciones—, y cuya identificación pública constituye el objeto del Registro de grupos de interés (artículos 59 y ss. del anteproyecto).
476. En cuanto al **apartado 6 del artículo 54** del anteproyecto se suscitan dudas sobre el alcance que se quiere dar a la participación derivada de la inscripción en el registro.
477. El apartado tiene el siguiente literal:



La participación en dichos procesos no sustituye el trámite de audiencia pública en los supuestos en los que este trámite sea preceptivo conforme a la normativa correspondiente y estos grupos representativos tengan, con arreglo a esa normativa, la condición de interesados”

478. Las dudas surgen, en especial, por su relación con las garantías y derechos comunes de los diferentes procedimientos e instrumentos participativos, que se otorgan a “las personas y grupos participantes”.
479. Ello fuerza abordar su examen junto al del **artículo 56.2** del anteproyecto ya que, entre los derechos que contempla, establece en su letra b) el derecho “A participar en la elaboración de disposiciones de carácter general, la planificación gubernamental y las actuaciones significativas del Gobierno Vasco, para cuya consecución la Administración general abrirá durante el proceso de elaboración y diseño un periodo de consulta pública previa”, y en su letra c), el derecho “A promover iniciativas reglamentarias sobre materias que afecten a sus derechos e intereses legítimos, colectivos, de sus asociados o de aquellos a los que representan, excluidas las que quedan fuera de la potestad reglamentaria y las que están asimismo excluidas de la iniciativa legislativa popular”.
480. A juicio de la Comisión, resultaría muy clarificador que la participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales mereciera un capítulo aparte.
481. De esa forma podrían introducirse las singularidades precisas respecto a la regulación genérica, destinada a ordenar la participación común que se desenvuelve en procesos participativos no formalizados, como los del artículo 55.2 del anteproyecto, “encuestas, los sondeos, los foros de consulta, los espacios de debate y consulta, consultas no refrendatarias generales o sectoriales, las consultas abiertas, los paneles ciudadanos, los jurados ciudadanos, procesos de deliberación participativa y cuantos instrumentos resulten adecuados”.
482. No puede olvidarse que el supuesto de la participación en la elaboración de disposiciones de carácter general o en la promoción de iniciativas reglamentarias ciudadanas se refiere a una participación formalizada que entronca directamente con la exigencia dispuesta por el artículo 105.a) de la CE, conforme al cual, la ley regulará “La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”, siendo sus principios de aplicación inmediata sin necesidad de intermediación en una ley (STC de 8 de junio de 1981).



483. La cuestión, de hecho, ha sido tratada por esta Comisión en sus dictámenes 13/2003 y 186/2018 con ocasión del examen de sendos anteproyectos de ley sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.
484. Ese tratamiento diferenciado de la participación en el proceso de elaboración de las futuras normas que sugerimos también sería coherente con su relevancia constitucional (artículo 23.1 CE), y constituye una manifestación del talante democrático y participativo de un Estado democrático en el que el Gobierno debe incorporar a sus ciudadanos en la tarea de crear derecho y dictar normas a fin de que pueda atender sus derechos e intereses legítimos. Además, enlaza también con el principio de eficacia al que alude el artículo 103.1 de la CE.
485. Como dijo tempranamente la STC 15/1989, de 29 de enero, “el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general”.
486. Esa idea ha sido en cierto modo matizada por las SSTC 91/2017 y 55/2018, pero únicamente en lo que se refiere a la aprobación de directrices a las que deben responder las políticas, cualquiera que sea su signo, de los diferentes niveles de gobierno, y en ningún caso la competencia en materia de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) permite al Estado regular las fases del procedimiento administrativo de elaboración de normas, ni siquiera para establecer la estructura general del iter procedimental.
487. En cuanto a la participación, como ya hemos adelantado, son básicos únicamente del artículo 133 de la LPAC sus apartados primero, primer inciso — “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública” — y cuarto, primer párrafo — “Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen” —.
488. Ello abre un amplio campo al legislador autonómico y en la actualidad tal participación en la elaboración de disposiciones de carácter general se articula, en dos momentos, en la consulta previa a la ciudadanía, artículo 11 de la LPEDG, y en el trámite de audiencia e información pública, previsto en el artículo 13 de la LPEDG.



489. En el supuesto de que no se quisiera incidir en tal regulación, podría introducirse una norma remisiva; en caso contrario, lo aconsejable sería modificar tales preceptos e incorporar de forma expresa aquellos nuevos contenidos que se consideran oportunos.
490. Por último, en relación con el **apartado 7 del artículo 54** del anteproyecto, debe advertirse que desdibuja los dos registros, sus funciones y finalidades, en tanto promueve la colaboración con el Registro de transparencia de la Unión Europea, en el que figuran las organizaciones que tratan de influir en el proceso legislativo y de aplicación de políticas de las instituciones de la UE. Asimismo, añade que “se promoverá también la colaboración con otros registros similares de órganos de naturaleza análoga que puedan crearse tanto a nivel estatal como internacional, para la participación ciudadana y para el control de la actividad de los grupos representativos de intereses diversos al objeto de intercambiar buenas prácticas y reforzar la mejor consecuencia de sus fines”.
491. En cuanto a la iniciativa reglamentaria a que se refiere la letra c) del apartado 2 del artículo 56, dado que la LPEDG nada regula sobre la misma, será esta ley la que aborde tal participación, si bien deberá tenerse en cuenta que existe una reserva ley.
492. Nuestro análisis nos lleva a afrontar el contenido del citado artículo 56.2.c) y el artículo 57 del anteproyecto.
493. El **artículo 56.2.c)** del anteproyecto constituye la única previsión para hacer posible la “primera introducción del derecho a promover las iniciativas reglamentarias ciudadanas” con el siguiente contenido:

A promover iniciativas reglamentarias sobre materias que afecten a sus derechos e intereses legítimos, colectivos, de sus asociados o de aquellos a los que representan, excluidas las que quedan fuera de la potestad reglamentaria y las que están asimismo excluidas de la iniciativa legislativa popular. Reglamentariamente se determinará el procedimiento, en el que se regularán los promotores, la iniciación con la documentación necesaria, la admisión, la recogida de firmas, la tramitación y en su caso la aprobación. Cuando una iniciativa ciudadana haya resultado inadmitida por no cumplir con todos los requisitos previstos en su normativa reguladora, a solicitud de sus firmantes podrá convertirse en petición ante la Administración, en los términos establecidos en la normativa reguladora si cumple los requisitos para ello.



494. Según lo ya señalado, esa iniciativa reglamentaria pertenece al ámbito del “procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general”, en cuanto supone la fijación de un modo específico de inicio: en este caso, en la fase inicial la ciudadanía es la impulsora del futuro reglamento y de esta manera participa y es oída desde su gestación.
495. No resulta dudoso para la Comisión que tanto la letra a) del artículo 105 de la CE como la letra c) del mismo precepto contienen una reserva de ley auténtica o propia. En el primer caso, para regular el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, y en el segundo, para el procedimiento de elaboración de actos administrativos. La reserva de ley se configura, en ambos casos, como una “garantía instrumental” del principio democrático.
496. El modo de producción de normas jurídicas, si cabe con mayor razón, debe serlo con arreglo a un procedimiento esencialmente determinado por el Parlamento Vasco.
497. Con arreglo a la clásica doctrina de la reserva de ley constitucional acuñada por el Tribunal Constitucional (por todas STC 99/1987), eso supone:

En este ámbito, por lo tanto, habrá de ser solo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegarse aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva. Incluso con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre –como se dijo en el fundamento jurídico 4.º de la STC 83/1984, de 24 de julio–, que estas remisiones «sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley», de tal modo que no se llegue a «una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad



reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir.

498. A la vista de todo ello, se observa que el artículo 56.2 c) no cumple ese mínimo, porque deriva al reglamento, sin condición ni pauta sustantiva alguna, la regulación de todos los aspectos —“los promotores, la iniciación con la documentación necesaria, la admisión, la recogida de firmas, la tramitación y, en su caso la aprobación”—.
499. Ese déficit regulatorio obliga a completar el anteproyecto para que efectivamente se dé contenido y eficacia a la iniciativa reglamentaria ciudadana.
500. En cuanto a las materias, el artículo 56.2 c) del anteproyecto excluye (I) “las que quedan fuera de la potestad reglamentaria” y (II) “las que están asimismo excluidas de la iniciativa legislativa popular”.
501. En el primer caso, tal delimitación pudiera dar a entender que solo es posible respecto a aquellas materias que están sujetas a una reserva de reglamento, es decir, un espacio normativo exclusivo reservado al Gobierno, lo que no sucede en nuestro ordenamiento jurídico, cuando el reglamento es esencialmente una norma de carácter derivado que complementa a la ley, y lo que en ningún caso puede hacer es introducirse, con los matices que hemos visto, en aquellas materias sobre las que existe una reserva legal constitucional o estatutaria, propia o impropia.
502. Por tanto, técnicamente, la exclusión tendría que tener por objeto las materias reservadas a la ley.
503. En segundo lugar, se establece la limitación por referencia a las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular.
504. Cabe recordar que el artículo 2 de la Ley 10/2016, de 30 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, impide la presentación de las siguientes:
 - a) Aquellas sobre las que la Comunidad Autónoma carezca de competencia legislativa, así como las relativas a la organización, régimen jurídico y competencias de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y a las competencias de las instituciones de los territorios históricos y las que afecten a la organización territorial de la Comunidad Autónoma. Serán admisibles, en todo caso, las iniciativas legislativas populares que tengan por objeto instar el



ejercicio de las facultades de iniciativa reconocidas constitucionalmente a la Comunidad Autónoma ante otros órganos legislativos.

b) Las de naturaleza tributaria.

c) La reforma del Estatuto de Autonomía.

d) Las referidas a la planificación general de la actividad económica.

e) La iniciativa y procedimiento legislativo.

f) El régimen electoral.

g) Aquellas respecto de las que el Estatuto de Autonomía o las leyes reservan la iniciativa al Gobierno Vasco.

h) Aquellas iniciativas contrarias a la Declaración Universal de los Derechos Humanos o a los demás tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos y fundamentales que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico, así como aquellas que pretendan anular los derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales recogidos en dichos instrumentos.

505. Esa traslación, en bloque, de tales materias es sin duda posible porque resultaría un tanto sorprendente que las demandas de los ciudadanos en tales materias pudieran ser trasladadas al Gobierno y no al Parlamento, sede natural de la soberanía popular.

506. Ahora bien, no podemos dejar de destacar que, si la ley autonómica puede introducirse en cualquier materia en la que la Comunidad Autónoma tenga una competencia legislativa —también, por tanto, en la normación de la iniciativa reglamentaria—, su virtualidad real como cauce de participación se ve necesariamente muy constreñido, pues difícilmente podrá rivalizar con la iniciativa legislativa popular, al compartir las mismas materias, siendo más limitado el campo de la iniciativa reglamentaria ciudadana, que no puede desplegarse en materias reservadas a la ley.

507. En el **artículo 57**, la inclusión de los supuestos “... contrarios al ordenamiento jurídico, que no sean competencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuestionen la dignidad de la persona, los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos por el



ordenamiento jurídico vigente,” como ámbitos sobre los no cabrá plantear la participación y colaboración ciudadana, debería reconsiderarse.

508. Como respecto de la iniciativa reglamentaria ya se ha fijado una regla específica de exclusión (artículo 56.2.c), aquellos supuestos únicamente podrían referirse al conjunto de procesos participativos que, de acuerdo con la regulación establecida, solo pueden ser impulsados por la Administración, por lo que, siendo esta la única destinataria, la enunciación de tales límites no resulta necesaria al proyectarse sobre la entera actividad de aquella.

Capítulo III: Registro de Grupos de Interés (artículos 59 a 68)

509. El Registro de Transparencia en la Unión se creó por Acuerdo de 23 de junio de 2011, entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Fue el resultado del libro verde aprobado por la Comisión Europea en favor de la transparencia, en el que, si bien señalaba que los grupos de interés son una parte legítima del sistema democrático, sus actividades deben ser públicas para que la ciudadanía tenga pleno conocimiento sobre los comportamientos que inciden en las instituciones y autoridades.
510. En la actualidad, en el ámbito europeo se encuentra vigente el Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio, que ha derogado el Acuerdo de 16 de abril de 2014 entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al Registro de transparencia sobre organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea.
511. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) aprobó en 2010 una Recomendación sobre los “Principios de la OCDE para la Transparencia y la Integridad en las actividades de los Grupos de Interés”. Esta recomendación establece que los países “deben asegurar un nivel apropiado de transparencia para que los agentes públicos, los ciudadanos y las empresas puedan obtener información suficiente sobre las actividades de los Grupos de Interés”.
512. Otras comunidades autónomas también han creado registros similares, como es el caso de Cataluña (título IV de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) o el de la Comunidad Valenciana (Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana). El Estado todavía no lo ha hecho, pero el 14 de noviembre de 2022 se sometió a información



pública el anteproyecto de Ley de transparencia e integridad en las actividades de los grupos de interés, sin que se tenga noticia de que haya sido aprobado por el Consejo de Ministros como tal proyecto y remitido a las cortes generales para su tramitación parlamentaria. Según señala su parte expositiva, se viene a cubrir un importante vacío normativo del ordenamiento jurídico estatal que se ha puesto de manifiesto, de forma reiterada, tanto por la propia sociedad civil, como por instituciones comunitarias y organismos internacionales.

513. Sin duda, el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea define un modelo avanzado, íntegro y transparente de Administración pública, y como expresa su considerando 5 la transparencia relativa a la representación de intereses reviste especial importancia para que los ciudadanos puedan seguir las actividades y ser conscientes de la posible influencia de los representantes de tales intereses, incluida la que se ejerce a través de apoyo financiero y patrocinio.
514. Por lo que se refiere al texto del anteproyecto, el **artículo 62** del mismo, al igual que el Acuerdo interinstitucional, aboga por observar el principio de condicionalidad, de suerte que la inscripción en el registro constituye una condición previa necesaria para que los representantes de intereses puedan llevar a cabo determinadas actividades y potencia la adopción de medidas complementarias de transparencia, al incluir la inscripción de las actividades que realizan los grupos de interés, artículos 62.2, 63.1.b) y 63.2 del anteproyecto.
515. Para configurar adecuadamente el régimen de tales grupos de interés, también siguiendo el modelo del Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021, excluye de su consideración a determinadas entidades (artículo 60.4 del anteproyecto) y concreta las actividades incluidas (artículos 60.3, 62.2, y 63.2 del anteproyecto) y las excluidas (artículo 61 del anteproyecto).
516. A juicio de la Comisión, en el Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 se observa una mayor precisión respecto a las actividades incluidas (artículo 3 del Acuerdo), partiendo de una regla general, al especificarse, entre otras, algunas especialmente relevantes, lo que ciertamente redundará en la seguridad jurídica.
517. Ello funda la sugerencia de incluir en el anteproyecto el listado de actividades descritas en el citado artículo 3 (actividades incluidas) de dicho Acuerdo, cuyo apartado 2 tiene el siguiente tenor literal:



2. En particular, las actividades incluidas a que se refiere el apartado 1 comprenden, entre otras:

a) organizar reuniones, conferencias u otros actos o participar en ellos, así como mantener cualquier contacto similar con las instituciones de la Unión;

b) contribuir a consultas, audiencias u otras iniciativas similares, o participar en ellas;

c) organizar campañas de comunicación, plataformas, redes e iniciativas sobre el terreno;

d) preparar o encargar documentos relativos a políticas y documentos de posición, enmiendas, encuestas y sondeos de opinión, cartas abiertas y otros materiales de comunicación o información, y encargar y llevar a cabo investigaciones.

518. En cuanto a los organismos excluidos y actividades excluidas, aun aceptando que no resulta sencilla la delimitación, el canon rector para identificar los organismos excluidos debiera ser el de aquellos que desarrollan actividades de interés general sin que su propósito sea, en general, el de influir en beneficio de intereses particulares.

519. En cualquier caso, la Comisión observa que en el artículo 60.4 la exclusión implica a personas físicas y en el artículo 61.2 a entidades privadas, que potencialmente pudieran ser consideradas grupos de interés si realizan actividades susceptibles de influir, pero por su dimensión, relevancia u objeto están excluidas, lo que recomendaría que figuraran en este segundo artículo que tendría por objeto las actividades excluidas del registro.

520. El **artículo 64** del anteproyecto establece las obligaciones de los “declarantes”, a los que alude nuevamente el artículo 65 del anteproyecto.

521. A juicio de la Comisión, facilitaría la aplicación de la ley que, como el Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021, se incluyera un artículo dedicado a definir conceptos como los de “representante de intereses”, “solicitante”, “declarante”, “cliente”, “intermediario” o “relación entre cliente e intermediario”.

522. El **artículo 65** del anteproyecto incluye el contenido mínimo del código de conducta, que podrá ser detallado reglamentariamente, en línea con lo exigido



por el Acuerdo interinstitucional de 20 de mayo de 2021 (anexo I), aunque el anteproyecto lo hace también de manera más concisa.

523. Obviamente el régimen resultaría ineficaz si no fuera acompañado del consiguiente control y verificación de su cumplimiento, y la determinación de las consecuencias en caso de que se infrinja.
524. El **artículo 66** del anteproyecto prevé que el control y verificación de la información de los grupos de interés inscritos podrá hacerse de oficio o a instancia de terceras personas.
525. En el supuesto de que lo sea de oficio, apartado 2, contempla la realización de controles aleatorios por parte del órgano responsable del registro. Entiende la Comisión que, si en el curso de dicha actividad se detecta un posible incumplimiento, ello no obsta para que se le pueda ofrecer al declarante la posibilidad de subsanación si el mismo es subsanable. En ese sentido, debería sustituirse la voz “error” por la de “incumplimiento” al ajustarse mejor al sentido de la regulación.
526. Si es a instancia de terceras personas, el apartado 3 prevé que cualquier persona está legitimada para presentar una denuncia fundamentada en hechos materiales si sospecha que las personas o las organizaciones comprendidas en este título incumplen las obligaciones establecidas por la ley o por el código de conducta. Tal vez sería útil señalar que la denuncia deberá cumplir los requisitos del artículo 62.2 de la LPAC.
527. Por último, el **artículo 67** del anteproyecto regula las medidas de aplicación en caso de incumplimiento.
528. La consecuencia prevista en caso de incumplimiento de las normas de conducta y actuación es la suspensión o cancelación de la inscripción.
529. A la vista del panorama normativo, no puede decirse que exista un único modelo al respecto. La ley vasca podría incluir un régimen sancionador como el previsto en la ley valenciana o en el anteproyecto estatal, que incluyen un régimen sancionador específico aplicable a los grupos de interés, en el que se tipifican las infracciones y las correspondientes sanciones y se precisan los órganos competentes para la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores.



530. Pero el modelo del anteproyecto es una de las opciones posibles en este momento. Solo en el supuesto de que en el futuro se llegara a aprobar una ley estatal que incorporase un régimen sancionador, debería indagarse si la inexistencia de tal régimen sancionador en la presente ley se desenvuelve dentro del límite que, con base en el artículo 149.1.1 de la CE, ha trazado la doctrina constitucional respecto de la prohibición de introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido, respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (artículo 149.1.1 CE).
531. En cualquier caso, en la regulación proyectada podría valorarse la conveniencia de graduar la respuesta puesto que no tienen el mismo impacto la suspensión o la cancelación, por lo que sería positivo establecer algún criterio para distinguirlas, sin perjuicio de que el reglamento pueda completar ese diferente tratamiento.

E) Título V: Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena (artículos 69 a 83)

532. Como hemos dicho en otras ocasiones, la potestad de autoorganización de los poderes públicos es un principio esencial de toda organización política, en cuanto a esta corresponde la determinación y selección de las concretas formas de organización y personificación a través de las cuales trata de lograr la mejor y más efectiva consecución de los intereses generales cuya satisfacción tiene encomendados.
533. Esas opciones organizativas han de ajustarse, en su creación, a los procedimientos que a tal efecto prevean las normas y, en cuanto a la concreta forma de organización y, en su caso, personificación, igualmente ha de elegirse entre las que el ordenamiento prevea, atendiendo a la finalidad perseguida con la creación del órgano o entidad de que se trate.
534. En este caso, la elección se encuentra condicionada por las funciones que se le atribuyen (I) 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, extendiendo su ámbito funcional de actuación a la totalidad de las administraciones, organismos y entidades del sector público vasco y entidades privadas en los términos del artículo 9 de esta ley; y (II) como 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 establecido en el artículo 8 de esta ley.



535. 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, traslada a los Estados miembros la competencia para determinar qué autoridades son competentes para recibir la información sobre infracciones que entren en el ámbito de aplicación de la esta directiva y seguir adecuadamente las denuncias.
536. Según el Considerando 64, dichas autoridades competentes podrían ser autoridades judiciales, organismos de regulación o de supervisión competentes en los ámbitos específicos de que se trate, o autoridades con una competencia más general a escala central dentro de un Estado miembro, autoridades encargadas del cumplimiento del derecho, organismos de lucha contra la corrupción o defensores del pueblo.
537. El artículo 11.1 de la directiva, relativo a los canales de denuncia externa, dispone que los Estados miembros designarán a las autoridades competentes para recibir las denuncias, darles respuesta y seguirlas, y las dotarán de recursos adecuados. Por su parte, el artículo 12.1 establece que se considerará que los canales de denuncia externa son independientes y autónomos, siempre que cumplan todos los criterios siguientes: a) se diseñen, establezcan y gestionen de forma que se garantice la exhaustividad, integridad y confidencialidad de la información y se impida el acceso a ella al personal no autorizado de la autoridad competente; b) permitan el almacenamiento duradero de información, de conformidad con el artículo 18, para que puedan realizarse nuevas investigaciones.
538. En la transposición de la directiva, 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, procede a la creación de la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AII), autoridad de nueva creación que se constituye en pilar institucional esencial en la lucha contra la corrupción, y avala la posibilidad de que la llevanza de los canales externos, la adopción de medidas de apoyo y el ejercicio de la potestad sancionadora puedan ser asumidas por autoridades independientes autonómicas análogas.
539. La AII se configura como un ente de derecho público de ámbito estatal con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actuará en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines con plena autonomía e independencia orgánica y funcional respecto del Gobierno, de las entidades integrantes del sector público y de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones (artículo 42).



540. Por lo que se refiere al segundo ámbito funcional, como autoridad pública de garantía en el cumplimiento de la normativa en materia de transparencia, también se percibe la voluntad de crear una entidad análoga a la estatal, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
541. El artículo 33 de la LTBG lo configura como organismo público, con personalidad jurídica propia, que actúa con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines. Y la disposición adicional cuarta de la LTBG señala que la resolución de la reclamación en materia de acceso corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las administraciones de las comunidades autónomas y su sector público, y por las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano “independiente” que determinen las comunidades autónomas.
542. No cabe duda de que el anteproyecto respeta esa exigencia de independencia que debe caracterizar a la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena, a la vista de su configuración (artículo 69.1 del anteproyecto) y su naturaleza (artículo 70 del anteproyecto).
543. No obstante, la Comisión debe reiterar lo apuntado en su Dictamen 182/2022, sobre el supuesto de otra autoridad independiente del ámbito autonómico, con la que la ahora examinada guarda un sustancial paralelismo, en especial respecto de la actividad de supervisión y control sobre la propia actividad pública:

En nuestro ordenamiento interno no es reciente la existencia de administraciones independientes, pero sí su catalogación, en el marco del respectivo sector institucional.

La catalogación de las autoridades administrativas independientes que realiza la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (artículos 109 y 110) difiere, no obstante, de la que contempla el artículo 10 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco, pues en este caso tales autoridades, si cuentan con personalidad jurídica propia —como es el caso de la Autoridad Vasca de la Protección de Datos—, han de adoptar “las figuras de organismos autónomos, entes públicos de derecho privado o consorcios”.

Según lo visto en el examen del procedimiento, el anteproyecto se separa de dicha regla.



Como hemos señalado allí, es cierto que resulta un tanto paradójico que la primera norma de creación de una entidad que se aprueba tras la entrada en vigor de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco, se separe del esquema allí establecido. Por otro lado, se constata que hay otras autoridades independientes —por ejemplo, la Autoridad Vasca de Competencia— a las que también se les exigen altas dosis de independencia y que, sin embargo, siguen el modelo establecido en el sector público vasco y están configuradas como organismos autónomos —Ley 1/2012, de 2 de febrero—.

La independencia exige que estén exentas de mecanismos de supervisión y control que puedan afectar a la neutralidad que debe regir el ejercicio de sus funciones. Independencia o especial autonomía respecto de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi que, para el supuesto de la Autoridad Vasca de Protección de Datos, ha de ser especialmente afianzada cuando su actividad no se proyecta sobre actividades ajenas a la actividad pública sino precisamente sobre los tratamientos de datos que el desarrollo de dicha actividad requiere.

Pero, sin perjuicio de las exigencias de justificación que la separación del modelo legal impone al órgano promotor, lo cierto es que el rango legal de la norma proyectada permite la solución traída al anteproyecto, que, por otro lado, dada la relevancia, detalle y amplitud de las funciones y potestades con que el RGPD dota a las autoridades de control de la protección de datos, no permite considerar irrazonable la solución del anteproyecto sobre la Autoridad Vasca de Protección de Datos.

No obstante, 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.

544. En definitiva, al igual que en el caso de la Autoridad Vasca de Protección de Datos, la Comisión ve posible la creación de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena como Administración independiente, con personalidad jurídica propia y sin adoptar la forma de un organismo autónomo, un ente público de derecho privado o un consorcio, pero ha de reiterar la conveniencia de sopesar la recomendación modificativa expuesta.



545. Junto a ello, la Comisión debe precisar que la admisión de la figura de la Administración independiente en los términos expuestos no puede conllevar, como se ha indicado en el examen del procedimiento, la excepción respecto del cumplimiento de los trámites que la LSPV establece para la creación de entidades.
546. En el examen del título V del anteproyecto, para la Comisión, al no haber una regulación sustantiva de las **funciones concretas que se atribuyen a la nueva entidad**, más allá de su calificación como autoridad administrativa independiente o autoridad pública de garantía, resultaría clarificador incluir un precepto que las estableciera de forma expresa, en el doble campo en el que va a actuar.
547. En el ámbito de la transparencia pueden rastrearse tales funciones en la propia ley, por lo que bastaría con enunciarlas de forma sintética. Sin embargo, no sucede lo mismo en el ámbito de la protección del informante. En este caso, podría ser adecuada incorporar una norma de parecida factura al artículo 43 de la Ley 2/2023.
548. Para el aplicador resultan notoriamente insuficientes las remisiones contenidas a los “términos establecidos en la” Ley 2/2023 (artículo 70.1 del anteproyecto) y a “las previsiones generales de actuación contempladas” en la Ley 2/2023 (artículo 71.1 del anteproyecto).
549. La adición al articulado del contenido funcional permitirá conocer además si, junto a las funciones que son intrínsecas a su labor de garantía, la de gestión del canal externo de comunicaciones regulado en el título III de la Ley 2/2023, la adopción de las medidas de protección al informante previstas en su ámbito de competencias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 2/2023, y la tramitación de los procedimientos sancionadores e imposición de sanciones por las infracciones previstas en el título IX de la Ley 2/2023, se le confieren otras nuevas.
550. Asimismo, la propuesta evitaría que puedan llegar a confundirse las funciones de la Autoridad, como Administración independiente, y las de la Presidencia, que no deja de ser un órgano para ejercerlas.
551. El desajuste se hace patente en el **artículo 81.1 j) y k)** del anteproyecto que atribuye a la Presidencia el ejercicio de “las demás funciones que le atribuyen esta ley, el Estatuto de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena y el resto del ordenamiento jurídico vigente, en especial la Ley 3/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de



las personas que informen sobre infracciones normativas y lucha contra la corrupción”, y “aquellas otras funciones que le atribuyan otras disposiciones de rango legal o reglamentario, o bien que sean menester para el cumplimiento eficaz de sus fines”.

552. Desde luego, cabe descartar que la Ley 2/2023 atribuya directamente funciones a la Presidencia de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena, al ser una cuestión autoorganizativa interna que corresponde determinar al normador autonómico.
553. Y una posible ampliación de funciones a la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena, por ley o reglamento, no sería descartable siempre que resulte compatible con el modelo de autoridad independiente, y sin que tales funciones puedan impedir o entorpecer el ejercicio de aquellas que constituyen su fundamento.
554. La independencia de la Autoridad se garantiza, al no integrarse en la estructura jerárquica de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aunque se relaciona con el Gobierno Vasco a través del departamento que determine el Lehendakari en el decreto de estructura del Gobierno (artículo 69.2), así como al impedir que el personal y los miembros de los órganos de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena puedan solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada (artículo 71.3)
555. La Autoridad ha de regirse por su normativa específica en los aspectos precisos para hacer plenamente efectiva dicha independencia o autonomía, que en nada resulta afectada porque se le aplique la normativa sustantiva en materia de régimen económico y presupuestario, personal y contratación, en cuanto integrante del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
556. En cuanto al régimen económico y presupuestario, apreciamos que, siguiéndose el modelo de la Autoridad Vasca de Protección de Datos, el **artículo 72.3** señala que el “resultado positivo de sus ingresos al término de cada ejercicio se destinará por la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena a la dotación de sus reservas con el fin de garantizar su plena independencia”.
557. En este caso, tales ingresos podrán provenir de las multas administrativas que imponga por aplicación de la Ley 2/2023, y resultar una fuente relevante de financiación, aunque no hasta el punto de que permitan “garantizar su plena independencia”.



558. El régimen de personal ocupa el **artículo 73** del anteproyecto, que dispone que será funcionario y se registrará por la legislación reguladora de la función pública vasca.
559. Al igual que sostuvimos en el Dictamen 182/2018, tal determinación es acorde con la preferencia general por un régimen estatutario para los servidores públicos, derivada de los artículos 103.3 y 149.1.18 de la CE (STC 99/1987); y, en todo caso, el legislador básico ha establecido que el ejercicio de las funciones 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 corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos (artículo 9.1 del Texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre).
560. En cuanto a las atribuciones que se confieren a la Presidencia para aprobar la relación de puestos de trabajo —que entrará en vigor no el día de su publicación sino el día siguiente al de su publicación—, y a la propia Autoridad, aunque no se señala que órgano de la misma la ejercerá, para determinar el régimen de acceso a sus puestos de trabajo, los requisitos y las características de las pruebas de selección, así como la convocatoria, gestión y resolución de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional, han de materializarse en el marco de la legislación reguladora de la función pública vasca.
561. Ahora bien, no podemos dejar de advertir, como hicimos en el caso de la Autoridad Vasca de Protección de Datos, que, si tales funcionarios son, de forma exclusiva o principal, de la propia Autoridad, será preciso valorar si la futura ley se ha de ocupar de crear los correspondientes cuerpos y escalas, ya que existe una reserva de ley en la materia (artículo 103.3 CE), que además plasma el artículo 75 del Estatuto básico del empleado público, sin que a tales efectos pueda acudir a la Ley 7/2021, de 11 de noviembre, de los cuerpos y de las escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
562. Con respecto al régimen de contratación, es incuestionable la aplicabilidad de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
563. Se ha incluido asimismo en el artículo 75 del anteproyecto una previsión relativa al régimen de asistencia jurídica, reconducida al ámbito exclusivo de la



representación y defensa en juicio, que es acorde, con la previsión del artículo 2.3 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, si bien la misma debe atribuirse al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

564. Entiende la Comisión que el régimen de recursos dispuesto por el **artículo 76** del anteproyecto ganaría en claridad si se diseccionara el contenido del apartado 1, atendido el campo de actuación de la Autoridad.
565. En cuanto a los actos y resoluciones de la persona titular de la Presidencia dictados en materia de transparencia, puesto que la reclamación es sustitutiva de los recursos administrativos, solo pueden ser recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
566. Por el contrario, en el caso de los actos y resoluciones dictados en materia de protección del informante, si ponen fin a la vía administrativa, son susceptibles de recurso administrativo potestativo de reposición. Tal supuesto, además, debe distinguirse de las actuaciones que desarrolle como canal externo de información, a cuya conclusión se debe emitir un informe, que dará lugar a la adopción de una decisión de las previstas por el artículo 20.2 de la Ley 2/2023, decisión que, como precisa el artículo 20.4 de la Ley 2/2023, no será recurrible en vía administrativa ni en vía contencioso-administrativa, sin perjuicio del recurso administrativo o contencioso-administrativo que pudiera interponerse frente a la eventual resolución que ponga fin al procedimiento sancionador.
567. Por lo que se refiere al apartado 2 del artículo 76 del anteproyecto, convendría una mayor precisión que estableciera claramente que los actos o disposiciones que no agotan la vía administrativa serán susceptibles de recurso de alzada ante el órgano superior del que los dictó —por ser recta aplicación de la regla general del artículo 121.1 LPAC—, que podrá ser la persona titular de la Presidencia u otro órgano que identifique el Estatuto.
568. El **artículo 77** del anteproyecto contempla, en su apartado 1, la posibilidad de que la persona titular de la Presidencia de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena pueda elaborar circulares y recomendaciones que establezcan los criterios y prácticas adecuados para su correcto funcionamiento, y, en su apartado 2, que las circulares serán aprobadas de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 6/2022, de 30 de junio, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, y serán obligatorias una vez que estén publicadas en el Boletín Oficial del País Vasco.



569. De la conjunción de ambos mensajes se extrae la idea de que su propósito es reconocer a la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena una potestad normativa.
570. Por tal motivo, las circulares serán aprobadas de acuerdo con lo previsto en la LPEDG y resultarán obligatorias una vez publicadas en el Boletín Oficial del País Vasco. Esa eficacia *ad extra* permite sostener que no se trata de meras instrucciones, órdenes de servicio o directrices de actuación dictadas en ejercicio de su poder jerárquico y que tienen por destinatarios a sus subordinados.
571. El anteproyecto se hace eco de funciones que también se atribuyen al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, aunque con una formulación no tan precisa, en el artículo 38.1.a) y e) y 38.2.a) de la LTBG. Lo cierto es que dicho órgano ha aprobado “criterios interpretativos” sobre diversas cuestiones, cuyo contenido es accesible en su página web.
572. También lo contempla el artículo 51 de la Ley 2/2023, como atribución de la persona titular de la presidencia de la Autoridad Independiente de Protección al Informante estatal, cuya huella se percibe en el anteproyecto.
573. Como tuvimos ocasión de exponer en el Dictamen 182/2018, la ley autonómica puede atribuir esa potestad reglamentaria a una Autoridad Independiente, sin que sean obstáculo para ello el artículo 29 del EAPV y el artículo 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.
574. Y recordamos que el artículo 129.4 de la LPAC prevé de forma genérica que las leyes podrán habilitar directamente a autoridades independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.
575. En definitiva, como decisión del legislador vasco, tales circulares tienen cabida en el sistema de fuentes del derecho autonómico y constituyen manifestación de la potestad de regulación que cabe atribuir mediante ley a autoridades independientes.
576. Ello sentado, aprecia la Comisión, sin embargo, que el contenido de tales circulares se circunscribe a normar sobre “su correcto funcionamiento”, lo que podría sugerir que su ámbito únicamente es interno, contradiciendo precisamente la posible eficacia externa de tales circulares. Aunque el precepto reproduce el contenido del artículo 51 de la Ley 2/2023, parece olvidar el



segundo campo de actuación de la Autoridad, en el que sería posible establecer criterios y prácticas adecuados en materia de transparencia.

577. El **artículo 78** del anteproyecto atribuye a la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena la potestad sancionadora por la comisión de las infracciones recogidas en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, cometidas en el ámbito del sector público vasco, así como en el ámbito del sector privado cuando afecten solamente al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
578. Tal atribución se ajusta al reparto establecido por el artículo 61 de la Ley 2/2023, si bien cabría sugerir que también se precise, porque es una información relevante sobre la posible respuesta punitiva que deba merecer la infracción, como en el apartado 1 de tal precepto de la Ley 2/2023, “sin perjuicio de las facultades disciplinarias que en el ámbito interno de cada organización pudieran tener los órganos competentes”.
579. La Ley 2/2023 parte de la posible tipificación del hecho, igualmente, en el régimen disciplinario aplicable. Distinto será que se pueda imponer o no la sanción, a la vista del principio *non bis in ídem*, cuyo contenido ha sido explicitado por el artículo 18 de la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas vascas.
580. Llama la atención que, al definirse la organización, el **artículo 79.1** del anteproyecto no contemple a los dos órganos de gobierno o superiores de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena previstos por la propia ley, la Presidencia —órgano unipersonal—, que la dirige, ostenta su representación y dicta sus resoluciones, circulares y directrices, y el Consejo Consultivo —órgano colegiado— que asesora a la Presidencia.
581. En cuanto a la estructura subordinada a la Presidencia, se ha optado por identificar a los servicios o unidades como “divisiones” en este precepto, a sus titulares como “órganos directivos” en artículo 81.1.b) del anteproyecto, y a “los puestos de especial responsabilidad en la estructura” de la Autoridad, en la disposición adicional segunda.2 del anteproyecto.
582. Convendría aclarar esa estructura compuesta que parece integrada, cuanto menos, por dos servicios o unidades enteramente diferenciadas, con su propios recursos personales y materiales.



583. La Comisión quiere insistir en la independencia y estanqueidad con la que deben desarrollar sus funciones tales servicios o unidades. En tanto autoridad de garantía en materia de transparencia, debe velar por la publicidad de la información, mientras que como canal externo de información, a tenor del artículo 33.2 de la Ley 2/2023, debe contar con “medidas técnicas y organizativas adecuadas para preservar la identidad y garantizar la confidencialidad de los datos correspondientes a las personas afectadas y a cualquier tercero que se mencione en la información suministrada, especialmente la identidad del informante en caso de que se hubiera identificado”.
584. Respecto a la Presidencia de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena, queda caracterizada por una serie de rasgos definitorios.
585. La persona que vaya a desempeñar el cargo es nombrada por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular del departamento competente en materia de transparencia, por un período de cinco años, prorrogable por una sola vez, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional en el ámbito de las materias competencia de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena y aptitudes para el cumplimiento de sus funciones (artículo 80.2 del anteproyecto). Ese plazo lo desvincula de quien lo nombró al ser su mandato de duración superior, y el cese en el cargo no es libre, sino solo en los supuestos tasados (artículo 80.4 del anteproyecto).
586. Tendrá la consideración de alto cargo, asimilado al de viceconsejero o viceconsejera, y le será de aplicación lo dispuesto en la Ley 1/2014, de 26 de junio, reguladora del código de conducta y de los conflictos de intereses de los cargos públicos y su normativa de desarrollo (artículo 80.3 del anteproyecto).
587. Por último, quedará en situación de servicios especiales la persona nombrada en caso de que tuviera la condición de funcionaria pública (disposición adicional segunda.1)
588. Las funciones de la Presidencia se encuentran listadas en el **artículo 81.1** del anteproyecto y, al margen de lo señalado sobre las letras j) y k), que consideramos sería conveniente suprimir, cabría, en cambio, mantener una cláusula residual o de cierre, con un tenor como el siguiente o similar: “cualesquiera funciones que correspondan a la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena y no hayan sido atribuidas a otros órganos en esta Ley o en sus Estatutos”.
589. Sí resultaría, también, altamente recomendable reconsiderar la parte final del artículo 81.1.g) — “respecto de la administraciones y entidades del sector público de la



Comunidad Autónoma de Euskadi y de las administraciones locales y sus organismos dependientes, conforme a lo previsto en el artículo 65.1 de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi, así como del Consejo de Relaciones Laborales, del Consejo Económico y Social y de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea” —.

590. La previsión no añade una información relevante para el objeto del precepto — funciones de la Presidencia— y, en cambio, introduce nuevamente la compleja delimitación de las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación de la normativa en materia de transparencia, y en particular, las obligadas en materia de publicidad pasiva, objeto del artículo 8 del anteproyecto. En todo caso, según lo expuesto, contra las resoluciones dictadas por el Consejo Económico y Social solo cabrá interponer recurso contencioso-administrativo (disposición adicional cuarta.1 LTBG).
591. El Consejo Consultivo de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena se regula en el **artículo 82** del anteproyecto, con la composición que establece su apartado 1. En cuanto a su actuación, se prevé que sus informes podrán versar sobre las cuestiones que someta a su consideración la Presidencia (artículo 82.4 del anteproyecto), pero sin que se establezca su participación preceptiva, por lo menos, cuando se trata de la aprobación de las circulares.
592. La memoria anual de actividad (**artículo 83**) resultaría más diáfana si contemplara en dos apartados las actuaciones que despliega la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena, para distinguir la que desarrolla en los dos campos, en la lucha contra la corrupción y a favor de la transparencia.
593. En cuanto a su contenido, el artículo contempla como mínimo una serie de referencias que debe incluir, lo que permitirá que pueda ampliarse para incluir otros datos igualmente relevantes.
594. Ello, no obstante, en el primer caso, en el de la protección al informante, se echa en falta que no se haga pública una relación de las sanciones firmes impuestas, sin identificación de las personas responsables si son personas físicas, cuando constituye una de sus funciones principales.
595. En el segundo, daría también una idea más completa de la actividad de la Autoridad si relacionara los incumplimientos en materia de transparencia y las propuestas de incoación de los oportunos expedientes disciplinarios o sancionadores que haya formulado y su resultado.



596. Se cierra el título con el **artículo 85** del anteproyecto dedicado a la transparencia, sobre la que tuvimos ocasión de manifestarnos cuando se trata de administraciones independientes en el Dictamen 182/2022:

La transparencia constituye un elemento basilar en el desarrollo de la actividad de las administraciones independientes. La organización y el poder administrativo tienen que conectarse con la representación popular a través del Gobierno, que dirige y programa la Administración. En el supuesto de las autoridades independientes, al actuar de forma separada y con autonomía, al margen de una Administración compuesta por órganos jerárquicamente dependientes y que responde políticamente ante el Parlamento, la fuente principal de su legitimidad, aunque han sido creadas por la ley y existe una vinculación en la elección de sus miembros por el Gobierno, se sitúa en el adecuado y eficaz ejercicio de sus funciones, en la auctoritas de la institución. Por ello, es esencial que dé cuenta de sus actividades fin de que pueda ser objeto de escrutinio por parte de la ciudadanía.

597. Analizado su contenido, no resulta acertado que en el apartado 1 se introduzca la acotación “y en desarrollo de sus funciones de transparencia” porque tales obligaciones no se corresponden con las que le son propias como autoridad pública de garantía del derecho, sino que derivan de las obligaciones de publicidad activa establecidas en esta ley, como integrante de los organismos del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi recogidos en el capítulo I del título II de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público, ex artículo 8.1.a) del anteproyecto.
598. A partir de ese mínimo, puede entenderse que se amplíe la obligación a sus resoluciones, informes, criterios interpretativos, acuerdos y memoria anual de actividad, una vez dissociada la información que pueda estar afectada por los límites establecidos en la normativa correspondiente. Así como la información sobre las resoluciones cumplidas, incumplidas e impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa por parte de los sujetos obligados, además de cualquier otra información que pueda resultar de interés para la ciudadanía.
599. El apartado 2 recoge la información prevista en el artículo 25 de la Ley 2/2023 que debe hacerse pública sobre el canal externo, como mínimo, en una sección separada, fácilmente identificable y accesible de su sede electrónica.



600. Sin duda, debe facilitarse dicha información, pero distinto es que pueda considerarse como información que encaje con la que debe suministrarse para satisfacer el derecho de la ciudadanía a acceder a información cuyo conocimiento resulte relevante para garantizar la transparencia de su actividad —de forma que se puedan conocer las decisiones, cómo se adoptan las mismas, cómo se organizan los servicios y quiénes son las personas responsables de sus actuaciones, así como que se pueda sujetar a control público y a rendición de cuentas la utilización de los fondos públicos—.
601. De otro lado, desde la perspectiva de la publicidad pasiva, se echa en falta, al incorporarse la regulación en materia de protección al informante, el régimen específico aplicable a las comunicaciones que reciba como canal externo, sin que tales restricciones deban extraerse de la interpretación del artículo 24.4 del anteproyecto.

F) Parte final

602. De acuerdo con la experiencia obtenida en el examen de las normas que conllevan —como la que es objeto de dictamen— la puesta en marcha de entidades de nueva creación (por todos, Dictamen 132/2021), la Comisión sugiere sopesar la conveniencia de incluir un mensaje sobre el momento en que iniciará sus actividades la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena.
603. A tal fin, podría incorporarse en la parte final una nueva disposición final para establecer que la fecha de puesta en marcha o inicio de las actividades de la nueva entidad se establecerá en el decreto que apruebe los Estatutos de la autoridad.
604. De esa forma podrán constituirse los órganos de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena y proceder a la adscripción de los medios personales y materiales precisos para que pueda desarrollar su actividad.
605. De otro lado, la Ley 2/2023, de 2 de febrero, ha operado en su disposición final tercera la modificación de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, para introducir en dicha ley una nueva disposición adicional duodécima que, en síntesis, crea un canal externo específico para las posibles infracciones de competencia sobre la base de lo establecido en la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019. (considerando 64).



606. El apartado 9 de dicha disposición adicional duodécima determina que lo establecido en la misma será de aplicación “igualmente a los canales de información de las autoridades autonómicas de competencia”.
607. La Autoridad Vasca de la Competencia ha expuesto esta circunstancia e instado la incorporación en el anteproyecto de una previsión al respecto. El órgano promotor, empero, considera que “...aun reconociendo el interés que la elaboración de una disposición normativa sobre el particular sin duda pueda tener, no se considera oportuna su inclusión en el anteproyecto de Ley de Transparencia de Euskadi, actuación legislativa que debería encuadrarse en una puntual y específica modificación de la Ley 1/2012, de 2 de febrero de la Autoridad vasca de la Competencia”.
608. A ello añade que: “No obstante, atendiendo a la adecuada aplicación de los principios de actuación contemplados en el artículo 5 de la Ley del Sector Público Vasco a las actuaciones que en materia de comunicación de eventuales infracciones normativas se puedan trasladar tanto la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena como a la Autoridad Vasca de la Competencia, procedería ante tal circunstancia la previsión respecto de la gestión de comunicaciones de eventuales infracciones normativas en materia de competencia del traslado de las referidas comunicaciones y en su caso de lo actuado a la autoridad competente en base a la regulación jurídico material aplicable al caso, tal y como establece el artículo 18.2 c) [debe ser la letra d)] y en el artículo 20.2 c) de la Ley 2/2023, de 20 de febrero. Así mismo resultaría de aplicación la previsión de actuación tuitiva y en su caso sancionadora recogida en los apartados 4 y 8 de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 15/2007, de conformidad con la organización institucional autonómica vigente contemplada en la Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, y la prevista en el anteproyecto de Ley de Transparencia de Euskadi”
609. A juicio de la Comisión, de resultar aplicable el régimen general para los supuestos en los que la comunicación recibida deba ser redirigida a la “autoridad, entidad u organismo que se considere competente para su tramitación” (artículo 18.2.d), la creación del canal externo específico en el ámbito de la competencia sería innecesaria o, cuando menos, potestativa.
610. Sin embargo, la ley contempla expresamente la creación de dicho canal e, igualmente de forma expresa, prescribe su aplicación “a los canales de información de las autoridades autonómicas de la competencia”
611. Por ello, se considera jurídicamente más seguro atender a lo dispuesto en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, y, de la misma forma que en el anteproyecto se crea el “canal externo general” sin afectar a la regulación sustantiva, se cree el “canal externo específico” en la Autoridad Vasca de la Competencia.



612. Para ello, sería suficiente que el anteproyecto, en una disposición final, dispusiera la modificación de la Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, para añadir una disposición adicional que procediera a crear el canal externo con una remisión expresa a la disposición adicional duodécima de la Ley 2/2023, de 2 de febrero.
613. Como última cuestión atinente a la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena cabe observar que, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley 2/2023, las autoridades independientes deben necesariamente nombrar un delegado de protección de datos.

III. OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

614. Por último, exponemos a continuación una serie de consideraciones de técnica normativa con base en las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de julio de 2023 y publicadas en el BOPV nº 149, de 7 de agosto, mediante Resolución 78/2023, de 28 de julio, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento (en adelante, las Directrices), que son las que se encuentran en vigor en este momento.
615. En la parte expositiva podrían enunciarse las diferentes actuaciones públicas de las distintas administraciones públicas vascas en materia de transparencia siguiendo un orden cronológico, de esta forma se apreciaría mejor la evolución de la actividad pública en la CAE en dicho ámbito, que es lo que parece querer reflejarse.
616. A continuación, figurarían los párrafos sobre sobre la segunda vertiente del anteproyecto: la Ley 2/2023.
617. Sería más adecuado reflejar en letras los números referidos a las “3 Diputaciones Forales y los Ayuntamientos de las 3 capitales”.
618. Debería incluirse la cita completa —con su número, fecha y título— de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento 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.
619. En vigor el Decreto 89/2023, de 13 de junio, de creación y regulación del Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes en el marco del sector público de la Comunidad Autónoma



de Euskadi, podría valorarse su cita al hilo de la explicación de los sistemas de información que contempla la citada directiva.

620. En la descripción del contenido del título III debe corregirse la atribución al Gobierno de la elaboración del “Programa de Gobierno” ya que no se corresponde con lo que dispone el artículo 50 del anteproyecto.
621. En igual sentido, en la explicación del título IV debe ajustarse la exposición de motivos a la regulación que efectivamente aborda el anteproyecto, que contempla el Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Euskadi (artículo 54) y el Registro de grupos de interés de la Comunidad Autónoma de Euskadi (artículo 59).
622. Asimismo, debe recogerse la denominación del registro europeo que, de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo Institucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, es el Registro de transparencia obligatorio.
623. Cuando se alude a la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena sería más correcto no mencionar expresamente la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco, dado que, en puridad, no es una entidad “que reguló” dicha norma.
624. En la parte expositiva se puede utilizar el acrónimo LTAIBG si en la primera mención completa de la ley se incluye el mismo entre paréntesis.
625. Por lo que al título de la norma se refiere, sería conveniente buscar una fórmula para incluir en el mismo también una mención a la condición de canal externo de protección de las personas denunciantes de la Autoridad.
626. La letra e) del artículo 2, por coherencia, debería aludir a una autoridad independiente.
627. Carece de contenido normativo el artículo 3.2, que se remite a la aplicabilidad de principios que ya se encuentran vigentes “en la normativa de general aplicación al conjunto de las Administraciones Públicas” y en la “Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco”. Distinto sería si se añadiera algún principio nuevo.
628. En el artículo 7.4 debe citarse de forma completa —número fecha y título— el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al



tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

629. La redacción del artículo 9 podría simplificarse: la buena técnica normativa aboga por evitar incluir la motivación en los preceptos y, asimismo, recomienda enunciar los mensajes normativos de forma clara y directa, lo que en este caso se traduciría en suprimir la parte inicial del artículo y centrar el mensaje en las dos cuestiones que regula el artículo: (I) la designación de la Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena como autoridad independiente de protección a las personas informantes de infracciones normativas y lucha contra la corrupción; (II) su carácter de canal externo; y (III) la delimitación del ámbito subjetivo.
630. En cualquier caso, en la letra b) deberían mencionarse el Consejo de Relaciones Laborales y el Consejo Económico y Social.
631. La redacción del artículo 10.c) podría mejorarse con una expresión como la siguiente o similar: “por la expedición de copias o por la transposición de la información a un formato diferente al original” o, si se prefiere, por la empleada en el artículo 28.2 del anteproyecto. Tal abono también se contempla en el artículo 42.2 de la Ley 5/2022, de 23 de junio, de gestión documental integral y patrimonio documental de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
632. La coherencia del texto mejoraría si se completara el mensaje del artículo 12.2 con referencia tanto a las actuaciones disciplinarias como a las sancionadoras, de acuerdo con el diseño del régimen sancionador.
633. En el artículo 27.3.a) podría sustituirse “adquirir” por “obtener”, ya que este verbo es más neutro.
634. El nombre del registro que figura en el capítulo II del título IV debe coincidir con el del artículo 54. Sería, asimismo, aconsejable añadir de la “Administración general” antes de la Comunidad Autónoma de Euskadi por resultar la denominación acorde con la regulación del registro.
635. En el artículo 55.1 convendría revisar la redacción a fin de que no figuren en la misma oración dos “con el fin de “.
636. En la misma línea antes apuntada, sería sistemáticamente más correcto y clarificador que el nombre del registro que intitula el capítulo III del título IV fuera el de “Registro de los Grupos de Interés de la Administración General de la Comunidad



Autónoma de Euskadi” y que esta misma denominación se incluya en el título del artículo 59 y se preserve su uso a lo largo de los siguientes preceptos.

637. También el título de la disposición transitoria primera sería más correcto si, en lugar de referirse a “procesos”, aludiera a “procedimientos”.
638. Sería bueno repasar el texto para corregir algunos errores deslizados en su redacción.
639. Sin ánimo exhaustivo, en la parte expositiva, en el segundo párrafo debería figurar el término “desarrollando”; en el octavo párrafo debe ajustarse la concordancia “mayores funciones que las actualmente otorgadas”. Asimismo, podría buscarse un término distinto al de “mayores”. Cuando se alude a las herramientas específicas de la transparencia se incluye el término “se intuye”.
640. En la parte dispositiva, en el artículo 25.a) es el derecho a ser asesorada, por referirse a la persona solicitante. En el artículo 27, en la letra b), sería suficiente mencionar los costes sin aludir “los dichos costes”. En el artículo 36.2 no parece necesario el “se” —hay un sujeto de la acción, la entidad receptora—. En el artículo 37.2 puede suprimirse la preposición “de” entre notificación y esta circunstancia. En cambio, en el artículo 82.1.d) debería añadirse la preposición “de” entre “Diputaciones Forales” y los “Territorios Históricos”.
641. Convendría asimismo repasar la estructura de algunos artículos. En el artículo 14, los guiones podrían clasificarse en letras; en el artículo 36, el actual apartado 2 podría desglosarse en dos a partir de “Transcurrido el señalado plazo...”; en el artículo 38, lo que ahora es el último párrafo, podría numerarse como un nuevo apartado; en el artículo 47, la letra d) debería ser un nuevo apartado (el 4); en el apartado 4 del artículo 60 cabría sustituir los guiones por letras. El artículo 81 incluye un apartado 1 que debería suprimirse ya que no existe un apartado 2
642. Sería asimismo adecuado que, al repasar el texto, se revise el uso de las mayúsculas y el de las citas de las normas para que sigan un criterio homogéneo. En cuanto a las normas las Directrices aconsejan incluir el título completo.
643. Las Directrices, cuando establecen los criterios sobre el contenido de los artículos, determinan que deberán ser breves y que tendrán como máximo tres o cuatro apartados, numerados en cifras árabes.
644. El anteproyecto cumple en general esa directriz, si bien hay dos artículos (artículo 7 y 8) cuya extensión se separa de esa recomendación y cuyo contenido, a juicio



de la Comisión, admitiría —sin dañar la estructura interna de los preceptos— su conversión en dos o más preceptos.

645. Por último, en cuanto a la verificación del uso inclusivo y no sexista del lenguaje, conforme al artículo 19.4 del Texto refundido de la Ley para la igualdad de mujeres y hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, se observa el esfuerzo por realizar una utilización correcta del lenguaje no sexista. No obstante, convendría también repasar el texto bajo esta perspectiva porque se han deslizado algunos olvidos. Sin ánimo exhaustivo, en la parte expositiva, “los ciudadanos”, en el artículo 27.3 “solicitante”, y en el artículo 56.c) “asociados”.

CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certifico en Vitoria-Gasteiz, en la fecha de la firma, con el visto bueno del Presidente, para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de organización y funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Jesús María Alonso Quilchano,

Secretario

Vº Bº:

Sabino Torre Díez,

Presidente

Firmado electrónicamente