



SR. CONSEJERO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y JUSTICIA

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 22 de julio de 2014, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 120/2014, relativa al **anteproyecto de Ley de la Administración Pública Vasca (Ref.: DNCG_LEY_7806/2013_02)**.

Tras su deliberación, ha emitido por mayoría el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, el vocal Sr. Zubizarreta Arteche. Ha emitido voto particular el Sr. Eskubi Juaristi, que se reproduce al final del dictamen.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

VOCALES:

D^a M^a Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Luis M^a Eskubi Juaristi.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D^a Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Gorka Erlantz Zorrozuza Aierbe.

D. Imanol Zubizarreta Arteche.

D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.

D. Iñaki Calonge Crespo.

SECRETARIO:

D. Jesús M^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N° 120/2014

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 27 de junio de 2014, del Consejero de Administración Pública y Justicia, con entrada en esta Comisión el mismo día, se somete a dictamen de la Comisión el anteproyecto de Ley de la Administración Pública Vasca.
2. Integran el expediente remitido, además del texto del propio anteproyecto y de actos de comunicación:

Orden de 2 de diciembre de 2013, del Consejero de Administración Pública y Justicia, por la que se da inicio al procedimiento de elaboración.



Informe sobre la reducción de cargas administrativas del anteproyecto de Ley de Administración Pública Vasca.

Memoria justificativa del anteproyecto de 18 de marzo de 2014, suscrita por el Director de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración.

Borrador inicial del anteproyecto (1ª versión bilingüe).

Orden de 27 de marzo de 2014, del Consejero de Administración Pública y Justicia, por la que se aprueba con carácter previo el anteproyecto.

Resolución del anuncio de trámite de información pública (bilingüe).

Publicación en el BOPV de 4 de abril de 2014 del trámite de información pública del anteproyecto por 20 días hábiles.

Escrito de aportaciones remitido por el Consejo Escolar de Euskadi, de 20 de abril de 2014.

Informe de impacto en función del género fechado el 11 de abril de 2014 y suscrito por el Director de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración.

Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas.

Informe jurídico emitido por la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento consultante.

Informe de la Comisión Consultiva de Consumo, de 15 de abril de 2014.

Alegaciones remitidas por la Secretaría de Acción Sindical e Institucional del sindicato UGT Euskadi.

Escrito de alegaciones del Departamento de Educación Política Lingüística y Cultura.

Escrito del Departamento de Empleo y Políticas Sociales en el que comunica que no realiza alegaciones al anteproyecto.

Informe de Emakunde de 29 de Abril de 2014.

Alegaciones presentadas en abril de 2014 por Confebask.

Alegaciones presentadas por el IVAP.

Escrito de alegaciones de 6 de mayo de 2014 de Kontsumobide.



Escrito de la Directora de Eudel al que se adjuntan las consideraciones en torno al anteproyecto adoptadas por la Comisión Ejecutiva de la citada asociación de municipios.

Informe elaborado por la Agencia Vasca de Protección de Datos fechado el 5 de mayo de 2014.

Escrito de la Secretaría de Acción Sindical e Institucional del sindicato CCOO presentado el 9 de mayo de 2014, adjuntando las alegaciones del citado sindicato.

Informe de Función Pública fechado en mayo de 2014.

Escrito de consideraciones al anteproyecto realizadas por el Departamento de Hacienda y Finanzas de 4 de abril de 2014.

Aportaciones realizadas desde Irekia.

Informe de organización elaborado por la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración.

Aportaciones realizadas mediante correo electrónico desde la OCDE, a título personal de quien lo suscribe.

Alegaciones del Departamento de Hacienda y Finanzas.

Memoria sucinta del procedimiento de elaboración.

Texto del anteproyecto con los cambios introducidos tras las alegaciones e informes recibidos.

Memoria económica del anteproyecto, suscrita por el Director de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración.

Escrito de observaciones realizadas al anteproyecto desde el Departamento de Salud, fechado el 22 de mayo de 2014.

Informe de la Autoridad Vasca de la Competencia en relación con el anteproyecto, fechado el 22 de mayo de 2014.

Informe de la Secretaría General de la Presidencia en relación con el anteproyecto, fechado el 9 de junio de 2014.

Informe de la Oficina de Control Económico, de 26 de junio de 2014.



Memoria complementaria sobre el procedimiento de 27 de junio de 2014.

Texto del anteproyecto con las modificaciones acogidas como consecuencia del trámite de consulta y del informe de Control Económico-Normativo.

3. Con fecha 9 de julio de 2014 se ha recibido como documentación complementaria el Dictamen del Consejo Económico y Social, fechado el 9 de julio de 2014.

CONSIDERACIONES

I INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

4. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (LCJAE), que incluye en su apartado a), dentro del ámbito de la función consultiva de la Comisión, los “anteproyectos de Ley cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos”.
5. Asimismo, el presente dictamen expresa la opinión que corresponde emitir a la Comisión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1, apartado I), de la LCJAE, sobre los “asuntos relativos a la composición, organización, competencia y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi”.

II DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

6. El anteproyecto de ley sometido a nuestra consideración tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Vasca en todas sus formas de personificación
7. Consta de una Exposición de Motivos, 128 artículos, agrupados en cinco títulos, además de dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y una disposición final.
8. La Exposición de Motivos comienza declarando abiertamente cuál es la opción legislativa que se pretende plasmar en el proyecto: intentar incluir todas las necesidades intrínsecamente conexas sobre la materia Administración pública.
9. No se trata, se dice, de codificar toda la regulación existente en un único texto, sino de disponer de una ley de cabecera que organice el conjunto de normas que disciplinan el quehacer de la Administración vasca, con el doble objetivo de reducir las disfunciones y contradicciones que genera la amplia legislación vigente en Euskadi, e instar al debate sobre la percepción de la ciudadanía respecto a la llamada “cosa pública”, su revalorización, contribuyendo a crear una nueva cultura administrativa basada en los



nuevos paradigmas que requieren los tiempos actuales, relacionados entre otros muchos aspectos con la eficacia y la eficiencia, la organización y la gobernanza, la transparencia y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

10. El título preliminar se titula “De la Administración Pública Vasca” y consta de cinco artículos distribuidos en dos capítulos.
11. El capítulo primero contiene las disposiciones generales. El artículo 1 se refiere al objeto de la ley, el artículo 2, a sus fines y el artículo 3, al ámbito de aplicación, en el que se incluye, siempre en la forma que en cada caso se disponga, a la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi, su sector público, los entes y empresas participadas y otras entidades de naturaleza pública que así lo disponga en su norma de creación.
12. El capítulo segundo se refiere a la organización institucional, distinguiendo la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en la que se integra la Administración general y la Administración institucional (artículo 4), y el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en el que se integran, además, las sociedades públicas y las fundaciones y consorcios del sector público (artículo 5).
13. El título II se titula “De la Administración general e institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi”. Consta, a su vez, de tres capítulos.
14. El capítulo primero se refiere a la estructura. Define la Administración general (artículo 6) y recoge la posibilidad de desarrollar su actividad territorialmente descentralizada, mediante órganos periféricos, y, dentro de sus competencias, a través de delegaciones de Euskadi en el exterior. Establece también los principios de organización y de funcionamiento (artículo 7). El artículo 8 regula los órganos superiores, altos cargos y órganos directivos. El artículo 9 se refiere a los departamentos de la Administración general, para cuya creación, modificación, agrupación y supresión se remite a lo dispuesto en la Ley de Gobierno. El artículo 10 se refiere a los decretos de estructura orgánica y funcional, y el artículo 11, a la Administración de Euskadi en el exterior, que podrá crearse cuando el desarrollo de competencias propias de la Administración general lo haga necesario. El artículo 12 se titula “Órganos colegiados” aunque, en realidad, se refiere sólo a órganos colegiados para el ejercicio de funciones consultivas o de participación. Destaca la obligación de redactar una memoria de gestión y rendir cuenta de ello en la plataforma Gobierno Abierto. El artículo 13 se refiere a la Administración independiente, cuando se creen órganos colegiados o entidades cuyas funciones requieran de independencia o de una especial autonomía respecto a la Administración general. El artículo 14 regula los “espacios estables de participación ciudadana y asociativa”, orientados a la deliberación o propuesta sobre las políticas públicas.



15. El capítulo segundo regula la organización y se divide, a su vez, en dos secciones. La sección primera se refiere a los elementos organizativos de la Administración, distinguiendo entre órganos administrativos (artículo 15) y unidades administrativas (artículo 16). La sección segunda se refiere a la competencia, regulando diferenciadamente los principios generales (artículo 17), la desconcentración de competencias (artículo 18), las instrucciones, circulares y órdenes de servicio (artículo 19), la delegación de competencias (artículo 20), la delegación de firma (artículo 21), la suplencia (artículo 22), la avocación (artículo 23), la encomienda de gestión intrasubjetiva (artículo 24) y los centros de gestión unificada, definidos como órganos administrativos que se pueden crear para la gestión unificada de aquellos procesos complejos en su tramitación o de gran incidencia económica o social (artículo 25).
16. El capítulo tercero se refiere a la colaboración y coordinación interadministrativa. Comienza por reconocer el deber de colaboración entre administraciones públicas y los principios de cooperación y lealtad institucional (artículo 26). Prevé la cooperación económica con carácter voluntario con los órganos forales y las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (artículo 27). Establece las condiciones para suscribir convenios de colaboración con el resto de administraciones públicas y, dentro de los convenios, define los protocolos generales (artículo 28). Contempla igualmente como instrumento de colaboración los planes de actuación conjunta, en el que los compromisos se reflejarán en un convenio (artículo 29), al igual que las delegaciones interadministrativas de funciones a las diputaciones forales y a las entidades locales (artículo 30), la delegación de funciones en entidades instrumentales del Sector Público Vasco o en corporaciones de derecho público (artículo 31) y la encomienda de gestión intersubjetiva entre administraciones públicas y entidades públicas (artículo 32).
17. El título II se titula “De la composición y coherencia del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi” y contiene la definición y tipología de entes que conforman la Administración institucional y el sector público, así como las relaciones de estos entes con la Administración general de la Comunidad Autónoma. Se distribuye en cuatro capítulos.
18. El capítulo primero se refiere a la clasificación y principios. El capítulo comienza estableciendo los entes que conforman el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (artículo 33). A continuación establece los principios generales de actuación como sujetos integrantes del sector público: de servicio de legalidad y de coherencia (artículo 34). Establece también los principios aplicables para la creación de nuevas entidades o para la participación en otras ya existentes: de prevalencia de la unidad de la personalidad jurídica de la Administración y de subsidiariedad (artículo 35).



19. El capítulo segundo se refiere al régimen jurídico y constitución de los diferentes entes que conforman el sector público. Se inicia regulando el procedimiento general para la constitución de entidades, en el que debe justificarse la necesidad, adecuación e idoneidad del nuevo ente (artículo 36). Posteriormente se recogen de forma diferenciada los entes que forman parte de la Administración institucional: organismos autónomos (artículo 37) y entes públicos de derecho privado (artículo 38), así como su constitución (artículo 39). Después se tratan de forma diferenciada los diferentes tipos de entes que conforman el sector público, a saber, sociedades de capital, fundaciones y consorcios del sector público (artículos 40, 42 y 44), contemplando de forma igualmente diferenciada las reglas para su constitución (artículos 41, 43 y 45).
20. El capítulo tercero se refiere a las circunstancias modificativas de la ordenación del conjunto del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Consta, a su vez, de dos secciones. La sección primera se dedica a la participación y financiación de entidades no integradas en el sector público y contempla, por un lado, la participación de las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma en otras entidades, de tal forma que pasen a integrar parte del mismo (artículo 46) y, por otro lado, la participación en entidades sin que esa participación determine su integración en el sector público (artículo 47). La sección segunda se refiere a la reestructuración y extinción de entidades. Establece las reglas generales a seguir en caso de reestructuración de entidades de igual o diferente naturaleza (artículo 48) y prevé la posibilidad de constituir una sociedad de capital íntegramente público con el objeto de concentrar en ella la gestión de las participaciones accionariales (artículo 49). Prevé también la extinción y pérdida de la condición de pertenencia al sector público. En la extinción regirá el principio de subrogación del departamento de adscripción (artículo 50).
21. El capítulo cuarto está dedicado a las relaciones de la Administración general con las entidades integradas en el sector público. Prevé la creación de un registro de entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi en el que, en sección diferenciada, también se inscribirán las participaciones en entidades que no determinen su integración en el sector público de la Comunidad Autónoma (artículo 51). Establece la adscripción de las entidades del sector público a un departamento de la Administración general y el sometimiento a las directrices del departamento de adscripción, del Gobierno Vasco y en materias como hacienda general y empleo público (artículo 52). Regula el régimen de actos y recursos contra éstos en los diversos entes de la Administración institucional y en el resto de entes del sector público cuando actúen en régimen de derecho administrativo (artículo 53). Se atribuya a los representantes de la Administración general el control de las entidades del sector público en las que participen en los órganos de gobierno, estableciendo como regla general la representación proporcional a la participación económica (artículo 54).



Finalmente, se remite al reglamento la determinación del sistema de administración ordinario de las sociedades públicas (artículo 55).

22. El título III del anteproyecto se titula “Del funcionamiento de la Administración Pública Vasca al servicio de la ciudadanía”. Consta de cuatro capítulos.
23. El capítulo primero contiene las disposiciones generales. Éstas se refieren a los principios de funcionamiento e interacción con la ciudadanía, estableciendo como principio rector el de servicio a la ciudadanía (artículo 56), y a los derechos y deberes de la ciudadanía en su relación con la Administración Pública Vasca (artículo 57).
24. El capítulo segundo se refiere a la planificación, gestión y evaluación de políticas públicas. Se divide a su vez en cinco secciones.
25. La sección primera regula la planificación, evaluación previa e información sobre la acción de Gobierno. Establece la obligación de aprobar en los ocho primeros meses de cada legislatura un Plan de Gobierno, distinguiendo asimismo entre planes estratégicos y actuaciones significativas (artículo 58). Regula la obligación de someter a evaluación previa de impacto los proyectos de ley, planes estratégicos y actuaciones significativas, además de las intervenciones públicas determinadas anualmente por el Gobierno (artículo 59). Define a efectos de la ley la evaluación previa de impacto y establece las principales pautas del procedimiento de evaluación (artículo 60), y prevé el seguimiento de la implementación del Plan de Gobierno (artículo 61).
26. La sección segunda regula los sistemas de gestión pública y su evaluación. Establece la generalización de los sistemas de gestión pública avanzada para impulsar la eficacia y la eficiencia de su organización (artículo 62), así como la evaluación de la gestión de las unidades organizativas para conocer el nivel de implementación de esos sistemas de gestión (artículo 63).
27. La sección tercera se refiere a la evaluación de resultados e impactos acumulados de las políticas públicas, definida como aquella que se efectúa con posterioridad a la ejecución de la política pública (artículo 64). Se llevarán a cabo evaluaciones de impactos acumulados para analizar periódica y sectorialmente la carga administrativa derivada del conjunto de políticas públicas en vigor, buscando la simplificación administrativa y reducción de cargas (artículo 65). Las entidades del sector público estarán sujetas a evaluación sobre el grado de cumplimiento de objetivos y fines que propiciaron su creación o participación, así como sobre la relación entre los recursos utilizados y logros conseguidos. La evaluación será compatible con los procedimientos de control de otros órganos (artículo 66). Se regula el procedimiento para la evaluación de las entidades del sector público (artículo 67) y se prevé también la evaluación de impactos de conjunto de normas (artículo 68).



28. La sección cuarta se refiere al fomento de la planificación, gestión y evaluación de políticas públicas. Se pretende fomentar en la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma una cultura de planificación, gestión y evaluación de las políticas públicas (artículo 69), así como la integración del conocimiento científico y experto en la evaluación de políticas públicas (artículo 70).
29. La sección quinta se refiere a la publicidad de la evaluación (artículo 71) y prevé la creación de un registro de evaluación de políticas públicas para cuya estructura y régimen de funcionamiento se remite al reglamento (artículo 72).
30. El capítulo tercero regula la Administración electrónica y la atención ciudadana. Se apuesta por los medios electrónicos, respetando los derechos de los ciudadanos, y se establecen los principios de la Administración Pública Vasca en éste campo (artículo 73). Se regulan también los derechos y deberes en materia de Administración electrónica (artículo 74), la simplificación de procedimientos administrativos mediante servicios y canales electrónicos para aportar datos o cumplir requisitos, siempre respetando los datos de carácter personal especialmente protegidos (artículo 75). Prevé determinados instrumentos de cooperación para el impulso de la Administración electrónica, como los convenios o el Consejo Asesor para la Administración Electrónica (artículo 76). Se fomenta la accesibilidad mediante terminales y sitios web de entidades públicas y privadas (artículo 77). Se define el concepto de interacción con la ciudadanía, que se soportará en un sistema multicanal (artículo 78).
31. El capítulo cuarto se refiere a las lenguas de la Administración Pública Vasca. Las dos lenguas oficiales serán lenguas de servicio, lenguas de relación y lenguas de trabajo en la Administración Pública Vasca (artículo 79). Recoge la obligación, a efectos de publicidad, de que toda disposición normativa o resolución oficial que emane de la Administración Pública Vasca sea redactada de forma bilingüe (artículo 80). Dedicar también dos artículos específicos a la lengua de los expedientes y a la de los registros públicos (artículo 81 y 82).
32. El título IV se titula “De la transparencia de la Administración Pública”. Está compuesto, a su vez, por cinco capítulos.
33. El capítulo primero se refiere a la transparencia de la Administración pública. Contempla la transparencia como principio de funcionamiento de la Administración, lo cual supone que la información facilitada sea de la más alta calidad. Define a los efectos de la ley los conceptos de transparencia e información pública (artículo 83). Se establecen los compromisos de la Administración Pública Vasca en este campo (artículo 84), así como los sujetos obligados a suministrar información en aplicación de este principio (artículo 85).



34. El capítulo segundo se refiere a la publicidad activa y apertura de datos. Se define la publicidad activa como un compromiso de la Administración (artículo 86), y se establecen las obligaciones en materia de publicidad activa (artículo 87), que comprende información institucional y organizativa (artículo 88), información sobre planificación y evaluación (artículo 89), información de relevancia jurídica (artículo 90), información sobre la actividad administrativa con incidencia económica (artículo 91), información sobre la actividad pública (artículo 92), información, económica, presupuestaria y patrimonial (artículo 93) e, información de interés general (artículo 94). Se prevé también la reutilización y apertura de datos con pleno respeto a las restricciones de privacidad, seguridad o propiedad (artículo 95).
35. El capítulo tercero se refiere al acceso a la información pública. En cuanto a los titulares del derecho de acceso, corresponde a toda persona mediante solicitud previa, que dispone de una serie de derechos que se le reconocen en la propia ley (artículo 96). El acceso a la información queda en manos del solicitante, salvo en determinadas circunstancias, y resulta gratuito, salvo que resulte necesario imponer una tasa por la obtención de copias o trasposición a formato diferente al original (artículo 97). Serán de aplicación los límites al derecho de acceso previstos en la legislación vigente, en especial, el derivado de la protección de datos de carácter personal (artículo 98). Se prevén también las excepciones al derecho de acceso, partiendo de que la denegación de acceso debe constituir la excepción (artículo 99). Se somete el tratamiento del derecho de acceso a la información a la normativa reguladora de la protección de datos de carácter personal (artículo 100) y se recoge el principio de acceso parcial, cuando la información solicitada contenga parcialmente información reservada que se considere no accesible (artículo 101). Se regula también el alcance temporal de las excepciones (artículo 102) y el acceso a expedientes administrativos con trámites concluidos (artículo 103).
36. El capítulo cuarto se refiere al ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Se regula la solicitud de acceso a la información y su contenido mínimo (artículo 104), la admisión de la solicitud e incidentes previos a la resolución (artículo 105), el plazo para resolver (artículo 106), la resolución (artículo 107) y el régimen de impugnaciones (artículo 108). Se prevé, finalmente, la adecuación de la estructura de las entidades integrantes de la Administración Pública Vasca a la satisfacción del derecho de acceso y a las necesidades de información de la ciudadanía (artículo 109).
37. El capítulo quinto se refiere a la Agencia Vasca de Transparencia-Gardena. Prevé su creación como organismo autónomo adscrito al departamento de Administración Pública y Justicia, con la caracterización de Administración independiente (artículo 110). Tiene como fin promover la transparencia, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (artículo 111). Se prevé su estructura básica y la composición de su



Consejo (artículo 112). Su presidente será nombrado por un periodo de cinco años no renovable (artículo 113). Se regulan sus funciones con carácter general y las de su presidente (artículo 114) y su régimen jurídico en los diferentes ámbitos de su actividad (artículo 115). Se prevé, finalmente, la forma de relación con el Parlamento Vasco, mediante la presentación anual de una memoria (artículo 116), y la adopción de criterios comunes en colaboración con la Agencia Vasca de Protección de Datos (artículo 117).

38. El título V se titula “De la participación ciudadana y los procesos participativos”.
39. Comienza declarando que la Administración Pública Vasca impulsará la participación y colaboración de la ciudadanía y de los grupos representativos de intereses en los asuntos públicos, estableciendo asimismo lo que supone el derecho de participación en los asuntos públicos a los efectos de esta ley (artículo 118). Delimita también la condición de personas interesadas a los efectos de procesos participativos (artículo 119). Dentro de los grupos representativos de intereses contempla y define a las entidades colectivas, los grupos de interés y los grupos de reflexión (artículo 120). Prevé la creación de un registro de grupos representativos de intereses y los efectos o consecuencias anudados a la inscripción en el registro (artículo 121). También contempla la realización de medidas de fomento de la participación mediante programas de sensibilización y formación (artículo 122). Entre los instrumentos de participación, se recogen especialmente las tecnologías de la comunicación en internet y de otros dispositivos de telecomunicaciones móviles, encuestas, los sondeos, foros de consulta, espacios de debate y consulta, paneles ciudadanos, jurados ciudadanos y cuantos instrumentos resulten adecuados (artículo 123). Para asegurar la efectividad de la participación se prevé una serie de garantías para personas y grupos (artículo 124). Se prevé también el derecho a participar en la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos (artículo 125) y se regulan, como fórmulas de participación, el derecho a promover iniciativas reglamentarias (artículo 126), el derecho a participar en la elaboración de disposiciones de carácter general, la planificación gubernamental y las actuaciones significativas (artículo 127), y la plataforma Gobierno abierto, donde la información pueda compartirse y ser reutilizada de forma libre y gratuita (artículo 128).
40. La disposición adicional primera prevé la aplicación de lo regulado en el título IV de la ley sobre el derecho de acceso a la información pública a las entidades locales de la Comunidad Autónoma y a su sector público. Para el resto del contenido del anteproyecto, la disposición adicional segunda establece su no aplicación a las administraciones forales y locales.
41. La disposición derogatoria deroga el título III y la disposición adicional única del Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco



(LPOHGPV) —aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre—, esta última incorporada por la Ley 6/2012, de 1 de marzo.

III ASPECTOS COMPETENCIALES.

A) En relación con el Estado:

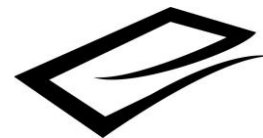
42. El anteproyecto tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Vasca. Es, por tanto, la Administración autonómica el hilo conductor que pretende dar coherencia a todo el proyecto, si bien no resulta difícil percibir que dentro del objetivo general cobra una importancia significativa, por lo que resulta de novedosa, la regulación del funcionamiento de la Administración en el marco de los principios de buena gobernanza.
43. Con carácter previo a examinar las normas que establecen con detalle la distribución competencial en la materia, conviene hacer una breve referencia, a los sólidos fundamentos que dispone el anteproyecto tanto en la Constitución (CE) como en el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV).
44. Desde la perspectiva más clásica, el artículo 103 CE establece que la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al derecho. Añade también que los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.
45. El artículo 105 CE, por su parte, se remite a la ley para regular la audiencia de los ciudadanos el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos y el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.
46. Desde otra perspectiva, relacionada con los más modernos principios de la nueva gobernanza, también el artículo 23.1 CE, al reconocer el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, proporciona un sólido fundamento a la iniciativa, sin que ello, tal y como se desarrollará en el análisis del título V, suponga que nos encontramos en el ámbito del derecho fundamental reconocido por este artículo. Al igual que el artículo 9.2 CE, al establecer el deber de los poderes públicos de promover las condiciones para facilitar su participación en la vida política, económica, cultural y social.
47. En el ámbito estatutario, el artículo 9.2 del EAPV recoge igualmente este último deber con respecto a los poderes públicos vascos. Como dijo la STC 25/1981, de 14 de julio,



este precepto estatutario no es una norma atributiva de competencia, es decir, una norma que habilite a los poderes públicos vascos para actuar en una determinada materia en la que carecerían de atribuciones de no existir aquélla. Pero, una vez identificada la competencia sustantiva, el precepto subraya la obligación que han de observar los poderes públicos autonómicos en el ejercicio de sus funciones.

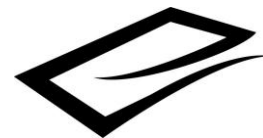
48. Desde un tercer punto de vista, debe asimismo apuntarse, dada la importancia que en el anteproyecto tiene lo relacionado con la transparencia y el acceso por parte de la ciudadanía a la información pública, la conexión de la materia con el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. Aunque en la actualidad el Tribunal Constitucional no reconoce el derecho de acceso a la información pública como integrado en el derecho a la libertad de información, no faltan voces dentro de la doctrina que conectan directamente el derecho de información, principalmente en su vertiente pasiva, con el derecho fundamental contemplado en el artículo 20.1.d) CE.
49. Pues bien, en este contexto, el anteproyecto sometido a dictamen se fundamenta en las competencias de los apartados 2, 6 y 24 del artículo 10 EAPV.
50. El apartado 2 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para afrontar la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del Estatuto. Dicho título autonómico tiene también pleno respaldo en la doctrina constitucional. Tal y como indicó la STC 50/1999 (FJ 3), la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica es algo inherente a la autonomía, que en tanto que competencia exclusiva tiene como único contenido “la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). Hemos declarado que «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, FJ 6º), establecer cuáles son «los órganos e instituciones» que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, FJ 2º), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas”.
51. Doctrina reiterada en SSTC 251/2006, de 25 de julio (RTC 2006, 251) y 137/2013 de 6 junio (RTC 2013\137). Conforme a esta última:

“en esta esfera, conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, y establecer cuáles son los órganos e instituciones que configuran las respectivas Administraciones, son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito. (SSTC 35/1982, de 14 de junio (RTC 1982, 35), FJ 2, 165/1986, de 18 de diciembre (RTC 1986, 165), FJ 6, y 50/1999, de 6 de abril (RTC



1999, 50), FJ 3)». Ciertamente, en la STC 251/2006 (RTC 2006, 251) admitimos también que el Estado «puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE (RCL 1978, 2836), principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas de modo que el establecimiento de normas básicas sobre la estructura o composición de estos órganos [colegiados], aunque pueda en determinados supuestos concretarse, sólo resultará legítima en su perspectiva constitucional cuando ello resulte imprescindible para garantizar la igualdad de trato de los ciudadanos en el segmento correspondiente de actividad administrativa, es decir, cuando dicha igualdad no quede garantizada, como será la regla habitual, mediante la sujeción de la actuación del órgano colegiado a las reglas jurídicas sustantivas de aplicación en dicho segmento de actividad» (FJ 10).

52. En línea concordante con lo anterior, el apartado 24 del artículo 10 EAPV también atribuye la competencia exclusiva en la materia sector público propio del País Vasco en cuanto no está afectado por otras normas de este Estatuto.
53. En torno a este título competencial, ya dijimos, en nuestro Dictamen (DCJA) 46/2012, que tiene como contenido más natural la regulación de las formas de personificación pública o privada que puede adoptar la Administración y el régimen aplicable a las mismas. Es, pues, el soporte más adecuado para la parte del anteproyecto que regula las fórmulas de personificación de la Administración y del sector público.
54. Se señaló también entonces cómo el concepto sector público se ha concebido para integrar el entramado institucional de cada una de las administraciones territoriales, en el que a la Administración matriz se suman los entes o sociedades que de ella dependen o a la que se encuentran vinculadas. Habitualmente se emplea con el designio de abarcar a la totalidad de la correspondiente Administración pública, partiendo de la premisa de que en la actualidad su configuración dista mucho de ser homogénea, al haber acudido a distintas fórmulas de personificación para el ejercicio de sus actividades, y con la finalidad de que esa amplia panoplia de entes instrumentales sigan sujetos a reglas de derecho público en determinadas materias (régimen jurídico financiero, contratación de bienes y servicios, selección, incompatibilidades y retribuciones del personal, etc.).
55. Recordamos también cómo el Tribunal Constitucional ha reconocido que “la instrumentalidad de los entes que se personifican o que funcionan de acuerdo con el Derecho Privado, remiten su titularidad final a una instancia administrativa inequívocamente pública, como público es también el ámbito interno de las relaciones que conexian dichos entes con la Administración de la que dependen, tratándose en definitiva de la utilización por la Administración



de técnicas ofrecidas por el Derecho Privado, como un medio práctico de ampliar su acción social y económica” (STC 14/1986, de 31 de enero).

56. Finalmente, advertimos que, aunque en el EAPV se califica de exclusiva, la competencia de la Comunidad Autónoma se encuentra, también en este caso, supeditada a la competencia básica estatal del artículo 149.1.18 CE (“bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”).
57. Esta doctrina se ha visto también reflejada en la STC 31/2010 (FJ 31) al señalar que: “El art. 71.6 EAC, impugnado por los recurrentes, remite a las Leyes la regulación de la organización de la Administración de la Generalitat, previendo como contenido en todo caso necesario de las Leyes las modalidades de descentralización funcional y las distintas formas de personificación pública y privada que puede adoptar la Administración de la Generalitat; las formas de organización y de gestión de los servicios públicos; y, en fin, la actuación de la Administración de la Generalitat bajo el régimen de Derecho privado, así como la participación del sector privado en la ejecución de las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos (...) el precepto establece una reserva de Ley autonómica en materia de organización de la Administración de la Generalitat, con el contenido necesario que en el mismo se determina, en cuyo ejercicio es obvio que la Comunidad Autónoma debe respetar las bases que el Estado dicte en materia de organización y funcionamiento de las Administraciones públicas al amparo de la competencia reservada en el art. 149.1.18 CE, cuya menor extensión o alcance ha declarado una reiterada doctrina constitucional cuando se trata de aspectos internos de las Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas (por todas, STC 50/1999, F 3)”.
58. En tercer lugar, el apartado 6 del artículo 10 EAPV otorga también amparo a la norma proyectada al atribuir a la Comunidad Autónoma la competencia en normas procesales y de procedimientos administrativos y económico-administrativos que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización del País Vasco.
59. Cuestión distinta es que al normar sobre dicha materia también haya de atender a los ámbitos de competencia estatal delimitada en el apartado 18ª del artículo 149.1 CE.
60. Desde esta perspectiva, resulta que el Estado tiene competencia en materia de “procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas”; atribución que, de acuerdo con una doctrina constitucional consolidada (entre otras, SSTC 227/1988, de 29 de noviembre; 98/2001, de 5 de abril; 16/2003, de 30 de enero), significa, en síntesis, que le corresponde establecer los principios o normas que definen la estructura general del iter procedimental para la realización de la actividad jurídica de la Administración y prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos; competencia estatal que convive con la que en forma adjetiva a las competencias sustantivas que para



regular los diferentes sectores materiales, actividades o servicios tiene la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) para establecer los cauces procedimentales para el ejercicio de tales competencias sustantivas.

61. En palabras del Tribunal Constitucional: “sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, que en la actualidad se encuentran en las leyes generales sobre la materia..., coexisten numerosas reglas especiales de procedimientos aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa rationae materiae. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración” (por todas, STC 101/2006, de 30 de marzo).
62. En definitiva, los títulos competenciales aludidos permiten un amplio margen a la hora de regular la organización y el funcionamiento de la Administración autonómica, si bien, al margen de otras competencias que pueden permitir al Estado incidir en su regulación, se ha de tener fundamentalmente en cuenta la competencia básica estatal del artículo 149.1.18 CE (“bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”).

B) En relación con los territorios históricos y las entidades locales:

63. El ámbito de aplicación previsto en el anteproyecto sólo alcanza, de inicio, a la Administración de la Comunidad Autónoma y a sus entes instrumentales o participados, dejando expresamente fuera del ámbito de aplicación a las administraciones forales y locales, así como a sus entes instrumentales o dependientes, si bien se prevé, con respecto al sector local, la aplicación del título IV referido a la transparencia.
64. La Comisión ha defendido que, 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 identificable de sus régimen foral tradicional, encuentre adecuado soporte en preceptos constitucionales y tenga carácter principal. También se ha dicho 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 (DCJA 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.



65. Esta concepción encaja en gran parte con el contenido del anteproyecto, lo que admitiría, a juicio de esta Comisión, extender la aplicación parcial del anteproyecto también a las administraciones forales, tal y como se ha reclamado por algunos de los participantes en el procedimiento de elaboración. Ello permitiría, quizás, trasladar una visión más general y coherente de los poderes públicos vascos, y del conjunto de las administraciones vascas.
66. No obstante, el anteproyecto ha optado por una opción legislativa igualmente válida desde el punto de vista jurídico, al excluir de forma expresa su aplicación a las administraciones forales —salvo en lo que corresponde a la Agencia Gardena, cuya actuación en el marco de éstas se plantea únicamente de forma subsidiaria—, asumiendo que corresponde a aquéllas, en el ámbito de sus competencias, establecer sus propias normas de organización, régimen y funcionamiento, lo que nos exime de examinar en este caso el contorno específico en el que el Parlamento, apoyado en los artículos 10.2 EAPV, podría entrar a regular cuestiones relacionadas con la organización y el funcionamiento de las administraciones forales.
67. En cuanto a las entidades locales, la opción legislativa adoptada es la de extender únicamente en ese ámbito la aplicación lo establecido sobre el acceso a la información pública en su título IV (capítulos cuarto y quinto); opción que esta Comisión considera coherente, teniendo en cuenta que se encuentra en fase de elaboración un anteproyecto de Ley municipal, en el que, por un lado, se desarrollan aquellos aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de las entidades que conforman la Administración local y, por otro lado, se establecen las obligaciones que corresponden en este ámbito en materia de transparencia.

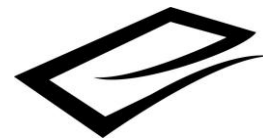
IV MARCO NORMATIVO

68. Tal y como hemos advertido en el anterior análisis competencial, los títulos competenciales con los que cuenta la Comunidad Autónoma para aprobar la iniciativa se encuentran condicionados principalmente por la competencia atribuida al Estado en el artículo 149.1.18 CE.
69. El Estado ha establecido fundamentalmente la normativa básica a que debe sujetarse la organización y los procedimientos de las administraciones públicas en la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC). Esta ley se refiere, en lo que aquí interesa, a los órganos administrativos, a la actividad de la Administración y a sus relaciones, al régimen de los actos administrativos, al procedimiento y a los recursos administrativos. Establece con carácter general, en cuanto a la creación de órganos administrativos, que corresponde a cada Administración pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos



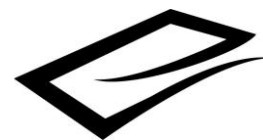
administrativos propios derivadas de las especialidades de su organización (art. 11.1), sometiendo dicha creación a determinados requisitos. Resulta conveniente resaltar, teniendo en cuenta el contenido del anteproyecto, lo dispuesto en los artículos 35 — derechos de los ciudadanos— y 37 de esta ley. En este último se regula el derecho de acceso a los archivos y registros de la Administración, en desarrollo específico de lo dispuesto en el artículo 105.b) CE.

70. El establecimiento de lo básico en la materia “régimen jurídico de las administraciones públicas” por parte del Estado no se limita a lo dispuesto en la LRJPAC. Aludiendo a este mismo título competencial se aprobó por el Estado la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAESP), que consagra la relación con las administraciones públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para tales administraciones.
71. En el ámbito de la transparencia y la buena administración, existen normas en el ámbito de la Unión Europea que han ido abriendo camino al derecho interno. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a una buena administración (artículos 41) y el de acceder a los documentos de las instituciones (artículo 42). El acceso a la información en poder de las instituciones y agencias comunitarias, se regula de manera específica en el Reglamento 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (actualmente en proceso de reforma).
72. Resulta igualmente reseñable el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, aprobado en 2009. Este convenio establece las normas mínimas inspiradas en las experiencias y prácticas de los Estados miembros del Consejo de Europa, positivizando los principios enunciados en la Recomendación Rec (2002)2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el acceso a los documentos públicos.
73. La Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reutilización de la información del sector público, ha sido incorporada al derecho interno mediante la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Esta directiva se adoptó con la finalidad de explotar el potencial de información del sector público y superar las barreras de un mercado europeo fragmentado, estableciendo unos criterios homogéneos, asentados en condiciones equitativas, proporcionadas y no discriminatorias para el tratamiento de la información susceptible de ser reutilizada por personas físicas o jurídicas,
74. Volviendo al marco básico interno, recientemente ha sido aprobada la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno



(LTBG), dictada en su mayor parte con carácter básico, aludiendo a los títulos del artículo 149.1.1, 13 y 18 CE. Esta ley pretende incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, reconoce y garantiza el acceso a la información y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos. Desde el punto de vista subjetivo, su ámbito de aplicación desborda el ámbito de las administraciones públicas y sus entes instrumentales o dependientes, llegando incluso a establecer obligaciones a partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, así como a entidades privadas receptoras de subvenciones.

75. Desde un punto de vista más específico, pero también en el desarrollo legal establecido en el marco del artículo 149.1.18, deben tenerse en cuenta las obligaciones que se establecen en materia de publicidad activa, tanto en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público (LCSP), como en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (LS). En el primer caso, además de la clásica publicidad en los diversos boletines oficiales, cabe destacar la obligación para los entes sujetos a la ley de crear un perfil del contratante donde deben ser publicados diversos datos relacionados con los contratos. En el segundo caso, el artículo 18 de la ley se refiere de modo determinado a la publicidad de las subvenciones concedidas.
76. Desde una perspectiva sectorial debe tenerse en cuenta la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Mediante esta ley se desarrollan determinados derechos y obligaciones reconocidos en el Convenio sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998; y se adapta el ordenamiento jurídico vigente a las disposiciones contenidas en la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información ambiental, y en la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo. incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.
77. Mención específica merece una la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD). Esta ley orgánica, dictada en desarrollo del derecho fundamental reconocido en el artículo 18.4 CE, constituye el marco de referencia fundamental a la hora de establecer los límites de acceso a la información cuando ésta pueda afectar a los datos de carácter personal que son objeto de su protección.



78. Cabe igualmente mencionar la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, cuyo artículo 5 —dictado con carácter básico amparado en el artículo 149.1.18 CE— regula los instrumentos de las administraciones públicas para la mejora de la regulación, estableciendo que, para contribuir al objetivo de mejora de la calidad regulatoria y a la aplicación de los principios de sostenibilidad y buena regulación, las administraciones públicas:

Impulsarán los instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas para garantizar que se tengan en cuenta los efectos de todo tipo que éstas produzcan, con el objetivo de no generar a los ciudadanos y empresas costes innecesarios o desproporcionados, en relación al objetivo de interés general que se pretenda alcanzar.

Prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos, justificando, entre otros, los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas, fomentando la participación de los interesados en las iniciativas normativas, con el objetivo de mejorar la calidad de la norma. Para ello, pondrán a disposición de los interesados todos los canales de comunicación necesarios, especialmente a través de medios telemáticos, y asimismo aportarán la información adecuada para la mejor comprensión y valoración de los efectos esperados de las iniciativas normativas.

Promoverán el desarrollo de procedimientos de evaluación *a posteriori* de su actuación normativa, disponiendo el establecimiento de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación.

79. Para completar el marco en el que se desenvuelve las sociedades públicas se ha de tener también en cuenta lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de sociedades de capital.
80. Aunque su influencia sobre el anteproyecto resulta más remota, la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado —entre cuyas habilitaciones competenciales se cita el artículo 149.1.18 CE—, también pretende incidir en la organización de la Administración de las comunidades autónomas cuando éstas actúan en el exterior. Su artículo 11 —recurrido ante el Tribunal Constitucional por nuestra Comunidad Autónoma— se refiere a las comunidades autónomas y entidades que integran la Administración local. Su artículo 12, a las oficinas de las comunidades y ciudades autónomas en el exterior, y el artículo 13, a los organismos públicos, las sociedades estatales, fundaciones y entidades consorciadas.



81. En el ámbito interno de la Comunidad Autónoma, existe un marco normativo al cual el anteproyecto, dado su rango, no debe someterse, pero sí tener en cuenta para que su incorporación al ordenamiento jurídico autonómico resulte armoniosa. Sin ánimo exhaustivo, cabe mencionar las siguientes:

Dada la especial función que cumple en la estructuración institucional de la Comunidad Autónoma, hemos de citar la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH). Sus artículos 12 y 13 establecen normas específicas sobre la delegación de competencias y la gestación y prestación de servicios entre las instituciones comunes y los territorios históricos.

La Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno (LG), a la que el propio anteproyecto remite en varios artículos. El título III de esta ley regula las figuras de los vicepresidentes, consejeros y altos cargos de la Administración del País Vasco. El título IV, la delegación de funciones, y el título VII, dedicado a las normas generales, establece, entre otras cuestiones, la definición y los principios básicos de la Administración de la Comunidad Autónoma, y diversos preceptos sobre la potestad reglamentaria y las resoluciones administrativas.

El Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco (LPOHGVPV). Esta norma contiene en la actualidad, en su título III, las normas que organizan institucionalmente la Administración de la Comunidad Autónoma y el resto de su sector público. También establece el régimen de subvenciones y ayudas en la Comunidad Autónoma.

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 (LFDCP).

El Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del texto refundido de la Ley de patrimonio de Euskadi (LPE), cuyo título VII está dedicado al patrimonio empresarial.

La Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera (LNUE), cuyo título II se refiere a las actuaciones de los poderes públicos y, dentro del mismo, su capítulo primero está dedicado al uso del euskera en la Administración pública dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.



La Ley 12/1994, de 17 de junio, de fundaciones del País Vasco (LFPV), en cuya disposición adicional cuarta se establece el régimen de las fundaciones constituidas por personas jurídicas públicas.

82. Para finalizar, cabe recordar que el marco jurídico general del desarrollo del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a relacionarse con la Administración pública de la CAPV mediante medios electrónicos se encuentra desarrollado actualmente en la Comunidad Autónoma mediante el Decreto 21/2012, de 21 de febrero, de Administración electrónica.

V PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

83. La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG), incluye en su ámbito de aplicación las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley. Ello no obstante, esta Comisión viene reiterando que al valorar el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley no puede desconocerse la peculiar naturaleza del producto al que conduce la tramitación.
84. En los anteproyectos de ley, la LPEDG persigue orientar la actividad del Gobierno en la fase previa a la iniciación del procedimiento legislativo *stricto sensu*, y opta por seguir en la redacción de los proyectos de ley la misma metodología que emplea para elaborar todas las disposiciones generales. Como señala su Exposición de Motivos, “De ese modo, se contribuye muy positivamente a 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”.
85. Es en sede parlamentaria donde se desenvuelve con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución (CE) o el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) o, en algunos casos, las leyes orgánicas, imponen condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que el Parlamento pueda pronunciarse sobre ellos: cuando menos, la memoria general, anejo de financiación e informe de control económico en aquellos proyectos que comportan un gravamen al presupuesto, el dictamen de este órgano consultivo y los informes que, con arreglo a la legislación, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara).
86. La diferencia con las iniciativas reglamentarias, en lo que ahora importa, introduce en el examen del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley por esta Comisión una obligada flexibilidad y un objeto o finalidad que se traduce en contribuir al acierto de la regulación proyectada, aportando la colaboración para que la norma

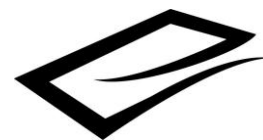


alcance los objetivos propuestos, contenga una regulación adecuada a la realidad que se pretende regular y, sobre la que se pretende incidir.

87. Con el examen del procedimiento seguido hasta obtener el texto normativo proyectado la Comisión busca, en síntesis, acreditar que la futura norma cuenta con un fundamento objetivo, que su contenido es racional —fruto de una decisión meditada y razonable, acorde con las pautas axiológicas que informan nuestro ordenamiento—; que se ha elaborado tras conocer la opinión de los sectores y administraciones afectados por aquélla y el parecer de los órganos llamados por la normativa vigente a pronunciarse; y que se ha valorado y sopesado la incidencia económica que pueda tener, tanto en las cuentas públicas como en las de sus destinatarios.
88. Según las pautas de la LPEDG, en el análisis —material y esencialmente finalista— del procedimiento, cabe distinguir: (i) una fase inicial, que se desenvuelve en el seno del órgano promotor de la iniciativa y cuyo principal objetivo es fijar el texto inicial, exteriorizar las razones que lo sustentan y elaborar la documentación que en cada caso resulte necesaria para la realización de los sucesivos trámites ; (ii) una fase de apertura del procedimiento a los sectores y Administraciones potencialmente afectadas por aquella; (iii) una fase de informes —preceptivos y facultativos—; y (iv) una fase final, en la que el órgano impulsor, tras evaluar el entero iter procedimental, establece el texto definitivo y elabora los documentos finales —memoria justificativa y económica—.
89. En el proyecto sometido a la consideración de la Comisión, dicha fase inicial comienza con la **Orden de inicio** dictada el 2 de diciembre de 2013 por el Consejero de Administración Pública y Justicia, titular de la competencia que establece el artículo 26.8 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno para “proponer para su aprobación por el Gobierno Proyectos de Ley en materias propias de su competencia”.
90. Conforme al sentido y finalidad de dicho trámite en la LPEDG, la Orden de inicio que acompaña al anteproyecto, explica las necesidades detectadas y las alternativas barajadas, optando por el dictado de una norma “que incluya todas las necesidades de regulación intrínsecamente conexas”. Esboza, a continuación, el objeto y finalidad de la futura norma, ceñidos a reunir en un único texto normativo la definición del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, los principios y reglas aplicables a su organización y funcionamiento, adoptando como eje de dicha regulación los postulados del “nuevo modelo de Gobernanza”, que abogan por reorientar las relaciones del Gobierno con la sociedad civil profundizando en la participación social, el derecho y la obligación de una actuación administrativa transparente y el acceso a la información pública con ponderación de los intereses y derechos en juego, con una expresa mención a la iniciativa legislativa popular.



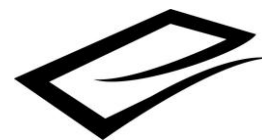
91. Figura, a continuación, un informe, de 18 de marzo de 2014, de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración del Departamento proponente, rubricado “Reducción de cargas administrativas del proyecto de Ley de Administración Pública Vasca”. Según se indica, ese informe se ha elaborado a partir de un concepto de carga administrativa que se refiere a “aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y la ciudadanía para cumplir obligaciones normativas”.
92. La valoración que realiza ese informe del texto proyectado (cuyo concreto tenor en esa fase de tramitación no permite identificar el expediente) es muy positiva, especialmente respecto de aquellos contenidos destinados a positivizar los principios de anticipación, simplicidad y comprensibilidad, el de innovación en los procedimientos mediante el uso de las nuevas tecnologías; el derecho de la ciudadanía al trato imparcial y equitativo de sus asuntos, a la simplicidad de los procedimientos y a no presentar documentos en poder de las administraciones; así como los referidos a las evaluaciones previas, en especial, de Planes y Disposiciones de Carácter General, o del impacto normativo; a la simplificación administrativa y la reducción de cargas; a la simplificación de procedimientos mediante servicios y canales electrónicos; y a la regulación del sistema multicanal de interacción con la ciudadanía.
93. Por su importancia para comprender las grandes líneas de la regulación proyectada en su inicial redacción y las razones que sustentan las opciones y contenidos del texto que los redactores consideran más relevantes, interesa detenernos en la **Memoria técnica justificativa** del proyecto, fechada el 25 de marzo del año en curso.
94. Allí se afirma que el texto plasma la alternativa regulatoria indicada en la Orden de inicio, consistente en confeccionar un único texto para “incluir en la regulación todas las necesidades intrínsecamente conexas sobre la materia objeto de consideración —en genérico la Administración pública— y así poder ofrecer un texto de referencia”. Continúa señalando que “no se trata de codificar toda la regulación existente (...) se trata de una opción sistemática que plantea redactar una ley cabecera que organice el conjunto de normas que disciplinan el quehacer de la Administración vasca”. Los objetivos se concretan en dos “primero, reducir las disfunciones y contradicciones que genera la amplia legislación vigente sobre la misma temática y segundo, instar el debate resolutivo en Euskadi sobre la percepción de la ciudadanía respecto de la llamada cosa pública, su revalorización contribuyendo a crear, en definitiva, una nueva cultura administrativa basada en los nuevos paradigmas que requieren los tiempos actuales, relacionados entre otros muchos aspectos con la eficacia y la eficiencia, la organización y la gobernanza, la transparencia y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos”.
95. A continuación la Memoria acomete la descripción de los títulos en que se articula el proyecto exponiendo lo que en cada uno resulta más destacable junto a los motivos que fundan su contenido.



96. El título preliminar —se dice— viene a reflejar el doble objeto de la norma: la organización y el funcionamiento. Fija el ámbito de aplicación, circunscrito a la Comunidad Autónoma de Euskadi y a sus entes vinculados o dependientes. Aborda la tipología de las entidades institucionales, siguiendo el “estándar tradicional de tipos” porque se considera que cada uno resulta apropiado para un tipo de actividad; no obstante se remarca que “la elección por una u otra figura se ha de motivar concienzudamente”.
97. En este punto, la memoria exterioriza las razones que han llevado a ceñir el ámbito subjetivo de aplicación a las instituciones comunes. Por la importancia de tal cuestión conviene detenerse en los motivos expuestos. Se declara en primer término, “...la intención premeditada de no aplicación de esta ley a otros niveles institucionales distintos....a pesar de que el título competencial que comprende el artículo 10.2 EAPV en relación con las instituciones de autogobierno vasco, pudiera interpretarse que va más allá de lo tratado”. Con esa elección —continúa la memoria— “se trata de no confundirnos con el objeto que han de abordar o tienen sobradamente abordado el propio Estatuto de Autonomía u otras leyes singulares de nuestro ordenamiento, caso de la llamada Ley de Territorios Históricos y de la Ley Municipal. Incluso trataremos de evitar conexiones que puedan tener riesgos competenciales caso del ámbito singular y privativo al que llama el artículo 37. 3 EAPV en relación con la organización, régimen y funcionamiento del entramado político en sus respectivos Territorios Históricos”. Tales premisas conllevan que el proyecto se decante por no señalar “...a los demás niveles institucionales desarrollos de los principios de organización y funcionamiento que tiene el ordenamiento ya definidos en la legislación estatal básica”. El proyecto “persigue buscar soluciones para una Administración pública concreta” y descarta “crear...un espacio artificial de principios o normas generales para todas las Administraciones Públicas Vascas sobre lo que deben dar de sí los novedosos requerimientos que exigen los principios de transparencia y de la participación ciudadana”. Se considera, en fin, más apropiado que “cada nivel político e institucional trabaje y refleje en sus normas institucionales u organizativas propias su compromiso”.
98. El **título I** adopta como criterio rector “evitar rupturas traumáticas” al establecer la estructura, la organización y el ejercicio de las funciones y potestades ínsitas en las competencias de la Administración autonómica. En la redacción de esta parte del proyecto, la memoria indica que se “reproducen elementos estructurales que pueden resultar tópicos para la Administración pública vasca”, pero “cuya relevancia operativa y jurídica hacen recomendable su inclusión”. En la memoria se alerta expresamente del riesgo de petrificación que supone el rango de ley —en especial tratándose de materia organizativa—. En concreto, se deja constancia del riesgo (y su efecto negativo) de “quitarle al gobierno y al nivel reglamentario una decisión que debe serle propia por el carácter coyuntural, dinámico o técnico que comporta”. Explicita la memoria que “se pueden provocar grandes desastres si no se cuida esa óptica, más allá del mero oportunismo político”.



99. En cuanto al contenido de ese título, la memoria observa que la regulación incorpora “tres grandes figuras pertenecientes al nivel más teórico de los principios”. Entre esos principios se encuentran: los principios clásicos de la organización pública (jerarquía, desconcentración funcional, economía, simplicidad, claridad y subsidiariedad); los principios de actuación o funcionamiento (legalidad, objetividad, transparencia, publicidad, eficacia y eficiencia), dirigidos a disciplinar el actuar administrativo más que la organización; y, por último, un tercer nivel de criterios de organización “reflejados con cierta visión innovadora: visión única del servicio público, anticipación, aplanamiento de estructuras, integralidad de los servicios, estilos de dirección participativa, transparencia, organización en red, etc.”, que no son mandatos directos, sino “un compromiso por construir la organización con cierta tendencia”.
100. Se apunta que la iniciativa, en cambio, descarta incluir contenidos relativos a la cuantía y presencia de los diversos niveles jerárquicos —se limita a plasmar un concepto homogéneo de directivo— y deja intactas el resto de figuras (tales como los subdirectores, delegados territoriales, los delegados de Euskadi en el exterior o el personal eventual). Y que, asimismo, se descarta descender al nivel de los servicios cuya clasificación no se ve factible, como tampoco lo es la de las unidades administrativas. Recapitula que el anteproyecto se detiene en la figura tradicional de los departamentos, en los órganos colegiados, la Administración consultiva, la Administración independiente, y que introduce una figura novedosa que denomina “espacios estables de participación”. Otro de los contenidos del texto es el referido a la reproducción de “las disposiciones básicas sobre las técnicas traslativas de la competencia”.
101. El **título II** se ocupa de la materia “Sector Público”, a partir —según remarca la memoria— del objetivo —perseguido por este y anteriores Gobiernos, y más acuciante por la grave crisis económica— de reordenar, clarificar y, en su caso, permitir el redimensionamiento del conjunto de entes públicos y privados vinculados a la administración. Esta ordenación —apunta la memoria— se realiza mediante la determinación de unos “principios generales de actuación como sujetos integrantes del sector público” y unos “principios aplicables para la creación de nuevas entidades o participación en otras ya existentes”. Tales principios buscan asegurar la obligada reflexión que debe preceder a la decisión de crear una entidad del sector público y a la propia elección de la figura más adecuada al caso, dentro de la tipología existente. La parte más novedosa —al decir de la Memoria— es la regulación de la integración de entes existentes en el sector público de manera sobrevenida y los procesos de reestructuración, bajo la premisa de la obligada revisión periódica de la eficacia y eficiencia del sector público, para lo que se establecen criterios de evaluación. Considera destacable la creación del Registro de Entidades del Sector Público, de carácter público y naturaleza informativa, en el que deberán figurar preceptivamente inscritas “las principales vicisitudes de la vida de las entidades”. Se introduce también la regulación de algunas cuestiones sobre el



régimen de personal y, aunque se reconoce expresamente que es un contenido más propio de otras leyes (fusión pública o empleo público), se considera conveniente no esperar al dictado de dichas normas e incorporar ya al ordenamiento autonómico la regulación proyectada en una norma de rango legal.

102. En el **título III** se aborda el funcionamiento de la Administración al servicio de la ciudadanía. Se ha optado por separar este contenido del agrupado en los Títulos IV y V para dotar a “...la transparencia y la participación, una entidad y visibilidad acorde a la intensa demanda social que se puede fácilmente apreciar detrás de cada uno de estos dos principios esenciales a una buena gobernanza”, a la par que permite una “distribución equilibrada en cuanto a la extensión de los diferente títulos y es coherente con la estructura seguida en el resto del texto”. La regulación parte “...del núcleo duro y más central, la administración general, pasando después por el sector público que la circunda para abordar después el funcionamiento de la administración, siempre en su vocación de relación con los ciudadanos y grupos, con personas ajenas a la Administración. en los asuntos de ésta, en tanto que cuestiones públicas”.
103. El título señalado comienza con la enunciación de los principios generales que deben guiar el funcionamiento de la Administración (concretando los avanzados en el título I) y los principales derechos y deberes de los ciudadanos respecto de la Administración, haciendo propia la definición del artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea —el derecho a la “buena administración”—.
104. Al servicio de ese derecho, se disciplinan a continuación dos ámbitos que, “sin dejar de ser de orden interno, tienen una clara proyección de cara a la Administración de servicio a la ciudadanía”. Por un lado, la planificación y evaluación de las políticas públicas y la administración electrónica, por otro. Considera a las anteriores el “pilar interno de los tres que conforman el triángulo mágico de la buena gobernanza (los otros dos serían la transparencia y la participación)”. La evaluación se afirma “es necesaria para dar sentido a la transparencia y la participación y su efectividad y utilidad es subrayada y reforzada por un adecuado desarrollo de esos mismo principios de transparencia y participación”.
105. Se incorporan al texto nuevos procedimientos evaluativos. Se incluyen criterios para la evaluación *ex ante*, en torno a la figura del Plan de Gobierno, eje de la planificación de la actividad gubernativa, que luego se concreta en otras figuras menores. Se introduce la “evaluación previa de impacto basada en el modelo de análisis de impacto de las instituciones comunitarias”. Una segunda fase evaluadora se centra en la ejecución y el control de eficacia y eficiencia. Y, una tercera, se refiere a la evaluación *ex post*, que analiza los resultados de las diferentes políticas públicas (en general o por sectores).
106. La materia “Administración Electrónica” persigue fundamentalmente otorgar un engarce legal a la actividad reglamentaria —ciertamente amplia— que en dicho ámbito ha desarrollado la Comunidad Autónoma.



107. En el **título IV** se aborda la transparencia. La memoria recuerda que se ha tomado como premisa la legislación básica —Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno—. Las cuestiones generales abren el citado título, con concreción de los compromisos —también generales— que asume la administración, y la delimitación del ámbito subjetivo de aplicación que comprende a la administración y a aquellos agentes que reciben una financiación pública importante o ejercen por delegación potestades públicas. Esta extensión se adopta porque la acción de tales agentes afecta también a la de la Administración con la que interactúa de forma constante y estrecha y “responde también a la ‘intuición’ ciudadana... de que el principio de transparencia se extienda también a aquellas instancias cuyas fronteras con la Administración se perciben, muchas veces, de manera difusa o, quizá excesivamente permeable”.
108. Se contempla asimismo la publicidad activa, de la que la memoria destaca el contenido referido a “la apertura y reutilización de datos (open data) materia no recogida en la legislación básica y en la que Euskadi es líder a nivel estatal”, sin perjuicio del camino que queda hasta los modelos de referencia (Reino Unido o Estados Unidos). El derecho de acceso a la información pública y el procedimiento para ejercerlo se regulan a fin de adelantarse a la entrada en vigor de la legislación básica (incluido el régimen de impugnaciones allí establecido). En aplicación de uno de los principios presente en el texto, se evita crear un órgano nuevo y se atribuye a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi la tarea de resolver las impugnaciones, con informe de la Agencia Vasca de Protección de Datos si se estimase afectado el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. La competencia atribuida puede extenderse también a la Administración local —está será una de las opciones que serán sustancialmente modificadas a lo largo del procedimiento y que no figuran en el texto final—.
109. El **título V** aborda la participación ciudadana y los procesos participativos con una perspectiva “flexible y adaptable”. Señala la memoria que se ha optado por establecer las garantías y condiciones básicas para cualquier proceso participativo y huye del listado cerrado, por entender que se trata de un ámbito en el que existe gran variedad y riqueza de figuras participativas, que puede aumentar en el futuro. Resulta una novedad del texto la “pionera introducción de la figura del derecho a promover iniciativas reglamentarias ciudadanas... siguiendo el esquema y aprovechando las garantías ya previstas en la Ley 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa legislativa ciudadana”. Avalan ese contenido su carácter de complemento de la iniciativa legislativa popular así como su contribución a evitar el uso de la iniciativa legislativa para temas en los que resulta inadecuada (por ser materia de reglamento, por dotar a aquella de un contenido excesivamente reglamentista con el riesgo de congelar en rango legal contenido impropios de este). Se contempla también al servicio de la participación ciudadana la creación de una “Plataforma de Gobierno Abierto”.



110. Siguiendo con el análisis del procedimiento, aunque figuran en el expediente realizados en un momento posterior, es lo cierto que conceptualmente integran también la fase inicial del procedimiento (en tanto se trata de las reflexiones que corresponde realizar y exteriorizar al órgano promotor) la evaluación de la incidencia económica —recogida en la Memoria económica— cuyo examen por razones sistemáticas posponemos para abordarlo junto con el informe de la Oficina de control, y el informe de impacto en función del género elaborado el 11 de abril de 2014, en cumplimiento de los artículos 18 a 20 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, como medida para promover la igualdad, también a la hora de dictar normas.
111. El Consejero de Administración Pública y Justicia dicta el 27 de marzo de 2014 la **Orden de aprobación previa** del anteproyecto, que resume los fines y objetivos del mismo, su estructura y los trámites de instrucción requeridos en el procedimiento de elaboración.
112. A partir de este momento se inicia la que hemos denominado fase de apertura del procedimiento, en la que el texto proyectado se somete a la consideración de los sectores, las administraciones y los particulares, a fin de recabar su opinión sobre el contenido regulatorio proyectado. Asimismo, se comienza a recabar los informes preceptivos.
113. El **informe jurídico** elaborado por la Dirección de Servicios del Departamento promotor de la iniciativa (16 de abril de 2014), en los términos contemplados en el artículo 7.3 LPEDG, tras abordar el encaje competencial de la futura norma, el rango previsto, la competencia formal y la competencia material, acomete el examen del contenido propuesto. En cuanto al objeto del anteproyecto, muestra su disconformidad con la opción de un único texto normativo y razona la conveniencia de aprobar un texto sobre el Sector Público Vasco, con arreglo a la definición que trae del Acuerdo del Consejo de Gobierno del 25 de junio de 2013 que aprueba el Calendario Legislativo. Su opinión sobre este aspecto descansa también en la práctica seguida hasta ahora, así como en las diferencias que cabe apreciar entre las distintas materias abordadas (la organización del sector público es una cuestión que cabe presumir “bastante estática”, mientras que la materia “buena gobernanza” es un concepto eminentemente dinámico que requiere una constante adaptación a los tiempos).
114. Al examinar el articulado, el informe hace especial hincapié en la necesidad de cuidar el cumplimiento del principio de seguridad jurídica para lo que sugiere la revisión del empleo de distintos términos jurídicos para denominar una misma realidad, contempla asimismo sugerencias de técnica normativa, advierte de la existencia de mensajes normativos que se repiten en preceptos distintos, disfunciones entre los títulos de algunos artículos y sus contenidos, ubicaciones de contenidos que se revelan asistemáticas. Al analizar la parte del proyecto destinada a la materia planificación,



evaluación y participación ciudadana insiste en la necesidad de acoger redacciones claras y simples (en recta aplicación de los principios que el propio proyecto establece) y limitar a lo imprescindible el uso de conceptos jurídico indeterminados. Sugiere que se reflexione sobre la posible derogación de la Ley 8/1996, de 26 de junio, de iniciativa legislativa popular para traer su contenido a este proyecto y abordar su regulación junto a la iniciativa reglamentaria popular. Por último, extiende la exigencia de claridad en la identificación de las normas derogadas por el anteproyecto.

115. De acuerdo con el artículo 8 LPEDG, se realiza la audiencia y se somete el anteproyecto a información pública, al estimar que así lo aconseja la naturaleza de la disposición proyectada, mediante Resolución de 31 de marzo de 2014 del Director de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, poniendo a disposición de la ciudadanía el contenido de la regulación proyectada en las dependencias de esa Dirección y en el tablón de anuncios de la sede electrónica del Gobierno Vasco en *Euskadi. Net*. Esa resolución se publicó en el Boletín Oficial del País Vasco número 66, de 4 de abril de 2014.
116. Durante este trámite, sin embargo, sólo constan tres aportaciones —realizadas en *Irekia*— sobre la participación (artículos 112, 115 y 116 del texto sometido a información pública); lo que revela la necesidad de ahondar en la búsqueda de nuevas vías de participación que permitan a las administraciones conocer la opinión de las personas destinatarias o afectadas por las iniciativas normativas en tramitación, ya que las que pueden denominarse “tradicionales” —como la información pública— no consiguen alcanzar la finalidad perseguida; al tiempo que avala la conveniencia del dictado de la norma.
117. Asimismo, se ha dado la oportunidad de pronunciarse respecto al anteproyecto al Consejo de Relaciones Laborales, al Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, al Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo, al Consejo Escolar de Euskadi, al Consejo Vasco de Universidades, al Consejo Vasco de Formación Profesional, al Consejo Vasco para la Inclusión Social, al Pleno del Consejo Vasco de Familia, al Consejo Vasco del Voluntariado, al Consejo Vasco de Servicios Sociales, a la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi,
118. Han realizado alegaciones el Consejo Escolar de Euskadi y la Comisión Consultiva de Consumo. El Consejo Escolar de Euskadi (escrito de 10 de abril de 2014) señala que, en su sesión del 10 de abril de 2014, ha analizado el anteproyecto de ley de la administración pública vasca, si bien “no puede pronunciarse, como tal, sobre el contenido del mismo al no guardar relación con nuestros fines”. La Comisión Consultiva de Consumo, mediante certificación de su secretaria, indica que ha acordado emitir informe favorable sobre el anteproyecto “no habiéndose presentado alegaciones por parte de sus miembros” (15 de abril de 2014).



119. En la audiencia a sindicatos y agrupaciones empresariales en tanto que agentes que contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, han emitido su opinión CONFEBASK; el sindicato UGT —que ha realizado dos aportaciones a lo largo del procedimiento y el sindicato CCOO. Han sido llamados al procedimiento pero no han realizado alegaciones el sindicato ELA-STV y el sindicato LAB.
120. La **entidad empresarial** valora positivamente la iniciativa, al considerar que el sector público es un factor clave para el desarrollo de la actividad económica y constatar que las normas que lo disciplinan datan de hace muchos años. Especial valoración le merece el esfuerzo por contener el crecimiento del señalado sector, la objetivación y concreción de la acción de Gobierno (el Plan de Gobierno y los documentos de seguimiento del calendario legislativo); los compromisos con la evaluación de las políticas públicas; las obligaciones derivadas del compromiso de transparencia; y la concreción de los derechos de participación; así como el esfuerzo por simplificar los procedimientos administrativos. No obstante esta valoración positiva, considera que las medidas para racionalizar el sector público exigen un mayor impulso; sugiere, también, acotar el margen de discrecionalidad del que dispone la Administración para elegir la figura del sector público que desee crear y establecer criterios de actuación para los tres niveles públicos de la Comunidad Autónoma en materias como la transparencia, la evaluación o la participación. En esa dirección efectúa una serie de sugerencias.
121. El sindicato **UGT**, en sus primeras alegaciones (22 de abril de 2014) afirma coincidir y compartir los principios generales que inspiran el Anteproyecto destacando los referidos a la regulación de la Administración Vasca y en especial, los de participación y transparencia. Si bien, considera que la iniciativa solo adquiere sentido si se acompaña de la adecuación de la Ley de Territorios Históricos, la Ley Municipal y la Ley de la Función Pública y en esa línea estima que el contenido del proyecto debería desglosarse en dos textos normativos. A continuación identifica los preceptos en los que, a su juicio, debieran introducirse menciones expresas a la participación de las organizaciones sindicales y efectúa otras sugerencias. El segundo escrito de ese sindicato (26 de junio de 2014) reproduce, en algunas ocasiones con más detalle, las alegaciones ya realizadas reiterando la necesidad de una mayor ambición en los objetivos de transparencia, evaluación y participación y de un debate más profundo “sobre las necesidades que demanda nuestra ciudadanía de un nuevo modelo institucional”.
122. El sindicato **Comisiones Obreras de Euskadi** inicia sus alegaciones (escrito de 5 de mayo de 2014) con un comentario crítico sobre la diversidad de materias que recoge el anteproyecto, lo que, a su juicio, deberían motivar desarrollos legislativos específicos. No comparte la restricción del ámbito de aplicación del anteproyecto a la Administración de la Comunidad Autónoma y cree obligada la inclusión en dicho



ámbito de los tres niveles institucionales, para lo que no existe impedimento competencial o legal.

123. Figura asimismo, como fruto del trámite de audiencia, un correo electrónico de 26 de junio siguiente, en el que la **OCDE** realiza algunos comentarios y sugerencias respecto de informe suyo sobre la gobernanza que adjunta, rubricado “De la reforma administrativa a la mejora continua”.
124. Consta igualmente, como parte del expediente remitido, un informe sobre el anteproyecto, de 26 de junio de 2014, suscrito por don **Lorenzo Cotino Hueso**, catedrático, profesor titular del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia. En dicho informe se realiza una valoración general positiva del anteproyecto, aunque efectúa una serie de advertencias en relación con el rango (por ejemplo, respecto a la regulación de las TICs): la inconveniencia de regular en la ley elementos muy generales y dejar la regulación “importante” a la “discreción total del regulador gubernamental”. Al mismo tiempo, sugiere una mayor concreción en el ámbito de la evaluación de políticas e-Administración especialmente con atribuciones orgánicas más claras dentro del Gobierno Vasco y también la posibilidad de que la ley tenga un papel más proactivo a la hora de promover manuales, guías de participación, modelos de memoria y evaluación, etc. .
125. En orden a la **participación de las administraciones** afectadas, el procedimiento deja noticia del traslado del anteproyecto a cada Diputación Foral y a EUDEL, aunque sólo esta asociación ha formulado alegaciones.
126. La Comisión Ejecutiva de **Eudel**, en sesión celebrada el 29 de abril de 2014, realiza varias consideraciones en relación con: la entrada en vigor de la norma, su ámbito de aplicación y determinados preceptos de la misma (los relativos a la colaboración y coordinación interadministrativa, los consorcios y la participación ciudadana). En esencia, pone de manifiesto la existencia de contenidos del anteproyecto que pueden colisionar con el futuro anteproyecto de ley municipal —en proceso de elaboración— y a solicitar que se tengan en cuenta los tiempos necesarios para proceder a adaptarse a las obligaciones de la norma, considerando a tal efecto más adecuado el plazo de dos años que establece la normativa básica.
127. Igualmente se ha instado la **participación de todos los departamentos del Gobierno Vasco**, recordándoles que deberán trasladar el anteproyecto a todos los organismos autónomos, entes públicos de derecho privado de su Administración institucional, y sociedades, fundaciones y consorcios de su sector público, adscritos a cada uno de ellos, o que dispongan de convenio de constitución en el caso de los consorcios, y que pudieran verse afectados por el contenido de la nueva norma en relación con las respectivas competencias que tengan asignadas.



128. Han expuesto su parecer el Departamento de Empleo y Políticas Sociales (25 de abril de 2014) que, tras examinar su contenido, no ha considerado necesario realizar alegaciones; el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura (29 de abril de 2014) que estima necesaria una ley como la proyectada en tanto aglutina “en un mismo documento articulado disperso en distintas normativas y por realizar una regulación de la misma de una manera ordenada, transparente y coherente”, y no considera necesario realizar ninguna observación; el Departamento de Salud; el Departamento de Hacienda y Finanzas y el Secretario General de la Presidencia. Estos tres últimos realizan las alegaciones que se resumen seguidamente.
129. El **Departamento de Salud** formula alegaciones (22 de mayo de 2014) centradas fundamentalmente en trasladar a los redactores del texto los problemas de compatibilidad que aprecian entre determinados contenidos de éste y la normativa del ámbito sanitario (en especial, la referida al Ente público de Derecho privado Osakidetza) y se reproducen las alegaciones formuladas por Kontsumobide —a las que nos referimos más adelante—.
130. La Directora de Servicios del **Departamento de Hacienda y Finanzas** emite informe el 21 de mayo de 2014 en el que expresa el parecer de dicho Departamento destacando que, ante la trascendencia del anteproyecto, se ha trasladado el texto a las demás Direcciones y a las entidades del sector público adscritas al mismo. El informe se abre con una consideración previa que reconoce la indudable complejidad de la iniciativa que se traslada también al lector del texto. Se afirma compartir la necesidad del anteproyecto, aunque no se aprecia la misma claridad en las soluciones adoptadas, sobre las que se reclama una motivación que no se conoce. Se destaca el carácter híbrido de la regulación que combina contenidos clásicos de la estructura institucional con otros novedosos, y con un criterio distinto en orden a la densidad normativa. Se traslada, asimismo, la necesidad de clarificar “...el lugar que va a ocupar esta norma en el conglomerado normativo vasco (...)”. Al mismo tiempo, se señala que “desde un punto de vista estrictamente organizativo” hace falta “una regulación clara, indubitada y que dé seguridad jurídica a los operadores tanto internos como externos”. A continuación, propone una serie de supresiones y modificaciones de determinados preceptos, y “cuestiones de idoneidad terminológica”. Razona conveniencia de volver a la creación por ley de los entes de la Administración Institucional —solución que finalmente se acoge— y analiza las sociedades de capital del sector público y las fundaciones, haciendo especial hincapié en determinadas previsiones que pudieran resultar disfuncionales. Reclama, igualmente, la clarificación de algunos de los contenidos referidos a la competencia de planificación, desde la perspectiva del artículo 8.1.a) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno. Considera, también, necesario tener en cuenta la normativa sectorial de naturaleza económica al establecer las obligaciones de información. Cuestiona la atribución a la Comisión Jurídica Asesora que realiza la Disposición Adicional primera,



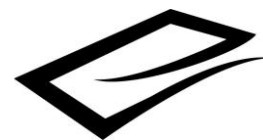
por considerar que es una función que no resulta compatible con su configuración legal y finaliza con el examen de cuestiones de técnica normativa.

131. El informe del **Secretario General de la Presidencia**, de 9 de junio de 2014, afirma compartir el contenido del informe jurídico del departamento promotor —descrito en párrafos anteriores de este dictamen—. En particular, las consideraciones referidas a (i) la propuesta de separar en diferentes Leyes la organización del sector público y el buen gobierno y la transparencia; (ii) las observaciones sobre sistemática, como por ejemplo la conveniencia de agrupar los ahora dispersos principios de actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma; (iii) las cuestiones apuntadas sobre técnica legislativa.
132. En el examen de los aspectos más conectados con la Lehendakaritza contempla el texto a la luz de las competencias que la Ley 7/1981 otorga al Lehendakari, y se concluye la necesidad de clarificar si se pretende modificar la regulación citada (especialmente plantea la relación, a su juicio, complicada, entre el concepto “Plan de Gobierno” del proyecto y el de “Programa de Gobierno” de esa ley). Plantea, por último, cuestiones referidas a la regulación proyectada sobre la “Plataforma de gobierno abierto” —respecto a la que plantea una propuesta alternativa— y recomienda evitar, en la medida de lo posible, el uso de conceptos tecnológicos sujetos a variaciones que no parecen compatibles con su uso en un texto legal. El informe finaliza reiterando su propuesta de depurar aquellas materias que corresponda regular o reglamentar al Consejo de Gobierno y las que deban figurar en la futura ley.
133. **Kontsumobide** en su informe de 6 de mayo de 2014 muestra su preocupación por la compatibilidad de la regulación proyectada sobre los grupos representativos de intereses, el registro de estos grupos y los derechos que quedan recogidos en el anteproyecto, con la regulación de las Asociaciones de Consumidores de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre del Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías (artículos 28 a 36).
134. El **IVAP** recoge en sus alegaciones las aportaciones realizadas por las distintas unidades administrativas del Instituto. Como consideración nuclear señala que la cooficialidad lingüística debe tener una mayor presencia en el anteproyecto, como signo distintivo de nuestra administración y como principio que está presente en su organización y funcionamiento. Ello motiva sugerencias para reformular puntualmente la Exposición de Motivos y otros preceptos relativos a principios de organización y funcionamiento; principios fundamentales del actuar del personal del sector público; exigencias lingüísticas de los puestos de las entidades del sector público); principios de funcionamiento e interacción con la ciudadanía; derechos de los ciudadanos y ciudadanas en su relación con la administración; etc. Sugiere también, la creación de un nuevo título o capítulo para contemplar la significación y relevancia que la



cooficialidad tiene en nuestra Administración y en el sector público vasco, avanzando una propuesta en ese sentido. Además figuran comentarios a otros aspectos del anteproyecto referidos a la necesidad de clarificar términos y redacciones de preceptos que se consideran confusas o respecto de las que se observa alguna contradicción, incoherencia o falta de armonía con otros contenidos del texto.

135. En el ámbito de **los informes preceptivos**, además del ya descrito del informe jurídico departamental, la **Dirección de Normalización Lingüística** ha manifestado (en informe de 15 de abril de 2014) su opinión favorable al anteproyecto, realizando algunas sugerencias, pero sobre todo, por remisión a lo expuesto por el IVAP que considera acertado y comparte.
136. El informe de **Emakunde** (del 29 de abril posterior) se ajusta a lo establecido en los artículos 19 a 20 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero y las Directrices aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012. En él se realizan propuestas de mejora respecto a varias cuestiones, entre las que se encuentran: la reflexión sobre la posible interacción entre la evaluación del impacto normativo que establece el anteproyecto y la evaluación que contempla la citada Ley 4/2005; la inclusión entre la información de interés general de la referida a la igualdad y la violencia contra las mujeres; la especificación en la información sobre planificación relativa a que los indicadores de medida se desagregarán por sexo; la previsión del establecimiento de las medidas necesarias para que, en lo posible, se dé una participación equilibrada de mujeres y hombres en los programas de sensibilización y formación.
137. El informe de la **Agencia Vasca de Protección de Datos** (de 5 de mayo de 2014), tras realizar una serie de consideraciones sobre la configuración constitucional del derecho fundamental la protección de datos de carácter personal con apoyo en la doctrina del Tribunal Constitucional, aborda el análisis del texto centrándose, en primer término, en el contenido referido a la Administración electrónica y la atención ciudadana, destacando la conveniencia de incluir entre los principios que rectores de la administración electrónica la protección de datos personales (con cita de la Ley 11/2007). En el análisis del artículo relativo a la simplificación de procedimientos administrativos mediante servicios y canales electrónicos, recuerda la necesidad de adaptar su redacción a lo que viene reiterando la Agencia en sus dictámenes sobre la exégesis correcta del artículo 35 f) de la Ley 30/1992, que reconoce un derecho —no una obligación— y que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.2 b) de la Ley 11/2007, el derecho a no aportar documentos que se amplía a otras administraciones, cuando esos documentos estén en soporte electrónico, no impide la opción de que sea el propio ciudadano el que acredite el requisito en cada caso.
138. Con base en la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que se cita, se recuerda la aplicación del principio de proporcionalidad a la hora de realizar las



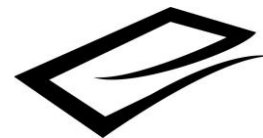
publicaciones contempladas en el anteproyecto y analizar los contenidos que el mismo obliga a publicar. En cuanto a la transparencia, recuerda asimismo la necesidad de garantizar el equilibrio entre las exigencias de dicha transparencia y el respeto a la privacidad de las personas y alerta sobre la, a su juicio, falta de claridad en la fijación de los sujetos obligados a suministrar la información. Al analizar la publicidad activa y la apertura de datos en el anteproyecto, la Agencia apunta la necesidad de considerar que los límites al principio de publicidad activa deben ser los mismos que al derecho de acceso a la información pública (publicidad pasiva). Asimismo entiende que ha de respetarse el listado de bienes protegibles que configura la legislación básica, con especial mención al derecho de las personas a su privacidad. Igualmente ve necesaria la distinción con claridad del ejercicio del derecho de acceso a los datos personales del derecho de acceso a la información pública que regula el anteproyecto. En cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública se llama la atención sobre la brevedad de los plazos establecidos, y alerta sobre la necesidad de compatibilizar el régimen de acceso con el establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, cuando el afectado contrario al acceso haya interpuesto recurso contencioso-administrativo. También expone las razones que, a su juicio, avalan la opción de atribuirle la competencia para resolver las reclamaciones de acceso en las que pudiera verse afectado el derecho fundamental de las personas a la protección de datos.

139. La **Dirección de Función Pública** emite informe (9 de mayo de 2014) en cumplimiento de lo establecido en el artículo 6.1 a) de la Ley 6/1989, de 6 de julio de la Función Pública Vasca. En su informe, tras dejar resumida constancia del objetivo y finalidad del anteproyecto e identificar los parámetros legales seguidos al elaborarlo, sugiere la mejora en el uso de la terminología (Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, Sector Público, Administración Institucional...) y en la sistemática de la norma proyectada. Repara en el análisis de determinados contenidos de la regulación de la organización institucional y ve necesaria una distinción de la clasificación organizativa (órganos superiores, órganos directivos y régimen jurídico de las personas titulares de los órganos —miembros del gobierno altos cargos y personal directivo—). A tal efecto propone un contenido alternativo. Sugiere considerar a los titulares de las Direcciones Generales de tales Entes Públicos de Derecho privado como altos cargos, cuyo nombramiento y cese deberá producirse por Decreto. Y, en cuanto a la regulación jurídica del personal directivo, manifiesta su discrepancia con la opción de integrar ese contenido en el anteproyecto, al considerar que es materia propia de la Ley del empleado público vasco, actualmente en proceso de elaboración. En relación con los órganos colegiados, el informe contiene una exhaustiva relación de los órganos colegiados en el ámbito del anteproyecto y alerta sobre la imposibilidad de otorgar a dichos órganos funciones de control, por tratarse de funciones que están reservadas en la normativa vigente a personal funcionario. En cuanto a la administración electrónica y la transparencia, se sugiere ampliar el listado de informaciones que han



de incluirse en la publicidad activa y la apertura de datos y propone acompañar los plazos para las actuaciones derivadas de la participación ciudadana.

140. En el informe de organización de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración emitido el 16 de mayo de 2014 de conformidad con la atribución que al efecto contempla el artículo 18.c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia se contiene una valoración muy positiva del anteproyecto, con especial mención a las novedades referidas a (i) la inclusión de los principios de organización y funcionamiento de modo indisoluble; (ii) la incorporación de los espacios estables de participación; (iii) el especial énfasis del texto en reflejar la necesidad de actuar de modo colaborativo y coordinado entre administraciones; (iv) la incorporación a la regulación de elementos de gran interés para propiciar la reestructuración del sector público existente y el alineamiento estratégico de la administración institucional y los entes instrumentales con la administración general; (v) la creación del registro de entidades del sector público de la CAE; (vi) la plasmación en el texto de los derechos y garantías para conseguir orientar la acción pública en la buena dirección hacia “el Buen gobierno y la Buena Administración”; (vii) la incorporación innovadora de la regulación legal de los sistemas de gestión, la administración electrónica y la transparencia.
141. Se matiza, no obstante, la complejidad que puede revestir el diseño del procedimiento para la promoción de iniciativas reglamentarias, la necesidad de coordinación que implica la configuración de la Plataforma de Gobierno Abierto que realiza el texto y la consideración sobre la trascendencia y envergadura de la materia transparencia que permitiría adoptar la decisión de crear un nuevo organismo independiente —frente a la opción de la Comisión Jurídica Asesora—.
142. En el informe de la **Autoridad Vasca de la Competencia** —aprobado por el Pleno del Consejo Vasco de la Competencia el 22 de mayo de 2014— se considera, por las razones que en el mismo expone, que “el anteproyecto debe recoger una referencia expresa a las administraciones independientes, dentro de la cual debe incluirse a la Autoridad de la Competencia, de modo que no se menoscaben las posibilidades de ejercicio de sus funciones que el Parlamento ha refrendado en la Ley 1/2012 y se contemplen en esta norma general las necesidades de independencia que ya han sido recogidas en la ley especial”. Asimismo, recomienda que se permita a los Organismos Autónomos suscribir convenios y que se incluya en la memoria de impacto normativo un análisis del impacto en la competencia.
143. El **Consejo Económico y Social de Euskadi (CES)** en su informe remitido el 9 de julio de 2014 —cuando la petición de dictamen se encontraba ya en la Comisión— aboga, en síntesis, en primer término, por realizar una identificación más acabada de los problemas a los que se quiere dar respuesta con la iniciativa. En la misma línea pide



identificar las disfunciones y contradicciones de la antigua legislación que ahora se quieren solventar. En su valoración general el CES dice compartir y coincidir “con los principios y criterios generales que inspiran este Anteproyecto, destacando los relacionados con la necesaria regulación de la Administración Vasca y, en especial, los de participación ciudadana y transparencia como respuestas a las exigencias de calidad democrática por parte de la ciudadanía”.

144. En opinión del CES merecen ser destacados los siguientes contenidos: (i) el esfuerzo por establecer cautelas para contener el crecimiento de las estructuras administrativas, por considerar necesaria la racionalización de la Administración, a fin de evitar duplicidades e ineficiencias; (ii) la objetivación y concreción de la acción de Gobierno con instrumentos que facilitan su comprensión y evaluación (Plan de Gobierno, seguimiento de calendario legislativo, planes estratégicos y actuaciones significativas); (iii) los compromisos con la evaluación de las política públicas con una regulación que se realiza por primera vez y de manera intensa y extensa, abriéndola a la participación y dotándola de la máxima publicidad; (iv) las obligaciones derivadas del compromiso de transparencia más allá de lo exigido por la normativa básica; (v) la concreción de los derechos derivados del de participación y (vi) una especial mención al esfuerzo del proyecto para simplificar los procedimientos administrativos.
145. En cuanto al ámbito de la norma, el CES valora positivamente el meritorio esfuerzo por acometer la configuración del Sector Público, aunque echa de menos que no se acometa “la ordenación de la materia incluyendo también al resto de administraciones públicas implicadas”. Junto a ello, considera que en otro texto normativo, podrían reunirse los fines, objetivos y principios comunes a todas las administraciones públicas vascas, sobre transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y también respecto de otras materias reguladas en el texto, como la evaluación o la participación. En otro apartado de su informe indica la necesidad de articular un Plan específico que evalúe toda la administración consultiva de la CAPV. En este contexto, llama la atención sobre el peligro de que el panorama “ya confuso incrementa su complejidad” y sugiere recoger alguna mención a aquellos órganos que como el CES o el Consejo de Relaciones Laborales tienen funciones legalmente atribuidas.
146. El 20 de mayo de 2014 el órgano encargado de la tramitación de la iniciativa elabora una **memoria del procedimiento** antes de solicitar el informe a la Oficina de Control Económico. En la misma se analizan los trámites desarrollados hasta ese momento (tanto los correspondientes a las fases de audiencia, participación de otras administraciones e informes preceptivos) y se razona su aceptación o rechazo.
147. Conviene sintetizar dicho documento destacando que a las observaciones que abogan por separar la regulación del sector público vasco de la que atañe a las materias de evaluación, administración electrónica, transparencia y participación ciudadana, opone el órgano promotor que el anteproyecto plantea una oportunidad positiva para aunar



en una iniciativa normativa tanto la “perspectiva de la organización como la otra cara de la misma moneda, referida al funcionamiento de la Administración Pública”. Se opta, por “una ley integral con un objetivo amplio sobre el conjunto dual de la organización y el funcionamiento de la Administración, tratando de crear una referencia jurídica a modo de cabecera de la materia global que es la Administración Pública”. En cuanto al ámbito de aplicación del anteproyecto (centrado en la organización y funcionamiento de las Instituciones Comunes) —que ha suscitado también observaciones— se explica que, a juicio del órgano promotor, el artículo 37. 3 del Estatuto de Autonomía otorga “un espacio de reducidas posibilidades para que el legislador ordinario vasco pueda adentrarse en determinar normas de organización y funcionamiento. Además, la mayor parte de las materias tienen ya prefijados en la legislación básica estatal los contenidos, de principios y reglas generales, haciéndose ahora mucho más complejo sino imposible regular aspectos operativos de otras Administraciones públicas que no sea la propia CAE”. A dicha razón se añade, al examinar las alegaciones de quienes en el procedimiento han estimado que el proyecto no profundiza lo suficiente en la racionalización del sector público al no comprender los tres niveles institucionales de la Comunidad Autónoma que se trata de consideraciones que exceden “las posibilidades competenciales y de política legislativa y que ya se encuentran ampliamente reflexionadas en el expediente”.

148. Se estima que es conveniente mantener los términos elegidos para nombrar al entero objeto de regulación “Administración Pública Vasca” equivalente a “Sector Público de la CAE” sobre los que ninguna limitación de uso cabe extraer de la normativa básica, sin que se aprecie la existencia de contradicciones en su utilización, lo que lleva a no modificar “las expresiones actuales del proyecto de ley esperando que se consoliden a lo largo de su tramitación”. En la misma línea se consideran correctos los artículos del título preliminar y títulos I y II sin que tampoco se comparta la visión sobre la existencia de problemas de coexistencia entre la norma proyectada y las sectoriales, en especial las del ámbito hacendístico y patrimonial pues cabe una interpretación conforme. Por tanto, puede confirmarse “la tesis inicial del proyecto, que se refiere a la organización y, más estrictamente, sólo al proceso de su creación y transformación. De modo que en principio parece que pueden existir planteamientos alternativos, en función de las diversas leyes específicas, a cuyo tenor estricto habrá que estar en cada caso”. Sobre las precauciones manifestadas por algunos participantes en el procedimiento sobre los contenidos provenientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, tras reconocer la dificultad de concebir un desarrollo con cierta sistemática complementaria de la norma básica se afirma que “se sigue considerando factible la propuesta”. De igual forma, el órgano promotor considera correcto (más allá de algunas diferencias técnicas) el contenido de los títulos III a V constatando cómo varios de los intervinientes comparten la conveniencia de que el texto se adentre en materias y ámbitos como los de la Administración Electrónica, la evaluación de políticas públicas o los mecanismos de participación ciudadana.



149. Especial atención se dedica a las alegaciones del Departamento de Hacienda y Finanzas que hasta el título II inclusive se afirma haber atendido en su mayor parte, con expresa mención a la atención a “la tesis de mantener la reserva de Ley para la creación de entidades pertenecientes a la Administración institucional, por tratarse de cuestiones donde prima la estabilidad más allá de la dinámica cambiante y a pesar de que el artículo 103.2 CE dispone sólo que la creación se ha de producir sólo de acuerdo con la Ley”. Se mantienen, sin embargo aquellos contenidos que, a pesar de no ser valorados positivamente por el Departamento de Hacienda, se consideran básicos para “promover la transformación de culturas y comportamientos que se pretende” (así, los principios de organización y funcionamiento o los listados de derechos y deberes). En cuanto a las zonas de regulación que se observan con cierto recelo por dicho departamento, se aduce que el reglamento permitirá el diseño de operativas conjuntas y evitará la concurrencia con procesos del área hacendística que responden a perspectivas distintas, como sucede con la evaluación. En lo que se refiere a la organización competente en materia de acceso a la información pública se atiende el parecer del Departamento de Hacienda y se opta por la creación de la Agencia Vasca de Transparencia-Gardena que se confirma como opción organizativa racional y como solución necesaria. Se aceptan también las sugerencias realizadas por el IVAP (recogidas en párrafos anteriores de este Dictamen). Aclara lo infundado del temor de Kontsumobide sobre la posible contradicción o incompatibilidad de la regulación de los grupos representativos de intereses con la normativa sobre las asociaciones de consumidores y usuarios.
150. Sobre lo señalado por la Agencia de Protección de Datos sobre la redacción de los preceptos que analiza en su informe —cuyo contenido ha quedado resumido en párrafos anteriores de este dictamen— no se estima que aquellas “aportaciones que sugieren alternativas de redacción supongan un problema de fondo relevante, interpretando que caben lecturas conformes”.
151. Respecto de las alegaciones de EUEDEL, el órgano promotor no comparte el alcance de las obligaciones que estima dicha asociación impone la futura norma a las entidades locales por contraposición a la que, su entender, derivan de la normativa estatal. Se considera que la nueva ley solo pretende evitar la aplicación directa de la normativa estatal y considera que sólo en ese aspecto de produce la aplicación, sin perjuicio de lo que luego establezca la Ley Municipal.
152. En cuanto al Informe de Evaluación de impacto de género se asumen las observaciones sustantivas lo que lleva a reformular diversos preceptos del texto para incorporar la perspectiva de género. Respecto de las que suponen introducir recordatorios sobre la exigibilidad y cumplimiento de la Ley 4/2005 de 18 de febrero, no se estima necesario porque dicha exigibilidad está garantizada en dicha Ley sin que el anteproyecto introduzca duda alguna sobre su vigencia.



153. Respecto de las observaciones del Informe de la Dirección de Función Pública — recogidas en párrafos anteriores de este dictamen— se afirma su aceptación y, en especial, se la referida a la supresión de los preceptos sobre régimen de personal porque van a ser objeto de regulación en la futura ley de empleo público.
154. Como ya se ha señalado, la valoración de la incidencia económica de la iniciativa se contiene en la **memoria económica** elaborada por la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (a la que acompaña un anexo con enumeración de objetivos, acciones e indicadores). Esa memoria se estructura en cinco apartados referidos a: la descripción de los antecedentes y justificación en términos económicos de la necesidad de la disposición; la cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasionará su entrada en vigor; la financiación de los gastos presupuestarios y no presupuestarios; la identificación de los aspectos de la disposición que inciden o repercuten en materias propias de la Hacienda General del País Vasco; y la descripción del programa económico presupuestario en el que se inserta. Acompaña dos anexos: uno con el cuadro comparativo del límite del gasto electoral entre las elecciones al Parlamento Vasco del año 2012 y las próximas, y otro cuadro comparativo de las subvenciones públicas electorales con las mismas referencias temporales que el cuadro anterior.
155. La **Oficina de Control Económico (OCE)** elabora un extenso informe en el que cabe distinguir una parte dedicada al análisis del texto y otra al de los aspectos económicos y presupuestarios que toma como referencia la citada memoria económica.
156. El examen del texto lleva a la OCE a plantear diversas cuestiones que en resumen versan sobre (i) la terminología utilizada en distintos contenidos del texto; (iii) las disfunciones observadas entre determinados preceptos de las normas sectoriales hacendísticas (en especial, la normativa sobre subvenciones) y patrimoniales (en especial, el texto refundido de la Ley de patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto legislativo 2/2007); (iv) la regulación prevista para las sociedades públicas y las fundaciones (concepto e inserción en el ordenamiento jurídico autonómico); (v) el registro de entidades del sector público de la CAE; (vi) la articulación de nuevos recursos administrativos en el área subvencional y de personal; (vii) el ámbito de la figura del Plan de Gobierno y de las evaluaciones previas de impacto; (viii) el ámbito de la evaluación de la gestión, a la luz de lo establecido en la Ley de control económico financiero de la CAPV; (ix) la valoración de las previsiones sobre Administración electrónica; (x) el ámbito de los sujetos obligados a suministrar información así como la información exigible a la luz de lo establecido en la LPOHG así como en las normas presupuestarias.
157. El informe se detiene en la creación de la Agencia Vasca de Transparencia-Gardena y recuerda que debe justificarse dicha decisión para lo cual acude a los artículos del



proyecto que se ocupan de establecer los requisitos que deben preceder a la creación de un organismo autónomo.

158. A continuación acomete la valoración de los aspectos económicos y presupuestarios. Se señala que la conclusión de la Dirección de Presupuestos es que “La aplicación de la Ley de Administración Pública Vasca en el ejercicio 20014 cuenta con financiación en los Presupuestos Generales de la CAE para 2014, a excepción del coste resultante desde la entrada en vigor de dicha Ley deberá financiarse con cargo a las dotaciones del Departamento de Administración Pública y Justicia realizando el departamento las modificaciones presupuestarias oportunas”.
159. Como conclusión final el informe de la OCE señala que debe modificarse el anteproyecto “para acompañarlo con las funciones que tiene asignadas el Departamento de Hacienda y Finanzas en las materias que le son propias y, en particular, las referidas a control económico y evaluación de las políticas públicas. Del mismo modo, resulta imprescindible, tanto por técnica jurídica como por legislación sectorial, que las modificaciones explícitas e implícitas de la normativa hacendística que resulte afectada se realice a través de las disposiciones finales oportunas y no como parte del articulado”.
160. Tras el informe de la OCE, el órgano impulsor de la iniciativa elabora una memoria complementaria en la que se analizan las alegaciones que se han producido con posterioridad a la anterior memoria (extractada anteriormente). En ésta, se contestan las alegaciones del Departamento de Salud para indicar que no concurren los riesgos que aducía pues caben las interpretaciones conformes con la normativa sectorial sanitaria, al no pretenderse afectar el estatus vigente de la ley reguladora del Ente Público Osakidetza.
161. En cuanto a la valoración del proyecto de Lehendakaritza considera que “debe interpretarse lo que significa completar la Ley de Gobierno, en el sentido de que deben hacerse lecturas compatibles y coherentes, desde el punto de vista de que no se pretende y se afirma taxativamente que no hay ni son posibles derogaciones tácitas” y se insiste en que se ha producido cierta confusión pues “todo lo relativo a la función del Lehendakari mencionada en el programa de Gobierno queda incólume al ser distinta del futuro plan de gobierno”. Se recuerda, por otro lado, que no se incorporan al texto “compromisos desproporcionados o inalcanzables, debiendo tenerse en cuenta que estamos ante una ley que se ha dicho no busca obligaciones perfectas productoras de tensiones represivas, sino orientaciones pragmáticas que promuevan el cambio de culturas y comportamientos relacionados con la Administración Pública”.
162. Se aceptan las aportaciones de la Agencia Vasca de la Competencia lo que ha motivado incorporar al texto “una regulación de la llamada Administración independiente” —artículo 13 del texto sometido a dictamen—.



163. En el examen del informe de la OCE se indica que no hay una “afección implícita de otras Leyes”. Se señala, en suma, que el proyecto no se adentra en “materia hacendística”, sino que ha de estarse al “carácter multidisciplinar de la organización” se remarca que “los objetivos políticos de una Administración eficaz, transparente y abierta (programa abierto) requieren intensificar nuevos procesos públicos evaluadores respecto a los que no debe perder perspectiva la labor tradicional de control y de la auditoria económica”. Esta ley —se dice— “habla de otra cosa, habla de un sistema de autoevaluación anual para que se produzca un alineamiento estratégico y de medios, que el departamento sectorial remitiría al de Administración Pública para verificar entre otras cuestiones de índole horizontal (RRHH, política tecnológica, de compras...) esta alienado y para garantizar una visión completa del conjunto del sector público. Tal actuación es compatible con los procedimientos de control de otros órganos del gobierno como reiteramos que señala el artículo 66.2”. La memoria concluye que “no se aprecia, incluso en las intervenciones más rotundas, ningún reproche serio de legalidad, sino que se trata en casi todas las observaciones de contrastar meras opciones relativas a la factibilidad de unas u otras alternativas”.
164. La memoria finaliza con la relación de cambios —de orden menor— en una serie de artículos.
165. En el examen que corresponde a esta Comisión, conforme a los parámetros apuntados al inicio y de acuerdo con la finalidad que persigue aplicar la metodología de la LPEDG a los anteproyectos de ley, siendo innegable la complejidad de la iniciativa —debida, en parte, a la decisión de acudir a un único texto normativo y a la dificultad que entraña ofrecer (según se señala en una de las memorias elaboradas por el órgano promotor) una justificación exhaustiva “...como se quisiera (texto, explicaciones, opciones, etc...) en la medida en que resulta muy complejo si no imposible en las materias que nos ocupan y en sus posibles regulaciones la expresión de las intenciones, objetos y fines que las trascienden”—, se considera, no obstante, que sin caer en la exhaustividad y para comprender mejor el fundamento de su concreta redacción, sobre algunos contenidos sería conveniente una mayor exteriorización de las razones que motivan su incorporación a la iniciativa, en los términos propuestos. Se trataría, en suma, de ahondar en la explicación de algunos contenidos trayendo a la memoria conclusiva y sacando a la luz su más acabada justificación (que, sin duda, obra en el órgano promotor de la iniciativa).
166. Porque, si acudimos a las tres preguntas clásicas que, conforme ha señalado en otras ocasiones esta Comisión, condensan la indagación sobre el fundamento objetivo que debe soportar cada proyecto normativo (por qué es necesaria la norma, cuál es su finalidad y cuál debe ser su contenido para conseguir esta), el procedimiento seguido en este caso ofrece respuesta para las dos primeras, pero respecto de la tercera se suscitan ciertas incertidumbres cuya clarificación sería deseable, pudiendo integrarse en la memoria a que se refiere el artículo 10.2 LPEDG.



167. En esta perspectiva, parece a la Comisión importante detenerse con más detalle en la concreta regulación que se propone para la materia “evaluación”, cuya introducción en el ordenamiento autonómico ha sido valorada muy favorablemente por la mayoría de los intervinientes en el proceso de elaboración pero respecto de la que, en el examen de su concreta plasmación, se advierte un menor consenso, por lo que, para afianzar la opción de la iniciativa, se estima que podría completarse la explicación sobre tales contenidos, así como sobre los juicios de factibilidad que motivan su incorporación a la futura norma.
168. Asimismo, a juicio de la Comisión convendría completar la justificación de la creación de la nueva agencia, que resulta ahora un tanto parca (lo que es comprensible por ser una solución normativa que se adopta ya avanzado el procedimiento), que habría de subsanarse, pudiendo seguirse para ello, en la línea que expone el informe de la OCE, las pautas a las que el propio anteproyecto sujeta la creación de nuevos entes del sector público vasco (lo que además podrá servir de experiencia positiva en el análisis de factibilidad de ese contenido del texto).
169. En el mismo sentido, sin perjuicio de los que finalmente decida incorporar el órgano promotor, considera la Comisión que contribuiría también a exteriorizar el fundamento de la iniciativa ahondar en la explicación de otros aspectos relevantes de la misma (bien por su importancia objetiva bien por tratarse de cuestiones novedosas en el ordenamiento autonómico). En este terreno, parece a la Comisión que podrían incluirse con más amplitud en la citada memoria conclusiva la explicación de los perfiles con que se contempla el derecho a promover iniciativas reglamentarias o las razones tenidas en cuenta para no establecer un régimen transitorio que contemple la adaptación acompasada de la Administración a algunas de las nuevas previsiones que establece el anteproyecto.

VI ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO

A) Aspectos generales:

170. El anteproyecto de ley que se trae a dictamen tiene como nexo común a la Administración pública de la Comunidad Autónoma. De contenido heterogéneo, dado que contiene regulación de cuestiones diferenciadas, lo que une toda su regulación es la relación de su contenido con la organización y el funcionamiento de la Administración, entendida ésta en un sentido amplio.
171. La anterior afirmación no quiere decir que todo lo relacionado con la organización y el funcionamiento de la Administración se encuentre en el anteproyecto. Ese funcionamiento —y también su organización— no se regula en una sola ley, sino que



viene definido en las normas —tanto generales como sectoriales y estatales o autonómicas— que constituyen el ordenamiento jurídico-administrativo.

172. De inicio, el proyecto de norma atrae al ámbito de la regulación de la Administración la regulación de la organización institucional de la Administración de la Comunidad Autónoma. Hasta la fecha, esta cuestión se ha incluido en una norma hacendística como la LPOHGP; pero también resulta innegable que ni siquiera esa ley incluía la materia en cuestión entre las propias de la hacienda general del País Vasco.
173. En segundo lugar, el anteproyecto regula algunos aspectos relacionados con la organización administrativa. Se trata ésta de una materia fuertemente condicionada por la legislación básica; concretamente por la LRJPAC. Quizás por ese motivo el texto no pretende realizar una regulación completa de la materia, sino que incide únicamente en las cuestiones en las que ha considerado necesario complementar la normativa básica, respetando también la escasa legislación autonómica existente al respecto en la longeva LG.
174. Hasta este punto puede decirse que el anteproyecto pretende regular la Administración desde una perspectiva clásica.
175. A partir del título III, la perspectiva desde la que el anteproyecto afronta la regulación de la actividad de la Administración es diferente, pues tiene que ver con las nuevas formas de concebir la Administración desde los principios de la buena gobernanza o del buen gobierno, cuyos pilares se asientan en la evaluación, la transparencia y la participación.
176. La decisión de fundir en un solo texto legal ambas perspectivas es, sin duda, una de las opciones posibles, aunque tampoco podría considerarse un error mantener una norma específica para cada uno de estos objetivos. Decimos esto porque la diferencia entre las dos perspectivas que presenta el anteproyecto resulta palpable, no sólo en el lenguaje y en el mensaje que transmite la propia norma, sino también en los destinatarios, dirigida fundamentalmente hacia la propia Administración en la primera parte, y más al exterior en la segunda, sobre todo en lo que se refiere a transparencia y participación.
177. Como segunda observación general, cabe realizar algún comentario sobre la debida inserción de la norma en el ordenamiento vigente de la Comunidad Autónoma.
178. El anteproyecto, con las limitación subjetiva autoimpuesta, tiene una importante incidencia en la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma pero no plantea modificaciones en la legislación vigente y las únicas derogaciones expresas se



refieren al título III de la LPOHGPV, que resulta sustituido *in toto* por lo dispuesto en el título II del anteproyecto, y a la disposición adicional única de esa misma ley.

179. Ahora bien, aunque la legislación vigente no resulte afectada de forma expresa, sí resultan afectadas diferentes cuestiones que tienen su regulación, aunque sea de forma parcial, en otras leyes. Esto ocurre, como veremos, en temas como la regulación de los altos cargos o los recursos contra los actos de organismos ante el departamento al que se adscriben (artículos 5.8 y 53.1 del anteproyecto), que tienen una regulación, aunque sea parcial, en la LG (artículos 29 y 26.5, respectivamente). También con la delegación interadministrativa de funciones de la Administración general a las diputaciones forales y a las entidades locales (artículo 30.1 del anteproyecto), que ya establece la salvedad “sin perjuicio de lo establecido en el artículo 13 de la LTH”, porque el artículo 13 de la LTH contiene una regulación de la delegación desde el Gobierno Vasco a las diputaciones forales que, si bien no resulta modificada, sí al menos completada. Igualmente ocurre con el artículo 47.2 del anteproyecto, que añade más datos a la documentación que debe acompañar al anteproyecto de los presupuestos de la Comunidad Autónoma conforme al artículo 61 de la LRPE, o la concentración del patrimonio empresarial (artículo 49) y la administración de las sociedades públicas (artículo 55), que tienen clara conexión con el patrimonio empresarial regulado en el título VII de la LPE. La publicidad en el tablón electrónico en materia de subvenciones (artículo 75.6 del anteproyecto) tiene también incidencia en lo dispuesto sobre la publicidad en materia de subvenciones en la LPOHGPV (artículo 49.2) y el recurso de alzada previsto en el artículo 53.3 es una previsión específica en materia de subvenciones o ayudas. Cabe también señalar que la desaparición de los organismos autónomos mercantiles afecta a diversos artículos del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales sobre el régimen presupuestario de Euskadi, o las limitaciones impuestas en materia de constitución de fundaciones para el sector público de la Comunidad Autónoma (artículo 42 del anteproyecto), con respecto a lo dispuesto en la LFPV sobre las fundaciones constituidas por personas jurídico públicas (disposición adicional cuarta) que, sin ser jurídicamente incompatibles, resultan discordantes cuando la persona jurídico pública que constituye la fundación es la Administración de la Comunidad Autónoma.
180. Aunque la anterior relación no pretende ser exhaustiva, sí basta para trasladar cómo el anteproyecto incide, afectándolas, en diferentes materias ya reguladas en otras normas; técnica que, desde el punto de vista sistemático y de técnica legislativa, no parece recomendable. Se recomienda, en definitiva, afrontar en el propio anteproyecto las modificaciones necesarias para la correcta inserción del mismo en el ordenamiento actualmente vigente.



181. La tercera cuestión general reseñable en el proyecto es la confusión que provoca la diversa terminología que se utiliza para designar en cada caso a la Administración de la Comunidad Autónoma o al conjunto del sector público de la misma.
182. Como norma que, entre otras cuestiones, pretende organizar la estructura institucional de la Administración y su funcionamiento, resulta una cuestión básica e irrenunciable determinar sin fisuras cuál es el régimen aplicable a cada uno de los diferentes organismos que componen el sector público; cuestión que no se consigue en todos los casos.
183. El artículo 1 acuña como nuevo término el de “Administración Pública Vasca” equiparándolo en cuanto a su contenido al Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Comprende, por tanto, a la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi (integrada, a su vez, por la Administración general y la Administración institucional) y al resto de entes que también conforman el Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (sociedades públicas, fundaciones y consorcios del sector público).
184. Cabe recordar a este respecto que la actual definición y configuración del Sector Público de la Comunidad Autónoma se introdujo en la LPOHGPV, a través de la disposición final sexta de la Ley 5/2006, de 17 de noviembre, de patrimonio de Euskadi (modificada por la Ley 6/2007, de 22 de junio, y actualmente derogada y sustituida por el Decreto legislativo 2/2007, de 6 de noviembre de aprobación del texto refundido de la Ley de patrimonio de Euskadi). La exposición de motivos de esa ley señalaba su intención de reservar el concepto de “Administración” exclusivamente a las entidades amparadas en formas públicas de personificación.
185. Asumido, en cualquier caso, el cambio de orientación que supone la equiparación terminológica del Sector Público de la Comunidad Autónoma con la Administración Pública Vasca, se constata que en el título II prima la primera denominación, mientras que, a partir de su título III, la denominación utilizada para denominar la misma realidad es, con carácter general, la segunda. Esta situación, al margen de poner en evidencia las diferencias ya señaladas entre las dos partes que se pueden percibir en el anteproyecto, genera cierta confusión, que aumenta a partir del título III por la convivencia de la denominación “Administración Pública Vasca” con la de “Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi”, la de “Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi” o la de “entes o entidades integrantes de la Administración Pública Vasca”, que, se supone, responde en cada caso a determinadas entidades con personalidad jurídica diferenciada o a todas las que conforman el Sector Público de la Comunidad Autónoma.



186. Hay supuestos en los que se percibe que la denominación pretende establecer un ámbito más determinado, especialmente cuando se refiere a la Administración general de la Comunidad Autónoma, pero, en otros casos, surgen dudas. Como ejemplos significativos, cabe citar el artículo 7.2, donde se hace referencia a la Administración general, los artículos 69 y 70, que hacen referencia a la Administración de la Comunidad Autónoma, el 74, donde conviven el concepto de Administración Pública de la Comunidad Autónoma y el de Administración Pública Vasca, o el 104, donde el concepto de Administración Pública Vasca se utiliza con dos acepciones diferentes.
187. También se quiere llamar la atención sobre la utilización del concepto “Administración Pública Vasca”, como si fuera una entidad única, cuando se establecen obligaciones o derechos concretos, como los que se prevén en el capítulo dedicado a las lenguas. En ese caso resulta recomendable utilizar la fórmula que el propio anteproyecto utiliza en otros artículos, en los que se refiere a los entes o entidades integrantes de la Administración Pública Vasca, de tal forma que no hay duda de que pretende dirigirse el mandato individualmente a todos y cada uno de ellos.
188. Más allá de los ejemplos citados, se recomienda, sin ánimo exhaustivo, revisar la denominación utilizada, aunque sólo sea para confirmar que es la correcta en los artículos 17, 20, 31, 62, 66, 71, 73, 78.3, 88, 89, 90, 91, 92, 106, 110, 115.3, 118, 119, 120, 123, 127 y 128.

B) Observaciones sobre el articulado:

Título preliminar:

189. Este título pretende sentar las bases sobre las que afronta la posterior regulación. Incluye la regulación de su objeto, fines y ámbito de aplicación, junto con un adelanto de la organización institucional que posteriormente se desarrolla.
190. Su **artículo 1** constituye el nexo de unión entre las diferentes perspectivas con las que se afronta la regulación, al equiparar el concepto de Sector Público de la Comunidad Autónoma y Administración Pública Vasca.
191. En el **artículo 5** se establece, como decimos, el perímetro del Sector Público de la Comunidad Autónoma. Este artículo pretende únicamente establecer cuáles son las entidades que lo forman, salvo en el caso de los consorcios, donde ya se adelantan las condiciones que deben cumplir para formar parte del sector público. Esto puede ser debido a que, actualmente, la LPOHGPV no dispone de un artículo específico que regule los consorcios, por los que todo su régimen se integra en el artículo 7, de forma similar a lo establecido en este artículo. Ahora bien, al margen de los problemas teóricos que se plantean en torno a los consorcios que forman parte del sector



público, sobre los que se volverá posteriormente, basta con señalar ahora que el apartado c) del artículo 5 sólo debe citar a los consorcios, adecuando su denominación a la del resto de entes de sector público (por ejemplo, aludiendo a consorcios del Sector Público de la Comunidad Autónoma o similar), ya que es el artículo 44 el que posteriormente define con precisión las condiciones que deben cumplirse para considerarlos como tales.

Título I. De la Administración general e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi:

192. El **artículo 7.2** establece que, como garantía de la observancia de los principios de actuación a los que se encuentra sujeta la actuación de la Administración general, promoverá y realizará la coordinación entre sus órganos y, en todo caso, con los órganos de los territorios históricos y de las administraciones locales.
193. Se trata de incorporar al anteproyecto un principio ya recogido en términos casi idénticos en el artículo 53 de la LG. Se recomienda, no obstante, dada la significación que el término coordinación tiene en las relaciones interadministrativas, que se adopte la redacción de la LG de un modo exacto, ya que en ella se hace referencia a la coordinación, en su caso, con los órganos de los territorios históricos y de las administraciones locales, mientras que el anteproyecto se refiere a esa misma coordinación, pero, en todo caso. También se recomienda incluir el principio de colaboración.
194. El **artículo 8** trata de poner orden en la situación de los órganos superiores, altos cargos y órganos directivos, y su redacción final ha sido establecida atendiendo a lo informado desde la Dirección de Función Pública. Cabe advertir de la dispersión con la que quedará regulada la figura de los altos cargos. Además de lo establecido en el propio anteproyecto, en la LG y en la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de retribuciones de altos cargos, habrá de acudir a la norma o normas que establezcan el régimen jurídico específico al que se refiere el párrafo 5 de este artículo.
195. Al margen de la anterior observación, el apartado 6 de este artículo peca de incongruencia en otras cuestiones. En primer lugar, no recoge a los presidentes y presidentas de los organismos autónomos y entes públicos de derecho privado, aunque sí están incluidos entre los altos cargos en el apartado 4.d). En segundo lugar, se refiere a los órganos directivos de la Administración de la Comunidad Autónoma, ámbito en el que, según lo dispuesto en el artículo 4, no se incluyen las sociedades públicas, mientras que el apartado e) se refiere a las direcciones generales de esas sociedades. En tercer lugar, incluso si se considera que, a estos efectos, los directivos de las sociedades públicas deben equipararse a los órganos directivos de la



Administración, no se explica entonces que no se haga mención alguna a los directivos del resto de entes que integran el sector público —fundaciones y consorcios—. Estas cuestiones deberían aclararse.

196. Esa falta de congruencia se aprecia, aunque en menor nivel, en el apartado 7, puesto que, tras anunciar los principios a los que atenderán los procedimientos de designación de los titulares de los órganos directivos y el desempeño de los mismos, establece únicamente dos principios referidos al desempeño (responsabilidad profesional por la gestión desarrollada y sujeción al control y evaluación), y ninguno referido a la designación.
197. Al margen de lo anterior, la relación entre el decreto del Lehendakari al que se refiere el **artículo 9.1** y los decretos de estructura orgánica y funcional del **artículo 10.1** debería establecerse con mayor claridad. Si bien el artículo 9.1 establece una serie de criterios generales a los que debe tender el primero —se citan la sostenibilidad, simplicidad administrativa o aplanamiento de estructuras—, en el artículo 10.1 se contempla también la posibilidad de eludirlos en los decretos de estructura, planteando únicamente su modificación expresa. Se corre con ello el riesgo de desvirtuar lo establecido en el artículo 9.1.
198. El **artículo 12** se refiere genéricamente en su encabezamiento a los órganos colegiados, aunque su contenido se circunscribe únicamente, sin que el expediente refleje los motivos, a aquéllos órganos colegiados creados para el ejercicio de funciones consultivas o de participación.
199. la LRJPAC presenta, respecto a los órganos colegiados (capítulo II del título II), contenidos de dos naturalezas distintas, distinguidas por la STC 50/1999: no básica (artículos 23; 24; 25.2 y 3 y 27.2, 3 y 5) y básica (lo restante).
200. El anteproyecto ni siquiera intenta agotar el área de desarrollo legislativo que permite la LRJPAC y opta, como decimos, por regular únicamente un determinado tipo órganos colegiados. La Comisión estima que en este caso la opción legislativa escogida estaría necesitada de fundamentación, si bien, aunque no se expliciten los motivos, puede percibirse un intento de racionalizar la creación de órganos consultivos o de participación. No obstante, se ha de tener en cuenta que muchos de los órganos colegiados con funciones consultivas o de participación son creados mediante normas con rango de ley y que, en ese caso, quedarán al margen de los requerimientos previstos en esta regulación.
201. Un claro ejemplo lo tenemos en el artículo 76 del propio anteproyecto, donde se contempla la creación de un Consejo Asesor para la Administración electrónica con el carácter de órgano técnico de cooperación y participación entre las administraciones



públicas vascas en esta materia. Aunque se remita a su creación al reglamento, ha de entenderse que el órgano es creado por la ley, a lo que deberá acomodarse la redacción. La creación de este órgano pone de manifiesto, como decimos, las dificultades señaladas ya que, al incluirse la creación en la misma norma y, por tanto, con el mismo rango, nada impide, como es el caso, que no se cumplan los condicionantes establecidos con carácter general para los órganos colegiados de esta naturaleza.

202. Tampoco parece que lo dispuesto en este artículo excluya la creación de órganos colegiados diferentes a los contemplados en su párrafo 1, que se regirían, en su caso, por las reglas previstas en la LRJPAC, aunque pueden surgir dudas con respecto al alcance del párrafo 2, dudas que, en cualquier caso, deberían quedar resueltas en el propio anteproyecto.
203. El **artículo 13** se refiere a la Administración independiente, aunque también incluye un apartado dedicado a la función consultiva superior que desempeña esta Comisión.
204. La regulación de la Administración independiente resulta, a juicio de esta Comisión, un intento de categorización de un concepto que tiene su lugar en la doctrina, pero cuya plasmación normativa como categoría dotada de características homogéneas se presenta ciertamente complicada.
205. La doctrina se muestra de acuerdo en que la Administración o las administraciones independientes incluyen en nuestro derecho aquellas organizaciones administrativas de carácter institucional, no representativas, que desarrollan funciones propias de la Administración activa, y que están configuradas legalmente de forma que el Gobierno y el resto de la Administración gubernativa carecen de las facultades de dirección que configuran típicamente su relación con la Administración institucional instrumental, y ello con la finalidad de neutralizar políticamente una actividad integrada en la órbita del poder ejecutivo.
206. Dentro de esta categoría entiende esa doctrina que pueden incluirse tanto órganos administrativos sin personalidad jurídica propia, como entidades que sí están dotadas de esa personalidad jurídica. La característica común en las administraciones independientes es que gozan de independencia funcional frente a la Administración gubernativa en el cumplimiento de sus fines.
207. A partir de ahí, es cierto que se han puesto de manifiesto una serie de características más o menos comunes, pero no uniformes. El propio anteproyecto parte de esa dificultad al asumir que puede tratarse de órganos colegiados, organismos autónomos, entes públicos de derecho privado e, incluso, consorcios, aunque la realidad nos muestra que tampoco cabe excluir la existencia de órganos de naturaleza



unipersonal. El órgano autonómico encargado de resolver los recursos en materia contractual es un ejemplo.

208. No se tiene en cuenta que, en el caso de los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado, su creación mediante ley resulta necesaria al margen de su objeto, mientras que la creación mediante ley de un consorcio resulta forzada, ya que se trata de una figura fundamentalmente asociativa.
209. La Comisión considera que una definición apriorística de la Administración independiente para la Comunidad Autónoma tiene una utilidad muy relativa. La Administración pueden constituir órganos en el marco de la ley y dotarlos de condiciones especiales para que puedan actuar con autonomía funcional. Una vez analizadas las características del órgano o de la entidad, podrá calificarse, a efectos teóricos, como Administración independiente. De ahí a crear una categoría legal, el salto resulta, como decimos, excesivamente complicado y presenta escasas ventajas.
210. El **artículo 22**, referido a la suplencia, sólo contempla esta figura respecto de los altos cargos, remitiéndose a lo establecido en el decreto de estructura orgánica del departamento. Ha de entenderse así, que la suplencia de los titulares de órganos administrativos que no tengan la condición de alto cargo se regirá por lo dispuesto en el artículo 17 de la LRJPAC, lo que convendría establecer con claridad.
211. El **capítulo tercero** de este título regula la colaboración y coordinación interadministrativa a través de diferentes instrumentos como los convenios administrativos, los planes de actuación conjunta o las delegaciones interadministrativas. El **artículo 27** establece diferentes mecanismos para encauzar esa cooperación, pero se limita a citar dentro de su objeto a los órganos forales y las entidades locales de la Comunidad Autónoma. Podría pensarse que marca el ámbito de la cooperación con carácter general para todo el capítulo, pero los **artículos 28 y 29**, referidos respectivamente a los convenios de colaboración y planes de actuación, permiten interpretar que esos dos instrumentos pueden establecerse también con otras administraciones diferentes de las previstas en el artículo 27. El **artículo 30** vuelve a referirse exclusivamente a las diputaciones forales y entidades locales cuando regula las delegaciones interadministrativas, pero el **artículo 31** se refiere a la delegación de funciones en entidades instrumentales del Sector Público o en corporaciones de derecho público, ciñéndose en este caso —aparentemente— al Sector Público de la Comunidad Autónoma. Todo ello plantea dudas que deben ser aclaradas en torno al ámbito de aplicación de los diferentes artículos de este capítulo.
212. El **artículo 32**, por su parte, contempla la encomienda de gestión intersubjetiva entre administraciones y entidades públicas aunque, en realidad, incorpora al anteproyecto los denominados “contratos domésticos”, por los que un poder adjudicador encomienda



la realización de una actividad a otra entidad con personalidad jurídica diferenciada, pero sobre la que mantiene el mismo poder de dirección que dispone sobre sus propios servicios. No contempla, sin embargo, la encomienda de la gestión ordinaria de los servicios de la Comunidad Autónoma en las diputaciones forales (artículo 15.4 LRJPAC), debido quizás a la especial configuración institucional de los territorios históricos.

213. En cualquier caso, debe quedar claro que, tal y como está definida la encomienda intersubjetiva en el anteproyecto, la posición entre encomendante y encomendero debe ser similar a la de la Administración general con sus organismos y entes instrumentales. Es cierto que la sentencia del Tribunal de la Unión Europea de 19 de abril de 2007 (asunto C-295/05, Tragsa) admitió que una sociedad pública mixta pudiera satisfacer el requisito del “control” más allá de la titularidad de su accionariado, si bien entendió en ese caso concreto que la sociedad a la que se había encomendado la actividad tenía establecido por ley (actualmente la disposición adicional vigésimo quinta de la LCSP) la obligación de realizar los trabajos encomendados por los poderes públicos, incluidas las comunidades autónomas y los organismos públicos dependientes de ellas, y tampoco tenía la posibilidad de fijar libremente la tarifa de sus intervenciones.
214. Por tanto, existe cierta contradicción en el planteamiento de este artículo, en la medida en que, por un lado, se refiere a órganos pertenecientes a distintas administraciones y entidades públicas —lo que parece abrir la posibilidad de que la encomienda se produzca fuera del perímetro del Sector Público de la Comunidad Autónoma—, mientras que, por otro lado, establece la necesidad de poder considerar al encomendero como medio propio o servicio técnico de la entidad encomendante.
215. Dejando a un lado la referencia al órgano —la LCSP se refiere a entidades—, debe reconsiderarse regular una figura que se encuentra suficientemente determinada en la legislación sobre contratación del sector público. Su inclusión en el anteproyecto, al menos en sus actuales términos, no sólo no resuelve la cuestión, sino que introduce ciertas incertidumbres no deseadas.

Título II. De la composición y coherencia del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi:

216. Este título incorpora la estructura institucional de todo el Sector público de la Comunidad Autónoma.
217. En general, se mantiene en líneas generales el esquema tradicional y ahora vigente. Aunque en teoría no cabe descartar la posibilidad de utilizar de un modo instrumental otras formas de personificación, como pueden ser las asociaciones, se conservan



dentro del Sector Público la misma tipología de entes actualmente existente (desaparecen únicamente los organismos autónomos mercantiles, dado que no existe ninguno) y se introducen una serie de principios y requisitos para tratar de racionalizar y redimensionar adecuadamente el sector público.

218. Los organismos que forman parte de la Administración institucional requieren para su creación de rango de ley, mientras que el resto de entes instrumentales precisan para su constitución o incorporación al Sector Público de un decreto del Gobierno Vasco. Para su extinción o abandono del sector público, sin embargo, el **artículo 50** del anteproyecto exige en todo caso que la decisión se adopte por el Gobierno mediante decreto.
219. Aunque esta cuestión se ha de valorar conjuntamente con lo establecido en el apartado h) del artículo 39.2, la deslegalización que se propone en el artículo 50.1 para los organismos que forman parte de la Administración institucional no está justificada. Esto puede ser debido a que en un inicio el texto planteaba la creación de estos organismos mediante decreto pero, una vez que se ha optado definitivamente por la exigencia de una ley, la opción más coherente y respetuosa con el sistema de fuentes es la que plantea en la actualidad la LPOHGP en sus artículos 12 y 17, de tal forma que los entes que forman parte de la Administración institucional requieren de una ley tanto para su constitución como para su extinción, si bien la extinción no precisa de una norma específica cuando en la de creación se hubieran establecido las causas de aquélla y el procedimiento a seguir.
220. La opción de que sea el Parlamento mediante una ley quien adopte la decisión de actuar mediante alguna de las figuras previstas en la Administración institucional, tiene que ver sin duda con las funciones y potestades que pueden serles encomendadas; de ahí que no resulte coherente dejar exclusivamente en manos del ejecutivo la decisión de eliminar esa fórmula organizativa, salvo que la propia ley de creación, u otra, establezca las causas que pueden legitimarlo para tomar esa decisión.
221. En cuanto al resto de entidades que forman parte del Sector Público de la Comunidad Autónoma, dejando al margen la indistinta utilización de los términos “sociedades públicas” y “sociedades del sector público”, que esta Comisión considera necesario unificar, donde más novedades se aprecian es en el caso de las fundaciones y consorcios del sector público vasco.
222. Con respecto a las fundaciones, el anteproyecto no se limita a establecer cuándo una fundación en la que participa la Administración de la Comunidad Autónoma se integra en su sector Público. El **artículo 42** establece además la prohibición de participar en cualquier fundación si en la misma no colaboran o participan también personas físicas o jurídicas de naturaleza privada que no pertenezcan a sector público alguno.



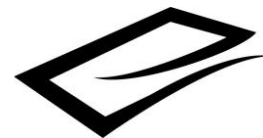
223. Ciertamente, la ley puede establecer limitaciones al derecho a crear fundaciones por parte de las personas jurídico públicas, pues es conocido que el artículo 34 CE ampara únicamente este derecho a los ciudadanos. La única duda sería si en ello la competencia concernida sería la del apartado 6 del artículo 10 EAPV (ya analizado) o la del apartado 13 (fundaciones). Tampoco queda excesivamente claro a lo que se refiere cuando habla de participación o colaboración, aunque no parece que se limite al ámbito estrictamente económico.
224. Ahora bien, la opción adoptada con carácter general por el legislador, tanto estatal como autonómico, fue la de permitir también a las personas jurídico públicas constituir fundaciones sin la limitación que ahora se pretende imponer a la Administración de la Comunidad Autónoma.
225. El anteproyecto propone así, no sólo establecer las condiciones para que una fundación se integre en el Sector Público, sino también limitar la capacidad para fundar de la Administración de la Comunidad Autónoma, algo que, insistimos, puede hacer, si bien no puede negarse que se dará una situación cuando menos extraña. Mientras el régimen general establecido por la LFPV permite, por ejemplo, que varias personas jurídico-públicas constituyan una fundación, el anteproyecto vetaría esa posibilidad únicamente a la Administración de la Comunidad Autónoma. Se trata de una cuestión a considerar en una futura modificación de la LFPV.
226. Por otro lado, a la hora de establecer las condiciones para que una fundación se integre en el Sector Público de la Comunidad se mantiene la exigencia previa de que dicho sector designe la mayoría de los miembros de su órgano de gobierno, si bien se añade una regla que aportará coherencia al sistema, al establecer una prohibición expresa de que pueda producirse cualquiera de los dos supuestos previstos para su integración en el Sector público —relacionados con la dotación o el patrimonio fundacional— si no se ha garantizado previamente el cumplimiento del requisito anterior.
227. Cabe recordar que, en la actualidad, no existe tal prohibición, de tal forma que las fundaciones que cumplen cualquiera de las condiciones relacionadas con la dotación o el patrimonio fundacional, sin que el Sector Público de la Comunidad Autónoma designe a la mayoría de los miembros de su órgano de gobierno, no se integran en aquél, lo que constituye una disfunción en el esquema institucional cuya subsanación sólo puede ser valorada positivamente.
228. Por último, debería establecerse un régimen transitorio para que las fundaciones que actualmente no cumplen con esa condición se adecúen al nuevo régimen.



229. El anteproyecto también incluye novedades en la regulación de los consorcios en sus **artículos 44 y 45**. A diferencia de las fundaciones, la designación por parte del Sector Público de la Comunidad Autónoma de la mayoría de los miembros de sus órganos de gobierno constituye condición suficiente para incorporar al consorcio dentro del citado sector. No obstante, el cumplimiento de las condiciones previstas en sus apartados b) y c) (aportación de bienes o financiación mayoritaria) precisa, según señala el párrafo 2, del cumplimiento de la condición prevista en el apartado a), de modo similar a lo previsto para el caso de las fundaciones.
230. En relación con esta figura, debemos llamar la atención sobre la importante novedad introducida en la LRJPAC por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Concretamente, se ha introducido, con carácter de legislación básica, una nueva disposición adicional vigésima referida específicamente a los consorcios que establece un régimen de adscripción que no coincide exactamente con lo previsto en el anteproyecto que nos ocupa.
231. Esta disposición establece unos criterios de prioridad, referidos a la situación en el primer día del ejercicio presupuestario, según los cuales el consorcio quedará adscrito, en cada ejercicio presupuestario y por todo este periodo, a la Administración pública que: a) disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno; b) tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos; c) tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del personal directivo; d) disponga de un mayor control sobre la actividad del consorcio debido a una normativa especial; e) tenga facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno; f) financie en más de un cincuenta por cien o, en su defecto, en mayor medida la actividad desarrollada por el consorcio, teniendo en cuenta tanto la aportación del fondo patrimonial como la financiación concedida cada año; g) ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial; h) tenga mayor número de habitantes o extensión territorial dependiendo de si los fines definidos en el estatuto están orientados a la prestación de servicios, a las personas, o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio.
232. Esto quiere decir que, incluso sin cumplir las condiciones previstas en el anteproyecto para integrarse en el Sector Público, cabe admitir, aunque sea en el terreno teórico, que un consorcio quede adscrito a la Administración de la Comunidad Autónoma por aplicación de los criterios anteriormente enunciados. En ese caso, los efectos de esa adscripción sería muy similares a los de su integración en el Sector Público, dado que el párrafo 4 de la disposición adicional vigésima de la LRJPAC establece que los consorcios estarán sujetos al régimen de presupuestación, contabilidad y control de la Administración pública a la que estén adscritos, y deberán además formar parte de los presupuestos e incluirse en la cuenta general de la Administración pública de adscripción.



233. Igualmente, cabe advertir del avanzado estado de tramitación del proyecto de Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, en el que se incluye, también con carácter básico, una serie de reglas dirigidas a regular ex novo el derecho de separación de los miembros del consorcio administrativo y, cuando ello dé lugar a su disolución, las reglas por las que se rige ésta. Se anuncia también una futura modificación de la LRJPAC que afronte la regulación de los consorcios de un modo integral.
234. El **artículo 53** se refiere a los actos y recursos en el contexto de los entes instrumentales del sector público. Sus párrafos 1 y 2 se refieren a los organismos y entes que conforman la Administración institucional y establecen reglas que en nada alteran el régimen de recursos y reclamaciones previas en asuntos civiles y laborales.
235. Los párrafos 3 y 4 sí introducen importantes novedades. El primero prevé un recurso de alzada “impropio” —forma en la que se ha denominado tradicionalmente al recurso planteado contra los actos de los organismos dependientes ante la Administración gubernativa— para los actos o decisiones adoptadas por los entes del sector público de naturaleza jurídico privada en materia de ayudas y subvenciones. Aunque lo habitual es que la participación en materia de subvenciones y ayudas de los entes instrumentales constituidos bajo fórmulas de derecho privado se articule a través de la figura de la entidad colaboradora, no puede descartarse que sean esos mismos entes los que desarrollen directamente la actividad subvencional. A este respecto, el artículo 48.5 de la LPOHGPV —modificado en este aspecto por la Ley 5/2006, de 17 de noviembre, del patrimonio de Euskadi— establece que las entidades, cualquiera que sea su naturaleza o forma jurídica, financiadas por los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma deben ajustar su actividad subvencional a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, añadiendo, en particular, que los entes públicos de derecho privado y el resto de entes del sector público, en la medida en que sean compatibles con su naturaleza jurídica, deben aplicar lo dispuesto en los párrafos 3, 10, 11 y 12 del artículo 49, los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 50, el párrafo 1 del artículo 51 y los párrafos 1 y 2 del artículo 53 de la propia ley.
236. Establecido con claridad, como es el caso, el régimen jurídico al que deben someterse estos entes en materia de subvenciones, un recurso para que la Administración matriz desarrolle la función tutelar que le corresponde no plantea problema alguno. Debe entenderse que, en lo demás, la regulación del recurso será la prevista en para el recurso de alzada en la LRJPAC. La única observación que cabe realizar es de orden sistemático ya que, nuevamente, nos encontramos ante una norma cuyo adecuado encaje estaría en el título VI de la LPOHGPV, por lo que parece más adecuado trasladar su contenido a la parte final del anteproyecto como una disposición modificativa de aquella.



237. El apartado 4 prevé la extensión de ese mismo recurso de alzada “impropio” contra las decisiones definitivas adoptadas por las entidades de naturaleza jurídica privada pertenecientes al sector público que se adopten con sujeción a una ley perteneciente al ordenamiento jurídico administrativo, siempre que en la misma no se regule otro recurso de naturaleza administrativa para tal supuesto.
238. En este caso, dada su redacción, resulta difícil descifrar el campo en el que se prevé su aplicación. Excluido el campo de las ayudas y subvenciones, podría plantearse su utilidad en materia contractual, para aquellas decisiones adoptadas por entidades instrumentales en esta materia, cuando esas decisiones no se encuentren en el ámbito del recurso especial en materia de contratación, pero no deja de ser una hipótesis. Algo más complicada se presenta su utilidad en materia de personal, aunque tampoco cabe descartar la aplicación parcial del ordenamiento administrativo en los procedimientos de selección. No obstante, si fuera ése su objetivo debería, al margen nuevamente de la discutible sistemática, establecerlo con claridad.
239. La Comisión considera, en definitiva, que la apertura de una nueva vía de recurso como la que se propone requiere establecer con claridad en el propio anteproyecto sus elementos esenciales y, desde luego, la materia y los actos o decisiones que pueden formar parte de su objeto.
240. En relación al párrafo 5, debemos también realizar algunas observaciones relacionadas con el órgano encargado de resolver los recursos impropios. La primera, en relación con la expresión “máximo órgano titular del departamento”, ya que basta con referirse al “titular del departamento”. En segundo lugar, debe advertirse de que la posibilidad de que la norma de constitución de la entidad de naturaleza jurídica privada puede atribuir al órgano titular del departamento la resolución de los recursos impropios desconoce que el artículo 26.5 de la LG ya atribuye a los Consejeros resolver en vía administrativa los recursos que se interpongan contra resoluciones de los organismos de su departamento, salvo las excepciones que establezcan las leyes, mientras que las normas de constitución de las sociedades públicas y fundaciones del sector público tienen rango reglamentario.

Título III. Del funcionamiento de la Administración al servicio de la ciudadanía:

241. Tal y como ya hemos adelantado, los títulos III, IV y V de la ley abordan la regulación de la Administración desde la perspectiva de la buena gobernanza. Esta nueva gobernanza se apoya en tres pilares: la evaluación, la transparencia y la participación. La exposición de motivos del anteproyecto califica la planificación y evaluación como el pilar interno de esa nueva gobernanza, en la medida en que establece una serie de obligaciones y procedimiento de carácter fundamentalmente interno.



242. El Libro Blanco para la Gobernanza Europea, aprobado por la Comisión el 25 de julio de 2001 (que contiene una serie de recomendaciones tendentes a profundizar en la democracia y aumentar la legitimidad de las instituciones, mejorando los procedimientos y prácticas que afectan a la manera en que actúan las Administraciones Públicas), contempla como principios del buen gobierno la apertura, la participación, la responsabilidad, eficacia y la coherencia, proponiéndose también los de legitimidad democrática y subsidiaridad. Estos principios no son responsabilidad exclusiva de las instituciones europeas y, menos aún, exclusivamente de la Comisión, sino que afectan a todos los niveles de responsabilidad de la Administración pública, las empresas privadas y la sociedad civil.
243. El anteproyecto los integra, junto con otros más específicos, como el de normalización lingüística, en el inicio de este título junto con los derechos y deberes que atribuye a la ciudadanía. En relación con estos derechos y deberes cabe significar dos características. La primera de ellas es que los derechos pueden hacerse valer frente al conjunto de los entes integrantes de la Administración Pública Vasca que, como ya se ha explicado, se equipara en esta ley al Sector Público de la Comunidad Autónoma. La segunda es que no resultan de aplicación a las entidades instrumentales de naturaleza privada, cuando las relaciones con éstas también se desenvuelven en el marco del derecho privado.
244. En cuanto a la planificación, gestión y evaluación de las políticas públicas, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios define la evaluación como un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención pública (norma, plan o política), que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos (Fundamentos de evaluación de políticas públicas. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Madrid 2010)
245. La decidida apuesta en el anteproyecto por la evaluación resulta evidente. Tras varios años en los que la cultura de la evaluación, más extendida en relación con los programas europeos, se ha introducido sólo tímidamente en el ámbito interno, el anteproyecto muestra, como decimos, una postura firme y decidida a favor de su integración en el funcionamiento de la Administración autonómica y, en general, de todo el Sector Público de la Comunidad Autónoma.
246. Plantea, de un lado, la necesidad de evaluación previa de impacto en el caso de proyectos de ley, planes estratégicos y actuaciones significativas. Prevé también la evaluación de una serie de intervenciones públicas que deberán ser determinadas anualmente por el Gobierno Vasco, así como la evaluación de la gestión de las unidades organizativas. Introduce también la evaluación de resultados e impactos acumulados y la evaluación de las entidades del Sector Público de la Comunidad

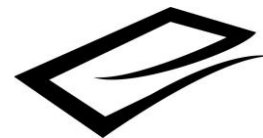


Autónoma, siempre de forma complementaria y compatible con los procedimientos tradicionales de control.

247. En principio, la valoración de una norma de esta naturaleza sólo puede ser positiva, en la medida en que la evaluación puede propiciar una mejora del funcionamiento de la Administración y de los servicios públicos. La perseguida eficacia requiere que las medidas adoptadas produzcan los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. Sólo cabe constatar que los objetivos son ambiciosos y confirmar que su factibilidad, por supuesto, habrá sido debidamente valorada.
248. Su aplicación práctica, no obstante, puede resultar compleja, en la medida en la que supone un importante cambio en la mentalidad de las estructuras de la Administración, y requerirá un importante compromiso, así como una adecuada formación de los agentes implicados. Aunque esta Comisión no dispone de datos al respecto, se atreve a recomendar una reflexión sobre esta cuestión y valorar la posibilidad de establecer un calendario de aplicación o, al menos, un régimen transitorio.
249. Dicho esto, una primera observación en torno al contenido de este título estaría relacionada con la, quizás, excesiva densidad normativa que se pretende incorporar con rango de ley, especialmente en cuestiones relacionadas con el procedimiento de evaluación. Si bien resulta comprensible, dado el importante cambio que supone en el funcionamiento de la Administración, que la incorporación de esta nueva cultura en torno a la evaluación se realice mediante una norma con rango de ley, no parece necesario, por contra, que, dada la tramitación que conlleva su posterior modificación o adaptación, todo lo relacionado con la evaluación de las políticas públicas pretenda incorporarse en el ordenamiento con ese mismo rango.
250. Se incluyen detalles técnicos y de procedimiento que pueden ser perfectamente contemplados en un desarrollo reglamentario y, en algunas de las cuestiones, incluso en instrucciones de orden interno. Pueden citarse a título de ejemplo algunos de los mensajes incluidos en los artículos 60, 64 o 67 del anteproyecto, si bien se trata de una observación que convendría revisar en todo el título.
251. Es recomendable asimismo realizar una revisión tanto en cuanto al lenguaje como en cuanto a la ordenación de sus mensajes, de manera que resulte más claro y accesible, ya que algunos párrafos resultan excesivamente largos y contienen varios mensajes dificultando su comprensión. A modo de ejemplo, cabe citar lo dispuesto en los artículos 59.2 y 64.3 y 4, aunque convendría igualmente revisar el título en su totalidad.



252. Otra cuestión que merece algún esfuerzo aclaratorio en el propio anteproyecto es la forma de inserción de la evaluación previa de impacto, prevista en este título, en el marco del procedimiento de elaboración de disposiciones generales.
253. Como es sabido, la evaluación de impacto, dentro del proceso de elaboración de normas, ha sido propiciada por la OCDE para una mejora de la regulación, la *better regulation*, y ha sido puesta en práctica por la Unión Europea, a raíz del informe Mandelkern, y está prevista también en numerosos estados europeos. Incluso el ordenamiento interno ha acogido dicho instrumento, en el caso de la Administración del Estado a través del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo, o más decididamente en el caso de Cataluña, con la regulación contenida en la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y del procedimiento administrativo común.
254. De forma general, además, el artículo 5.1 de la Ley 2/2001, de 4 de marzo, de economía sostenible, señala que, para contribuir al objetivo de mejora de la calidad regulatoria y a la aplicación de los principios de sostenibilidad y buena regulación, las administraciones públicas “impulsarán los instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas para garantizar que se tengan en cuenta los efectos de todo tipo que éstas produzcan, con el objetivo de no generar a los ciudadanos y empresas costes innecesarios desproporcionados, en relación al objetivo de interés general que se pretenda alcanzar”.
255. El proyecto establece que se someterán a evaluación previa de impacto “todos los proyectos de ley y planes estratégicos del Plan de Gobierno y aquellas actuaciones significativas para las que así se determine en el Plan de Gobierno” (artículo 59.1).
256. A la vista de que las actuaciones significativas pueden abarcar “disposiciones normativas”, cabe concluir que, si bien la herramienta se incorpora al procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, a la fase previa que se desarrolla en sede administrativa, ajena al procedimiento legislativo *estricto sensu*, con las consecuencias que ello conlleva, tal y como hemos advertido al inicio del apartado dedicado al análisis del procedimiento, en el supuesto de las iniciativas reglamentarias formará parte del procedimiento de elaboración cuando así lo decida el Gobierno Vasco al aprobar el Plan de Gobierno.
257. Dejamos a un lado las evaluaciones que contemplan los párrafos 2 y 3 del artículo 59, tanto porque son optativas como porque con otro concepto identifican otra realidad jurídica, la de las “intervenciones públicas”, distinta de las “actuaciones significativas”, si bien el proyecto no las define y se olvida de ellas en el artículo 60 (por lo menos no figuran en su título).



258. La Comunidad Autónoma es competente para fijar el procedimiento reglamentario (STC 15/1989), esto es, las normas procedimentales que deben seguirse para la aprobación de reglamentos, pudiendo incluir la evaluación de impacto en la forma en la que lo considere oportuno. A nuestro juicio, la evaluación de impacto ha de introducirse de una forma flexible y proporcionada, adecuada a las previsiones de cada proyecto concreto y atendiendo a la trascendencia de los impactos que la aprobación de la norma pueda suponer.
259. En este contexto, convendría sopesar si resulta acertado que la realización de la evaluación quede condicionada, en primer lugar, a que la proyectada disposición normativa se incluya en el Plan de Gobierno como actuación significativa y, en segundo lugar, a que el Gobierno decida en el propio Plan someterla a evaluación, para lo que, en principio, no queda constreñido por ningún parámetro normativo.
260. Entiende también la Comisión que convendría que la inserción de la evaluación de impacto en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales se produjera en el marco de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, a fin de que se pudiera llegar a concretar si forma parte de las memorias preceptivas que deben incorporarse al expediente [como así parece deducirse del artículo 90 c) del proyecto], si afecta y en qué medida a la memoria económica (ya que uno de sus contenidos fundamentales es la estimación cualitativa y, siempre que sea posible, cuantitativa de los costes y beneficios económicos) y en qué momento debe completarse, si ya iniciado formalmente el procedimiento o antes del dictado de la orden de iniciación.
261. En cuanto al ámbito de aplicación, el **artículo 57** se refiere a los derechos y deberes de la ciudadanía en su relación con la Administración Pública Vasca. Pese a que su párrafo 1 incluye a todos los entes que conforman la Administración Pública Vasca o Sector Público de la Comunidad Autónoma, la regla del párrafo 3 excluye las relaciones de derecho privado de los ciudadanos con las entidades de esta naturaleza —suponemos que debe entenderse privada—. Se entiende que no se incluyen en esta excepción los entes públicos de derecho privado y los consorcios, puesto que se trata de organismos de naturaleza pública. Sí afectaría a las sociedades y fundaciones del sector público lo que supone, de hecho, excluir la mayor parte de la actividad de estas entidades ya que su constitución tiene precisamente como finalidad principal su actuación en régimen de derecho privado. En definitiva, pese a su amplio pronunciamiento inicial, las relaciones de los ciudadanos con los entes del sector público cuya fórmula de personificación pertenece al derecho privado no quedarían amparadas por los derechos del artículo 57.
262. Además de lo anterior, la Comisión considera que los deberes que contempla en el párrafo 4 precisa de algún ajuste. Así, el apartado d) debería eliminarse pues



finalmente está configurando como un deber una cuestión que ya se encuentra resuelta en el procedimiento administrativo, pero no con esa consideración. Cuando los ciudadanos no cumplen con los trámites que resultan imprescindibles para un procedimiento, el ordenamiento —concretamente el artículo 76 de la LRJPAC— ya establece los efectos que conlleva, sin que puedan anudarse ninguna otra consecuencia que pueda derivar de la omisión de un deber. Sí podría incorporarse, por el contrario el deber de comparecencia previsto en el artículo 40 de la LRJPAC, cuando así esté previsto en una norma con rango de ley.

263. También debemos detenernos en el Plan de Gobierno previsto en el **artículo 58**. El artículo 29 del EAPV responde a la concepción clásica del Gobierno como órgano que desempeña funciones tanto ejecutivas como administrativas. Aunque a día de hoy trazar una nítida línea de separación entre estas dos facetas del Gobierno resulta prácticamente una tarea imposible, el ordenamiento jurídico continúa manteniendo ese esquema al regular separadamente el Gobierno y la Administración. En el Estado, coexisten la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.
264. En la Comunidad Autónoma parece que también se pretende mantener un esquema similar puesto que el anteproyecto mantiene intacta la LG. El título V de esta última está dedicado a la relación entre Gobierno y Parlamento, mientras que, por su parte, el papel del Lehendakari también se encuentra regulado en la LG. Concretamente, el artículo 8 prevé sus funciones, entre las que se encuentra la de definir el Programa de Gobierno.
265. En este contexto, el anteproyecto contempla la aprobación de un Plan de Gobierno, por parte del propio ejecutivo, en los ocho primeros meses de cada legislatura, que deberá ser remitido al Parlamento Vasco para su conocimiento y publicado tanto en el BOPV como en todos los demás soportes utilizados por la Administración. Su finalidad declarada es proyectar en el tiempo la acción de gobierno, socializarla y establecer las bases de su compromiso y responsabilidad ante la ciudadanía. Esto ha provocado que durante el procedimiento se hayan planteado algunas objeciones relacionadas con el plan del anteproyecto y el programa al que se hace referencia en la LG.
266. La Comisión considera que la perspectiva desde la que afrontan ambas cuestiones son diferentes. Efectivamente, la ley atribuye directamente al Lehendakari, sin otra mediación orgánica, la definición del programa del Gobierno, que viene a ser la continuación y concreción, en términos jurídicos y políticos, de la labor orientadora que tiene lugar en el debate de investidura. Según el artículo 5.2 de la Ley de Gobierno: "El candidato o candidatos, que serán propuestos por los Grupos Políticos con representación parlamentaria, deberán exponer ante el Parlamento, en una misma sesión, las líneas generales de sus respectivos programas de gobierno, sobre los que se abrirá el oportuno debate".



267. De este modo, se produce una primera traducción de las declaraciones programáticas contenidas en las ofertas electorales y en el programa del candidato a Lehendakari a planes y proyectos concretos en los terrenos político, legislativo y administrativo en general. Esta tarea, como toda la actividad de *indírizzo* político, está fuertemente condicionada por la acción de los partidos, las relaciones en el seno de la mayoría gubernamental y de ésta con la oposición y, por tanto, se encomienda en exclusiva, como es lógico, al depositario directo de la confianza parlamentaria, es decir, al responsable de llevar a cabo tales objetivos a través de la jefatura del órgano que, hoy por hoy, actúa de motor del sistema político, es decir, el Gobierno. No requiere de una forma concreta, ni tiene porqué materializarse en un documento específico, pudiendo ser más o menos concreto o estar más o menos explicitado. Pero es una referencia ineludible que sirve de eje para instituciones tan trascendentales como la cuestión de confianza del Lehendakari (art. 46 LG) o la moción de censura mediante la presentación por un candidato alternativo de su programa de gobierno (art. 47 LG).
268. Ahora bien, la función definitoria del programa del Gobierno, aun después de su presentación a la investidura, es una tarea abierta, diacrónica, que no se agota con una simple operación de concreción. Por el contrario, requiere de una acción procesal, destinada a alcanzar progresivas etapas de concreción, desde el programa de gobierno hasta su plasmación real en políticas concretas y efectivas, y desde su planificación a su ejecución, incluyendo la posibilidad de variar ritmos y rumbos o de adicionar nuevos objetivos y planes en función de las circunstancias, hasta plasmarse en hechos y acciones de Gobierno palpables.
269. Singularmente, es una función que, en un segundo nivel, alcanza al Gobierno, el cual, según el artículo 16 LG ya citado, "es el órgano colegiado que, bajo la dirección del Lehendakari, establece los objetivos políticos generales y dirige la Administración del País Vasco. A tal fin, ejerce la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, de conformidad con el Estatuto de Autonomía y la Ley".
270. Así pues, el "programa del Gobierno" es siempre el programa del Lehendakari, elaborado a partir de las líneas generales por él expuestas en el momento de su candidatura a la presidencia, sin perjuicio de que pueda ser posteriormente concretado o enriquecido, en virtud de la competencia del Colegio de Consejeros para establecer los "objetivos políticos generales" (art. 16 LG). En este sentido, el "Plan de Gobierno" previsto en el anteproyecto encaja perfectamente, como una de esas etapas de concreción dentro del citado *continuum* y dentro de las facultades que tiene reconocidas el Consejo de Gobierno como órgano colegial.
271. Conviene por tanto, de entrada, distinguir claramente ambas figuras ("Programa de Gobierno" y "Plan de Gobierno") y no confundirlas.



272. Ahora bien, la Ley de Gobierno dice "establecer", mientras que el anteproyecto dice "aprobar", lo cual puede introducir una cuestión de matiz. Desde luego, no parece que quiera despojarse al Lehendakari de sus facultades de dirección sometiendo la misma a la aprobación del Gobierno, sino que más bien quiere simplemente señalarse un acto formal de asunción por el Gobierno de un compromiso de transparencia.
273. Al margen de lo señalado en relación con el rango, el **artículo 60** también puede mejorarse en cuanto a redacción y claridad. Su párrafo 4, por ejemplo, se refiere a los departamentos competentes en las tres áreas de análisis y el competente en materia de coordinación. Puede entenderse que se esté refiriendo a las áreas económica, social y medioambiental, pero no queda suficientemente claro. Tampoco queda claro a qué se refiere el párrafo 3 cuando establece que el proceso de evaluación está sujeto a escrutinio público e independiente.
274. El **artículo 64**, por su parte, plantea en su párrafo 3 que las normas podrán contener cláusulas o disposiciones que obliguen a la revisión de sus efectos y, en consecuencia, a la modificación de su texto. Establece también que, igualmente, las normas podrán prever cláusulas o disposiciones que suspendan con carácter automático su vigencia de no producirse en el tiempo determinado la evaluación pertinente.
275. En principio, entendemos que al referirse a las disposiciones normativas se estaría refiriendo exclusivamente a normas de rango reglamentario, pero debería aclararse y eliminar la referencia a las cláusulas. Desde luego, el planteamiento de una pérdida de vigencia con respecto a normas con rango de ley, vinculada a una acción que corresponde a la Administración, resulta insólito. En cuanto a las normas reglamentarias, el planteamiento puede parecer más factible en el plano teórico pero, dado el carácter automático con que se prevé, tampoco parece posible articularlo sin que la seguridad jurídica resulte afectada.
276. En el **artículo 70.2** establece, en cuanto a la incorporación del conocimiento técnico y científico a los procesos evaluadores, que se valdrá prioritariamente de las capacidades técnicas y científicas de su organización y de las instituciones académicas o de investigación existentes en el País Vasco. Añade en su párrafo 3 que también se valdrá prioritariamente de dichas capacidades técnicas y científicas para la identificación de los diferentes conocimientos técnicos o científicos relevantes a una cuestión, así como para la elaboración de los criterios que, cuando proceda recabar asesoramiento externo, deban utilizarse de forma complementaria a lo que en cada caso establezca la normativa de contratación pública aplicable para seleccionarlo.
277. En principio no cabe, no sólo en este campo sino en general, excluir apriorísticamente la posibilidad de una colaboración entre la Administración y las entidades académicas o investigadoras de la Comunidad Autónoma. El artículo 4.1.c) y d) de la LCSP excluye de



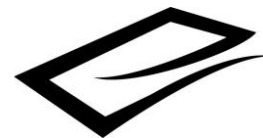
su ámbito de aplicación tanto los convenios de colaboración con universidades como con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado. Ahora bien, en ambos casos la exclusión queda sin efecto cuando el objeto del convenio está comprendido en el de los contratos objeto de la citada ley. En este último supuesto tampoco podrá hacerse valer la figura de la encomienda de gestión intersubjetiva del artículo 32 del anteproyecto, si no se dan las condiciones allí establecidas para que esas instituciones puedan ser consideradas como medio propio de la Administración.

278. El **artículo 73** del anteproyecto establece los principios de la Administración electrónica. Su contenido toma como clara referencia lo dispuesto en el artículo 4 de la LAESP que, como ya se ha adelantado en el análisis del marco normativo, tiene carácter básico. Pese a reproducir casi en su totalidad los principios consagrados por la citada ley, no incluye entre ellos los de respeto al derecho a la protección de datos de carácter personal, simplificación administrativa y transparencia y publicidad del procedimiento, referidos a la utilización de las tecnologías de la información, que sí están recogidos por esa norma básica. Aunque se trata de principios ya reconocidos con carácter general y no sólo para el ámbito de las relaciones mediante medios electrónicos, su incorporación parece en todo caso oportuno, dado su incidencia en las relaciones con la Administración mediante medios electrónicos.
279. El **artículo 75** se refiere en su encabezamiento a la simplificación de procedimientos administrativos mediante servicios y canales electrónicos. Incluye cuestiones de diferente naturaleza y trascendencia que tienen entre sí una discutible conexión interna.
280. Su párrafo 1 ha sido cuestionado por la Agencia Vasca de Protección de Datos argumentando que, cuando los artículos 35.f) de la LRJPAC y 6.2.b) de la LAESP reconocen el derecho a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante, se está reconociendo un derecho, pero no una obligación, por lo que no puede eliminarse, al menos del modo general contemplado en el anteproyecto, la opción de que sea el propio ciudadano quien acredite tal requisito.
281. El artículo 6.2.b) de la LAESP reconoce también el derecho a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las administraciones públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal, o una norma con rango de ley así lo determine.
282. El genérico enunciado del artículo 75.1 puede llevar a plantear si, aprobado en estos términos, este artículo habilitaría automáticamente, dado su rango, a una cesión de datos sin consentimiento entre diferentes administraciones siempre que: i) la



Administración actúe en el marco de sus competencias, ii) la información que se solicite figure como requisito en la norma que regule el procedimiento, iii) esté disponible en los servicios de interoperabilidad entre administraciones y, iv) no se refiera a datos especialmente protegidos.

283. La Comisión considera que la respuesta a esta cuestión ha de ser negativa, pues con ello se eliminaría el consentimiento exigido con carácter general por el artículo 11 de la LOPD, sobre la base de una consideración fundamentalmente técnica, como es la disponibilidad en los servicios de interoperabilidad entre administraciones. El Tribunal Constitucional (Sentencia de 7 de mayo de 2012), en el marco de una petición judicial de información habilitada de forma general por el artículo 11.2.d) de la LOPD, ha recordado que el objeto de protección del derecho fundamental a la protección de datos que se deriva del art. 18.4 CE “no se reduce sólo a los datos íntimos de la persona, sino a cualquier tipo de dato personal, sea o no íntimo, cuyo conocimiento o empleo por terceros pueda afectar a sus derechos, sean o no fundamentales, porque su objeto no es sólo la intimidad individual, que para ello está la protección que el art. 18.1 CE otorga, sino los datos de carácter personal. Por consiguiente, también alcanza a aquellos datos personales públicos, que por el hecho de serlo, de ser accesibles al conocimiento de cualquiera, no escapan al poder de disposición del afectado porque así lo garantiza su derecho a la protección de datos” (STC 292/2000, F. 6).
284. Cuando una Administración, en el seno de un procedimiento administrativo, solicita un fichero informático que contiene un conjunto de datos personales a otra Administración, para una finalidad distinta a la que justificó su obtención, está limitando el contenido del derecho fundamental a la protección de datos protegido por el art. 18.4 CE y, para ello, deberán darse los presupuestos habilitantes necesarios para que dicha injerencia en el derecho fundamental pueda calificarse de constitucionalmente legítima; esto es, no basta con que se establezca por ley de modo genérico, sino que habrá de estar justificada y ser proporcionada, pues “el derecho fundamental a la protección de datos personales no admite otros límites” (STC 292/2000, F. 13, penúltimo párrafo).
285. El párrafo 2 se refiere de un modo algo confuso a las declaraciones responsables y a las comunicaciones previas. Esa confusión parte de su inclusión en el capítulo dedicado a la Administración electrónica, ya que su mensaje no se circunscribe a las relaciones establecidas mediante medios electrónicos. En cuanto a su contenido, parece condicionar la posibilidad de establecer un régimen de declaración responsable a que se determine previamente el modo y momento del procedimiento en el que se verificará por la Administración su efectivo cumplimiento, limitando a las subvenciones la posibilidad de que esa verificación se realice con posterioridad a la resolución que reconozca el derecho. Este planteamiento, sin embargo, difiere del régimen previsto para la declaración responsable en el artículo 71 bis de la LRJPAC, según el cual, esa declaración permite, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho



o bien el inicio de una actividad desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

286. El párrafo 4 establece una regla para notificar a través del tablón electrónico de anuncios de la Administración de la Comunidad Autónoma a las personas interesadas, cuando éstas sean desconocidas, se ignore el lugar de notificación o el medio para hacerlo o bien, intentada la notificación, no se hubiera podido practicar. Pues bien, la Comisión debe advertir que se encuentra muy avanzada la tramitación parlamentaria por parte del Estado del proyecto de Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa (ha sido aprobado en el Senado y remitido al Congreso para su aprobación definitiva), en el que afronta con carácter básico la regulación de la notificación en estos mismos supuestos, pero de forma netamente diferente. La normativa básica proyectada pretende otorgar un protagonismo a la publicación en el Boletín Oficial del Estado, admitiendo otras formas de notificación, aunque con carácter complementario al BOE.
287. Finalmente, el párrafo 6 establece una regla en materia de publicidad de subvenciones que se habrá de complementar con lo establecido en el artículo 49.2 de la LPOHGPV. Por un lado, su ubicación en el anteproyecto vuelven a mostrar los problemas de sistemática sobre los que ya se ha advertido anteriormente ya que se trata, como decimos, de una norma específica en materia de subvenciones. Por otro lado, tampoco su conexión con la publicidad activa justifica su inclusión —al menos en este título de la ley—, y tampoco su contenido, que establece una regla más laxa que la prevista en el artículo 91.2 del mismo anteproyecto, en cuanto a publicidad activa en materia de subvenciones.

Título IV. Transparencia de la Administración Pública:

288. Hoy en día está pacíficamente admitido que los países que cuentan con normas en materia de transparencia poseen instituciones más fuertes que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social, permitiendo además a los ciudadanos una mejor fiscalización de la actividad pública. La transparencia es también, según se ha adelantado, el segundo de los pilares en los que se apoya la nueva gobernanza.
289. Una parte de la doctrina considera incluso que el derecho a la transparencia forma parte de una tercera generación de derechos del hombre que englobaría el derecho a saber, el derecho a controlar, que sólo puede ejercerse si se conoce la actuación de los poderes públicos, y el derecho de los ciudadanos a participar en la vida pública. En nuestro derecho no alcanza esa dimensión, pero no cabe duda que va adquiriendo cada vez un mayor protagonismo.



290. En el ámbito de la Unión Europea encontramos una formulación jurisprudencial de este principio que resulta bastante accesible y acertada. El Tribunal de Primera Instancia, en asuntos T-309/97 de 14 de octubre de 1999 y T-211/00, de 7 de febrero de 2002, ha señalado que el principio de transparencia tiene por objeto asegurar una mejor participación de los ciudadanos en el proceso decisorio, así como garantizar una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración frente a los ciudadanos. Contribuye a reforzar el principio de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales.
291. El anteproyecto, en su artículo 83, define la transparencia como el principio de actuación administrativa que permite y facilita el acceso de la ciudadanía a la información pública en poder de la Administración dentro de los límites establecidos en la legislación vigente. Se completa esta definición con la de “información pública” que, a efectos de esta ley, es toda aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, elaborada o adquirida por los poderes públicos afectados por el ámbito de aplicación de la ley en el ejercicio de sus funciones y que obre en su poder.
292. Su contenido es ambicioso y en algunas cuestiones va incluso más allá de lo previsto en la normativa básica. Puede decirse incluso que no se trata de un simple desarrollo de esa normativa básica sino que, respetándola, mantiene una estructura y unos contenidos propios.
293. En cualquier caso, esta opción legislativa no merece reproche alguno. La Comisión, en relación al desarrollo de la normativa básica, viene señalando que, de acuerdo con la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, la norma autonómica (sea ley o reglamento) no se encuentra vinculada a aquélla por una relación de jerarquía sino por el principio de competencia, permitiendo a la Comunidad Autónoma la introducción de opciones políticas propias, operando la norma básica como límite (respecto a su contenido mínimo común) y procediendo la norma autonómica a complementar el ordenamiento jurídico a cuya formación concurren los entes territoriales con poder normativo en la materia, por aplicación del bloque de constitucionalidad.
294. La norma autonómica, por tanto, no completa, pormenoriza, detalla o precisa la regulación de la norma estatal al modo obligado para el reglamento ejecutivo, sino que, a su través, se ejercita —como es el caso— la competencia autonómica y los límites que para tal ejercicio deriven de la normativa básica deben siempre permitir, conforme a la doctrina constitucional sobre las bases, la introducción de alternativas propias, acomodadas a sus intereses y características, siempre que no desvirtúen las normas básicas estatales (por todos, DCJA 75/2006).
295. En cuanto al ámbito subjetivo de aplicación de este título, el **artículo 85** establece que las obligaciones derivadas de la aplicación del principio de transparencia resultan



exigibles a las entidades que conforman la Administración Pública Vasca, tal y como está definida en la misma. Ello implica, según el artículo 1, que alcanza a todos los entes que conforman el Sector Público de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, el párrafo 2 de este mismo artículo establece que en la medida en que tales obligaciones afecten o se exijan con ocasión de procedimientos de carácter administrativo, no resultarán en su caso de aplicación a las entidades que rigen su actividad por el derecho privado. Es decir, los distintos niveles de exigencia de la ley a los diferentes entes integrantes del Sector Público deben ser extraídos aplicando la regla anterior, lo cual, en la práctica, no siempre resultará sencillo.

296. La Comisión estima que debería realizarse el esfuerzo de delimitar mejor esta cuestión en el propio anteproyecto, estableciendo de modo detallado los distintos niveles de aplicación de la ley. Aunque no es la única forma posible, la utilizada en la LTBG, acotando el perímetro de lo que se considera administraciones públicas, resulta, a los efectos señalados, más sencilla que la del anteproyecto, al no tener que interpretar cuándo nos encontramos ante una obligación derivada de un procedimiento de naturaleza administrativa.
297. También es preciso advertir que, si bien el párrafo 3 del artículo 85 recoge como sujetos obligados en cuanto a publicidad activa a los partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, así como a entidades privadas receptoras de subvenciones, no se concreta en el anteproyecto cuál es el contenido de la publicidad activa que les resulta exigible, debiendo, por tanto, incorporarse esta cuestión al artículo 91 del anteproyecto, atendiendo a lo establecido en el artículo 8.2 de la LTBG
298. En cuanto al contenido de la publicidad activa que afecta a la Administración Pública Vasca, el anteproyecto establece una relación prolija de información que supera, en líneas generales, a las obligaciones previstas por la normativa básica y cierra cualquier debate posible en relación con el cumplimiento de ésta, al establecer el compromiso de que la información institucional, organizativa, de planificación, de evaluación, de relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística que está obligada a publicar de forma periódica y actualizada, incluye la exigida por la legislación básica aplicable.
299. De la misma forma, pretende desactivarse cualquier posible conflicto con la normativa sobre protección de datos de carácter personal en el ámbito de la publicidad activa en el **artículo 87.2**, que impone el respeto a legislación específica sobre la materia.
300. En cuanto al acceso a la información pública, el anteproyecto establece en el **artículo 99** las excepciones al derecho de acceso. Estas excepciones incorporan lo que la LTBG, en su artículo 14.1, establece como límites al derecho de acceso, con excepción de las



materias que son de competencia exclusiva del Estado, como la seguridad nacional, la defensa y las relaciones exteriores.

301. En cuanto a la protección de datos personales, el anteproyecto supedita también en este apartado el derecho de acceso a lo dispuesto en la normativa reguladora de la materia en cuestión. No obstante esta cuestión merece un comentario específico.
302. El párrafo 3 del **artículo 100** señala que se denegarán las solicitudes de acceso a información pública que contengan datos íntimos o que afecte a la vida privada de terceras personas, salvo que exista consentimiento expreso y por escrito de la persona afectada que se acompañe a la solicitud, o una ley lo autorice. Añade que a esos efectos se considerarán en todo caso íntimos los datos referidos a la ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud y sexualidad. Se trata, en definitiva de los datos especialmente protegidos en el artículo 7 de la LOPD, si bien su redacción no distingue, cuando debe hacerlo, el diferente nivel de protección que otorga esta ley según se trate de los datos del apartado 2 (ideología, afiliación sindical, religión y creencias), sobre los que sólo podrá concederse el acceso previo consentimiento de la persona afectada, o de los datos del apartado 3 (origen racial, salud y vida sexual) en los que el acceso es posible si lo dispone una ley o el afectado lo consiente expresamente.
303. Cuando la información solicitada no contenga ese tipo de datos, la regla tanto en el anteproyecto como en la normativa básica es la de ponderación razonada de los intereses en juego o derechos en colisión. Para ello, el artículo 117 del anteproyecto prevé la colaboración con la Agencia Vasca de Protección de Datos para establecer los criterios de ponderación, de un modo similar al que la LTBG prevé en su disposición adicional quinta. No tiene en cuenta, sin embargo, que el artículo 15.3 de la LTBG ya establece una serie de criterios concretos a tomar en cuenta en esa ponderación y que, dado el carácter básico de la norma, deben también ser tenidos en cuenta en el ámbito de aplicación del anteproyecto. Sería conveniente, por tanto, que también fueran recogidos expresamente en la norma, sin perjuicio de poder tomar en cuenta también otros criterios.
304. En el **artículo 101** del anteproyecto recoge el principio de acceso parcial, previsto de forma similar en el artículo 16 de la LTBG. Se olvida, no obstante, de establecer que deberá indicarse al solicitante qué parte de la información solicitada ha sido omitida.
305. El **artículo 105** se refiere a la admisión de la solicitud de información y a los incidentes previos a la resolución. Según establece el párrafo 3, si las solicitudes se refieren a información que afecte a derechos e intereses de terceras personas, debidamente identificadas, el órgano encargado de resolver les dará trámite de audiencia por un plazo de diez días; plazo que difiere, a la baja, con respecto al plazo de quince días



previsto con carácter básico en el artículo 19.3 de la LTBG. En la medida que afecta al trámite de audiencia, el plazo de la norma básica deberá ser respetado.

306. En cuanto a la resolución, el **artículo 107**, en su párrafo 2, regula el acceso total o parcial a una información que afecte a terceras personas que se hayan opuesto, en cuyo caso establece que el acceso sólo se hará efectivo una vez vencido el plazo de que dispone el tercero para recurrir la resolución sin haberlo hecho, es decir, cuando la resolución sea firme en vía administrativa. No contempla, sin embargo, que quien se haya opuesto en el procedimiento interponga recurso contencioso administrativo. La LTBG ofrece en esta cuestión una regulación más acabada, que el anteproyecto debe incorporar, añadiendo que, en caso de haber existido oposición, el acceso sólo se hará efectivo una vez vencido el plazo de que dispone el tercero para recurrirla en vía contencioso administrativa sin que se haya formalizado el recurso o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información, es decir, cuando, también en vía jurisdiccional, la resolución sea firme.
307. El **artículo 108** regula la reclamación potestativa en materia de acceso a la información pública ante el órgano de carácter independiente previsto en la disposición adicional cuarta de la LTBG. Cabe realizar una observación de forma y otra de fondo. En cuanto a la forma, una vez que la propia norma resuelve el asunto del órgano independiente con la creación de la Agencia Gardena, parece lógico que se recoja su denominación en el apartado 2.a). En cuanto al fondo, El apartado 2.g) desborda el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma al regular el régimen de revisión de oficio de los actos, por lo que debe considerarse su supresión.

La Agencia Vasca de Transparencia-Gardena:

308. El **capítulo V** de este título prevé la creación de la Agencia Vasca de Transparencia-Gardena, para la que se ha optado por la fórmula de organismo autónomo, con la caracterización expresa de Administración independiente. Lo dispuesto en este capítulo pone en evidencia la problemática ya señalada en relación con la categorización de la Administración independiente.
309. Si nos atenemos a lo que dispone el artículo 13 del propio anteproyecto, la creación de este organismo presenta algunas carencias. En primer lugar, no se motiva su necesidad en la norma —ni siquiera en la exposición de motivos—, como establece el apartado a) del artículo 13.2 En segundo lugar, tampoco establece los criterios para su designación, ni establece la duración del mandato de los miembros del Consejo Vasco de la Transparencia, sino que se remite a lo que disponga al efecto cada órgano o institución. En tercer lugar, sólo se garantiza la inamovilidad de su presidente y no se prevé el régimen de incompatibilidades o suplencias, como prevé el apartado b) del artículo 13.2. Finalmente, aunque dentro de la agencia se prevea la existencia de un



órgano colegiado, las principales funciones decisorias corresponden a la presidencia — órgano unipersonal—, eludiendo el principio de colegialidad que se establece en el apartado c) del artículo 13.2.

310. En torno a su configuración como órgano independiente, la Comisión considera conveniente valorar la posibilidad de incluir dos precisiones incorporadas a la Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la autoridad vasca de la competencia. La primera de ellas consistiría en incluir la audiencia al Consejo Vasco de la Transparencia en el procedimiento previsto en el artículo 113.2 para la separación de su cargo de la presidencia. En segundo lugar, en el caso de se opte por eliminar la regulación de la Administración independiente, puede también considerarse excepcionar la aplicación de lo dispuesto en el artículo 39.5 del anteproyecto, en términos similares a los previstos en la disposición adicional sexta de la misma ley, con respecto a lo dispuesto actualmente en el artículo 13 de la LPOHGPV, referido a la reestructuración del organismo vía reglamentaria.
311. Además de lo anterior, convendría también reflexionar sobre la apertura a la atribución de nuevas funciones vía reglamento que se desprende de los apartados 1.h) y 2.f) del **artículo 114**, en un órgano de estas características.
312. También se aprecian otras cuestiones mejorables en lo referente a las funciones, especialmente las del Consejo Vasco de la Transparencia.
313. Se establece con claridad su composición y se delimitan también adecuadamente las funciones de la presidencia, pero no avanza ninguna de las funciones de este Consejo, más allá de la remisión que se hace a lo que establezca la propia ley y a la normativa de desarrollo. Debe entenderse, quizás, que las funciones atribuidas con carácter general a la Agencia en el párrafo 1 del artículo 114, son las que corresponden al Consejo, ya que se contraponen a las atribuidas a la Presidencia en el párrafo 2 de este mismo artículo. De ser así, convendría establecerlo con claridad.
314. También debería revisarse si existe cierta redundancia entre las funciones previstas en el apartado a) y en el e) del artículo 114.1.
315. Nada se dice sobre el funcionamiento interno de la Agencia, sino que se remite en cuanto a organización, estructura y funcionamiento a los estatutos que apruebe el Gobierno mediante decreto. Nada impediría, sin embargo, que el Consejo Vasco de la Transparencia se dotara de sus propias normas de funcionamiento, dado que se encuentra formado por representantes de distintas entidades y administraciones públicas (artículo 22 LRJPAC).



316. Finalmente, se ha de analizar la participación de esta Comisión Jurídica Asesora en el Consejo Vasco de la Transparencia, prevista en artículo 112 del anteproyecto, sobre lo que, ya se adelanta, se considera que no resulta recomendable.
317. El artículo 114.1.c) del anteproyecto contempla entre las diversas funciones de promoción y asesoramiento de la agencia, la de informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter autonómico que desarrollen la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública o que estén relacionados con su objeto, mientras que el artículo 3.1.c) de la LCJAE prevé que esta Comisión sea consultada preceptivamente en relación con los proyectos de disposiciones reglamentarias que se dicten por el Gobierno Vasco en desarrollo o ejecución de leyes del Parlamento.
318. El artículo 11.2 de la LCJAE, por su parte, establece el deber de los miembros de la Comisión de abstenerse de intervenir en las consultas relativas a asuntos en cuya preparación o elaboración hubieran participado directamente.
319. En la medida en que el ámbito de actuación de la Comisión incluye también el del apartado c) del artículo 114.1, supondría que quien actuara en su representación en el Consejo debería abstenerse de intervenir cuando el proyecto normativo informado por la agencia fuera analizado por esta Comisión, algo que, estimamos, el anteproyecto tampoco pretende.

Título V. De la participación ciudadana y los procesos participativos:

320. En el apartado dedicado al análisis competencial, ya han sido citados algunos de los artículos en los que la Constitución promueve la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Hemos aludido, en efecto, a los artículos 9.2, 23.1 y 105, a los que podrían sumarse el artículo 87 CE, que remite a una ley orgánica la regulación de las formas de ejercicio y de los requisitos de la iniciativa legislativa popular, y el artículo 125 reconoce la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia a través de la institución del jurado.
321. También hemos aludido al artículo 9.2 del EAPV en cuanto impone el deber de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.
322. Pero la referencia con mayor calado es, sin duda, la del artículo 23 CE, que eleva a la categoría de derecho fundamental la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes. La ambigüedad de la expresión “asuntos públicos” ha dado lugar a distintas interpretaciones acerca del alcance de este artículo, plateándose incluso la posibilidad de que por esta vía quedara configurado un



derecho constitucional a la participación de los ciudadanos en cualesquiera parcelas o ámbitos públicos.

323. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 119/1995 de 17 de julio (más reciente, aunque con discurso similar, es la Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre), ha delimitado el campo de este artículo 23, señalando que en él se garantiza un derecho de participación que puede ejercerse directamente o a través de representantes y que supone el ejercicio de poder político.
324. Se reconocen en esta doctrina dos formas de democracia que encuentran su fundamento en el artículo 23 de la Constitución: la representativa y la directa. Esta última se manifiesta en aquellos casos en los que el llamamiento al titular de la soberanía se produce sin intermediación alguna de partidos o representantes.
325. Según la citada sentencia, quedarían integradas dentro de esta forma de democracia directa la iniciativa legislativa popular del artículo 87.3 de la Constitución, las formas de organización basadas en el concejo abierto y a las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución. La democracia representativa, por su parte, incluiría dos derechos que, en palabras del Tribunal Constitucional, “encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y de pluralismo político”: el derecho electoral activo y pasivo, que aparecen como modalidades o vertientes del mismo principio de representación política.
326. Además de la democracia directa y representativa existe una tercera manifestación de democracia: la participativa. No supone el ejercicio de la soberanía popular, sino que otorga a los ciudadanos la posibilidad de proporcionar a la Administración elementos de juicio suficientes para garantizar no sólo la legalidad, sino también el acierto y oportunidad de las decisiones administrativas y revestirlas además de legitimidad democrática. Esta modalidad de participación democrática tiene hasta ahora su máximo exponente en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias, procedimiento con relación al cual el artículo 105 de la Constitución garantiza la audiencia de los ciudadanos y para cuya regulación remite a la ley.
327. El texto constitucional, sin embargo, no agota las distintas formas de participación ciudadana en la actuación administrativa, pues la formulación del principio de participación en su artículo 9.2 ha dado pie a la configuración de formas de participación que, aunque no están expresamente previstas en el texto constitucional, sí resultan directamente extraíbles de sus principios. Cada vez más, los mecanismos de la democracia representativa se revelan insuficientes para justificar determinadas actuaciones de los poderes públicos, por lo que desde los poderes públicos se busca la implicación de los ciudadanos en el gobierno y en la adopción de decisiones públicas.



328. Sobre la base de este principio constitucional, el legislador puede, como en el presente anteproyecto, establecer formas de participación inscritas en el marco de la democracia participativa. En estas coordenadas han de inscribirse los nuevos cauces de participación previstos en el anteproyecto, tendentes a legitimar las decisiones de la Administración o a dotarlas de ciertas garantías de acierto y oportunidad que complementan los cauces de participación expresamente previstos en la Constitución, al tiempo que busca implicar a los administrados en la gestión pública. Hasta el momento, donde más sentido y desarrollo ha tenido esta idea ha sido, por su cercanía, en el ámbito de la Administración local, aunque nada cabe objetar, sino todo lo contrario, a que desde el resto de la administraciones también se pretenda acercar a esa ciudadanía a su actividad estableciendo nuevos cauces y formas de participación, apoyadas también en las inmensas posibilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías e internet.
329. Se trata, en definitiva, de complementar la democracia representativa con los mecanismos de la democracia participativa, por lo que la valoración de este título en su conjunto sólo puede ser positiva.
330. Entrando en el contenido concreto, cabe resaltar el reconocimiento de los grupos representativos de intereses diversos en su **artículo 120**, así como la creación de un registro de estos grupos en el **artículo 121**, con la finalidad de garantizarles la alerta temprana de las propuestas planteadas desde el Gobierno.
331. La segunda cuestión que cabe destacar por su carácter novedoso es la inclusión del derecho a promover iniciativas reglamentarias en el artículo 126, si bien en este caso, la continua remisión en cuanto a las condiciones para su ejercicio a la Ley 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa legislativa popular, puede provocar que, estando reconocida en el ámbito autonómico ambas posibilidades, los ciudadanos opten por ejercer este derecho pero referido al nivel normativo superior, esto es, el de iniciativa legislativa popular.
332. En relación al **artículo 126** se formulan las siguientes consideraciones.
333. Convendría reconsiderar la extensión misma del artículo y valorar un tratamiento sistemático que permita distinguir los mensajes normativos fundamentales (definición del derecho, requisitos de ejercicio, procedimiento etc.), facilitando su comprensión por quienes son sus destinatarios (los ciudadanos y ciudadanas).
334. En su redacción es preferible emplear el término “firmas” en lugar del “de declaraciones de apoyo”, dado el carácter de requisito esencial que para el ejercicio del derecho tiene la firma (forma de recabarla, procedimiento de verificación, número etc.). Al hilo de



esta consideración se recomienda también sustituir la expresión “cantidades mínimas de firmas” que figura en el apartado 6 *in fine* por “número de firmas” o similar.

335. Parece necesario expresar con mayor claridad el papel que se otorga a la Comisión Promotora (no hay, en realidad, promotores, sino que tal condición recae, en exclusiva, en dicha comisión) y utilizar dicha voz en todo el artículo ya que, se insiste, de acuerdo con el régimen establecido, una vez constituida aquélla, pierde todo sentido aludir a “los promotores”.
336. Habría de aquilatarse la expresión “memorias e información requeridas a las iniciativas legislativas”, ya que se refiere a uno de los requisitos para el ejercicio del derecho que puede fundar una resolución de inadmisión. De acuerdo con la opción del anteproyecto, el actual artículo 4 de la Ley 8/1986, de 26 de junio, únicamente exige para la iniciativa legislativa: el texto articulado, precedido de una exposición de motivos, la detallada exposición de las razones que, a juicio de los firmantes, aconsejen la aprobación de la iniciativa y la identificación de los miembros que componen la Comisión Promotora (especificando qué persona se designa a efectos de notificación).
337. De acuerdo con lo expuesto sobre la competencia autonómica y el margen del que dispone el legislador vasco, el anteproyecto podría establecer unos requisitos formales distintos o añadidos (lo que no parece deducirse del texto). De ser así, habrían de contemplarse con extremada claridad (pues insistimos en que su inexistencia o defectuoso cumplimiento podrían fundar una resolución de inadmisión).
338. La regulación de los plazos de los apartados 4 y 5, en tanto se enuncian por relación con el registro de la iniciativa —que se menciona, a su vez, en tres apartados (3, 4 y 5) — resulta confusa: Debería establecerse de forma ordenada la secuencia de trámites y los plazos que se establecen para cada uno y su forma de cómputo (si se viera necesario).
339. En el apartado 5 ha de mejorarse el mensaje normativo para establecer con claridad que el Gobierno Vasco dictará una Resolución de admisión o inadmisión que deberá notificarse a la Comisión Promotora y publicarse en el BOPV. La mención a los “recursos judiciales y extrajudiciales” es asistemática. La notificación de la resolución que se adopte deberá contener los requisitos establecidos para las notificaciones en la LRJPAC, entre los que, como es sabido, debe figurar la información sobre los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo de interposición. Si a esa información mínima que determina la LRJPAC se quisiera añadir otra referida a posibles recursos extrajudiciales, nada lo impide pero no hace falta que figura en el precepto.



340. Por conexión, se señala asimismo que debería suprimirse el último inciso del apartado 11, pues el régimen de impugnación de dicha decisión es el establecido en la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio del trato que ésta confiere a los denominados “actos políticos” en su artículo 2.a) y al siempre dificultoso deslinde de su campo de aplicación, que sólo corresponde desentrañar a los tribunales.
341. Si se quisiera recoger de alguna forma el evidente carácter discrecional —o, si por resultar más gráfico, en este caso, su carácter eminentemente político—, el lugar podría ser la exposición de motivos pero en ningún caso a través de un contenido que pudiera plantear problemas en la perspectiva del derecho fundamental del artículo 24.1 CE.
342. El apartado 6 debería acomodar su redacción, ya que “los requisitos previstos en su normativa reguladora” son los que establece el proyecto, y realizar una remisión a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, de regulación del derecho de petición.
343. La configuración del trámite de “presentación de la iniciativa en audiencia pública” que configura el apartado 9 reclamaría, a juicio de esta Comisión, una regulación más acabada. Habría de precisarse su carácter de trámite preceptivo en el procedimiento de elaboración de la iniciativa y establecer su momento y alcance que ahora se desdibuja (no se sabe si quiere diseñarse una suerte de trámite de contestación a las alegaciones y aportaciones recabadas durante el procedimiento).

C) Otras observaciones de técnica legislativa:

344. Además de las observaciones sobre técnica legislativa señaladas en el análisis del contenido del anteproyecto, cabe realizar también las siguientes observaciones.
345. El **artículo 2** se refiere a los fines de la Ley. Se recomienda valorar la inclusión de los previstos en su apartado 1 en la Exposición de Motivos.
346. El ámbito de aplicación subjetivo del proyecto se establece en el **artículo 3**, si bien se ha de decir que lo regula sólo de forma parcial y algo confusa. Se adelanta en este artículo, sin ser necesario, gran parte de la arquitectura institucional que se establece esquemáticamente en el artículo 5. Bastaría aquí, dada su ubicación, con establecer que es aplicable a la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca y al resto de entidades que conforman el Sector Público de la Comunidad Autónoma en los términos definidos en el artículo 5. Tampoco tiene en cuenta la aplicación del título IV sobre derecho de acceso a la información pública a las entidades locales y su respectivo sector público, regulando esta cuestión en la disposición adicional primera.



347. En el apartado c) del **artículo 3**, la referencia a las Administraciones debe realizarse en singular, ya que sólo se refiere a la Administración de la Comunidad Autónoma.
348. En el **artículo 4.2**, la referencia o remisión al artículo 53 de la LG no es necesaria, por lo que convendría eliminarla.
349. En el **artículo 6.2** convendría simplificar su contenido, evitando reiteraciones innecesarias. Así se recomienda una redacción en los siguientes términos “..., de manera descentralizada, a través de sus órganos periféricos, como son las distintas delegaciones u oficinas territoriales ...”.
350. En el artículo **7.1.c)**, se recomienda aludir como principio a la simplificación, en lugar de a la sencillez.
351. En el **artículo 7.3.g)** se recomienda valorar la conveniencia de incluir, entre las estructuras comunes, las encargadas de la evaluación.
352. En el **artículo 8**, sus párrafos 5 y 8 establecen reglas destinadas al inicio de la relación de los altos cargos que, para mayor claridad, deberían unificarse en un solo párrafo.
353. El párrafo 1 del **artículo 9** debería, en aras de la claridad de cada uno de los mensajes que incorpora, descomponerse en dos o incluso tres párrafos.
354. El **artículo 10.5** cita de forma redundante a los órganos periféricos, a las oficinas territoriales y las delegaciones territoriales, cuando los dos últimos son órganos periféricos de acuerdo con el artículo 6.2.
355. El mensaje final del **artículo 10.5**, relativo a la supresión de los órganos colegiados que no permanecen operativos, debería eliminarse en este artículo puesto que esta cuestión se encuentra establecida en el artículo 12.4.
356. En la redacción de la parte final del **artículo 12.3** resulta más adecuado referirse al departamento o departamentos de la Administración general o entidad al que se adscriben o del cual dependen.
357. En el **artículo 15.1** se establece que los órganos de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus organismos autónomos se crean, modifican y suprimen conforme a lo establecido “en la presente ley”, cuando debería decir “conforme a lo establecido en la ley”.
358. La redacción del párrafo 2 del **artículo 18** debe ser revisada, dado que no está claro su mensaje donde dice: “se recogerán con referencia al decreto de estructura orgánica y funcional, aprobándose en el mismo”.



359. En el **artículo 19.1** se refiere a los altos cargos y los órganos directivos, contribuyendo a generar cierta confusión terminológica. Para evitarla, debe referirse a los órganos superiores y órganos directivos.
360. El **artículo 21** se refiere a la delegación de firma. En el párrafo 1 remite al régimen jurídico general que regula esta forma de delegación. Entendemos que se refiere al artículo 16 de la LRJPAC, por lo que debería establecerse expresamente. Por otro lado, la referencia en el párrafo 2 a los “restantes órganos” resulta difícilmente descifrable. Puede estar refiriéndose a los que no tengan otros órganos administrativos bajo su dependencia, pero con la actual redacción parece que se contraponen a los órganos administrativos.
361. La redacción del párrafo 1 del **artículo 24** debe ser revisada. Se recomienda eliminar el vocablo “intrasubjetivamente” y el inciso “que el encomendante” por resultar innecesarios.
362. En el **artículo 25.2** convendría añadir que el decreto de creación de los centros de gestión unificadas determinará, además de su organización, también su adscripción departamental.
363. En apartado primero del **artículo 25.3** se enumera un listado cerrado de funciones que pueden ejercer los centros de gestión unificadas. Se debería reflexionar sobre la posibilidad futura de que dichos centros puedan asumir, no solo estas, sino otro tipo de funciones, en cuyo caso convendría añadir el término “entre otras” o similar, facilitando dicho objetivo.
364. El mensaje del **artículo 29.4** quedaría también más claro si dijera que “en el ámbito de la Administración general de la Comunidad Autónoma los planes de actuación conjunta se formalizarán en un convenio” o similar.
365. El párrafo 1 del **artículo 30**, referido a las delegaciones interadministrativas, establece en el inciso final la cláusula “sin perjuicio de lo establecido en el artículo 13 de la LTH” pero, dado que también incluye a las entidades locales, debería aludirse igualmente a la legislación de régimen local.
366. Conviene también revisar la redacción del **artículo 31.1** tratando de evitar el uso reiterado de la fórmula “sin perjuicio de”. Además, se recomienda que donde dice, “en una entidad instrumental del sector público”, diga en su lugar, “en otro ente del Sector Público de la Comunidad Autónoma”, pues la Administración también está integrada en dicho sector.
367. Se sugiere que el párrafo 3 del **artículo 35** no se refiera a “la creación de órganos que suponga duplicación de órganos”, pues es precisamente esa duplicidad lo que se pretende evitar. Como posible redacción se ofrece la siguiente: “La creación de entidades a las que se



atribuya funciones desempeñadas hasta ese momento por otros órganos o entidades, implicará (...)”

368. En el **artículo 39.1**, la referencia a la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de disposiciones de carácter general resulta superflua, por lo que debería eliminarse.
369. El párrafo 5 del **artículo 43** se remite sólo a los contenidos establecidos en el párrafo 2, aunque es posible que quiera referirse al párrafo 3 ó a ambos.
370. El título del **artículo 46** se refiere a la participación en otras entidades, aunque su objeto parece limitado a las entidades del sector público cuya integración en el mismo se produce de forma sobrevenida. Para distinguir su contenido del artículo siguiente convendría que el título se refiriese a la “participación en otras entidades que determine su integración en el sector público”.
371. La redacción del párrafo 6 de este mismo artículo debe ser igualmente revisada para clarificar la confusión provocada al aludir a los estatutos, las normas de organización y funcionamiento o el convenio, por un lado, y a la norma de creación, por otro. Además debe tratar de evitarse el uso abusivo de la conjunción copulativa “o”.
372. En cuanto al **artículo 51**, procede realizar varias observaciones:
- En el apartado 1.a), basta con hacer referencia a la constitución, eliminando la referencia a “la propia existencia”. Si se quiere hacer referencia a que las ya existentes también tendrán que inscribir su inscripción, aunque sea anterior a la existencia del registro, bastaría para ello con recoger un plazo para la inscripción de las ya existentes.
- El párrafo 3 de este mismo artículo también debería ser revisado para mejorar su redacción. Bastaría con eliminar el inciso final que dice “que haya participado en la entidad a la que se refiere el asiento”.
- De la lectura de los párrafos 6 y 7 surgen dudas en torno a si las comunicaciones al registro relacionadas con la composición de los órganos corresponde a la entidad o a las personas que forman parte de esos órganos. Debería aclararse.
373. La redacción del apartado i) del **artículo 56** redunda en la referencia a los responsables de la decisión. Debe corregirse.
374. En el **artículo 58.2.b)**, se recomienda, dada la dificultad de su concreción, considerar si para definir las actuaciones significativas resulta necesario señalar que “confieren una notoriedad a la actividad gubernamental”.



375. El **artículo 75.3** *in fine*, se refiere al trámite de información o exposición pública. La utilización en este texto de la expresión “exposición pública” en referencia al trámite de información pública previsto en el artículo 86 de la LRJPAC puede ser valorada positivamente, dado que permite diferenciar este trámite del acceso a la información pública que prevé en el anteproyecto. Ahora bien, una vez identificado este trámite mediante esa expresión, ésta debe mantenerse de modo uniforme en todo el anteproyecto, sin acudir a otros como por ejemplo, audiencia pública en el artículo 90.b).
376. En el **capítulo cuarto del título III**, referido a las lenguas de la Administración Pública Vasca, señalar que deberá ir o estar redactados en forma bilingüe puede llevar a confusión. Es más preciso hacer referencia a “en las dos lenguas oficiales”.
377. Dentro de este mismo capítulo, el **artículo 81** debe hacer referencia a la lengua “oficial” que establezcan de mutuo acuerdo, en el párrafo 1, o que deseen, en el párrafo 2. Asimismo, se recomienda sustituir a “las partes” por “los interesados”.
378. El **artículo 85** hace referencia a la Administración Pública Vasca, tal y como está definida en la misma (ley). El anteproyecto establece el concepto de Administración Pública Vasca en su artículo 1, por lo que la remisión debería referirse a este artículo.
379. El **artículo 90.c)** debe ser revisado en su redacción. Se recomienda partición de la segunda oración en dos o incluso tres oraciones independientes.
380. En el **artículo 91.1.c)**, entre la información referida a los beneficiarios también debería establecer la finalidad de la subvención.
381. El **artículo 102.2** se refiere a la reactivación del procedimiento como si se estuviera ante una suspensión del mismo. En principio, quien solicita la información recibirá una respuesta que dará fin al procedimiento. A partir de ahí, si posteriormente se dan las condiciones para acceder a la información solicitada, se podrá o deberá, en su caso, “reiniciar” el procedimiento.
382. En el **artículo 113.3**, una vez establecido que el presidente de la Agencia Gardena tendrá la consideración de alto cargo, el resto de condiciones resulta redundante y asistemático ya que el propio anteproyecto remite en el artículo 8.5 a un régimen jurídico especial.
383. En relación con el **artículo 114** deben hacerse dos observaciones. En primer lugar, la remisión al artículo 24 de la LTBG debe ser realizada al artículo 108 del propio anteproyecto que regula la reclamación en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma. En segundo lugar, la inclusión de las entidades forales y su sector público en el ámbito de actuación de la Agencia Gardena, prevista el apartado c)



del artículo 114.2 con carácter subsidiario, debería reubicarse en la parte final del anteproyecto mediante una disposición transitoria.

384. La remisión prevista en el apartado d) del **artículo 115.1** a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público, debe ser sustituida por la legislación autonómica vigente en la materia; actualmente la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca.
385. El párrafo 3 de este mismo **artículo 115** resulta superfluo dado que, configurado como organismo autónomo, el régimen de su personal ya se encuentra determinado por el ordenamiento, y lo que establece no supone ninguna excepción al mismo, por lo que se recomienda su supresión.
386. En la parte final del **artículo 118.5** dice “búsqueda consensos”, omitiendo la preposición “de”.
387. El **artículo 120** regula los grupos representativos de intereses diversos, denominación que debería mantenerse en el resto del articulado. Sin embargo, en los artículos 121, 124 y 125 se refiere sólo a “grupos representativos de intereses”. En este mismo artículo la referencia a “procesos” debe hacerse en singular.
388. En el **artículo 126.8**, donde se refiere a la acreditación certificativa de haberse obtenido el “mismo número de firmas”, parece que lo que quiere decir es “el mínimo número de firmas”.
389. La **disposición adicional segunda** establece de alguna forma el ámbito de aplicación de la ley, aunque de forma negativa. Se recomienda su supresión puesto que ese ámbito viene ya establecido en el articulado.
390. En cuanto a la **disposición derogatoria**, su actual contenido puede refundirse en un único párrafo ya que en ambos casos se refiere a la LPOHGVP, sin que resulte trascendente, a estos efectos, cuál fue la norma que introdujo la actual redacción de su disposición adicional única. Se recomienda también finalizar con una fórmula genérica dirigida a derogar cualquier otra norma de igual o inferior rango que contradiga lo dispuesto en la norma.
391. No se sabe a qué responde la utilización de un tipo de letra diferente para hacer referencia a diversos conceptos; por ejemplo, Derecho a una Buena Administración, sistema multicanal, Gardena o Administración independiente que, sin ánimo exhaustivo, son utilizados por ejemplo, en los artículos 57, 78 ó 110.
392. La referencia a normas jurídicas concretas debe realizarse aludiendo a su denominación completa.



393. Se recomienda revisar el uso de las letras mayúsculas, especialmente en las diferentes formas de referirse a la Administración.

CONCLUSIÓN

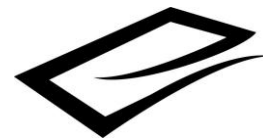
La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULA EL VOCAL SR. ESKUBI JUARISTI AL DICTAMEN DE LA CONSULTA 120/2014 RELATIVA AL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VASCA.

1. Por medio de mi voto deseo ahondar en uno de los aspectos que trata solo tangencialmente el dictamen y que creo condiciona de forma importante la viabilidad plena del anteproyecto en uno de sus aspectos más novedosos, como es el del derecho a la información pública.
2. El derecho de acceso a la información pública, distinto al derecho más conocido hasta ahora de acceder a los documentos en el marco de un procedimiento administrativo, tiene un alcance más amplio y se asocia al derecho fundamental de participación pública en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE).

Conforme al Convenio sobre el acceso a los documentos públicos del Consejo de Europa, aprobado el 18 de junio de 2009, el derecho de acceso a los documentos se basa en los artículos 10 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que garantizan la libertad de expresión, que comprenden e incluyen la libertad de recibir o de comunicar informaciones, opiniones e ideas, y se proyecta sobre todos los documentos públicos, entendidos de modo amplio, como cualquier información en posesión



de las autoridades públicas, cuyo acceso sólo puede ser restringido para proteger otros derechos e intereses legítimos.

También la Unión Europea ha otorgado rango de derecho fundamental al derecho de acceso en el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, conteniéndose la regulación general del derecho de acceso a las instituciones europeas en el Reglamento (CE) núm. 1049/2001, de 30 de mayo, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, persuadidos de que la apertura contribuye a reforzar los principios de democracia y respeto a los derechos fundamentales.

3. En el Estado la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se fundamenta, materialmente, en el artículo 105. b) de la Constitución y se inscribe en un marco regulatorio integrado por diversas disposiciones tales como la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en su artículo 37 regula el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos.

En su tramitación se dejaba palpable la fundamentación de la que partía la ley, inserta en el resquicio que dejaba el artículo 11.2 a) de la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD): “el consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso cuando la cesión está autorizada en la ley”.

Aun sin seguir todas las recomendaciones de un mayor acomodamiento a la citada Ley Orgánica de Protección de Datos que auspiciaba todavía más el Consejo de Estado, es claro que la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno dejaba la regulación del derecho de acceso a la información pública en un nivel administrativo, lejos por tanto de proporcionarle el rango de derecho fundamental que le posibilitaba el artículo 20.1 d) CE, y sin equipararse, por ello, con los estándares europeos.

El resultado de la transposición por la LOPD de la Directiva 1995/46/CEE de Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y aun su desarrollo reglamentario, no ha dejado de revelar desajustes, como se puso de manifiesto con ocasión de la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo y fallada por sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de noviembre de 2011, con anulación final de determinada previsión reglamentaria por parte del órgano judicial interno.

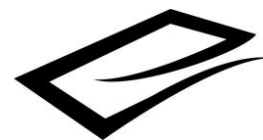


4. Lo precedente incide a mi entender de forma negativa en una de las partes referidas al derecho de información prevista en el anteproyecto, que figura incorporada al título dedicado a la transparencia y que ha sido elogiada, por cierto, junto con otros aspectos del anteproyecto, por parte de alguno de los agentes intervinientes, al alinearse al parecer con las recomendaciones que se auspician desde instituciones internacionales.

Y es que el esfuerzo que refleja el anteproyecto en los aspectos de publicidad activa y apertura de datos, así como en la proclamación del acceso a la información pública, que el propio dictamen reconoce avanza sobre lo que prevé la normativa básica, se puede ver truncado a resultas, entre otras cosas, por interpretaciones como las que reciben por parte del dictamen algunos aspectos de la señalada regulación del ejercicio de acceso a la información pública (en concreto los referidos a los artículos 100, 101, 105, y 107), basadas a mi parecer en una perspectiva preventiva o de desconfianza, que no debieran florecer teniendo en cuenta que el anteproyecto parte de la proclamación del respeto de la LOPD, lo que debiera ser suficiente para conjurar cualquier clase de riesgo; permitiendo, a un tiempo, salvaguardar una regulación que en el decir de otro de los intervinientes elude los problemas originados por la reiteración de contenidos de normas básicas, introduciendo novedades que la justifican.

5. Es de significar, por último, que la Ley 19/2013 estatal aplaza su vigencia durante un tiempo; ínterin en el que la aplicabilidad del anteproyecto sin cortapisas, tanto para el ámbito más directamente concernido como para las entidades locales de la Comunidad Autónoma a las que alcanza así mismo en los aspectos aquí tratados, proporciona una cierto tiempo no desaprovechable para poder ir consolidando prácticas administrativas más abiertas y próximas, acordes con los principios de transparencia y participación ciudadana que el anteproyecto se fija como objetivos.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 24 de julio de 2014 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).



Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Sabino Torre Díez,
Presidente