



## TERCERA MEMORIA DE TRAMITACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL SECTOR PÚBLICO VASCO

La presente memoria de tramitación se debe sumar, como memoria conclusiva a la que se refiere el artículo 10.2 de la LPEDG, a la primera “Memoria sobre la tramitación del anteproyecto” de 29 de julio de 2015, a la “Segunda memoria complementaria sobre la tramitación del anteproyecto” de 2 de septiembre de 2015 y a la “Memoria sucinta para consejo de gobierno” de 2 de octubre de 2015, a fin de realizar una valoración resumida de todo el iter procedural.

### 1. Antecedentes y origen de la iniciativa.

El Gobierno Vasco, en Sesión celebrada **el día 10 de noviembre de 2015**, dio por aprobado el **Proyecto de Ley de organización y funcionamiento en el sector público vasco**.

Los objetivos y finalidades declarados de este proyecto de ley (expuestos en la Orden de inicio) eran los siguientes:

1- la organización del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi como una compleja diversidad de entidades, con variadas personificaciones jurídicas y posible sometimiento al derecho público o privado, bajo el principio básico de tener que justificar su existencia por la satisfacción de intereses generales y la prestación de funciones públicas.

2- el concepto, los principios generales y las reglas integradoras del conjunto de entidades del denominado sector público vasco, que la Ley “del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas” cita exclusivamente para definir la extensión del control que ejerce el Tribunal.

3- los ejes fundamentales del funcionamiento del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con novedades en la tramitación administrativa y con una consolidación de nuestro modelo de Gobernanza, cuyo propósito es el logro de un desarrollo social, económico e institucional duradero, basado en el equilibrio entre la acción del gobierno, la sociedad civil y la actividad social y económica.

Es preciso recordar que el proyecto **proviene del antecedente que supuso el proyecto de ley de la Administración Pública Vasca**, aprobado en Consejo de Gobierno el día 16 de septiembre de 2014 y admitido a trámite inicialmente por la cámara (y publicado, por tanto, en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco de fecha 2014.10.17 con número de expte. 10/09.01.00.0007) del que es en parte un desdoblamiento, enriquecido por la incorporación de un importante volumen de enmiendas de los grupos parlamentarios recogidas en la fase parlamentaria previa a la retirada de aquél proyecto por decisión de Gobierno Vasco.

Este desdoblamiento, a su vez, tiene a su vez origen en la Moción 13/2015, que aprobó el Parlamento Vasco con fecha 18 de junio de 2015, de siguiente literal.

“El Parlamento Vasco insta al Gobierno Vasco:

1. A que remita a esta Cámara un proyecto de ley sobre organización y funcionamiento del sector público vasco, entendido este como el conjunto de sectores públicos vinculados a las administraciones públicas vascas en sus ámbitos común, foral y local, con el fin de estructurar un sector público vasco eficiente y eficaz, orientado a la racionalización de las entidades existentes.
2. A que remita a la Cámara un proyecto de ley de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público vasco que apueste por la transparencia radical en la gestión de los recursos públicos y la participación activa de la ciudadanía y que incorpore, además de sus principios generales, los derechos y obligaciones básicos y comunes de la ciudadanía en sus relaciones con el conjunto de administraciones públicas vascas.
3. A que en la elaboración de estas dos leyes, y dada su importancia, tenga en cuenta las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios al proyecto de ley de Administración pública vasca retirado por el Gobierno, al objeto de buscar el máximo consenso para lograr la mayor rapidez en la tramitación de las mismas.
4. A que ambos proyectos se remitan a la Cámara antes del inicio del próximo periodo de sesiones, con el fin de proceder cuanto antes a su tramitación.”

Aprobado en la fecha arriba indicada el Proyecto de Ley de organización y funcionamiento en el sector público vasco (tal y como exigía la moción parlamentaria referenciada, de forma autónoma respecto al proyecto de ley de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno), el texto fue, consecuentemente, remitido al Parlamento y tratado en el mismo, por los trámites previstos para ese tipo de iniciativas en el Reglamento de la Cámara.

Esos trámites parlamentarios seguidos con el Proyecto de Ley de organización y funcionamiento en el sector público vasco **decayeron el 2 de agosto de 2016** con la publicación y entrada en vigor del Decreto 23/2016, de 1 de agosto, del Lehendakari, por el que **se disolvió el Parlamento Vasco** y se convocaban elecciones el día 25 de septiembre de 2016. Del contenido del artículo 130 del Reglamento del Parlamento Vasco resulta evidente que, acaecida su disolución o expirado su mandato por el trascurso del tiempo, caducan en su tramitación parlamentaria todas las iniciativas legislativas, a salvo las que deban ser conocidas por la Diputación Permanente o prorrogadas (como lo son las proposiciones de ley fruto de una iniciativa legislativa popular, que son prorrogadas conforme al inciso final del mismo en virtud del artículo 12 de la Ley 10/2016, de 30 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular). Y, por tanto, conforme a ese artículo, caducaron todos los proyectos de ley que hubiera remitido el Gobierno Vasco en el ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa que reconocen los artículos 16 y 18.a) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, entre los que se encontraba este.

No obstante, como es sabido, esa caducidad parlamentaria no se transmite a los trámites administrativos ya efectuados. Por ello, como tiene ya asentado el Servicio Jurídico Central de Gobierno Vasco, y reiterado en las opiniones legales DDLCN 51/2017, 56/2017, 61/2017, 77/2017y 110/2017 de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo “*es completamente indubitable que, en términos estrictamente parlamentarios, el nuevo Gobierno Vasco, en tanto que detentor del derecho de iniciativa legislativa, es plenamente capaz de reiterar ante la nueva cámara salida del correspondiente procedimiento electoral las iniciativas aprobadas por el anterior gabinete en sus mismos términos, por cuanto la caducidad de la iniciativa no se transmite al derecho del Gobierno para su presentación*”.

Así las cosas, el Proyecto de Ley de organización y funcionamiento en el sector público vasco **se incluyó expresamente**, con el número 5. de entre 28 proyectos de Ley y como compromiso o tarea encargada al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, **dentro del “Programa Legislativo de la XI Legislatura” aprobado por Consejo de Gobierno martes 28 de febrero de 2017**, programa legislativo que fue puntualmente enviado al Parlamento Vasco.

Sin embargo, el Proyecto de Ley de organización y funcionamiento en el sector público vasco no llegó a ser nunca remitido al Parlamento Vasco como tal proyecto de ley durante la XI legislatura, ni en los mismos términos en los que fue aprobado y remitido en 2015, ni como objeto de una nueva tramitación administrativa. Y ello, porque **con fecha 15 de septiembre de 2017** el mismo texto aprobado en 2015, con ligeras modificaciones que buscaban incorporar un considerable número de enmiendas de las presentadas en el trámite parlamentario seguido durante la X. legislatura, **fue presentado, en este caso como proposición de ley** con el número de expediente 11\09\02\02\00016, por los Grupos Parlamentarios Euzko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos y Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak.

Nuevamente, **esos trabajos** llevados a cabo en relación con la citada proposición de Ley **volvieron a decaer, al disolverse el Parlamento Vasco el 11 de febrero de 2020** por mandato del artículo 1.1 del Decreto 2/2020, de 10 de febrero, del Lehendakari, por el que se disuelve el Parlamento Vasco y se convocan elecciones.

Es por ello que, de acuerdo con los citados antecedentes y con la doctrina asentada en las opiniones legales arriba referenciadas y validada por la admisión en sede del Parlamento Vasco de los proyectos de Ley remitidos conforme a las mismas, es intención de este Departamento el **volver a plantear la remisión del texto articulado correspondiente al Parlamento Vasco para su tramitación, en este caso, como sendo Proyecto de ley**.

## 2. Trámites preceptivos y procedimiento de elaboración.

### 2.1 Aproximación teórica y doctrina de los Servicios Jurídicos Centrales de Gobierno Vasco y de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Para volver a plantear la remisión del texto articulado correspondiente al Parlamento Vasco para su tramitación como Proyecto de ley, esas mismas opiniones legales del Servicio Jurídico Central que hemos

citado reconocen que el Gobierno se encuentra vinculado, en cuanto al **procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, por la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de disposiciones generales del País Vasco** (en adelante LPEDG) y es necesario incluir en el expediente administrativo **todos los trámites preceptivos a los que se refieren los artículos 8 a 11** y cuya culminación concluye con la toma en consideración del Consejo de Gobierno que decide su aprobación final o no conforme al artículo 13 del mismo texto.

En nuestro ordenamiento, la referencia del artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara a los informes preceptivos es explícita, lo que habilita perfectamente a la Cámara para exigirlos como requisito de admisibilidad del proyecto de ley que le sea remitido.

Sin embargo, esa inclusión en el expediente **no implica una reiteración o repetición** de dichos trámites. Como tanto la COJUA como la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo tienen expresamente dictaminado, los cambios de legislatura o de gabinete en el ejecutivo no producen por sí mismos, en modo alguno, una caducidad de los procedimientos de elaboración de las normas, ni determina que devengan inválidos los trámites realizados en el seno de dichos procedimientos. Así, es práctica común que la tramitación iniciada en una legislatura se continúe en la siguiente sin interrupción ni solución de continuidad y que los trámites iniciados por un Consejero o Consejera anterior se den por buenos y formen parte, de forma natural, del expediente que el Consejero o Consejera que lo sustituya en la legislatura siguiente remita a la aprobación en Consejo de Gobierno (además de las opiniones legales de la DDLCN ya referidas, entre los dictámenes de nuestro máximo órgano consultivo podemos citar, por todos, los siguientes: Dictamen COJUA 203/2009, párrafos 2 y 37; Dictamen COJUA 217/2009, párrafos 1 y 30; Dictamen COJUA 64/2013, párrafos 2 y 34).

Dicho de otra manera, la cuestión *formal* de la validez jurídica de esos actos de tramitación es independiente de que los mismos fueran o no anteriores a la disolución del Parlamento o a la conformación de un nuevo Gobierno (incluso si hubiera transcurrido más de una legislatura), puesto que la Administración es una, con una única personalidad jurídica para toda su estructura y todas sus funciones (artículos 53 de la LG y 3.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público –en adelante LRJSP–), independientemente de los cambios de Gobierno como de titular de la misma. Si esto es así, la autoría de los actos de tramitación, y por tanto su validez, permanece inalterable no obstante los cambios de titular del Ejecutivo.

En sentido estricto, no es necesario ningún acto específico de «conversión», «conservación» o «convalidación» de los trámites ya realizados en legislaturas anteriores (figuras estas previstas en los artículos 50, 51 y 52 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –en adelante, LPACAP– como medidas de subsanación de los vicios de determinados actos), en la medida en que dichos trámites realizados en el seno del procedimiento de elaboración no devienen nulos ni pierden valor por el cambio o cambios de legislatura (artículos 47, 48 y 49 de la LPACAP). Y ello excluye, a pesar de ser idéntica la lógica de economía procesal que subyace en la LPEDG (por ejemplo, art. 4.2 LPEDG), la necesidad de ninguna actuación específica para, en la medida de lo posible, conservar la validez de las actuaciones realizadas hasta ese momento. Consecuentemente, y toda vez que no es precisa esa «economía procedural de conservación», desde un punto de vista *formal* **sólo será preciso la realización por el órgano competente de trámites procedentes para el impulso del**

**procedimiento** en sus diversas fases, sea ordenando su continuación o sea con ocasión de cualquiera de los hitos del procedimiento marcados por la LPEDG y la LG (orden de inicio, orden de aprobación previa, orden de solicitud de dictamen de la COJUA, proposición del texto definitivo de la norma al Consejo de Gobierno...).

Por otro lado, desde un punto de vista *material*, estos actos de impulso de la tramitación, en sí mismos, implican una asunción de la tramitación precedente y, por tanto, **una valoración de su eficacia concreta, circunstanciada y material**, que no sólo debe conectarse con el cumplimiento formal del expediente, sino que debe también atender a la **utilidad real del trámite y de su actualidad** al objeto de dotar al órgano decisor de los elementos de juicio adecuados para ajustar la norma a la coyuntura de cada momento presente, ya sea el decisor el órgano Gobierno, en el caso de las normas reglamentarias, o lo sea aquél el Parlamento en el caso de los proyectos de Ley. Por consiguiente, para decidir si se considera oportuno continuar con la tramitación desde un momento concreto de un procedimiento anterior a fin de que no sea preciso reiniciarlo nuevamente, o para asumir y dar por buenos todos los trámites ya realizados, deben tenerse en cuenta todos los factores circunstanciales que en el procedimiento concurren en el momento de tal decisión.

Entre esos factores circunstanciales a considerar desde un punto de vista material, y de la utilidad real y vigencia o actualidad del trámite, podemos destacar los siguientes:

- la constatación de si la norma proyectada ha sido objeto de anteriores tramitaciones que impliquen una duplicidad de actuaciones,
- la posibilidad de evitar duplicar trámites innecesariamente y agilizar el procedimiento,
- si razones de urgencia debidamente acreditadas, justifican la necesidad de prescindir de alguno de los trámites, incluso cuando no se hubieran llevado a cabo antes, salvo que éstos vengan exigidos por normas con rango de Ley, so pena de nulidad (Dictamen nº 129/2015 de la COJUA sobre anteproyecto de Ley de transparencia, participación y buen gobierno del sector público vasco, párrafos 55, 59, 63 u 85),
- si en el ínterin han sobrevenido o no importantes cambios normativos o sociales que determinen la pérdida de actualidad o valor informativo de los trámites realizados hasta la fecha.

Del mismo modo, es también evidente que, sin soslayar las finalidades materiales a las que responde el proceso de elaboración, el hecho de simplificar o no la tramitación administrativa debe ser un criterio relevante a la hora de realizar esa valoración, pues resultan plenamente aplicables al procedimiento de elaboración de la norma los mismos principios de buena regulación que son aplicables a las normas que serán fruto de dicho procedimiento, de forma que «*en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia*» (artículo 129 de la LPACAP).

Cuando, como en este caso, hablamos de «*anteproyectos y proyectos de ley*», que implican la remisión al Parlamento como otra fase añadida posterior al procedimiento de elaboración, la valoración antes mencionada ataña tanto al Departamento promotor y, en última instancia, a su Consejero o Consejera (que tendrá la

responsabilidad durante el procedimiento previo y también en la decisión de su elevación al Consejo de Gobierno), como al propio Gobierno, como titular de la iniciativa legislativa ante la Cámara (que deberá efectuar esa misma valoración a la hora de aprobarlo y de decidir el momento de la remisión al órgano legislativo junto con los documentos preceptivos o la realización de *cualquier otra actuación complementaria*, tal y como dispone el artículo 13 LPEDG).

Es, por tanto, responsabilidad de dichos órganos, cada cual, en el momento correspondiente, despejar cualquier duda que pudiera existir al respecto, incluso si para ello fuera necesario recabar, de sus propios servicios o de otros órganos, los informes que resulten pertinentes o **si fuera necesario requerir algún trámite adicional o reiterar cualquiera de los ya efectuados.**

Y ello, sin perder de vista que, precisamente cuando hablamos de «*anteproyectos y proyectos de ley*», la importancia de una eventual modificación sobrevenida del ordenamiento o cualquier otra circunstancia coyuntural que se hubiera dado en el ínterin y que afectara al proyecto, **deberá ser sopesada de una forma relativa, puesto que el «proyecto de ley», aún después de ser remitido a la Cámara se somete al procedimiento en parlamentario**; durante la cual, y previo a su aprobación final y trasformación en Ley, pueden recabarse los informes, comparecencias y estudios que resulten pertinentes y el proyecto puede ser todavía sujeto de enmienda por la Cámara; circunstancia esta, que en ese momento, permite realizar los ajustes que resulten pertinentes.

## [2.2 Contexto normativo y modificaciones del ordenamiento jurídico acaecidas desde la aprobación del proyecto.](#)

El marco normativo que el proyecto que ahora retomamos tuvo en consideración es, esencialmente, el descrito en los apartados 50 a 54 del Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, con algunos matices en cuanto a que, como en el propio dictamen se advierte expresamente, también se tuvieron en cuenta en su elaboración aquellas iniciativas normativas tanto a nivel estatal como de la Comunidad Autónoma (varias de las cuales luego se convirtieron en Ley) que, aunque todavía en fase de tramitación cuando el presente proyecto de Ley fue elaborado, coincidieron en el tiempo con este y eran ya conocidas.

Ese es el caso, de forma destacada dado el objeto de la Ley y la incidencia fundamental de las mismas sobre el objeto que ahora tratamos, por su naturaleza de normas básicas y de cabecera, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ambas se encontraban ya en avanzado estado de tramitación parlamentaria cuando se emitió el Dictamen de la COJUA (como expresamente reconoce el apartado 52 de dicho dictamen) y sus previsiones pudieron ser tenidas en cuenta, no solo por dicho órgano consultivo a la hora de realizar el contraste con este proyecto de Ley de organización y funcionamiento en el sector público vasco (y así se hacen diferentes menciones a esa futura legislación básica en varios apartados del dictamen), sino incluso, convertidas ya en Ley y publicadas en el Boletín Oficial del Estado el 2 de octubre de 2015, por el propio Consejo de Gobierno al aprobar y remitir al Parlamento Vasco el presente proyecto de Ley el 10 de noviembre siguiente.

Desde ese 10 de noviembre de 2015, ambas leyes básicas han sido modificadas en varias ocasiones.

En concreto, desde esa fecha la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ha sido modificada en 5 ocasiones, por las siguientes normas:

- Por el **Real Decreto Ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas sobre protección de compromisos por pensiones y prevención de blanqueo de capitales y modificación de la Ley 39/2015**, de 1 octubre, de Procedimiento Administrativo Común, que únicamente modificaba el régimen de entrada en vigor de la misma, en concreto en lo relativo al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico.
- Por la disposición final duodécima de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
- Por el Real Decreto Ley 14/2019 de 31 de octubre, de medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones.
- Por el **Real Decreto Ley 27/2020 de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales**, que en relación con la Ley 39/2015 también abordaba únicamente la cuestión de la entrada en vigor de las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico (hay que tener en cuenta, además, que el Congreso de los Diputados, en su sesión del día de 10 de septiembre de 2020, acordó derogar dicho Real Decreto-ley 27/2020).
- Y por el **Real Decreto Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia**, que nuevamente atiende a la cuestión de la entrada en vigor de las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico.

Más específicamente, la **Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales** supuso la modificación del artículo 28 de la Ley 39/2015, relativo a los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo, para reforzar el derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración (recabándose en tal caso el documento, salvo que el interesado se opusiera a ello, por una Administración a otra y electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos) y reforzando también el derecho de los administrados a no presentar documentos originales (salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario).

De esta manera, la legislación básica viene a alinearse con los derechos y principios que ya venían consignados en el proyecto, que reitera y da contenido concreto a este derecho de los ciudadanos en los artículos 65.3.i), 69.f), 70.2.g) y 73.1 del proyecto. En este sentido, ambas normativas resultarían plenamente compatibles y hasta complementarias.

Por su parte, **Real Decreto Ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital**, contratación del sector público y telecomunicaciones supuso:

- la modificación de los artículos 9 y 10 de la Ley 39/2015 sobre el modo en que los interesados podrán identificarse (electrónicamente) ante las Administraciones Públicas y los sistemas que pueden resultar válidos a efectos de firma, incluyendo obligatoriamente los sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica o de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la "Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación", y optativamente los que las Administraciones consideren válidos en los términos y condiciones que determinen, previa autorización por parte de la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (con la obligatoriedad de que los recursos técnicos necesarios se encuentren, situados en territorio de la Unión Europea y en caso de tratarse de categorías especiales de datos en territorio español y, en cualquier caso, disponibles para su acceso por parte de las autoridades judiciales y administrativas competentes).
- la inclusión de una nueva disposición adicional sexta en dicha la Ley 39/2015, declarando inadmisibles a los efectos anteriores los sistemas de identificación basados en tecnologías de registro distribuido y los sistemas de firma basados en ellos, en tanto que no sean objeto de regulación específica por el Estado en el marco del Derecho de la Unión Europea y en las condiciones que en tal caso prevea la legislación estatal y con la intermediación de la Administración General del Estado.

Nuevamente, el proyecto se encuentra plenamente alineado con la legislación básica y sus desarrollos, resultando por ello los derechos reconocidos en las letras c) y d) del apartado 2 del artículo 70 plenamente compatibles con esta, de forma que ambas resultan complementarias. Esa complementariedad, además, se encuentra plenamente y expresamente reconocida en los artículos 68.1 y 70.4 del proyecto.

Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, desde el 10 de noviembre de 2015 en que se aprobó el presente proyecto de Ley, ha sido objeto de las siguientes modificaciones:

- Por 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, que dio nueva redacción al párrafo segundo del número 1 del artículo 82 de la Ley 40/2015, para configurar el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local como registro público administrativo de la Intervención General de la Administración del Estado que garantiza la información pública y la ordenación de todas las entidades integrantes del sector público institucional cualquiera que sea su naturaleza jurídica (la Ley modifica también el artículo 84 de la Ley 40/2015, sobre composición y clasificación del sector público institucional estatal, modificación que obviamente es indiferente a los efectos de este proyecto, al afectar solo al sector público estatal).

De este manera, nuevamente y mediante la configuración de este Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local como registro público administrativo de la Intervención General de la

Administración del Estado, la legislación básica viene a alinearse con el proyecto, que en su artículo 58.7 (sin perjuicio del registro específico que crea dicho artículo, cuya compatibilidad con esta función de inventario ya fue ya se confirma en el apartado 195 del Dictamen de la COJUA) ya preveía un Inventario de Entes dependientes del sector público de la Comunidad Autónoma, adscrito precisamente a la Oficina de Control Económico como órgano encargado de la intervención general de la Comunidad Autónoma. Por lo tanto, ambos inventarios (el estatal y el autonómico) son plenamente asimilables y compatibles, sin que la existencia de uno impida la del otro, sino que más bien la facilita, pudiendo ambos alimentarse mutuamente.

- Por la **Ley 6/2018 de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado** para el año 2018, que modifica el primer inciso del segundo párrafo del apartado a) del apartado ocho de la disposición final décima de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sobre la presentación de liquidaciones de las compañías marítimas (obviamente, también indiferente a este proyecto dado el diferente objeto de ambas normas).
- Por el ya citado **Real Decreto Ley 14/2019 de 31 de octubre de medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital**, contratación del sector público y telecomunicaciones, que:
  - introduce un nuevo artículo 46 bis, relativo a la ubicación de los sistemas de información y comunicaciones para el registro de datos, estableciendo para determinadas categorías de datos la obligación de la recogida, almacenamiento, procesamiento y gestión y los correspondientes tratamientos se ubiquen y presten dentro del territorio de la Unión Europea y la prohibición de transferencia a un tercer país u organización internacional, con excepción de los que hayan sido objeto de una decisión de adecuación de la Comisión Europea o cuando así lo exija el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Reino de España.
  - y modifica el 155 sobre las transmisiones de datos entre Administraciones Públicas para cohesionarlo con lo dispuesto en 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 y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y su normativa de desarrollo.

En este sentido, a fin de confirmar la compatibilidad del proyecto con este nuevo desarrollo de la legislación básica, además del expreso respeto a la legislación básica, particularmente en materia de administración electrónica, que predican los artículos 65.1, 68.1 del proyecto, deben traerse también a colación el principio de protección de datos personales consignado en el artículo 69.2.I) del proyecto, y el derecho a la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, expresamente afirmado también en el artículo 70.2.h) del proyecto. Proyecto que, de esta manera, resulta aún hoy plenamente compatible con la legislación básica en vigor.

- Por el **Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal**, que deroga la Disposición final quinta de la Ley 40/2015 por la que se modificaba la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal (obviamente, también indiferente a este proyecto dado el diferente objeto de ambas normas).

Más allá de las citadas modificaciones a las Leyes 39/2015 y 40/2015 que ya hemos consignado, desde la fecha de aprobación del proyecto (10 de noviembre de 2015) deben ser referidas también las siguientes novedades legislativas en sede de la legislación estatal, por su potencial incidencia sobre el proyecto:

- La **Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público**, que (además de en la medida en que modificaba expresamente la Ley 40/2015, como ya hemos referido), podría incidir también indirectamente en el proyecto en la medida en que supone una delimitación negativa o por oposición a algunos de los instrumentos administrativos previstos en el proyecto, como serían las encomiendas de gestión (ver apartados 146 y 152 del Dictamen de la COJUA).

En relación con la cual, además del respeto a la legislación básica en materia de encomiendas de gestión (art. 11 de la Ley 40/2015) debemos tener también en consideración que el respeto a esta normativa de contratación y la compatibilidad con el proyecto se encuentran garantizados por el expreso reconocimiento que el proyecto hace en genérico a la legislación de contratación pública vigente en cada momento (ver los artículos 37.1.c y 38.2, del proyecto).

- La **Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales**, que sustituye a la anterior legislación de protección de datos para adaptarse 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.

En tal sentido, no siendo esta materia propiamente objeto de regulación directa por el proyecto, siguen teniendo pleno vigor las remisiones genéricas a la legislación en materia de protección de datos contenidas en los apartados 3.d) y 5.e) del artículo 65 y en el 69.I) del proyecto.

- El **Real Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información**, que establece condiciones aplicables al Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.

Resulta reseñable la creación por el artículo 11 de dicho Real Decreto 12/2018 del Centro Criptológico Nacional (CCN) ejercerá la coordinación nacional de la respuesta técnica de los equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática (CSIRT) en materia de seguridad de las redes y sistemas de información

del sector público comprendido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Sin embargo, este Real Decreto 12/2018 no altera en lo esencial el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica, que el Proyecto de Ley ya tuvo en consideración y resulta la regulación técnica que le sirve de soporte como normativa especial en materia de seguridad de los sistemas de información del sector público.

- **El Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público**, que en su artículo 3 establece una definición del sector público.

Esa definición del sector público, sin embargo, como ese mismo artículo 3 dispone, resulta aplicable tan solo a efectos de lo establecido en el capítulo segundo de dicho Real Decreto, relativo a los gastos de personal al servicio del sector público. En tal sentido, no vincula ni interfiere con la legislación proyectada en este Proyecto de Ley.

- Otro tanto cabe decir del **Real Decreto Ley 2/2020 de 21 de enero, de medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público**, que establece también y a los mismos efectos una definición de sector público.

Por su lado, la legislación autonómica ha experimentado, desde 10 de noviembre de 2015, las siguientes modificaciones que pudieran resultar relevantes al presente proyecto de Ley:

- La modificación más relevante del ordenamiento autonómico experimentada desde esa fecha, sin duda, es la que supuso la **Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (o LILE)**.

En relación con ella debe observarse que, a pesar del importante calado de esta Ley y la afectación que a nivel de principios la norma proyectada tiene, también, sobre la Administración local, no existe por este motivo ninguna pérdida de vigencia o desactualización del proyecto, tal y como se aprobó en 2015. Y ello, porque tal y como advierte el Dictamen de la COJUA, el proyecto de la LILE (entonces denominado proyecto de Ley municipal) era ya conocido (y fue tenido en cuenta) a la hora de elaborar el presente Proyecto de Ley.

En tal sentido, merece también una mención especial la regulación contenida en los artículos 77 a 80 del Proyecto, relativa al uso de las lenguas en el funcionamiento del sector público. Esta cuestión mereció también una especial atención en los artículos 6, apartados 6 y 8.c del artículo 7, artículo 27.9 y artículo 30.6 de la LILE, siendo también objeto de desarrollo reglamentario por medio del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi (BOPV 223/22.11.2019). Sin embargo, en la medida en que los artículos 77 a 80 del Proyecto (a pesar de la denominación del capítulo y del ámbito de aplicación general de la norma proyectada) atienden expresamente únicamente al régimen aplicable al sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (lo que excluye su aplicación en el ámbito local).

Sin embargo, esa exclusión inicial es matizada por la disposición adicional primera del proyecto, sobre Aplicación de esta ley a las Administraciones forales de los Territorios Históricos y a las Administraciones locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi conforme a la cual "Las disposiciones de esta ley previstas en el Capítulo II del Título I, en los artículos 11, 64, 65, 69, 70 y en el Capítulo IV del Título V resultarán de aplicación a las Administraciones forales de los Territorios Históricos y a las Administraciones locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, conforme dispongan sus propias normas de organización, régimen y funcionamiento institucional".

Más allá de que el contenido de fondo o material de ambos regímenes fue ya tenido en cuenta en su tramitación a los efectos de su compatibilidad (incluso a la hora de su análisis por la Comisión Jurídica Asesora) y por ello es, si no idéntico, sí asimilable en líneas generales, además, el inciso final de esta disposición adicional permite, incluso si la hubiera y como cláusula de cierre, prevenir cualquier eventual contradicción.

Y ello porque, en todo caso, la aplicación al ámbito local (y al foral) de las normas sobre lenguas contenidas en el proyecto ha de entenderse, conforme a dicha adicional, desde una perspectiva principal o general, matizada o mediada en todo caso por las normas "de organización, régimen y funcionamiento institucional" (como la propia LILE y como el Decreto 179/2019 que las desarrolla) que, en tal sentido, funcionan como norma especial, de aplicación preferente sobre la general.

Por lo que desde esa perspectiva es evidente que no se produce ninguna interferencia entre ambas normativas.

- **La Ley 8/2016, de 2 de junio, de modificación de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.**

La Ley introduce modificaciones en los artículos 56 y 57 de la Ley de Gobierno, relativas a la tramitación de los anteproyectos de ley en su fase gubernativa y en el momento de ser presentados como proyectos de ley al Parlamento Vasco. Modificaciones estas que, sin perjuicio de lo que deba resultar de su aplicación a la tramitación del presente proyecto de Ley (como luego analizaremos) no suponen ninguna coincidencia o interferencia con la legislación material contenida en el presente proyecto.

Cuestión diferente es que, atendiendo ya al contenido material de la Ley de Gobierno y tal y como advierte el apartado 90 del Dictamen de la COJUA, algunas de las cuestiones reguladas en el anteproyecto (como pueden ser las previstas en el capítulo II del título II en materia de altos cargos y estructuras orgánicas) puedan obligar a una lectura diferente de esa ley de Gobierno, a pesar de que, formando la misma parte del marco legal troncal en materia de organización organizativa y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma, el anteproyecto la respeta formalmente en su totalidad.

- **La Ley 9/2016, de 2 de junio, de Fundaciones del País Vasco.**

El presente proyecto fue tratado paralelamente al anteproyecto de Ley de fundaciones que dio lugar a esta Ley 9/2016. Por lo tanto, el proyecto pudo tenerlo en cuenta y coordinarse con el mismo (como demuestra la perfecta coincidencia de la definición de las fundaciones del sector público vasco y de su régimen jurídico,

contenidas respectivamente en los apartados 3 y 7 del artículo 42 del proyecto y en los apartados 1 y 2 del artículo 63 de esta Ley 9/2016).

En tal sentido (sin perjuicio de que, en estos momentos, algún apartado pueda resultar redundante con la citada Ley 9/2016), ambas normas son plenamente compatibles y complementarias, siendo así que las previsiones del proyecto continúan siendo necesarias y pertinentes para una mayor eficiencia y una mejor integración de estas entidades en un sector público racionalizado de acuerdo con la normativa proyectada.

- **La Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.**

Esta Ley, que indirectamente puede incidir sobre alguna de las referencias contenidas en el proyecto (como la contenida en el artículo 61.4 del Proyecto) ya se encontraba en avanzado estado de tramitación y pudo ser tenida en cuenta en su día (como atestigua la referencia del apartado 199 del Dictamen de la COJUA), siendo por tanto el proyecto plenamente compatible con la misma.

- **El Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.**

La referencia contenida en el artículo 58.7 del Proyecto, relativa a las competencias atribuidas a la Oficina de Control Económico para mantener y publicar la información relativa al Inventario de Entes dependientes del sector público de la Comunidad Autónoma, no se corresponde con referencia alguna en el citado texto refundido de la Ley de Control Económico. Lo cual no supone cambio alguno con la situación anterior, por contenerse dicha atribución competencial, igual que antes, en el marco de la normativa en materia de estabilidad presupuestaria.

Por su lado, el texto refundido tampoco alude a competencia alguna de la Oficina de Control Económico sobre la evaluación de eficacia económica y eficiencia de las entidades del sector público a la que alude el artículo 52.2 del proyecto. Sin embargo, eso no supone una incompatibilidad de este último con el texto refundido, sino que supondría una modificación (y ampliación) de las competencias de dicha Oficina con una función adicional, creada por la norma proyectada.

En tal sentido, el proyecto resulta compatible con esta Ley.

Lo mismo sucede con la disposición final segunda del proyecto, que preveía adicionar una nueva disposición adicional cuarta a la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que pretende atender al régimen contable y de control aplicable a los consorcios adscritos a alguna de las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi pero que no formen parte del mismo. Aunque la redacción del proyecto habrá de acomodarse para ordenar la adición de una adicional tercera al texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi aprobado por este Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, en lo demás la redacción de la adicional cuarta a la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi puede mantenerse en sus mismos términos, y la modificación sigue siendo útil y pertinente.

Finalmente, aunque no ha cuajado aún en la aprobación de una Ley del Parlamento Vasco, a futuro deben de tenerse en cuenta también las posibles coincidencias de este proyecto con el **anteproyecto de Ley de empleo público**, que continuando los trabajos del texto que ya se viene trabajando desde 2015, también está previsto en el calendario legislativo de esta legislatura. Previsión esta que ya era tenida en cuenta en el momento de aprobación del presente proyecto de Ley, como atestigua la referencia expresa a dicho anteproyecto de Ley de empleo público en el apartado 105 del Dictamen de la COJUA.

### 2.3 Contexto fáctico o material.

La organización y el funcionamiento del Sector público vasco, tanto el de la Administración General como el sector público foral y local, se encuentran necesaria y directamente reflejado y condicionado por el contenido de las normas que integran el ordenamiento jurídico y, por tanto, está inextricablemente atado al marco normativo que acabamos de reflejar. Por ello, en virtud el principio de legalidad que vincula a toda Administración Pública, no cabe ninguna alteración del objeto o del contexto fáctico o material que debe atender el proyecto de norma que no se encuentre previa y específicamente reflejado en una cualquiera de las normas anteriormente citadas.

A salvo, claro está, de aquellos cambios que atañen a las disponibilidades presupuestarias y la evolución de los posibles costes de la norma.

En tal sentido, a reserva siempre de la valoración que merezca el contenido o el trámite de la memoria económica (a lo que luego nos referiremos) el contexto de contricción presupuestaria, derivada de la situación de crisis económica que se vivía en 2015, no difiere mucho (salvo en las causas y, quizás, en su intensidad) del contexto de contricción económica al que avocan las consecuencias económicas de la situación de pandemia que actualmente vivimos.

Por ello, los objetivos de ahorro y racionalización del gasto implícitos en el proyecto de Ley son plenamente extrapolables y válidos para la situación actual.

### 2.4 Valoración circunstanciada de los trámites efectuados hasta la fecha y de la eventual necesidad de actuaciones complementarias.

Como ya hemos referido, y es doctrina constante de la Comisión jurídica asesora (reproducida expresamente en el párrafo 56 del dictamen 128/2015 que analizó el presente proyecto de Ley), cuando se valora el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley toma en cuenta el distinto papel que aquél tiene en las normas legales y en las normas reglamentarias, tal y como se reconoce en la propia LPEDG, cuya exposición de motivos, señala que al aplicar a la redacción de los proyectos de ley la misma metodología que emplea para todas las disposiciones generales busca, "...facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone".

Así mismo, tal y como constata la Comisión Jurídica Asesora en su dictamen, hemos de comenzar recordando que ya en 2015 el proyecto de Ley fue tramitado, tanto por los antecedentes que lo precedían, como por lo perentorio de las necesidades a las que pretendía atender, con carácter de urgencia.

Y tal y como la Comisión Jurídica Asesora recordaba también, que la LPEDG no contempla propiamente un procedimiento de urgencia, a pesar de lo cual su artículo 14 sí prevé que, cuando por razones de urgencia debidamente acreditadas no sea posible cumplimentar alguno de los trámites procedimentales previstos en las normas reguladoras de las materias objeto de la disposición general, se podrá prescindir motivadamente de los mismos, *salvo que vengan exigidos como preceptivos por normas con rango o fuerza de ley.*

Teniendo en cuenta estas circunstancias, ya en 2015 el departamento promotor entendió que la reiteración de alguno de los trámites realizados durante la elaboración del anteproyecto de LAPV resultaba innecesario (tal y como inicialmente lo fueron la realización de una nueva evaluación del impacto de género o la solicitud de informes a la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi, al Consejo Económico y Social y a la Agencia Vasca de Protección de Datos, aunque finalmente sí fueron solicitados los informes de Emakunde, de la Agencia Vasca de Protección de Datos y del Consejo Económico y Social).

Por todo ello, partiendo de la anterior aproximación teórica o doctrinal, teniendo en cuenta tanto el contexto normativo y las modificaciones del ordenamiento como el contexto fáctico o material que acabamos de describir, y aplicando la doctrina descrita sobre la validez y conservación de los actos de tramitación al caso concreto de la presente iniciativa, en el expediente del Proyecto de Ley de organización y funcionamiento en el sector público vasco aprobado el día 10 de noviembre de 2015 consta la realización de los siguientes trámites o faltarían los siguientes de acuerdo con el ordenamiento vigente hoy en día:

#### 2.4.1 Consulta previa

De cara al análisis del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley y la valoración circunstanciada de los trámites evacuados en el seno del mismo, resulta oportuno recordar aquí que el inicio del procedimiento de elaboración del mismo se produjo ya con anterioridad a la aprobación y entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), por lo que difícilmente pudo tenerse en cuenta las determinaciones novedosas que con posterioridad pudo conllevar esa ley, con incidencia en ciertos trámites afectantes al ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria —singularmente los artículos 129, principios de buena regulación; 132, planificación normativa; y 133, participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos—, a pesar de que dichos trámites formalmente fueran declarados de carácter básico por dicha norma.

En concreto, la consulta previa que prevé el artículo 133 de la LPAC se trata de un trámite que por su propia naturaleza no es susceptible de ser subsanado puesto que, una vez iniciada la tramitación (como decimos, antes incluso de que dicho trámite estuviera previsto) difícilmente puede reboinarse luego en el tiempo para convertir en “previo” a la elaboración del proyecto lo que cronológicamente no puede sino ser posterior. En tal sentido, debe entenderse, ya de partida, que la norma que rige el procedimiento de elaboración, en este aspecto, no puede sino ser la vigente en el momento de inicio del procedimiento. Y en ese momento la Ley 39/2015 no estaba aún en vigor.

Por lo mismo, tampoco puede serle de aplicación el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el 12 de diciembre de 2017, por el que se aprueban instrucciones sobre la aplicación del procedimiento de elaboración

de las disposiciones de carácter general —cuya publicación se dispuso mediante Resolución 132/2017, de 12 de diciembre, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento—, establece que “atendiendo al principio de participación ciudadana previsto en el artículo 133.1 de la LPAC se sustanciará una consulta pública a través del portal web institucional de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco *euskadi.eus*, mediante la que se recabará la opinión de la ciudadanía y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma proyectada”.

Por lo demás, a mayor abundamiento, debemos advertir sobre lo establecido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia (STC) 55/2018, de 24 de mayo, y según la cual el carácter básico del artículo 133 de la LPAC —y por tanto, su aplicación a las comunidades autónomas— debe limitarse en todo caso al primer inciso de su apartado 1 («Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública») y al primer párrafo de su apartado 4 (“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 concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”).

Siendo así que, incluso en el caso de que se pretendiera aplicar dicha norma con efectos retroactivos al procedimiento de elaboración del presente proyecto de ley (aplicación retroactiva que pudiera ser sugerida con motivo de su reactivación por medio del correspondiente acto de impulso, posterior, este sí, a la entrada en vigor de aquella Ley 39/2015), habrían de ser tomado en consideración que:

El Tribunal Constitucional en su Sentencia (STC) 55/2018, de 24 de mayo (FJ 7) salvo los ya referidos primer inciso del apartado primero y apartado cuarto primer párrafo, las demás previsiones del artículo 133 “descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico” y vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas.

Es por ello claro que, en relación con la consulta pública previa, debe primar un entendimiento material del trámite, por encima de la denominación o cauce formal por el que la opinión ciudadana sobre la iniciativa pueda expresarse, o sobre la mera constatación formal del carácter cronológicamente previo o no de la consulta. Siempre y cuando, en este último caso, las consultas efectuadas cronológicamente con posterioridad se hagan, con el mismo alcance que si se hubieran hecho inicialmente, cuando todas las opciones (incluso las no normativas o de inacción) están aún abiertas, y pueden tener por tanto el mismo efecto que aquella.

Siendo eso así, debe tenerse en cuenta que la presente iniciativa no sólo ha sido, ella misma, objeto previo de una tramitación completa, inclusiva de sus propios trámites de audiencia e información ciudadana, cuyos efectos y resultados han podido ser tenidos en cuenta, de nuevo, a los efectos de la reactivación del procedimiento por medio del correspondiente acto de impulso y, en su caso, aprobación del proyecto.

Es que, además, incluso ese procedimiento, con inicio formal el 8 de junio de 2015, tampoco parte de cero. Como hemos dejado consignado en los antecedentes, es en realidad una reedición, aunque desdoblada en dos, del proyecto de ley de Administración Pública Vasca, por lo que fue ya sometido a sus correspondientes

trámites de audiencia e información pública. Con lo cual, en el momento de dictarse dicha orden de inicio la ciudadanía ya había sido consultada y había tenido ocasión de alegar todo lo que había tenido por conveniente en relación con la iniciativa.

#### 2.4.2 Orden de inicio

Consta en el expediente Orden de 8 de junio de 2015, del Consejero de Administración Pública y Justicia, por la que se da inicio al procedimiento de elaboración que, a la vista de todo lo dicho, debe considerarse plenamente válida y eficaz.

#### 2.4.3 Memoria justificativa del anteproyecto

Consta igualmente la Memoria justificativa, de 25 de junio de 2015, suscrita por el Director de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración que, a la vista de todo lo dicho, debe considerarse plenamente válida y eficaz.

#### 2.4.4 Memoria económica

Consta la Memoria económica del anteproyecto de 25 de junio de 2015 suscrita por el Director de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración.

La memoria económica firmada en 2015 consideraba que, en general, las medidas de racionalización y limitación de creación de estructuras organizativas autónomas y la mejora del funcionamiento del sector público traerán importantes ahorros a la Administración y, en general, a la ciudadanía. Esta afirmación continúa siendo válida y la necesidad de que esos ahorros se materialicen, sigue siendo pertinente hoy en día, máxime cuando nos encontramos ante otro inminente contexto de crisis, similar o incluso más grave que el que entonces se vivía.

Se reconoce que el proyecto de Ley también comporta algunos gastos o costes, particularmente, los costes derivados de la implantación de los sistemas de gestión avanzada, las medidas de simplificación administrativa y la digitalización de procedimientos, la creación de un Consejo Asesor para la Administración electrónica o la implantación de un sistema multicanal de interacción con la ciudadanía. Estos costes están casi totalmente cuantificados en la memoria (pudiendo presuponerse que esa cuantificación continúa siendo, en lo esencial, válida) y, gran parte de los mismos, estaban incluso presupuestados en 2015. Resta saber si esos presupuestos se ejecutaron o no y si, de haberse ejecutado, esos costes podrían considerarse total o parcialmente amortizados.

En cualquier caso, en lo que corresponde a la Administración, ya en 2015 la memoria aludía a los ahorros materializados por la aplicación de las líneas rectoras del anteproyecto a través de la “Estrategia para el redimensionamiento y racionalización del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi”, cuantificados entonces nada menos que en 235.297.715 euros.

El proyecto de Ley, al profundizar en esa misma línea, comportaría aun nuevos ahorros, al:

- Reorganizar y racionalizar el Sector Público Vasco compuesto por una compleja diversidad de entidades, con variadas personificaciones jurídicas y posible sometimiento al derecho público o privado, bajo el principio básico de tener que justificar su existencia por la satisfacción de intereses generales y la prestación de funciones públicas y el de someter su acción a los necesarios principios de eficacia y eficiencia.
- Mejorar el funcionamiento del Sector Público Vasco, orientándolo a la ciudadanía y a la generación de valor público, a través de los instrumentos y medios que resulten precisos para mejorar su eficacia y eficiencia: administración electrónica, sistemas de gestión pública avanzada y sistema multicanal de interacción ciudadana.
- Impulsar la actividad económica, en la convicción de que el modo de hacer de la administración pública tiene una influencia en el desenvolvimiento de la actividad económico-privada.

Ahorros estos que, de acuerdo con este planteamiento, compensarían con creces los costes antedichos.

Por todo ello, sin perjuicio de la utilidad o conveniencia de la actualización de los datos o los números que en su día sirvieron de base a la elaboración de la memoria económica obrante en el expediente (lo que, eventualmente, podría justificar su repetición), entendemos que sus conclusiones generales siguen estando en vigor y resultan pertinentes.

Y, en tal sentido, las mismas consideraciones de economía procesal o urgencia de la tramitación, que en su día justificaron que el departamento promotor considerara que la reiteración de alguno de los trámites realizados durante la elaboración del anteproyecto de LAPV resultaba innecesaria, justificarían también que en este momento pudiera prescindirse también de la repetición de este trámite, no obstante la desactualización u obsolescencia de los datos económicos contenidos en la memoria que obra en el expediente.

#### 2.4.5 Orden de aprobación previa

Consta la orden de Orden de 23 de junio de 2015, del Consejero de Administración Pública y Justicia, por la que se aprueba con carácter previo el anteproyecto que, a la vista de todo lo dicho, debe considerarse plenamente válida y eficaz.

En este punto, dada la fecha de la orden de aprobación previa, es necesario considerar la mención introducida por la Ley 8/2016, de 2 de junio, en la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno al dar a los artículos 56 y 57 de la LG la siguiente redacción:

#### *Artículo 56*

*1. El Gobierno, en la fase inicial de elaboración de los anteproyectos de ley y los proyectos de decreto que deban ser remitidos a la Comisión Jurídica Asesora, únicamente enviará al Parlamento Vasco el texto de la disposición, una vez tenga la aprobación previa del órgano que haya dictado la orden de iniciación.*

*2. Asimismo, la misma documentación que se envíe a la Comisión Jurídica Asesora se remitirá, al mismo tiempo, al Parlamento Vasco, a efectos de su conocimiento por parte de los grupos parlamentarios.*

*3. Los anteproyectos de Ley y los proyectos de Decreto que hayan de ser acordados por el Gobierno, serán remitidos al Secretario del Gobierno, que procederá a su reparto. Se incluirán en el Orden del Día cuando los Departamentos interesados hayan manifestado su conformidad sobre el contenido, en la forma que el propio Gobierno establezca. No habiendo conformidad, o siendo ésta condicionada, corresponderá al Lehendakari decidir la inclusión del asunto en los debates del Consejo.*

#### *Artículo 57*

*1. Los proyectos de ley presentados al Parlamento Vasco habrán de ir acompañados del informe de la Comisión Jurídica Asesora y, en su caso, de la memoria de adaptación a dicho informe.*

*2. Si los Proyectos de Ley comportasen un gravamen al Presupuesto, deberán ir acompañados del correspondiente anexo de financiación que será discutido y votado con arreglo a lo que disponga el Reglamento del Parlamento sobre los Proyectos de Ley.*

Cabe, por tanto, preguntarse si estos artículos implican especiales obligaciones de comunicación al Parlamento cuando se pretenda rescatar la tramitación de proyectos de ley elaborados durante legislaturas anteriores. Por ello, de conformidad con la doctrina del Servicio Jurídico Central, reflejada en las Opiniones Legales DDLCN de constante cita debe distinguirse:

- (i) si de lo que hablamos es de continuar una tramitación previamente iniciada en la que no se hubieran producido aún la aprobación previa del texto (en cuyo caso será necesario cumplimentar la comunicación requerida por el artículo 56.1 LG),
- (ii) si dicho procedimiento tenía aún pendiente el trámite de solicitud de dictamen a la COJUA (en cuyo caso sería necesario remitir al Parlamento todo lo dispuesto por el artículo 56.2 LG),
- (iii) si nos encontramos ante un anteproyecto o un proyecto que sólo tuviera pendiente la aprobación del Consejo de Gobierno o la de adoptar el acuerdo por este órgano de su remisión al Parlamento, bien por vez primera o bien por reiteración de otro acuerdo de remisión previamente efectuada (en cuyo caso nos encontraríamos ya en los casos previstos por los artículos 56.3 y 57 LG, y 133 del Reglamento del Parlamento).

En este caso, como es claro, nos encontramos en el tercer supuesto, puesto que la tramitación ya fue completada en 2015, habiéndose producido tanto la aprobación previa como la emisión del Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora e incluso la remisión final del expediente completo al Parlamento como Proyecto de Ley, sin perjuicio de su decaimiento.

En tal sentido, la reactivación del expediente, a nivel gubernativo, únicamente requiere de su aprobación, de nuevo, por Consejo de Gobierno y la remisión al Parlamento de aquellos documentos requeridos por los artículos 56.3 y 57 LG, y 133 del Reglamento del Parlamento.

No obstante, aunque los documentos a remitir obran ya sin duda en los archivos y anales del Parlamento, en la medida en que los parlamentarios que actualmente conforman el Parlamento pueden ser diferentes de los que lo conformaban en 2015 cuando dicho expediente fue remitido, y en la medida en que la remisión al Parlamento de los documentos a los que se refiere el artículo 56.2 lo son “*a efectos de su conocimiento por parte de los grupos parlamentarios*”, sí podría resultar conveniente, desde un principio de claridad y cautela respecto a posibles malentendidos, volver a remitir esos mismos documentos a los efectos de clarificar su puesta en valor, de nuevo, desde el principio de conservación de actos (que entendemos sería lo más sencillo) o, cuando menos, la remisión al Parlamento y a los grupos parlamentarios, a los efectos de ese conocimiento, una advertencia respecto a la intención de reactivar el expediente con los documentos que ya obran en poder del Parlamento.

#### 2.4.6 Informes preceptivos y complementarios

##### *2.2.6.1 Informe jurídico departamental*

El Informe jurídico emitido el 13 de julio de 2015 por la Asesoría jurídica de la Dirección de Servicios del departamento consultante, al que correspondería realizar la defensa jurídica del anteproyecto a los efectos de su tramitación, analizó el anteproyecto, realizando una serie de consideraciones para su mejora, sobre todo en su coherencia interna y el terreno de la técnica normativa.

Sin perjuicio de la utilidad que en su momento tuvieron esas consideraciones y propuestas de mejora, la corrección jurídica del anteproyecto, aquel cumplió ya su función y, una vez evacuado también el trámite de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, viene ya confirmado esencialmente por este último, sin que sea necesario una reiteración del informe jurídico departamental.

##### *2.2.6.2 Normalización lingüística*

Consta en el expediente el Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de 24 de julio de 2015, en relación con la incidencia del proyecto en la normalización del uso del euskera y su adecuación a la normativa vigente en materia lingüística, que realizó una valoración positiva del Proyecto en su campo.

Ciertamente, desde la emisión del informe de Normalización Lingüística el régimen y la normativa vigente en materia lingüística ha variado poco o nada para los niveles de las Administraciones General y Foral, pero sí que ha conocido novedades significativas a nivel de la Administración foral, a resultas de la aprobación y entrada en vigor de la LILE (**y de sus artículos 6, apartados 6 y 8.c del artículo 7, artículo 27.9 y artículo 30.6 antes citados**), así como del **Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi** (BOPV 223/22.11.2019).

Sin embargo, como ya hemos advertido en esta memoria, la interacción de ambas leyes a nivel de principios o de líneas generales ya fue también analizada en su día por la Comisión Jurídica Asesora, que ya pudo conocer (aunque fuera en fase de anteproyecto) la normativa municipal y local que luego tomó forma en la LILE. Y, si descendiéramos a nivel de la normativa especial o de desarrollo que luego se ha aprobado, es

evidente que tanto la Dirección de Normalización Lingüística como la propia Comisión Jurídica Asesora tomaron también parte en el procedimiento de elaboración del que luego sería el Decreto 179/2019, sin que ello supusiera ninguna alteración de las bases que, a nivel legal y general o de principios, sustentaban el citado Decreto, que no eran otras que las contenidas en la LILE, que como decimos ya se habían compatibilizado con las previstas en este proyecto.

Por todo lo cual, consideramos que el informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas emitido en su día continúa teniendo validez y su repetición sería redundante con los ya emitidos con ocasión de la tramitación de la LILE, su normativa de desarrollo y el presente proyecto, y es por ello innecesaria.

#### *2.2.6.3 Informe de organización*

Consta el Informe de organización elaborado por la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración con fecha 7 de julio de 2015, en relación con la incidencia del proyecto desde la perspectiva de organización realizan también una valoración positiva del proyecto.

Como el propio informe señala, es la propia la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (en adelante DACIMA) quien actúa como promotor para la elaboración del anteproyecto de Ley y quien firma esta memoria, por lo que resulta evidente que ya se hayan incorporado sus criterios y su visión, en lo que al ámbito de organización se refiere, en el texto actual, las cuales ya se hicieron constar del mismo modo en el anterior informe emitido con motivo de la tramitación del Proyecto de Ley de Administración Pública Vasca del que emana este proyecto de Ley.

Por las razones ya expresadas en relación con la memoria económica y las mismas consideraciones de economía procesal o urgencia de la tramitación (que en su día justificaron que el departamento promotor considerara que la reiteración de alguno de los trámites realizados durante la elaboración del anteproyecto de LAPV resultaba innecesaria), justifican también que ahora pueda prescindirse de la repetición de este trámite, dándose por válido el informe ya evacuado en su momento.

#### *2.2.6.4 Impacto de género y confirmación por Emakunde*

Constan en el expediente tanto el Informe de impacto en función del género elaborado con ocasión de la elaboración del anteproyecto de Ley de la Administración pública vasca (LAPV), suscrito por el Director de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, como el Informe de Emakunde de 17 de julio de 2015, por el que aquella evaluación fue verificada por Emakunde en relación con la correcta aplicación de los artículos 19 y 20 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.

No resultando ninguna modificación, desde entonces y hasta la fecha, ni de la legislación y normativa en materia de igualdad de mujeres y hombres y mujeres, ni de las circunstancias fácticas que en líneas generales fueron tenidas en cuenta en los anteriores análisis, entendemos los anteriores plenamente vigentes y válidos, siendo innecesaria su repetición.

#### *2.2.6.5 Informe de función pública*

Consta en el expediente Informe de la Dirección de Función Pública fechado el 10 de julio de 2015.

No resultando ninguna modificación, desde entonces y hasta la fecha, ni de la legislación y normativa, ni de las circunstancias fácticas que en líneas generales fueron tenidas en cuenta en el anterior análisis, entendemos el mismo plenamente vigente y válido, siendo innecesaria su repetición.

#### *2.2.6.6 Informe del Consejo de Relaciones Laborales*

Consta en el expediente escrito del Secretario General del Consejo de Relaciones laborales, de 3 de julio de 2015, en el que se indica que el consejo no tiene aportaciones que realizar al anteproyecto.

No resultando ninguna modificación, desde entonces y hasta la fecha, ni de la legislación y normativa, ni de las circunstancias fácticas que en líneas generales fueron tenidas en cuenta en el anterior análisis, entendemos el mismo plenamente vigente y válido, siendo innecesaria su repetición.

#### *2.2.6.7 Agencia Vasca de Protección de Datos*

Consta en el expediente Informe elaborado por la Agencia Vasca de Protección de Datos fechado el 24 de julio de 2015.

Ya con anterioridad al comienzo de la tramitación del presente proyecto de Ley, la AVPD había emitido informe sobre el Proyecto de Ley de Administración Pública Vasca, del que deriva el que ahora tenemos entre manos (IL 15-08 de la Agencia Vasca de Protección de Datos). Ya entonces, de manera similar a como hizo luego con ocasión de la tramitación del presente proyecto en 2015, emitió una extensa opinión sobre el alcance que le merece la configuración constitucional del derecho previsto en art. 18.4 CE.

La importancia del pronunciamiento de la Agencia de Protección de Datos con respecto a dicho antecedente (especialmente motivada, desde otra perspectiva, por la inclusión en aquél procedimiento de la regulación de la transparencia y el acceso a la información pública, cuestión particularmente sensible desde la perspectiva de la protección de datos) y el hecho de que este proyecto de Ley del sector público vasco no pueda ser incluido, por su objeto, entre aquellas disposiciones de carácter general respecto de las cuales se requiere informe preceptivo de la Agencia de conformidad con el artículo 17.1.h) de 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, motivaron que, inicialmente, el Departamento promotor considerara que no procedía reiterar la solicitud de informe. Sin embargo, esta postura fue luego reconsiderada en el curso del expediente, formalizándose la solicitud de informe que dio lugar al ya reiterado de 24 de julio de 2015.

Este hecho, por otro lado, nos ha de llevar a considerar si, en estos momentos, resulta necesaria la repetición del trámite, a la vista de que, desde la emisión de aquél dictamen y con posterioridad a la última aprobación del Proyecto de Ley, la normativa en materia de protección de datos ha sufrido una renovación importantísima revisión y transformación, con la entrada en vigor, por un lado, del **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 otro, de la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.**

Sin embargo, las mismas consideraciones de economía procesal, de urgencia de la tramitación y necesidad de responder a un mandato parlamentario que hace largo tiempo debería haberse respondido, de antecedentes previos y tramitaciones sucesivas, y, principalmente, de no preceptividad del trámite (que ya en su día justificaron que el departamento promotor considerara que el trámite resultaba inicialmente innecesario), justifican ahora también prescindir de su reiteración, por lo que puede darse por evacuado.

#### 2.4.7 Consulta a otros departamentos

En cuanto a la audiencia y participación, el proyecto fue en su día puntualmente remitido al resto de departamentos de la Administración.

De entre los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales sólo respondió para declinar realizar observaciones, y el Departamento de Hacienda y Finanzas (mediante escrito de 17 de julio de 2015) emitió algunas observaciones en las que se ponía en cuestión la integración de ciertas entidades en el sector público vasco, por su dificultad y limitada utilidad.

También aportaron sus observaciones la Dirección de Coordinación de la Secretaría General de la Presidencia, relacionadas principalmente con la estructura del anteproyecto en cuanto a la definición de su ámbito aplicativo y la concordancia entre su contenido y lo dispuesto en la Ley de Gobierno y el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), con observaciones realizadas sobre diferentes artículos.

En este apartado corresponde también incluir a la Universidad del País Vasco, como ente de naturaleza pública que presta un servicio igualmente público y a la que se refiere el apartado 117 del Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora. En tal sentido, aunque la Universidad del País Vasco no fue objeto de audiencia específica, debe entenderse consultada por mediación de la participación en el procedimiento del Departamento de Educación, al que se encuentra adscrita (lo cual justifica que, a pesar de la mención expresa en el Dictamen, esa falta de audiencia tampoco fue objeto de crítica alguna por la COJUA).

En relación con este apartado, no debemos perder de vista que, desde el 10 de noviembre de 2015, la composición departamental del Gobierno Vasco ha variado en, al menos, dos ocasiones (las mismas en las que el Parlamento Vasco ha sido disuelto y el Gobierno reelegido) y que, en concreto, actualmente responde al diseño ordenado por el **Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos**. Tan es así que incluso el Departamento promotor de esta iniciativa ha variado tanto en la persona de su titular como en alguna de las áreas en las que es competente e, incluso, en su propia denominación (pasando de ser “Departamento de Administración Pública y Justicia” a ser “Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno”).

No obstante, más allá de meros formalismos o nominalismos, no hay duda de que a grandes rasgos existe una continuidad en relación con la mayoría de los Departamentos y áreas de acción de Gobierno Vasco.

Departamentos y áreas de acción que, no obstante los cambios de titularidad, denominación o contenido, e incluso número, se suceden de una legislatura a otra de forma ordenada y sin solución de continuidad, dando sentido al principio de personalidad jurídica única y permanencia de la Administración.

Lo cual, unido al carácter no preceptivo del trámite (que no se encuentra expresamente consignado en la LPEDCG), y a las demás consideraciones vertidas, con carácter general, sobre la conservación de actos y las razones que ya en su día motivaron la declaración de urgencia, permiten en esos momentos prescindir de la repetición de este trámite.

#### 2.4.8 Consulta a otras administraciones

En cuanto a la consulta a otras administraciones, el proyecto fue puntualmente remitido a las Diputaciones forales de los territorios históricos, a los Ayuntamientos de las tres capitales y a EUDEL.

A respecto de las primeras, la Comisión Jurídica Asesora, en el párrafo 70 de su dictamen significaba la ausencia de su opinión, puesto que no realizaron observaciones al texto, en la medida en que constituyen, junto con sus entes dependientes, una parte importante del sector público al que pretende alcanzar parcialmente la norma.

Sin embargo, es evidente que, una vez evacuada la consulta, cae de cuenta de cada Administración pública el realizar o no las correspondientes aportaciones.

Del mismo modo, y en el mismo párrafo 70 del Dictamen valoraba como una circunstancia no obstativa el hecho de que EUDEL presentara únicamente un documento de carácter técnico que no fue refrendado por su comisión ejecutiva, justificando esta última circunstancia en el hecho de que la recepción del texto había coincidido con el periodo de renovación de sus órganos.

Por otro lado, el apartado 124 del mismo Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora venía también a relativizar la intensidad de la afección a esas otras administraciones públicas, al considerar que una primera valoración permite constatar que lo previsto en artículo 3 y en la disposición adicional respecto a la aplicación sobre el sector foral y local se limita a cuestiones principales, así como en relación con los derechos de la ciudadanía frente a la Administración pública y a las lenguas en el funcionamiento del sector público, lo cual encaja, a juicio de la Comisión, con el esquema competencial analizado en el mentado Dictamen.

En tal sentido, son especialmente relevantes y elocuentes los párrafos 43 a 46 del Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora que, por ello, transcribimos íntegramente (el subrayado es nuestro):

43. Ahora bien, en nuestro Dictamen 120/2014 emitido con ocasión del proyecto que se presenta como antecedente del que nos ocupa, también expusimos la postura de la Comisión sobre este asunto. Tal y como dijimos entonces, bajo el prisma del artículo 10.2 EAPV, la autonomía organizativa de los órganos forales no ha de concebirse como un esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente del legislador autonómico en cuanto institución que forma parte de los poderes del País Vasco, siempre que no cuestione sus

rasgos organizativos ni desdibuje la imagen identifiable de sus régimen foral tradicional, encuentre adecuado soporte en preceptos constitucionales y tenga carácter principal.

44. También señalamos que esto ocurre cuando la regulación está dirigida a preservar que las relaciones de las administraciones vascas con sus ciudadanos estén presididas por unos principios de actuación y de conducta comunes (Dictamen 46/2012); reflexión que puede ser trasladada, incluso con mayor motivo, al título previsto en el artículo 10.6 EAPV, siempre que se respete la garantía institucional de las instituciones forales en los términos apuntados.

45. Incluso, adelantándonos a lo que propone el presente anteproyecto y haciéndonos eco de algunas de las cuestiones planteadas en el expediente durante su tramitación, concluimos que esta concepción podía encajar con el objeto de aquel anteproyecto, lo que admitía extender su aplicación, de forma parcial, también a las administraciones forales. Incluso nos atrevimos a afirmar que ello permitiría, quizás, trasladar una visión más general y coherente de los poderes públicos vascos y del conjunto de las administraciones vascas.

46. Pues bien, el presente anteproyecto, al reconocer e incluir dentro de su ámbito de aplicación tanto al sector público foral como al local, asume también esta concepción. Por un lado, establece un marco principal común para todo el sector público vasco, objetivo que en la Comunidad Autónoma sólo puede corresponder al Parlamento Vasco, mientras que, por otro lado, se pretende respetar la autonomía y capacidad autoorganizativa de cada una de las administraciones forales y locales, al establecer que la aplicación parcial que se dispone se materializará conforme dispongan sus propias normas de organización, régimen y funcionamiento institucional.

Dicho lo cual, a lo sumo, cabría tomar en consideración que con posterioridad a la anterior aprobación del anteproyecto de 10 de noviembre de 2015, **con fecha 26 de mayo de 2019 se celebraron elecciones forales y locales** de las que salieron nuevas Juntas Generales y Diputaciones Forales, por un lado, y nuevas corporaciones y gobiernos locales, por otro, con la consiguiente renovación, del mismo modo, de los órganos de la asociación EUDEL.

Sin embargo, las mismas consideraciones de economía procesal, de antecedentes previos y reiteración de tramitaciones sucesivas, de urgencia de la tramitación y necesidad de responder a un mandato parlamentario que hace largo tiempo debería haberse respondido, de personalidad jurídica única y permanencia de las Administraciones Públicas, así como, de forma decisiva, la importancia de las consideraciones vertidas en el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en orden a relativizar la afectación al ámbito competencial de las administraciones foral o local, de forma que la afectación estaría limitada a un alcance meramente principal, hacen que, conjuntamente, pueda darse por cumplimentado el trámite de consulta a las antedichas Administraciones, sin que en este momento sea necesaria ni oportuna su repetición.

Así mismo, dentro de este apartado debemos constatar también que el proyecto fue remitido, del mismo modo, al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y al Ararteko, como entes que dependen directamente del Parlamento Vasco, así como al Consejo de Relaciones Laborales y al Consejo Económico y Social. Órganos todos ellos que, aunque no pueden considerarse propiamente como “otra administración pública”, tampoco pueden, por

su peculiar naturaleza y adscripción orgánica, ser considerados como integrantes de la Administración General de la Comunidad Autónoma.

De entre ellos solo respondieron el Consejo de Relaciones Laborales, mediante un escrito en el que se indica que no tiene aportaciones que realizar al anteproyecto, y el Consejo Económico y Social, mediante dictamen 13/15 de 25 de setiembre de 2015.

Este último dictamen, además de realizar una valoración general positiva de la iniciativa (y sin perjuicio de las sugerencias de mejora que en el mismo se señalan) advertía también, expresamente, que la misma normativa proyectada había sido ya objeto de estudio por el Consejo Económico y Social con ocasión de la tramitación del Proyecto de Ley de la Administración Pública Vasca, que previamente había sido dictaminado por este Consejo, en su sesión plenaria del 9 de julio de 2014 (Dictamen 8/2014).

Todo ello, junto con la permanencia, a grandes rasgos, del marco jurídico y fáctico tenido en cuenta en el curso de elaboración del antedicho dictamen (al menos, en lo que atañe a las necesidades de contrición, ahorro y contracción del sector público, en un contexto de inminente crisis económica), así como los principios de conservación de actos y economía procesal que presiden esta valoración circunstanciada de la tramitación efectuada, hacen que, como en otros apartados, podamos dar por cumplimentado en trámite correspondiente, sin que sea necesaria ni oportuna su repetición.

#### 2.4.9 Audiencia y participación ciudadana

Fuera del sector público, el anteproyecto fue remitido a las organizaciones sindicales ELA, UGT, CCOO y LAB, así como a la organización de empresarios Confebask. De entre ellos, sólo se recibieron alegaciones por parte del sindicato CCOO, mediante escrito de la Secretaría de Acción Sindical e Institucional de dicho sindicato presentado el 17 de julio de 2015, adjuntando en torno al ámbito de aplicación y la posibilidad de extinguir los entes de la Administración institucional mediante decreto.

Consta así mismo en el expediente la resolución, de 25 de junio de 2015, del Director de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, por la que se somete a información pública el anteproyecto de ley.

Así pues, en relación con la valoración circunstanciada sobre la eventual conveniencia de la repetición o no de los anteriores trámites, además de las consideraciones ya vertidas hasta ahora desde el punto de vista de la economía procesal, la reiteración de tramitaciones sucesivas y la urgencia de la tramitación, entendemos procedente traer a colación el Acuerdo COJUA 4/2017 que, con cita de Sentencia STS de 10 de marzo de 2009 recuerda que es jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 8 de marzo de 2006) que cuando las modificaciones introducidas en el texto definitivo de una disposición general no sean sustanciales resulta innecesaria una nueva audiencia de las asociaciones, corporaciones o entidades representativas de intereses legítimos en relación directa con el objeto de la disposición o un nuevo informe o dictamen del Consejo de Estado, “entre otras razones porque su parecer no es vinculante, de manera que si, contemplada la modificación tanto desde una perspectiva relativa, por la innovación en el texto informado, como absoluta, por su importancia intrínseca, no representa una alteración sustancial en el ordenamiento previamente sometido al trámite de audiencia o informe, la falta de éstos, respecto de la reforma introducida, no acarrea su nulidad

radical, al haber contado quien ostenta la potestad para redactar definitivamente la disposición con el criterio o ilustración de las entidades, corporaciones, asociaciones y organismos consultados, que, en definitiva, es el fin perseguido (...) al establecer un procedimiento para la elaboración de los reglamentos (...)".

#### 2.4.10 Informe de la Oficina de Control Económico

Consta igualmente en el expediente el informe de la Oficina de Control Económico-Normativo de 31 de julio de 2015.

Este informe, de singular trascendencia en tanto que informe explícitamente mencionado por el artículo 133 del Reglamento del Parlamento, fue emitido en virtud de lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (LCEyC).

Con posterioridad a su emisión, la normativa que regula la emisión de este informe fue modificada con la aprobación del **Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi**.

Tal y como ya sucedía anteriormente con la LCEyC, la normativa que actualmente regula este control económico normativo no se pronuncia de forma específica sobre la necesidad de nuevo pronunciamiento, en el caso de que el procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general avance o se introduzcan modificaciones en el texto. Solo hace referencia en el artículo 27.1 *in fine* del texto refundido, a que cuando proceda, la consulta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, “*con anterioridad a su aprobación, deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de dicho órgano consultivo*”. Comunicación esta que ya se produjo en su día con ocasión de los cambios introducidos a resultas del Dictamen Nº 128/2015 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi y desgranados en la Memoria sucinta que acompañó a la remisión del texto a su anterior aprobación como proyecto de Ley en el Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2015.

Por ello, de acuerdo con la doctrina contenida en las Opiniones Jurídicas del Servicio Jurídico Central referidas al inicio de esta memoria, “No se debe formalizar un nuevo dictamen, y ello con independencia que el Consejero competente en materia de Hacienda deba conocer de estas modificaciones por vía interna departamento y haga valer sus consideraciones en el Consejo de Gobierno”.

Y siempre sin olvidar que, como también se señala en esas mismas opiniones legales, “de conformidad con lo dispuesto en el (todavía vigente) art. 41.2 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ley 14/1994, existe un deber de remisión del anteproyecto de ley a la OCE, a los efectos de su conocimiento del trámite y la valoración de la existencia o ausencia de contenido económico”.

#### 2.4.11 Comisión de Gobiernos Locales

Quizá la novedad más importante en relación con el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general desde la anterior aprobación del presente anteproyecto de Ley desde su aprobación como proyecto de Ley el 10 de noviembre de 2015 lo constituye la aprobación de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de

Instituciones Locales de Euskadi (LILE) y la inclusión, en dicho procedimiento del trámite previsto en los artículos 90 y 91 de dicha Ley.

En concreto, con referencia expresa a los anteproyectos de Ley, el artículo 90 de la LILE señala que:

Artículo 90. Funcionamiento de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi cuando actúa como órgano de alerta temprana

1. Cuando la Administración General de la Comunidad Autónoma adopte la iniciativa de elaboración de un anteproyecto de ley o de decreto legislativo que afecte exclusivamente a competencias propias municipales, la Comisión de Gobiernos Locales deberá emitir informe preceptivo en el que deberá concluir si, a su juicio, se produce o no una merma o vulneración de la autonomía local. En el supuesto de que el anteproyecto de ley atribuya competencias propias a los municipios, el informe deberá determinar, además, si han sido asignadas adecuadamente las facultades o potestades que corresponden a cada ámbito material, conforme a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 17 de la presente ley.

Dicho informe deberá ser solicitado por el órgano promotor de la propuesta y emitido en el plazo de quince días a partir del día siguiente al de la recepción de la solicitud. Si en la solicitud de remisión se hace constar motivadamente la urgencia del informe, el plazo máximo para su emisión será de ocho días.

2. Si, constatada una merma o vulneración de la autonomía local en la regulación proyectada, las modificaciones propuestas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi fueran admitidas íntegramente por el órgano promotor, este continuará la tramitación del procedimiento normativo en los términos previstos en cada caso.

3. En el supuesto de que no fueran acogidas todas o parte de las propuestas elevadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, deberá convocarse una comisión bilateral entre la administración promotora de la propuesta normativa y una delegación de tres miembros de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.

4. De no alcanzar acuerdo ambas delegaciones, y transcurrido en todo caso el plazo de un mes desde la fecha de la solicitud de emisión del informe previsto en el apartado primero, el órgano promotor proseguirá con la tramitación, debiendo elaborar un informe motivado de las razones del rechazo de las propuestas de modificación planteadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, valorando en este caso expresamente su no afectación a la autonomía local o el grado de afectación a la autonomía local.

5. En el caso de los anteproyectos de ley o de decreto legislativo, tras su aprobación como tales proyectos, el texto que se remita al Parlamento deberá ir acompañado del informe en el que se justifiquen las razones del rechazo y de las actas de la sesión o sesiones celebradas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.

En tal sentido, dando por supuesta la afección a las competencias municipales que explícitamente se contiene en el artículo 3 y en la disposición adicional primera respecto a la aplicación sobre el sector foral y local (como el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora también reconoce), la cuestión esencial radica en determinar si, en este caso, esa afección es o no “exclusiva” y si se proyecta o no sobre “competencias propias municipales”.

Respecto a la primera de ambas cuestiones, la norma ha sido interpretada en el sentido de que no toda incidencia en el ámbito local debe motivar la intervención de la Comisión de Gobiernos Locales, ni siquiera cuando se trate de anteproyectos de ley en los que sea evidente la fuerte presencia de un interés local (párrafo 53 del Dictamen N.º: 103/2019 sobre el Anteproyecto de Ley de lugares, centros de culto y diversidad religiosa de la Comunidad Autónoma de Euskadi).

En concreto, entre las competencias propias recogidas en el artículo 17 de la LILE que pudieran, eventualmente, verse afectadas por la regulación proyectada, podríamos señalar las siguientes (el subrayado es nuestro):

(...)

- 26) Planes de normalización, ordenación y gestión de las políticas de fomento y uso del euskera, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7 de esta ley.

(...)

- 30) Ordenación y gestión de estructuras de participación ciudadana, transparencia, buen gobierno y acceso a las nuevas tecnologías. Administración electrónica, racionalización y simplificación de procedimientos. En particular, la promoción en el término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En atención a ello, debemos señalar que, en concreto, en relación con la regulación de las lenguas en el ámbito local al que ya nos hemos referido (y sobre el que se proyecta específicamente la disposición adicional del proyecto), la propia Comisión de Gobiernos Locales excluyó la aplicabilidad del este artículo 90, con ocasión de su informe sobre el Proyecto de Decreto sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi (el que luego sería Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi) al no observar en dicho informe una afección en general de la autonomía entendiendo por afección el impacto en competencias propias municipales y al situar en el artículo 91 el precepto de la LILE que fundamentó su informe (véase, a este efecto el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, N.º: 153/2019, sobre el Proyecto de Decreto sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi párrafos 44 y 45).

Por su parte, es evidente que los artículos 69 (Principios de la administración electrónica) y 70 (Derechos en materia de administración electrónica) se proyectan, por remisión expresa de la disposición adicional primera del proyecto, sobre la administración local, si bien lo hacen, expresamente “conforme dispongan sus propias normas de organización, régimen y funcionamiento institucional”.

En tal sentido, debemos de volver a traer a colación lo ya establecido en el párrafo 46 del Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora Dictamen Nº 128/2015 sobre el presente proyecto de Ley en el sentido de que el proyecto únicamente establece un marco principal común para todo el sector público vasco, objetivo que en la Comunidad Autónoma sólo puede corresponder al Parlamento Vasco, mientras que, por otro lado, se pretende respetar la autonomía y capacidad autoorganizativa de cada una de las administraciones forales y locales, al establecer que la aplicación parcial que se dispone se materializará conforme dispongan sus propias normas de organización, régimen y funcionamiento institucional.

Ello nos permite excluir desde este momento (como ya hiciera la propia Comisión de Gobiernos Locales en relación con la regulación de las lenguas en el ámbito local) que el proyecto tenga una afección directa, en el sentido requerido por la LILE en relación con el trámite en ella regulado. Por lo que no resulta procedente la intervención de dicha Comisión.

#### 2.4.12 Memoria de tramitación

Constan en el expediente una primera “Memoria sobre la tramitación del anteproyecto” de 29 de julio de 2015, una “Segunda memoria complementaria sobre la tramitación del anteproyecto” de 2 de septiembre de 2015 y una “Memoria sucinta para consejo de gobierno” de 2 de octubre de 2015, todas ellas de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración.

A dichas memorias se debe sumar la presente, como memoria conclusiva a la que se refiere el artículo 10.2 de la LPEDG, a fin de realizar una valoración resumida de todo el iter procedural, sin perjuicio de que sus conclusiones puedan resumirse brevemente en la “memoria sucinta” que en su caso se adjunte para el trámite concreto de Consejo de Gobierno, en el sentido demandado por la norma y por las Opiniones Legales de reiterada cita.

#### 2.4.13 Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi

Como ya hemos referido reiteradamente a lo largo de esta memoria, consta en el expediente el Dictamen Nº 128/2015 de la Comisión Asesora de Euskadi, aprobado en su sesión de día 23 de septiembre de 2015.

De entrada, a la vista de todas las explicaciones vertidas hasta ahora, tanto desde el punto de vista del marco jurídico en el que se ha de desenvolver la iniciativa como de las circunstancias de hecho a la que ha de responder, cabe descartar de entrada la existencia de elementos o aspectos sustantivos esencialmente distintos de los examinados en su anterior intervención y cuya relevancia reclamen un nuevo análisis.

La mayor parte de los cambios normativos acaecidos desde entonces, o ya habían sido previstos por dicho dictamen, o han tenido sólo una incidencia tangencial o indirecta en el objeto de regulación al que se dedica la iniciativa.

Por otro lado, en ausencia de cambios o a la vista de introducidos en el texto como consecuencia del Dictamen 128/2015 arriba referido, cuando como en este caso el anteproyecto o proyecto en cuestión ha llegado a ser dictaminado por la COJUA, a la vista de lo previsto en el artículo 29 LCOJUAE, cabe también preguntarse si

es suficiente en los casos anteriores con adjuntar el dictamen emitido en una legislatura anterior o si sería necesario la solicitud de un nuevo dictamen.

Dicho precepto determina que: «*Si, tras la emisión del dictamen, el asunto sobre el que versa es objeto de modificaciones sustanciales que introducen nuevos contenidos que no responden a las sugerencias o propuestas efectuadas por la comisión o las exceden, se ha de realizar una nueva consulta sobre dichos cambios».*

Para su interpretación resulta relevante atender a la doctrina de la propia COJUA respecto a la interpretación que debe darse al artículo 29 LCOJUAE, siendo esta una doctrina firmemente establecida en sus dictámenes y acuerdos de inadmisión (por todos, Dictamen COJUA 10/2000 o Acuerdo del Pleno de la COJUA nº 4/2017). En concreto, resulta procedente volver a traer a colación el ya citado Acuerdo COJUA 4/2017, con cita de Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 10 de marzo de 2009 (RJ\2009\5110) subraya “que no es necesaria una nueva consulta al Consejo de Estado cuando se realizan retoques en el texto o se introducen modificaciones no sustanciales (...), ni cuando las discordancias entre el Proyecto y el Texto definitivo son consecuencias lógicas del procedimiento de elaboración, en el que se emiten informes por distintos órganos, que pueden dar lugar a variaciones en la disposición que resulte, por fin, aprobada...”

Por tanto, del literal de la norma y de la interpretación que de la misma se ha hecho cabe colegir que, independientemente de que el dictamen hubiera sido o no emitido bajo un Gabinete anterior, procede un nuevo examen sólo si en la propuesta de proyecto de ley que se vaya a presentar de nuevo a Consejo de Gobierno para su aprobación o remisión concurren «modificaciones sustanciales», para lo que habrá de estarse a la conexión de aquellas con el previo anterior dictamen.

Lo cual, en la línea de conservación de actos y economía procesal que preside esta memoria, nos lleva a ratificarnos en la validez y vigencia del Dictamen 128/2015 en relación con el presente Proyecto de Ley.

### 3. Conclusión.

En atención a todo lo que precede, una vez ratificada la validez y vigencia de todos los trámites realizados en el presente expediente y realizadas las actuaciones complementarias que se han estimado pertinentes, consideramos que **puede elevarse el expediente a Consejo de Gobierno para la aprobación y remisión al Parlamento Vasco del presente Proyecto de Ley.**

Vitoria-Gasteiz, diciembre de 2020

Javier Bikandi Irazabal  
DIRECTOR DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA E  
INNOVACIÓN Y MEJORA DE LA ADMINISTRACIÓN