



INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN AL PROYECTO DE LEY DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VASCA

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

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

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4 del Decreto 192/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Hacienda y Finanzas, se emite el siguiente

INFORME

I. OBJETO

El presente informe versa sobre el proyecto de Ley epigrafiado en el encabezamiento, el cual tiene por objeto, según señala su artículo 1, regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública Vasca.

Los dos ámbitos en los que se pretende proyectar la nueva disposición vienen definidos por la instancia promotora del expediente de la siguiente forma:

a) La organización del Sector Público de la CAE, entendida como una compleja diversidad de entidades, con variadas personificaciones jurídicas y posible sometimiento al derecho público o privado, bajo el principio básico de tener que justificar su existencia por la satisfacción de intereses generales y la prestación de funciones públicas.

En este ámbito podemos situar los siguientes Títulos del proyecto:

- Título Preliminar: De la Administración Pública Vasca.
- Título I: De la Administración general e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Título II: De la composición y coherencia del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

b) El funcionamiento de la Administración Pública Vasca, que, tal y como recoge la memoria del procedimiento de elaboración, incluye novedades en la tramitación administrativa y con un nuevo modelo de Gobernanza, cuyo propósito es el logro de un desarrollo social, económico e institucional duradero, basado en el equilibrio entre la acción de gobierno, la sociedad civil y la actividad social y económica. Así, se prevé, como base para la participación social, el derecho de la ciudadanía y la obligación de la administración de transparencia; evaluación de las políticas públicas, acceso a la información pública y publicidad activa, todo ello en equilibrio con las limitaciones para la protección legal de datos personales, el secreto estadístico o la exigencia de motivación cuando se aplique algún tipo de limitación.

En este segundo gran ámbito, podemos situar los siguientes títulos del proyecto:

- Título III: Del funcionamiento de la Administración Pública Vasca al servicio de la ciudadanía.
- Título IV: De la transparencia de la Administración Pública Vasca.
- Título V: De la participación ciudadana y los procesos participativos.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA

En primer lugar, cabe indicar que el proyecto de Ley remitido se encuentra incluido en el Calendario Legislativo de la X Legislatura (2012-2016), aprobado por el Consejo de Gobierno de fecha 25 de junio de 2013. En particular, dicho proyecto aparece recogido con el número 5 de los proyectos que se asignan al Departamento de Administración Pública y Justicia.

Como precedente inmediato, al menos en todo lo relacionado con el primero de los ámbitos a los que afecta el proyecto de Ley, hay que hacer referencia a la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno, en especial en sus previsiones contenidas en el Título III, Título IV y Título VII (artículo 53), cuya adecuada coherencia con el proyecto tramitado lo consideramos indispensable, y que ya podemos indicar que surgen interrogantes sobre la posibilidad de que estén derogando de facto determinadas previsiones (por ejemplo: facultades

del Lehendakari, la existencia de los/as Vicepresidentes/as, ...) de la mencionada Ley de Gobierno.

Por otra parte, ha de hacerse mención al Título III del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, cuya derogación ahora se plantea. Hay que señalar en ese sentido, que el citado Título fue objeto de una significativa modificación a través de la Disposición Final sexta del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre.

Igualmente, cabe hacer referencia a la Ley 6/2012, de 1 de marzo, por la que se modificaba, entre otros, el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, al introducir en el mismo una Disposición adicional (única), cuya derogación ahora también se pretende.

Además, en este ámbito debe mencionarse el proyecto de Ley sobre el Sector Público Vasco, que fue informado por esta Oficina de Control Económico en fecha 20 de agosto de 2012. En todo caso, en el presente informe se han incluido aspectos del citado informe de control económico-normativo, en relación con determinados pasajes del proyecto que son reproducción del anterior.

Por último, procede traer a colación la *Estrategia para el redimensionamiento y racionalización del sector público de la CAE*, aprobada por el Consejo de Gobierno en fecha 30 de julio de 2013, que establece los principios, criterios y planteamientos que luego se han incorporado a este proyecto de Ley. De la misma forma debemos mencionar el Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco 2014-2016, aprobado por Consejo de Gobierno en la reciente fecha de 17 de junio de 2014.

En cuanto al funcionamiento de la Administración Pública Vasca debemos mencionar en primer lugar la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, de carácter básico, pero también el Decreto 21/2012, de 21 de febrero, de Administración Electrónica.

De la misma forma, en relación con la transparencia en la actuación de los poderes públicos y el derecho a la información, debemos citar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Cabe mencionar igualmente el proyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno, impulsado a nivel autonómico, que también decayó al agotarse previamente la legislatura cuando el proyecto se encontraba en tramitación.

Respecto de la participación ciudadana, debe citarse la vigente Ley 8/1996, de 26 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular

Señalado todo lo anterior, y una vez examinada la documentación obrante en el expediente, se considera que el Departamento promotor de la iniciativa ha tenido en cuenta lo establecido en la Ley 8/2003, de Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General. Asimismo, debiendo indicar que la citada documentación se acomoda sustancialmente a las previsiones de los artículos 42 y 43 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de Control económico normativo, incluida su modalidad económico-organizativa, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Asimismo, se advierte de la necesidad de incluir en el expediente una memoria sucinta con el contenido exigido en el artículo 10.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

Para finalizar este apartado, debemos indicar que, una vez realizado el presente trámite de control económico-normativo resulta preceptivo el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. Se recuerda que, si como consecuencia del citado dictamen se introducen modificaciones en el anteproyecto, éstas deberán ser comunicadas a esta Oficina, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.1 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su nueva redacción dada por la Disposición Final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

III ANÁLISIS

El proyecto de ley incide en un amplísimo número de temas que se encuentran ya total o parcialmente regulados por leyes vigentes, como ya hemos apuntado en el apartado anterior. Refiriéndonos a las vinculadas a las materias de la Hacienda General, y sin perjuicio de un análisis más detallado a lo largo del contenido del informe, podemos también citar, por ejemplo, las siguientes normas afectadas:

- Disposición Adicional Cuarta de la Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones del País Vasco, titulada *“fundaciones constituidas por personas jurídicas públicas”*. Debe señalarse que esta norma no es sólo aplicable a las fundaciones constituidas por las entidades del

sector público de la CAE, sino, en principio, a todas las incluidas en el ámbito de aplicación (ver el artículo 2 de la Ley 12/1994). Esta Ley se encuentra en proceso de modificación.

- Decreto Legislativo 2/2007, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi, en especial el Título VII, relativo al patrimonio empresarial.

Además, aunque no se trata estrictamente de aspectos relativos a la Hacienda General, se incide sobre cuestiones actualmente reguladas por la Ley de la Función Pública Vasca y la Ley de Retribuciones de Altos Cargos y su desarrollo reglamentario.

La regulación propuesta por el proyecto analizado incide en buena parte en toda esta normativa, como es lógico, dado el carácter innovador del Ordenamiento propio de cualquier nueva norma. Sin embargo, como ya se ha mencionado, sólo en el caso del Título III de la LPOHGPV se ha optado por la derogación expresa, quedando en muchas otras ocasiones la duda de si el nuevo contenido deroga tácitamente normas actualmente vigentes o se superpone a ellas, siendo las dos aplicables una vez aprobada la nueva Ley, lo que puede llegar a generar conflictos en caso de colisión de normas. A juicio de esta Oficina, esta cuestión debiera ser revisada en beneficio de la seguridad jurídica, así como de la correcta definición de los requisitos y procedimientos administrativos de creación o participación en entidades.

A continuación se efectuarán una serie de consideraciones al articulado del proyecto (clasificadas en función de los Títulos que contiene el proyecto), principalmente por su relación con las materias propias de la Hacienda General del País Vasco y a los efectos del control económico –normativo, también en su vertiente económico-organizativa, y sin perjuicio del análisis jurídico que compete a la COJUA.

Título Preliminar.

El Capítulo Segundo de este Título (organización institucional), es ciertamente continuista en cuanto que se limita a reproducir lo dispuesto en el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (la única ausencia sería la mención que se efectúa en el apartado 5 del citado artículo 7 a la titularidad de los derechos y obligaciones afectos al Parlamento, lo que puede ocasionar una desregulación habida cuenta la voluntad existente para derogar todo el Título III de dicho Texto Refundido).

Otra cosa bien distinta es la difícil convivencia del Capítulo Segundo con lo dispuesto en el artículo primero, la cual se podría extender al propio Título del proyecto.

Así, en primer lugar conviven dos términos jurídicos que no parecen idénticos, cuales son la Administración Pública Vasca (que da nombre al proyecto) y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

La pista interpretativa la da el propio artículo 1 en cuanto que equipara Administración Pública Vasca y Sector Público de la Comunidad Autónoma del País Vasco, lo que no es más que un nuevo elemento de confusión terminológica, apuntado ya por otras instancias actuantes en el expediente y que va en contra de la propia cultura administrativa actualmente existente, sustentada ésta hasta ahora en el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

Si ya, como luego apuntaremos, no se ha aprovechado el proyecto para solventar la dicotomía existente entre Administración General de la CAE y Administración de la CAE, con la propuesta que se realiza se añade en nuestra opinión un nuevo factor que complejiza, y mucho, lo que ha de ser un limpio mapa de arquitectura institucional.

La inserción de la expresión “entes instrumentales integrados en la misma” es otra innovación del proyecto para hacer referencia a las sociedades, fundaciones y consorcios del sector público de la CAE, sin que en principio pueda ir más allá. Esta expresión de “entes instrumentales” no se limita al artículo 1 sino que se proyecta a lo largo del articulado de la norma. A este respecto, no se considera necesario poner una denominación a estos tres tipos de entidades, y se sugiere mantener el esquema de los artículos 4 y 5, donde se evita asignarles una denominación.

En todo caso, el artículo 3 del proyecto sí manifiesta su intención de ir más allá, con la matización “en la forma que en cada caso se disponga”, ya que se pretende extender también a, aunque un meridiano ejemplo de indeterminación:

- Los entes y empresas participadas, ya sea de manera directa o indirecta, por las Administraciones (en plural) y demás entidades del sector público de la CAE
- Aquellas otras entidades de naturaleza pública en que así lo disponga su norma de creación.

Por último en la ficha, incluida en el calendario legislativo aprobado el 25 de junio de 2013, correspondiente al proyecto de Ley se señalaba que el objeto principal *es regular de forma ordenada y cohesionada el sector público Vasco, entendido éste como el conjunto de las Administraciones Públicas, organismos autónomos, entes públicos de derecho público o privado, sociedades públicas y demás entes instrumentales del que se valen los distintos niveles de gobierno, autonómico, foral y local de la Comunidad Autónoma de Euskadi, para la*

ejecución de sus políticas públicas, con pleno sometimiento a la legalidad vigente y en aras de la defensa del interés general y del bien común. Podemos constatar que el proyecto remitido no es tan ambicioso, en cuanto que el mismo se circunscribe al ámbito de las Instituciones comunes de CAE, de forma que la Disposición Adicional segunda del proyecto se limita a establecer que corresponde a las Administraciones forales y locales en el ámbito de sus respectivas competencias establecer sus normas de organización, régimen y funcionamiento en virtud de las cuales se determine la composición de sus correspondientes sectores públicos,

Este criterio respetuoso quiebra, sin embargo, en dos previsiones del proyecto que señalamos a continuación:

- La Agencia Vasca de Transparencia-Gardena, en tanto las Entidades Forales no atribuyan la competencia a otro órgano, ejercerá como órgano competente en reclamaciones sobre reclamaciones sobre acceso a la información pública, en el caso de resoluciones dictadas por dichas entidades forales y su sector público.

- La Disposición Adicional primera establece que el Título IV de la Ley (derecho de acceso a la información pública) resultará de aplicación en el ámbito de las entidades locales y su respectivo sector público, de la CAE.

No consta sin embargo en el expediente pronunciamiento alguno de las Administraciones afectadas y distintas de la Administración de la CAE (forales, locales,..), en relación con las previsiones mencionadas.

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

1. Dentro de los principios de organización y de funcionamiento debe advertirse que los mismos no se limitan a la Administración General e Institucional, sino que los mismos se trasladan también a su sector público, lo que en principio es una evidente falta de sistematica en el proyecto que se analiza. Además, los principios de jerarquía y de desconcentración funcional, por ejemplo, no son tan fáciles de vertebrar y articular en una entidad que funcione en el ámbito del derecho privado.

Dentro de los principios que se recogen en el artículo 7 alguno de ellos deberían ser mejor justificados, por las repercusiones organizativas que ellos podrían comportar en el caso de que trasciendan más allá de lo que son principios, lo que podría exigir además de un pronunciamiento más nítido a esta Oficina de Control Económico:

- Definición de estructuras comunes de gestión en áreas como el control de la gestión.
- Prestación de servicios integrales de atención a la ciudadanía, que puedan gestionar programas multidepartamentales (concepto éste fundamentalmente presupuestario).
- Creación de estructuras organizativas autónomas, si bien se limitan a los supuestos tasados en esta Ley.

2. Se recomienda homogenizar la terminología entre artículo 6 (desarrollo de la actividad de manera territorialmente descentralizada) y el artículo 8 (órganos periféricos).

3. En el artículo 8 llama la atención la omisión que se hace de las Vicepresidencias al regular las secretarías generales como órganos superiores, en contraste con la mención que se hace de la Lehendakaritza.

Por otra parte, debe subsanarse el evidente error que figura en el artículo 8.5.b) al referirse a la Ley General Presupuestaria en lugar de a la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

4. Debería arrojarse más luz en relación con lo dispuesto en el artículo 12.6 referido a los órganos colegiados, ya que si bien no existen dudas sobre la naturaleza de norma jurídica del instrumento para su creación, sí pueden surgir sobre la publicación de la misma en el BOPV, ya que al parecer ello sólo será exigible cuando *dicho órgano colegiado tenga atribuidas competencias de emisión de informes preceptivos para la adopción de ulteriores decisiones por otro órgano o de seguimiento y control de la actuación de otros órganos*.

Aunque el proyecto prevé que la falta de actividad requerirá la toma en consideración de su reformulación o extinción, debería precisarse la vía adecuada para ello, es decir, si también habría que acudir a una norma de extinción.

5. Llama la atención el mandato organizativo para la creación en los Departamentos de la Administración general y en la organización interna de las entidades de la Administración Institucional de espacios estables de participación ciudadana y asociativa, a los que se les asignan cierta actividad.

6. Debe subrayarse igualmente, desde un punto de vista organizativo, la consideración de órganos que se confiere a las unidades administrativas en dos supuestos: cuando sus funciones tengan efectos jurídicos frente a terceros y cuando su actuación tenga carácter preceptivo.

7. La vía que se establece para la desconcentración de competencias, así como su revocación, que no es otra que el Decreto de estructura orgánica y funcional, es muy restrictiva. Así a título de ejemplo, en materia subvencional, citaremos los artículos 51.2 y 53.4 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, que contemplan procedimientos diferentes para ello.

8. Los artículos 20, 30 y 31 del proyecto regulan figuras similares o que al menos guardan cierta conexión, si bien es la delegación de competencias establecida en el artículo 20 la que guarda más relación con lo previsto en el artículo 13 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En todo caso, lo establecido en el proyecto (salvo que exista un problema de precisión terminológica) trasciende de lo regulado en la legislación básica, ya que mientras en ésta se hace referencia a las entidades de derecho público, en el proyecto se recoge la expresión “otro ente público integrante del sector público vasco” (de la CAE habría que decir), significando que éstos pueden no ser entidades de derecho público. Hay que decir que la delimitación que efectúa la legislación básica parece adecuada en cuanto que nos estamos refiriendo a delegación de competencias que aparecen vinculadas a ciertas potestades públicas.

Las fórmulas de delegación de funciones previstas en los artículos 30 y 31 del proyecto adolecen en primer lugar de cierta falta de rigor terminológico (se utilizan expresiones como organismo público, sector público vasco, entidad instrumental de su sector público ...). Hubiera sido conveniente, además, fundamentar jurídicamente las opciones normativas por las que optan (es decir, si por ejemplo el contenido del artículo 30 trae causa en lo dispuesto en la Ley de Bases de Régimen Local, siendo quizás más problemático encontrar el fundamento jurídico adecuado para las previsiones contenidas en el artículo 31 del proyecto). No hay que perder de vista que, en definitiva, existen dos tipos genéricos de delegación: *intrasubjetiva* (entre órganos de la misma personificación jurídica) e *intersubjetiva* (entre personas jurídicas diferenciadas, en la que los contornos para poder definir personas vinculadas o dependientes se difuminan en muchos casos. Asimismo, aunque desde un punto de vista ortodoxo la delegación de competencias afecta al ejercicio de la competencia, la delegación de funciones (terminología utilizada también por el Título IV de la Ley de Gobierno), al margen de las que se establezcan en las normas de creación de un ente, no deja de presentar interrogantes.

Desde una punto de vista finalista esta hiperregulación que sobre la figura de la delegación se plantea y mediante la cual el legislador buscaría presentar una amplia panoplia de posibilidades de trasladar el ejercicio de competencias desde la Administración General a otros órganos y sobre todo a otros entes, podría conformar una suerte de huida de las funciones que realiza dicha Administración General hacia otros entes, lo cual debería

cohonestarse con los principios inspiradores del proyecto de Ley, y en particular con el principio de excepcionalidad al que haremos referencia posteriormente.

9. En otro escalón hay que situar la encomienda de gestión, figura regulada en el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la cual no supone ni la cesión de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, sino únicamente la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios vinculados a una competencia que no tienen asignada.

Aquí, a diferencia de la regulación que presenta la delegación, si se utilizan las expresiones intrasubjetiva e intersubjetiva, en los artículos 24 y 32 respectivamente.

En relación con esta figura se observa un gran desarrollo en su normación, indicio quizás también de la opción legislativa por esta figura, la cual debe en todo caso encontrar igualmente un adecuado encaje en los principios inspiradores del proyecto de Ley.

La regulación que se contiene en el artículo 32 del proyecto se limita a las encomiendas de gestión entre órganos o entidades de derecho público pertenecientes a Administraciones Públicas distintas, encomiendas también previstas en el artículo 15 de la L.R.J.A.P.P.A.C. y a las que el proyecto denomina “*encomiendas de gestión intersubjetivas*”.

Se observa que en la letra a) del citado artículo 32 se prevé que la realización de la actividad encomendada ha de hacerse a título gratuito, circunstancia ésta que no es exigida en el artículo 15 de la L.R.J.A.P.P.A.C.

Así mismo, se observa que en la letra b) del mencionado artículo 32 se exige “*que la entidad que vaya a desarrollar la actividad encomendada pueda ser considerada, en el uso de esta técnica administrativa, como medio propio o servicio técnico de la entidad encomendante*”, exigencia que tampoco se incluye en la redacción del artículo 15 de la L.R.J.A.P.P.A.C., lo cual resulta lógico teniendo en cuenta que se trata de regular encomiendas de gestión entre órganos o entidades de derecho público pertenecientes a Administraciones Públicas distintas, por lo que no procede su inclusión.

Al incluir la citada exigencia se ha producido una confusión entre las encomiendas de gestión previstas en el artículo 15 de la L.R.J.A.P.P.A.C. y las encomiendas de gestión a que se refieren los artículos 4.1.n) y 24.6 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

10. Lo más relevante del artículo 28, relativo a los convenios de Colaboración, es la referencia expresa a la Ley de Gobierno [en particular se está refiriendo a los dispuesto en el artículo 18.e)], lo cual interpretado de forma estricta conllevaría dejar sin efecto las normas

contenidas en el acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de enero de 1996, respecto de los Convenios que han de ser autorizados por el Consejo de Gobierno.

Título II. De la Composición y Coherencia del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi

1. Se recomienda una relectura de lo dispuesto en los artículos 33, 34 y 35 para evitar repeticiones innecesarias con lo recogido en los Títulos anteriores. En concreto, el artículo 33 es una repetición de los artículos 4 y 5.

2. En el artículo 36 del proyecto, en la regulación del procedimiento de constitución de entidades, se establecen una serie de apartados que es necesario acreditar para la constitución de dichas entidades. En ese sentido, debe indicarse que la referencia al procedimiento y las técnicas de control que ejecutará la Administración General de la CAE sobre la nueva entidad es demasiado genérico, ya que, al menos en lo que corresponde al control económico, este debería contar con un mayor grado de especificación o, en su caso, hacer una referencia a la normativa sectorial específica, en concreto económica, tal y como lo hace la LOFAGE para cada tipología de ente.

Pero es que además de los aspectos relacionados con el control económico y contabilidad de la nueva entidad, existen otros aspectos que hay que situarlos en el ámbito hacendístico que también será conveniente precisar en el procedimiento de constitución de estas entidades como pueden ser el régimen patrimonial de la entidad, sus recursos económicos, los presupuestos de la entidad, su régimen presupuestario o el de régimen de ayudas y subvenciones, así como el resto de aspectos contenidos en el artículo 1.2 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, que especifica cuáles son las materias propias de la Hacienda general del País Vasco.

Vinculado a lo anterior, debe advertirse que con la derogación completa del Título III del materias propias de la Hacienda General se establecían para las distintas entidades que constituyen el entramado institucional de la CAE (actuales artículos 8, 14, 18, 22 y 23 quater). Es cierto que la regulación de la LPOHGPV no tenía más efectos que los propios de algunos aspectos de la Hacienda citado Texto Refundido que se pretende quedan suprimidas todas las regulaciones que en General, sin extenderse a otros ámbitos, pero ahora el proyecto se ha deslizado al extremo opuesto obviando cualquier referencia a dicha legislación específica, que quedará, tras la derogación que se pretende, desprotegida. Se sugiere, por tanto, que la supresión del Título de la LPOHGPV no suponga falta de regulación de lo suprimido por no tener correspondencia en esta norma.

Por último, debe suprimirse el último inciso del artículo 36.2.e) “*en los términos establecidos en la Disposición Adicional Segunda del Texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Presupuestario de Euskadi aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo*” por referirse esta disposición exclusivamente a las sociedades públicas.

3. En cuanto a los Organismos Autónomos, el punto de partida como ya se ha dicho hay que situarlo en los artículos 9 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, que adolece de una definición sustantiva de cada figura, ya que ésta es adjetiva o formal y situado en el ámbito de la normativa hacendística; así, por ejemplo, hasta este momento los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado son aquéllas entidades que se rigen fundamentalmente por el derecho administrativo o el derecho privado, respectivamente; dicho de otro modo, se definen por la normativa que les es aplicable.

Con el proyecto, este parámetro de clasificación desaparece, al menos en lo que corresponde a los OO.AA., efectuando un intento de establecer unas determinadas funciones y ámbitos de actividad para ellos. En todo caso, además de la carencia que observamos en el proyecto sobre el Derecho aplicable a los OOAA, entendemos que la regulación que presenta el artículo 45 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Ley 6/1997, de 14 de abril.-LOFAGE) es más completo en cuanto a las funciones que se asignan a estos organismos.

Por otra parte, se suprimen los organismos autónomos mercantiles (y en consecuencia también desaparece la calificación de organismos autónomos administrativos), si bien no se razona sobre ello en el expediente. No obstante, se trata de una categoría cuyo uso en la práctica ha sido casi inexistente, seguramente por la dificultad para delimitar su funcionalidad con la propia de los entes públicos de derecho privado.

4. Mientras que la regulación de los Organismos Autónomos es, en términos hacendísticos, escasamente innovadora, para los Entes públicos de derecho privado (artículo 38) se establece que es una forma jurídica reservada a “*la prestación o gestión de servicios públicos o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. Los citados entes realizan las funciones que tienen encomendadas empleando criterios de gestión empresarial y de gestión por objetivos*”. Se trata de una redacción análoga a la contenida en el artículo 53.1 de la LOFAGE, y que delimita un espacio difícilmente distinguible del mercado para las sociedades públicas, si bien esa dificultad de delimitación nace de la propia figura de las personas jurídicas de derecho público regidas por el derecho privado (entes públicos de derecho privado en nuestro caso, entes públicos empresariales en el ámbito de la

Administración del Estado) y no de la concreta redacción del anteproyecto. Quizás una guía para decidirse por una u otra forma sea la necesidad de contar con potestades administrativas para ciertos campos de actuación, potestades vedadas a las sociedades públicas.

5. Aunque se conserva, finalmente, el rango de Ley para la constitución de OOAA y Entes Públicos de Derecho Privado, una vez constituidos, la facultad de modificación vía Decreto es muy amplia, ya que los únicos límites serán la naturaleza y los fines asignados.

Por otra parte en cuanto los contenidos que se prevén en el artículo 39 del proyecto para su constitución habría que coheretizarlos de forma adecuada con lo establecido en el artículo 36, tanto para evitar repeticiones, como para soslayar la posibilidad de que se produzcan incertidumbres sobre el régimen aplicable. Además, la utilización de la expresión régimen económico-financiero es poco precisa, debiendo sustituirse por *“las materias relativas a la Hacienda General”*. Por lo tanto se vuelven a observar lagunas en materia hacendística que en nuestra opinión debería ser más rigurosa en aspectos como contratación, régimen presupuestario, control económico y contabilidad.

También la relación existente entre Ley de constitución y los Estatutos (solo se les atribuye la facultad de desarrollar en cuanto a la organización y funcionamiento de la entidad los contenidos de la Ley) debe ser mejorada, ya que por ejemplo, no parece necesario que la Ley determine el personal y patrimonio que se adscribe a la entidad (otra cosa bien distinta, es el establecimiento de su régimen de personal y patrimonial).

6. La regulación de las Sociedades Públicas que propone el proyecto no deja de presentar aspectos problemáticos, empezando por el propio título del artículo 40 que denomina a estas sociedades como “sociedades de capital del sector público de la CAE”, probablemente por influencia de lo establecido por el texto refundido de la Ley de Sociedades de capital, aprobado por Real Decreto Legislativo 172010, de 2 de julio. Ahora bien, la denominación por la que se opta, rompe como es notorio con la sistemática del propio proyecto, que sigue utilizando la expresión sociedades públicas, que además es la tradicional en esta Administración. Además, mediante la utilización de este concepto, aunque se sigue reputando como preferente a la sociedad anónima, se posibilita la constitución o participación en otro tipo de sociedades, lo cual debería estar convenientemente justificado en el expediente remitido.

Respecto al ámbito de actuación de las sociedades públicas, los párrafos 1 y 3 del artículo 40 establecen lo siguiente:

“1. La intervención de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la actividad económica mediante la producción de bienes o la prestación de servicios y su

tráfico en el mercado en términos equivalentes a la iniciativa privada se instrumentará por la constitución o participación en sociedades de capital.

.....

3. La constitución o toma de participación en sociedades de capital por la Administración general de la CAE o cualquiera de los entes de su sector público, tendrá carácter excepcional, habrá de motivarse en razones estratégicas determinantes para el sector económico en que actúe la nueva sociedad o en su actuación como medio para garantizar la igualdad de la ciudadanía en el acceso a bienes y servicios en los que por diversas causas no exista oferta suficiente o adecuada de la iniciativa privada”.

Debería especificarse qué se entiende por equivalente a la iniciativa privada, ya que si se habla de actividades no reservadas a los poderes públicos, es una delimitación poco trascendente, en cuanto que casi no existen campos en los que no quepa la actuación económica privada. Por el contrario, si se trata de la concurrencia con las empresas privadas en un mercado de competencia plenamente desarrollada y con plena igualdad con ella en las consecuencias de dicha concurrencia (incluyendo la asunción de las pérdidas del negocio y la imposibilidad de trasladarlas a los poderes públicos titulares), nos encontraríamos con la contradicción de que muchas de las sociedades públicas se crean precisamente para oponerse a las dinámicas del mercado, insuficientes para garantizar el acceso de la población a ciertos servicios. A juicio de esta Oficina, sólo cuando la sociedad cumpla un papel estratégico en el mercado puede reclamarse que, en consecuencia, compita en pie de verdadera igualdad con las empresas privadas que actúan en dicho mercado, mientras que en el caso de que se trate de garantizar el acceso a ciertos bienes o servicios es lógico que la sociedad actúe con lógica no mercantil (no en competencia desarrollada y, por lo tanto, con los poderes públicos garantizando en última instancia su solvencia, de modo explícito o implícito). En este mismo sentido, llama la atención que para los entes públicos de derecho privado se establezca el requisito de que sus bienes o servicios sean susceptibles de contraprestación y no se haga mención al respecto para las sociedades públicas.

En otro orden de cosas, cabe apuntar en cuanto a la técnica legislativa utilizada los desajustes existentes entre los apartados 2 y 3 del artículo 40, ya que en el primero de ellos no hay referencia al sector público de la CAE, y sí en cambio se utiliza el concepto “entes instrumentales”, sobre el que ya se ha efectuado un breve comentario en un apartado anterior del presente informe. También, la referencia al bloque de legalidad es excesivamente genérica, como apunta el propio informe jurídico departamental, por lo que al menos habría que mencionar la normativa en materias propias de la Hacienda General que les resulte aplicable.

No se precisa, por último si la autorización para las modificaciones societarias que se promuevan con posterioridad a la constitución de una sociedad, revestirán la forma de Decreto.

Por último, debe tenerse en cuenta lo previsto en los artículos 115 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre.

7. Varias son, en opinión de esta Oficina de Control Económico, las novedades que introduce el proyecto respecto a las fundaciones del Sector Público de la CAE, las cuales, tal y como explica la memoria departamental, traen causa en la necesidad de adecuar el texto al proyecto de Ley de Fundaciones, que está en la actualidad en preparación. En todo caso, debe indicarse que, en el supuesto de que el proyecto de Ley que se informa en el presente trámite fuese aprobado con carácter previo, la que habrá de tenerse en cuenta será la vigente Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones del País Vasco, en especial, su Disposición Adicional cuarta. En ese sentido el apartado 42.6 del proyecto establece un orden de prelación de la normativa regulatoria en este ámbito, situando en el primer lugar de prioridad la legislación de fundaciones, por delante de lo que establezca la propia ley. En otras palabras, si los preceptos del proyecto contravinieren lo dispuesto en la vigente Ley de Fundaciones estos no serían de aplicación, a no ser que el nuevo proyecto de Ley de Fundaciones entrase en vigor con carácter previo a este proyecto.

Otras observaciones complementarias son las siguientes:

- Se exige la participación o colaboración de personas físicas y jurídicas de naturaleza privada que no pertenezcan a “sector público alguno” para que pueda darse la participación del sector público de la CAE en una fundación.

Esta regulación, que parece referirse a cualquier participación en una fundación, y no sólo a la constitución de una como parte del sector público, es más restrictiva que la previsión que, afectando a la iniciativa para constituir o participar en fundaciones por parte de las Administraciones públicas vascas y sus entes instrumentales, establece la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Fundaciones, la cual señala que esta figura también puede servir para la colaboración entre distintas Administraciones. No consta justificación de esta opción, más restrictiva que la permitida por la actual legislación que, si no se efectúa ninguna otra modificación adicional, seguirá estando vigente para las Administraciones forales y locales vascas (mientras no se apruebe la nueva legislación de Fundaciones), lo que no deja de ser una situación anómala, ya que son estas últimas precisamente las que más habitualmente van a tener puntos de colaboración con nuestro sector público y en ocasiones propondrán la fórmula fundacional. Además, esta Oficina considera que la necesidad de participación del sector privado (o de otras Administraciones, si finalmente se reconsidera el contenido del

precepto) debe exigirse en términos de aportación económica, y no de mera presencia en el Patronato.

- Para tener la consideración de Fundación del sector público, además de darse alguna de las circunstancias exigidas en la norma (no contienen variaciones relevantes) ahora se exige que se haya garantizado el derecho de designación por el sector público de la CAE de la mayoría de los miembros de su órgano de gobierno.

Así, los requisitos para que una fundación sea considerada parte del sector público de la CAE requieren en primer lugar, de modo necesario o como presupuesto, que la mayoría de los miembros del órgano de gobierno sean designados por entidades de dicho sector y, además, al menos una de las dos condiciones expresadas en las letras a) y b) anteriores. Ello ha permitido que, en la práctica, no se hayan considerado parte del sector público fundaciones en las que la inmensa mayoría de la dotación inicial procede de la Administración de la CAE, por lo que la mención del artículo 42.2, según la cual “no podrán darse en una fundación las circunstancias previstas en las letras a) o b) del número anterior sin que se haya garantizado el derecho de designación por el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi de la mayoría de los miembros de su órgano de gobierno” merece un juicio favorable.

- Se regulan las formas para comprobar la permanencia o no del patrimonio fundacional en manos del sector público de la CAE. A este respecto, en el párrafo primero del artículo 42.3, y por coherencia con el párrafo posterior referente a la integración de las fundaciones en el sector público, se propone la siguiente redacción:

“Al efecto de determinar el carácter de permanencia referido en la letra b) del apartado anterior, cuando los Inventarios correspondientes a dos ejercicios consecutivos presenten un resultado según el cual el porcentaje del patrimonio fundacional de origen público sea inferior al cincuenta por ciento del total, los/las representantes del sector público en el órgano de gobierno de la fundación lo pondrán en conocimiento del órgano de la Administración General al que la fundación se encuentre adscrita y del departamento responsable en materia de Hacienda a efectos de promover su exclusión del sector público conforme al procedimiento establecido en la presente ley.”

- Se contempla la posibilidad de que, sólo, la Administración General o las entidades de su administración Institucional puedan incorporarse a los órganos de gobierno de fundaciones ya constituidas, sin incorporarlas al sector público. En todo caso, las especificidades establecidas en la letra b) del artículo 42.4 del proyecto deben ser objeto de mayor justificación en relación con las apelaciones a la legislación de subvenciones o la legislación patrimonial, máxime cuando en este último caso dichas aportaciones, al parecer, no se integrarán en el patrimonio fundacional. Además, por razones de sistemática, debería efectuarse una reflexión

sobre la actual ubicación de este precepto, ante la posibilidad de considerar la posibilidad de integrarlo en lo dispuesto en el artículo 47 del proyecto.

- Se reitera el requisito de excepcionalidad que se vienen predicando igualmente para otras figuras organizativas.

Además de todo lo anterior, se plantea la regulación el procedimiento de constitución de las fundaciones del sector público, requiriéndose ahora en el proyecto la tramitación del correspondiente Decreto. También en este supuesto habrá que coherenciarlo con lo dispuesto en el artículo 36, al tiempo que debe plantearse una mayor especificación de las materias propias de la Hacienda General.

De la misma forma, habrá que tomar en consideración en la tramitación del Decreto correspondiente las exigencias establecidas en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones del País Vasco. Asimismo, deberá recogerse en el expediente remitido la documentación prevista en el artículo 43.3 de Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

8. En otro orden de cosas, se establece, con una u otra redacción, que ciertas formas (sociedades en el artículo 40.3, fundaciones en el artículo 42.5) tienen carácter excepcional. A fuerza de reiterarla, esta excepcionalidad puede acabar perdiendo su virtualidad, sobre todo porque no se regula globalmente una graduación que especifique cuál es más excepcional que las otras.

9. El artículo 12 contiene una nueva regulación de los consorcios del sector público, que merece una consideración globalmente favorable desde el punto de vista del control económico - normativo, sin perjuicio de las valoraciones puramente jurídicas que pueda hacer la COJUA, si bien, como ya se ha dicho se sugiere reflexionar sobre su clasificación como ente instrumental y no como Administración Institucional.

10. El artículo 46 regula la participación en otras entidades del sector público, que como consecuencia de dicha participación devienen en entidades que reúnen las condiciones para tener la consideración de entidades del sector público de la CAE. También en este caso, habrá que apuntar que en la regulación de las sociedades públicas ya se prevé dicha posibilidad (artículo 40), por lo que habrá que conjugar ambas disposiciones, al menos en lo que afecta a las sociedades públicas. Hay que tener en cuenta que en el Decreto de autorización se establecerá el plazo en el que deberán adoptarse por la entidad las adaptaciones y modificaciones estatutarias, orgánicas o de otra naturaleza que resulten en razón de su integración en el sector público.

Por su parte, el artículo 47 regula la participación en entidades que no determina su integración en el sector público, especificando que en todos los casos se requerirá la autorización del Gobierno, adoptada mediante Decreto. Ahora bien, surge el interrogante respecto de la participación en sociedades de carácter mercantil, todo ello en relación con lo dispuesto en el Título VII del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, relativo al patrimonio empresarial. Así, la regulación que se presenta puede ser muy rigurosa cuando lo que se plantea es una pequeña toma de participación en una determinada sociedad mercantil.

Ahora bien, la citada regulación cobra todo el sentido, toda vez que se deroga la Disposición Adicional única del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, relativo a las Entidades participadas por el sector público de la CAE. No obstante, se mantiene en el proyecto la exigencia de que entre la documentación prevista en el artículo 61 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi, se incluya el listado de las entidades participadas. A este respecto, se considera más correcto, de acuerdo a la técnica jurídica y a su mejor ubicación, insertar este apartado, en una disposición final, como modificación de la normativa de régimen presupuestario

Por último se propone suprimir del título de la Sección primera del Capítulo III el término “financiación” ya que no guarda relación con la materia objeto de regulación en dicha sección.

11. La reestructuración del sector público de la CAE está adecuadamente justificado en la memoria departamental, de forma que esta reestructuración se llevará a cabo por el procedimiento y con los requisitos establecidos para la creación del tipo de entidad de que se trate, es decir, de la entidad que subsiste o se constituye, una vez efectuada la reestructuración.

Ahora bien, para la modificación o extinción de las entidades ya creadas mediante normas de rango legal, se hará precisa una norma de igual rango, ya que el proyecto no recoge ninguna habilitación (que supondría deslegalización) expresa al Gobierno para hacerlo por vía reglamentaria, si bien las reglas establecidas en el apartado 48.4 permiten preservar el rango normativo adecuado. Únicamente, en algunos supuestos, puede ocurrir que una entidad constituida por un Decreto su extinción se produzca mediante Ley, pero no viceversa. Igualmente, hay que recordar que los procesos de reestructuración o reorganización tienen un efecto inmediato sobre el personal, lo que obliga a un análisis cuidadoso de las operaciones de integración a fin de no vulnerar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a los cargos públicos y a la función pública (arts. 14, 23.2 y 103.3 C). Debe subrayarse en ese sentido que el artículo 13 del Texto Refundido de la Ley de Principios

Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco cuya derogación se plantea, incluía en los procesos de reestructuración las atribuciones, modificaciones y supresiones de competencias relacionadas con los medios personales y materiales de que deban disponer, así como modificaciones en su régimen de funcionamiento.

El artículo 48.2 establece que *“las modificaciones normativas que impliquen reordenación en la atribución de funciones hecha a entidades pertenecientes al sector público de la Comunidad Autónoma exigirá su correspondiente reestructuración organizativa.”* A juicio de esta Oficina no queda claro el alcance de la diferencia entre las normas sobre atribución de funciones y reestructuración organizativa (que también tiene un cauce normativo o de autorización), que además muchas veces se materializan en el mismo instrumento legal.

Asimismo, en el artículo inmediatamente posterior 49, se regula en su apartado 1 la Concentración de Patrimonio Empresarial, apoyándose para ello en el artículo 114 del Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi, cuyo título es “reestructuración del patrimonio empresarial. Es decir, sin perjuicio de otras posibilidades previstas en el citado artículo 114, el proyecto prevé la constitución de una “sociedad de capital íntegramente público” (véase que la expresión utilizada puede ser confusa, ya que no se puede precisar con rotundidad si se está pensando en una sociedad de capital, o en una sociedad cuyo capital sea íntegramente público) para concentrar en ella la gestión de las participaciones accionariales, al parecer únicamente en manos de la Administración General, si bien la “gestión” habrá que entenderla en la forma establecida en el citado artículo de la Ley del Patrimonio de Euskadi.

En todo caso, esta previsión, se debe hacer como una Disposición final que modifique el artículo 114 de la Ley del Patrimonio.

En cuanto al apartado 2 del artículo 49, no se entiende sin embargo su finalidad, ni tampoco el dinamismo jurídico que puede alcanzar, ya que al parecer se está pensando en la prestación de unos servicios de la nueva sociedad hacia las entidades cedentes, a la cual, en principio, habría que aplicar la Ley de Contratos del Sector Público.

12. El Registro de Entidades del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. A excepción de un incremento de la transparencia, no se aprecia la utilidad de este nuevo registro, que supone un solapamiento con las funciones asignadas a los órganos de control económico interno de las CC.AA. por la normativa de Estabilidad y, por lo que respecta a esta Administración, pactadas en el Acuerdo de la Comisión Mixta de Concierto del pasado 16 de enero, en cumplimiento de los artículos 48 y 62 del Concierto Económico vigente.

La Oficina de Control Económico ya mantiene en su página web la información jurídica y económica relevante sobre todos los entes integrantes de su sector público o dependientes del

mismo. En el apartado D.7 del mencionado Acuerdo, se especifica que la información a mantener en el inventario de entidades públicas y participadas será, como mínimo, la siguiente:

“a) La denominación y los códigos INE y NIF identificativos, así como las fechas de alta, baja o modificación, en su caso.

b) El domicilio, teléfono, fax y dirección de correo electrónico.

c) La finalidad institucional, estatutaria o societaria.

d) Las competencias y actividades que tengan encomendadas por su respectiva norma o acuerdo de creación.

e) Los recursos que financian sus actividades.

f) El régimen presupuestario y contable.

g) En el supuesto de entidades de carácter asociativo, a todo lo anterior se añadirá su composición y, en su caso, el porcentaje de participación de cada entidad.

h) Cualesquiera otros datos de carácter jurídico, económico u organizativo que, pudieran resultar de interés para el análisis económico-financiero de los entes integrantes del Inventario.”

Por todo ello, debe replantearse la redacción del artículo, para contemplar las funciones que tiene asignadas en este ámbito el Departamento de Hacienda y Finanzas. Si la pretensión de este artículo es a efectos de transparencia, debe trasladarse la creación de este registro al Título correspondiente del proyecto, eliminando los apartados que hacen referencia a materias propias de la Hacienda, tales como las participaciones accionariales en materia de capital y otras. Por otra parte, no se entiende la inclusión en el registro de las entidades no integrantes del sector público.

13. Relaciones de la Administración General con las entidades integradas en el sector público

El artículo 52 pretende regular algunos aspectos de las relaciones entre la Administración General y las entidades del sector público, como son la adscripción y las directrices, mientras que el artículo 53 hace referencia a los actos y recursos y el artículo 54 regula la representación en los órganos de gobierno. Examinados estos artículos desde el punto de vista económico–normativo y de las materias de la Hacienda General, caben las siguientes observaciones:

- a) El artículo 52 establece que las entidades se adscribirán en todo caso a un Departamento de la Administración General, a través de un órgano concreto del mismo que será determinado en la norma de creación (aunque parece que podría modificarse posteriormente por los decretos de estructura departamentales). Dicho órgano ejercerá la dirección estratégica y será el medio de relación ordinaria con la entidad para la aplicación de los procedimientos de evaluación de resultados y el control de su eficacia y eficiencia. Dado el fuerte contenido hacendístico de estos procedimientos y controles, esta Oficina entiende que el departamento competente en materia de control económico y presupuestos debiera tener un papel en ellos que el proyecto plasmara adecuadamente, por lo que resulta necesario que dicho departamento tenga una función previa de coordinación y de impartición de directrices y de acompañamiento al departamento sectorial correspondiente.

Asimismo, debe revisarse la redacción de este artículo, ya que la Administración General también está integrada en el sector público y no procede adscribirla a un departamento de la misma. Asimismo, existen numerosas sociedades públicas que dependen de otras, como las *Industrialdeak*, que dependen de SPRILUR, que depende, a su vez, de SPRI, que está adscrita a un departamento. O las sociedades que dependen del EVE o de EITB.

Por último, el apartado 3 de este artículo 52 debe suprimirse de este proyecto, dado que el procedimiento y contenido de los instrumentos de financiación de las entidades del sector público no pueden ser objeto del mismo, sino de una normativa en materia hacendística.

- b) El artículo 53 se dedica a los recursos administrativos contra ciertos actos de las entidades del sector público, con algunos aspectos novedosos que merecen algunos comentarios:

- hay que hacer notar, en referencia al párrafo 1, que los recursos administrativos no proceden contra “*actos que pongan fin a la vía administrativa*”, sino, con carácter general, sobre resoluciones y actos que pongan fin al procedimiento o impidan su continuidad (resoluciones y demás actos definitivos).

- se sugiere no utilizar el término “recurso de alzada” para referirse al medio de impugnación descrito en los párrafos 3 y 4 del artículo 53, pues su naturaleza especial (de hecho, su modelo más próximo es, en cierto modo, el recurso especial sobre actos de los poderes adjudicadores que no son Administraciones Públicas) no tiene nada que ver con el recurso descrito en los artículos 114 y 115 de la Ley 30/1992.

- el objeto del nuevo recurso debiera ampliarse o aclararse para que expresamente comprendiera también los actos de aprobación de las bases de las convocatorias subvencionales y el contenido de dichas bases (de modo análogo al recurso especial contractual, que se puede interponer no sólo contra actos del procedimiento de licitación, sino también contra los Pliegos y otros documentos que lo rigen), siempre que se determine definitivamente qué entidades del sector público de la CAE estas facultadas para la concesión de subvenciones públicas. Asimismo, si bien se considera

favorablemente la intención del párrafo 4, se considera que se ha plasmado de un modo que puede dar lugar a dificultades interpretativas, pues la expresión “*que se adopten con sujeción a una ley perteneciente al ordenamiento jurídico administrativo*”, aunque relativamente válida desde el punto de vista doctrinal, no es tan clara en derecho positivo (parece referirse a normas que imponen a estas entidades una regulación en ciertas materias análoga a la revista para los entes administrativos en razón de su objeto y finalidad inequívocamente públicas, lo que es dudoso que suponga “administrativizarlas”). En todo caso, debiera aclararse si entra en este ámbito una materia tan relevante como la selección y provisión de personal.

- c) El artículo 54 se dedica a la representación en los órganos de gobierno de las entidades del sector público. Se observa lo siguiente:

- el texto cita indistintamente a los representantes de la Administración General (párrafo 1 y 3) o los del sector público (párrafo 2), por lo que debieran unificarse las referencias a favor de este último.
- el artículo 54.3 establece que “*la representación de Administración general en los órganos de gobierno será proporcional a su participación económica siendo necesariamente mayoritaria en las entidades pertenecientes al sector público de la Comunidad Autónoma*”, se trata de una disposición razonable, pero su ubicación sistemática, dentro de un Capítulo que se refiere únicamente a las entidades integrantes del sector público, cuando su potencial se despliega sobre todo sobre las entidades participadas que no se integran en él, debiera revisarse.

- d) El artículo 55 debe suprimirse de este proyecto, ya que es materia de la Ley del Patrimonio de Euskadi, concretamente en su artículo 116 “Administradores de las sociedades públicas del sector público de la Comunidad Autónoma”.

Título III. Del funcionamiento de la Administración Pública Vasca al servicio de la ciudadanía.

1. En el Capítulo primero se regulan los principios de funcionamiento e interacción con la ciudadanía, y también los derechos y deberes de la ciudadanía en su relación con la Administración Pública Vasca, en el que no encontramos, como también ha apuntado el informe del Departamento de Hacienda y Finanzas, nada reseñable desde el punto de vista hacendístico. De la misma forma no se establecen consecuencias jurídicas claras sobre el cumplimiento o no de los mismos, a diferencia de lo establecido en los artículos 35 y 39 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2. Respecto del Plan de Gobierno, regulado especialmente en los artículos 58 y 61 del proyecto, deben resolverse las posibles contradicciones existentes con lo establecido en el artículo 8.1.a) de la Ley de Gobierno, el cual atribuye al Lehendakari la facultad para definir el Programa de Gobierno. Esta observación ya ha sido apuntada por diferentes instancias intervinientes en el procedimiento.

3. Los artículos 59 y 60 regulan la evaluación previa de impacto de proyectos de ley, planes estratégicos y actuaciones significativas, de cuya denominación se ha eliminado el término “normativo” probablemente porque su ámbito no se circunscribe a la producción normativa. Además, en el ámbito normativo se limita a los proyectos de ley, de forma que las normas de carácter reglamentario quedarán al albur de lo que decidan los Departamentos en la forma que establece el artículo 59.3. En todo caso, en relación con la elaboración de disposiciones de carácter general, ha de entenderse, al menos en los proyectos de Ley, se está estableciendo un nuevo trámite preceptivo, que no sustituye a ningún trámite ya existente, entre los que ha de incluirse lógicamente el informe de control-económico normativo, con la extensión otorgada al mismo por la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la CAE, y su normativa de desarrollo.

La evaluación previa de impacto también se extiende a los planes estratégicos y a las actuaciones, los cuales vienen definidos en el artículo 58 del proyecto. Hay que indicar que el procedimiento de aprobación de ambos no está tan determinado, de forma que en la actualidad es el Acuerdo de 11 de junio de 2013 de Consejo de Gobierno el que estableció el procedimiento para su tramitación y aprobación, y en este caso únicamente para los Planes Estratégicos. En el citado Acuerdo se recoge la preceptiva intervención de la Oficina de Control Económico en la tramitación y aprobación de los Planes Estratégicos.

El artículo 60 del proyecto no descarta la evaluación cuantitativa de la actuación, en relación con los costes y beneficios económicos, sociales y medioambientales en la evaluación previa de impacto, lo cual también deberá ser recogido en la documentación a aportar, cuando ello sea preceptivo, para el correspondiente control económico por parte de la Oficina de Control Económico.

A todo lo anterior hay que añadir dos observaciones complementarias:

- Por una parte, se extiende la evaluación de impacto, de una manera poco precisa a “otras intervenciones públicas”, estableciendo que esta evaluación ya no tendrá la consideración de previa, ya que podrá ser “ex ante”, intermedia o “ex post”.

- La aprobación de la evaluación de impacto será realizada por un comité formado por representantes de todos los departamentos afectados (en el que se deberán incluir

representantes de las tres áreas de análisis, las cuales no están precisadas, y un representante del Departamento competente en materia de coordinación). Habrá que entender que no existirá un comité estable, sino que el órgano colegiado se constituye ad-hoc para cada expediente o actuación, si bien no se determina cuál será el cauce jurídico para su constitución y modo de funcionamiento.

4. A partir del artículo 62 del proyecto se establecen diferentes previsiones en relación con la evaluación de la gestión, con la simplificación administrativa y reducción de cargas y con la evaluación de impacto de conjuntos de normas, que en nuestra opinión distan mucho de ser operativas al no contener el proyecto previsiones concretas en ese sentido.

Ahora bien, en cuanto a lo previsto en los artículos 66 y 67 del proyecto (evaluación de las entidades del sector público de la CAE), esta Oficina de Control Económico considera que han de ser suprimidos o modificados sustancialmente, ya que contravienen las previsiones contenidas en ley especial, cual es la Ley de Control Económico y Contabilidad de la CAE, en concreto en su artículo 17. Así, por su claridad, debemos traer a colación lo que establece el artículo 13 del Decreto 464/1995, dictado en desarrollo de la citada Ley:

“Se entenderá por auditoría de gestión, la revisión sistemática de las actividades de una entidad con el propósito de evaluar la eficacia, eficiencia y economía alcanzadas en la gestión de los recursos públicos adscritos a la misma para el cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, podrá evaluar las políticas públicas ejecutadas por los entes controlados, con el fin de analizar los resultados alcanzados su utilidad e impacto, la calidad de los servicios ofertados, coadyuvar a corregir desviaciones y facilitar economías en la gestión de los recursos públicos, en función de los objetivos propuestos y de los medios utilizados.

A estos efectos se entiende por:

a) Eficacia, el grado de consecución de los objetivos previstos.

b) Eficiencia, la utilización óptima de los recursos y factores productivos al objeto de obtener el máximo rendimiento de los mismos.

c) Economía, la obtención de los recursos financieros, materiales y humanos, tanto en calidad como en cantidad adecuadas al menor coste.”

Los artículos 66 y 67 del proyecto se centran básicamente en el control de eficacia y eficiencia de las entidades del sector público, materia asignada a la Oficina de Control Económico. Las evaluaciones de las políticas públicas, de la gestión de resultados e impactos, ya están desarrolladas en los artículos anteriores del mismo Título, por lo que las previsiones de los artículos 66 y 67 se circunscriben a aspectos propios del control de gestión, competencia

propia de la Oficina de Control Económico y regulada en la Ley de Control Económico y Contabilidad.

No puede obviarse tampoco, dentro del ámbito subvencional, lo previsto en el artículo 49.8 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco que establece que *“a la finalización del ejercicio presupuestario, los Departamentos de la Administración General de la CAE y sus organismos autónomos deberán evaluar los programas subvencionales ejecutados, con el fin de analizar los resultados alcanzados, su utilidad e impacto social y la procedencia del mantenimiento o supresión de dichos programas. Dicha evaluación será puesta en conocimiento del Departamento competente en materia de control económico.”*

Por último, resulta procedente mencionar la previsión que se hace en el artículo 72 para la creación de un Registro de evaluación de políticas públicas, limitado a las correspondientes de la Administración general de la CAE, de carácter público gratuito, cuya estructura y régimen de funcionamiento se determinará reglamentariamente. Esta previsión, en todo caso, podría suprimirse en tanto no se determine previamente qué es una política pública a efectos de esta Ley o del citado registro.

5. Administración Electrónica

De entrada hay que indicar que aunque el artículo 74 tiene como título los derechos y deberes en materia de Administración electrónica, no parece que en el citado artículo se recojan deberes para los ciudadanos y ciudadanas en dicho ámbito.

La previsión contenida en el artículo 75.1 del proyecto no puede suscitar más que una opinión favorable, en cuanto que la posibilidad de no recabar el consentimiento de las personas interesadas para que por el órgano gestor se puedan obtener directamente datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, ya tiene un precedente en la normativa subvencional vigente en la CAE, cual es la prevista en el artículo 50.3, segundo párrafo, del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

Por otra parte, en relación con lo establecido en el artículo 75.2 del proyecto, se debe recordar que las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente, y será ella la que determinará el ámbito para su aplicabilidad, además del modo y el momento para ello, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 71.bis, apartado 3, de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Asimismo, el apartado 5 del artículo 75 del proyecto establece una regla de procedimiento administrativo, en consonancia con lo regulado en el artículo 59.6 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuya viabilidad jurídica debería estar convenientemente fundamentada.

El apartado 6 del mismo artículo 75 del proyecto, modifica el segundo párrafo del artículo 49.2 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, lo cual, tanto por su ubicación (debería efectuarse a través de una Disposición final de la Ley), como por su oportunidad (se crea una especie de tensión innecesaria entre el BOPV y el tabón de anuncios electrónico, que además rompe con la práctica administrativa habitual existente hasta este momento) y por la ausencia de fundamentación jurídica que lo respalda, debe ser objeto de supresión del proyecto en los términos en que está planteado.

Se prevé la creación de un Consejo Asesor para la Administración Electrónica, al que ya *ex lege* se les asignan una serie de funciones determinadas en el artículo 76 del proyecto, postergando el resto de cuestiones a un Reglamento posterior.

Las previsiones sobre accesibilidad mediante terminales y sitios web (a través de convenios con medios de comunicación, organismos públicos y empresas en general), y sobre el sistema multicanal de interacción con la ciudadanía, tienen, como luego se dirá, cierta relevancia económica.

Título IV. De la transparencia de la Administración Pública Vasca

1. Debemos indicar de entrada que toda la regulación de este Título IV tiene como fuente de inspiración la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de modo que únicamente se analizarán aquellas cuestiones más relevantes que se alejan de la citada Ley (cuyos Títulos más relevantes entrarán en vigor además el 10 de diciembre de 2014), insistiéndose igualmente en aquellas previsiones que guardan más relación con las materias propias de la Hacienda General. En todo caso, se recuerda que, en principio, los órganos de las CCAA y de las Entidades Locales disponen de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley, si bien es cierto que a falta de regulación propia se aplicaría a partir de la fecha indicada los preceptos de la referenciada legislación básica.

Debe, en todo caso, llamarse la atención sobre la redacción del artículo 84.2 ya que en nuestra opinión es manifiestamente mejorable, en cuanto que la determinación de la información que está obligada a publicar la Administración Pública Vasca es la fijada por la

normativa aplicable, entre la que debe estar incluida, como no puede ser de otra forma, la legislación básica (que no es otra que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) y la presente Ley. En este sentido se debería añadir “*así como la exigida en las leyes sectoriales correspondientes*”.

2. En cuanto al ámbito subjetivo, esto es, los sujetos obligados a suministrar información, la inclusión en dicho ámbito de determinadas entidades privadas tiene origen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Por un principio de seguridad jurídica sería conveniente, en todo caso, que la previsión contenida en el artículo 85.3.b) del proyecto tuviese su correspondiente reflejo en la normativa vigente en materia de subvenciones, mediante una modificación paralela en el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Ahora bien, en la medida que esto no se realice los órganos que concedan ayudas y subvenciones deberán recordar en la resolución de concesión esta obligación.

Además en el artículo 87.4, relativo a las obligaciones en materia de publicidad activa, especifica que cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social y cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, será la entidad de la Administración Pública Vasca de la que provengan la mayoría de los fondos la que podrá proveer de medios electrónicos a la beneficiaria para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones

3. En cuanto a la información que debe ser objeto de publicidad activa, como valoración general cabe señalar que la misma en principio resulta más ambiciosa que la normativa estatal, y por lo tanto generadora de más carga de trabajo y de mayor aportación de información, lo que en principio debería ser objeto de una mejor fundamentación sobre las razones que avalan la inclusión de una determinada información dentro de los contenidos de la obligación a facilitar. Así, por ejemplo la información relativa a la información institucional, organizativa y de planificación se desglosa en el proyecto en dos artículos diferenciados.

Sobre la información de relevancia jurídica, el proyecto añade a los establecidos por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la normativa en vigor, sin perjuicio de la publicación “de los diarios oficiales”, lo que suponemos que se está refiriendo al BOPV.

4. El artículo 91 hace referencia a la información sobre la actividad económica de la Administración, en tanto que el artículo 93 del proyecto hace referencia a la información económica (otra vez), presupuestaria y patrimonial. Sobre el primero de dichos artículos, cuyo título difiere del indicado en el artículo 87.5 “*Información sobre procedimientos administrativos*”, nos detendremos en el apartado relativo a las ayudas y subvenciones, con un desarrollo mucho más amplio que en la legislación básica.

Así la establecida en letra a) del artículo 91.2 puede considerarse materialmente imposible, ya que, aunque no se precisa el momento, parece que se exige que dicha publicación anual se deberá realizar con carácter previo a las convocatorias a realizar durante un ejercicio presupuestario. Además no tiene un completo encaje con lo establecido en el artículo 49.5 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco que establece que *una vez en vigor los Presupuestos Generales de la CAE de cada ejercicio económico, se procederá a actualizar, revisar o en su caso establecer las normas reguladoras de la concesión de las subvenciones de los programas y a realizar la convocatoria correspondiente de aquellas que fueron en su momento reguladas con vigencia indefinida.*

Por otra parte, se establece un plazo para la publicación de los listados de personas o entes beneficiarios de importes de las convocatorias de las subvenciones (no hay que olvidar que hay programas subvencionales que están abiertos todo el año, de forma que puede que no se articulen convocatorias de subvenciones entendidas como tales, sino tan sólo la publicidad de los importes presupuestarios que se destinan a ese programa durante ese ejercicio), obligación de publicidad antes comentada y que guarda relación con lo establecido en el artículo 49.2 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco que ya ha sido mencionado en un apartado anterior. La novedad es que ahora se fija un plazo de quince días, el cual se puede solapar con el plazo que se concede al beneficiario para la aceptación o no de la subvención. No hay que olvidar, por otra parte, el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 27 de marzo de 2007, en relación con la publicidad de las subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos Generales de la CAE que establecía un plazo de publicidad de un mes desde que el acto de concesión fuese firme.

Respecto de la publicidad de las subvenciones directas que se concedan, deberá conjugarse dicha previsión con la regulación contenida en el artículo 49.10 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, que recoge la obligación de informar sobre dicho extremo al Parlamento Vasco. A este respecto, se propone la unión de los dos apartados b) y c), pudiendo quedar un apartado con la siguiente redacción: *“b) Publicarán la relación de personas beneficiarias de las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe y objeto o finalidad”.*

En el apartado 7 de este artículo se utiliza incorrectamente el término “*subcontrataciones*”, cuando se quiere referir a contrataciones de los entes destinatarios de la encomienda.

5. En relación con la información presupuestaria, debemos de reproducir la propuesta formulada en el informe del Departamento de Hacienda y Finanzas respecto del apartado 93.1:

“La Administración Pública Vasca hará pública, para todas las entidades que la integran, la información relativa a sus presupuestos y ejecución y liquidación de éstos, su nivel de endeudamiento, las variables indicativas de su situación financiera y patrimonial, los informes de auditoría de cuentas y los de fiscalización por parte de los órganos de control externo, de acuerdo con la normativa presupuestaria, y de control y contabilidad que le sea de aplicación.”

De esta forma se propone una remisión a la normativa presupuestaria y de control y contabilidad que, en razón de ley especial, debería prevalecer.

En relación con la información patrimonial, se hace mención al inventario general de bienes y derechos de la Comunidad Autónoma (en puridad del Patrimonio de Euskadi), si bien la citada propuesta normativa debe ser contrastada con lo establecido en el artículo 15 del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, en el que se regula una acceso mucho más restringido a dicho Inventario. La legislación básica, únicamente hace referencia a los bienes inmuebles que sean propiedad de una Administración o sobre los que ostente algún derecho real.

6. En el apartado 3 del artículo 95, al disponer que se hará público *el código fuente de las aplicaciones informáticas*, debería añadirse *“cuando las mismas estén declaradas de fuentes abiertas”* para preservar la seguridad de determinados sistemas, al igual que lo establece el artículo 45 de la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos así como el artículo 16.2 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

7. Sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, habida cuenta su contenido eminentemente jurídico, será en el trámite ante la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi en el que se analizará en profundidad su contenido. Ello sin embargo, la letra a) del artículo 108.2 del proyecto podría ser más precisa, ya que, como parece, en el proyecto remitido ya se está constituyendo el citado órgano de carácter independiente, como es la Agencia Vasca de Transparencia-Gardena,

Asimismo, en el artículo 109 se efectúa un incorrecto mandato al decreto de áreas, por consiguiente al Lehendakari según la Ley de Gobierno, para que atribuya al Departamento que tenga asignada la competencia en materia de interacción con la ciudadanía la competencia de impulso y coordinación en materia de transparencia, derecho de acceso a la información y gobierno abierto, limitando así la autonomía que le corresponde al Lehendakari.

Asimismo se insta a los Departamentos, ahora bien sin plazo temporal para ello, para que atribuyan una serie de funciones en este ámbito a uno de los órganos de cada Departamento que ostente competencias horizontales, surgiendo el interrogante de si para ello

se deberán modificar los Decretos de Estructura Orgánica y Funcional de cada uno de ellos. Además, como apunta el informe del Departamento de Hacienda y Finanzas, habría que incluir una salvedad en el artículo 109.2.a) del proyecto, para salvaguardar las facultades de determinados órganos, con el siguiente tenor:”...salvo que una Ley sustantiva atribuya a otro órgano la competencia para la publicación de la información por él gestionada”

8. En relación con la previsión establecida para la percepción de una tasa si se expiden copias o se traspone a formato diferente el original en el que se contenga la información, no parece que este supuesto pueda incluirse con naturalidad en la tasa por servicios administrativos (artículo 40 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la CAPV, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre). Se propone por tanto su supresión, recordando que en este ámbito prima el principio de legalidad tanto para la constitución de una tasa como como para la modificación de una existente.

9. Creación de la Agencia Vasca de Transparencia - Gardena, como Organismo Autónomo, de acuerdo con lo previsto en la Disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en principio, sin perjuicio de lo que luego se dirá, en los términos previstos en esta Ley.

La regulación que presenta en este apartado el proyecto es un trasunto de lo regulado en la Ley estatal respecto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, si bien se puede observar algún ineficiencia en relación con dicha transposición como puede ser la mención que se efectúa en el artículo 114.2.c) del proyecto al artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, cuando habría que efectuarlo al artículo 108 del propio proyecto, O también en cuanto a la aplicación supletoria del derecho privado, tras el texto Refundido de la Ley de Patrimonio (artículo 115), cuando al menos en lo relativo a las adquisiciones a título oneroso el artículo 40.2 del citado Texto Refundido remite a otras normas emanadas en la CAE y, en su defecto, a las disposiciones que rigen el patrimonio del Estado para supuestos equivalentes.

Una diferencia relevante es que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se constituye como un organismo (independiente) de los previstos en la Disposición Adicional décima de la LOFAGE. En la CAE, situándonos en este momento en un plano teórico, puede constituirse un Organismo Autónomo, aunque no en su consideración clásica sino con una concepción de ente perteneciente a la categoría de administraciones independientes. En ese sentido, cabe mencionar el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora nº 50/2011 respecto de la Ley que creó el Organismo Autónomo de la Autoridad Vasca de la Competencia.

Por consiguiente, en la creación de un Organismo Autónomo de estas características habrá que tener en cuenta aquellos aspectos que garantizan su independencia (en ese sentido,

no sólo bastaría con afirmar como hace el proyecto que actúa con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de su fines, sino que habría que determinar qué tipo de directrices se le van a asignar así como el control de actividades por parte del Departamento al que está adscrito). Pero al mismo tiempo, en el caso de optar por la figura de creación de un Organismo Autónomo, no se pueden ignorar los requisitos establecidos en este mismo proyecto para ello. También podría cuestionarse la ubicación de las disposiciones para la constitución de dicho Organismo Autónomo, es decir si el ello debería recogerse en el articulado o si la ubicación más adecuada debería ser una Disposición adicional del proyecto

Ahora bien, tanto las Directrices Económicas para la elaboración de los Presupuestos para 2014, como para 2015 afirman que no se contemplará la creación de nuevos Organismos Autónomos, Entes Públicos de Derecho Privado, Sociedades Públicas, Fundaciones y Consorcios. Por consiguiente resulta razonable cuestionar que la figura organizativa por la que se opta es la única fórmula viable para dotar a nuestra Comunidad Autónoma de un órgano que atienda a las reclamaciones ciudadanas en materia de transparencia. Así, procede subrayar que la Disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, hace referencia a un órgano independiente, lo cual no conduce necesariamente a un Organismo Autónomo, sino que cabría pensar, *mutatis mutandis*, en la constitución de un órgano con características similares al órgano administrativo de recursos contractuales, creado por la Ley 5/2010, de 23 de diciembre.

En todo caso, volviendo a la constitución del órgano como un Organismo Autónomo, ya se ha indicado que, pese a las características especiales que el mismo debería reunir, no deja de ser un Organismo Autónomo, de modo que para su constitución habrá que tener en cuenta lo previsto en el propio artículo 36 del proyecto en el cual se exige, entre otras cuestiones, la justificación de la idoneidad de la forma de personificación elegida. Este extremo, así como el resto de acreditaciones que se exigen en el citado artículo 36 no constan en el expediente, máxime cuando, aparte de cuestiones de oportunidad (vinculadas con el momento de entrada en vigor del proyecto), la memoria plantea otras opciones organizativas completamente diferentes a las que finalmente se recogen en el proyecto. Además, habrá que tener en cuenta lo previsto en los artículos 37 y 39 del proyecto, debiendo resaltarse en relación con este último las especificaciones relacionadas con la sede, con el régimen económico-financiero (esto es, con todas las cuestiones de su régimen de funcionamiento vinculadas a las materias propias de la Hacienda General), o con el personal y patrimonio que se adscribe a la entidad. Los aspectos señalados, más el resto de los aspectos recogidos en el artículo 39, son contenidos que ha de contemplar la Ley de constitución, y que no pueden ser reenviados a un desarrollo reglamentario posterior a través de los estatutos.

A lo anterior habría que añadir lo que dispone el artículo 43 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio de control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la CAE. En este artículo que regula la documentación a aportar en el trámite de control económico-normativo en su modalidad económico-organizativa, se requiere, además de la justificación de la idoneidad o necesidad de creación del ente, la previsión de recursos humanos (se recogen en la memoria económica) y los medios materiales afectados y el estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios.

Las carencias por tanto en el expediente, en relación con la constitución del Organismo Autónomo, son relevantes y han de ser objeto de observación.

Sin perjuicio de todo lo anterior, añadiremos dos observaciones finales:

- El proyecto prevé la aprobación mediante Decreto del Gobierno de los Estatutos del organismo, si bien no se establece plazo alguno para su aprobación, ni tampoco se efectúa precisión alguna para el inicio de sus actividades, que es el momento en el que la adscripción de los medios humanos y materiales es operativa. Además, se recuerda que el Gobierno deberá aprobar los presupuestos de la entidad, si ello se produce con posterioridad a la entrada en vigor de los presupuestos en un determinado ejercicio, todo ello de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional segunda del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi.

- El proyecto recoge la composición de la Agencia, pero no recoge el procedimiento de designación de los miembros del Consejo de la Agencia, ni justifica las razones que avalan tal composición, y si pudiera haber razones de incompatibilidad en alguno de dichos representantes.

Título V. De la participación ciudadana y los procesos participativos

Se regula en este Título el derecho a promover iniciativas reglamentarias, lo cual guarda cierta relación con lo establecido hasta el momento mediante la Ley 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa legislativa popular. Sin desmerecer la relevancia jurídica de la previsión que se incluye en el proyecto, desde el punto de vista de su enfoque económico, además del incremento de las tareas administrativas que ello pudiera comportar en el Departamento competente en materia de participación ciudadana, se establece en el mismo que los gastos realizados por la Comisión Promotora en la difusión de la información y en la recogida de firmas serán resarcidos en los casos de que la proposición sea admitida.

IV. ASPECTOS ECONÓMICOS Y PRESUPUESTARIOS

En este apartado se tratarán las cuestiones más directamente ligadas con el impacto del proyecto en los ingresos y gastos previstos, en otros aspectos económicos y en sus normas con repercusión económico – organizativa. El artículo 42 del *Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, exige, para la emisión del informe de control económico normativo, la remisión de una memoria que, entre otras cosas, realice una cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione la entrada en vigor de la norma; determine los modos de financiación de tales gastos; describa los antecedentes y justifique la necesidad de la disposición; describa el programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados; realice una evaluación económica y social de su aplicación; y aporte cuantos datos, informes y estudios permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta. Se trata, en definitiva, de que, dentro del proceso de reflexión previo a la aprobación de la norma, se realice una completa evaluación del impacto económico que comporta la regulación pretendida, y ello con objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de economía y eficacia en el gasto público. Y de que se valore también la incidencia económica de la norma en los particulares y en la economía en general, a fin de garantizar su razonabilidad y viabilidad.

Por consiguiente, los contenidos exigidos a la memoria económica deben ser contrastados con la documentación que a este respecto obra en el expediente remitido a esta Oficina de Control Económico. Así la memoria económica señala una serie aspectos que, con efectos meramente expositivos clasificaremos de la siguiente forma.

1. El Departamento promotor de la iniciativa recoge una serie de medidas que van a conllevar una reducción de costes:

- La aprobación de la Estrategia para el redimensionamiento y racionalización del sector público de la CAE, ha implicado según la memoria un ahorro de 235.297.715 euros en los gastos de funcionamiento de las entidades del sector público de la CAE, lo cual no ha sido contrastado sin embargo por la Dirección de Presupuestos del Departamento de Hacienda y Finanzas.

En todo caso de la memoria económica surge el interrogante de si el ahorro ya se ha producido o si, por el contrario, se va a producir como consecuencia de la entrada en vigor de la ley. Hay que recordar en ese sentido que el proyecto no contiene mandato alguno, ni

tampoco se fija un periodo para su cumplimiento, al objeto de acomodar las entidades existentes a la tipología y a los principios establecidos en el anteproyecto.

Además, no se han proporcionado datos o referencias a las prospecciones efectuadas por el órgano gestor sobre la situación del sector público vasco, ni se señalan estimaciones sobre las reestructuraciones ya realizadas o previstas en el proyecto y consecuencias económicas de las mismas, ni la justificación de las razones que han determinado la concreta regulación frente a otras posibles. Por ello, habida cuenta que la memoria efectúa una traducción económica de la racionalización y redimensionamiento de la Administración que ya se está efectuando, sería conveniente que por el Departamento promotor de la iniciativa se desglosase y se fundamentase la estimación económica de lo ya realizado y la virtualidad del proyecto de Ley en esa reducción, dado que se ha recogido una cifra económica concreta.

- Se entiende como una medida de ahorro la previsión que hace la norma en cuanto a la limitación de creación de estructuras organizativas autónomas sólo cuando no se pueden satisfacer eficazmente y eficientemente las funciones públicas a través de lo ya existente. Además el evitar las duplicidades, reiteraciones e ineficiencias en su actuación, e introduciendo la obligación de realizar evaluaciones anuales de eficacia y eficiencia con sus consecuentes medidas de reestructuración, también puede conllevar una reducción de costes a futuros, si bien esa reducción que se prevé no está cuantificada.

- Las disposiciones que se incorporan al título III de funcionamiento de la Administración Pública Vasca, van dirigidas a la mejora de sus políticas, programas, servicios... incorporando el principio de la responsabilidad por la gestión, lo que supondrá ahorros por ineficiencias y mejoras en los ratios de consecución de objetivos. Ello, señala la memoria económica, conllevará un mayor aprovechamiento y eficiencia de los recursos presupuestarios destinados a financiar los costes de estructura actuales. No se cuantifican ni tampoco se efectúan previsiones en relación con la reducción gastos que ello podrían comportar.

2. Las herramientas que se prevé incorporar para mejorar el funcionamiento de la administración pueden en general realizarse con las dotaciones de recursos humanos y presupuestarios existentes, si bien, en la fase inicial de impulso se requerirá la dotación de partidas específicas, que la memoria detalla de la siguiente forma:

- Para implantar la cultura de la planificación y evaluación de políticas y programas públicos, mediante la formación de personal, el desarrollo de manuales-guías y modelos que ayuden a su despliegue se requerirán algunas dotaciones asignadas a las unidades responsables de la innovación y mejora de la administración. Sin embargo, y como parte esencial de cualquier política pública la planificación y la evaluación se insertará como gasto de ejecución de dicha política junto con las medidas de fomento o los servicios o prestaciones que

conlleve. En la actualidad, la Dirección de Atención Ciudadana, Innovación y Mejora de la Administración, ya dispone de una partida presupuestaria asignada para este concepto de “Innovación y gestión del conocimiento” por importe de 100.000 euros.

- Para implantar los sistemas de gestión pública avanzada, mediante el desarrollo de modelos, la formación de personal, las evaluaciones ... se requieren dotaciones asignadas a las unidades responsables de la innovación y mejora de la administración. En la actualidad, la Dirección de Atención Ciudadana, Innovación y Mejora de la Administración, dispone de una partida presupuestaria asignada para este concepto de 150.000 euros (Proyecto Aurrerabide).

- Las medidas de simplificación administrativa y la digitalización de procedimientos están conllevando actualmente una inversión en recursos propios y externos importantes, pero se prevé que en adelante dicha inversión vaya disminuyendo (puesto que las infraestructuras comunes están ya muy avanzadas), es más, empezarán a visualizarse ahorros muy significativos cuando la tramitación electrónica se generalice. El ahorro será tanto para la administración (por eliminación del papel, automatización de tareas, reducción de tiempos de gestión, interoperabilidad...) como para la ciudadanía y empresas, por disminución de traslados, eliminación de documentos y reducción consumo de tiempos en ventanillas de atención ciudadana y registros... Sin embargo, la digitalización de un volumen tan ingente de procedimientos en el Gobierno Vasco va a conllevar la adopción de las siguientes medidas:

- Creación de una unidad de Servicios Electrónicos que dé soporte y garantice el buen funcionamiento de todos los servicios del gobierno que se gestionan electrónicamente (altas de usuarios, configuración de herramientas...). Esta unidad se tasa en 5 dotaciones con perfiles profesionales de carácter técnico que “parcialmente” podría impulsarse a partir de una reorganización interna en los recursos humanos del Departamento de Administración Pública y Justicia. No se precisa por tanto cuántas plazas de nueva creación se proponen. En todo caso la memoria económica señala que ya se dispone de una partida presupuestaria asignada en su mayor parte para este concepto de 3.850.000 euros bajo el epígrafe “Servicios electrónicos” en la Dirección de Atención Ciudadana, Innovación y Mejora de la Administración
- Reorganización de los diversos CAU actuales para crear un único CAU de los servicios electrónicos, que atienda tanto a los usuarios ciudadanos como a los usuarios tramitadores internos. El coste de la reorganización del CAU de los servicios electrónicos supondrá añadir al importe que ya vienen financiando anualmente los departamentos, 585.000 euros, el importe de 315.000 euros por el previsible incremento de servicios electrónicos, que pasarán del 65% actual al 100% en 2017, conforme al siguiente cuadro

	2014	2015	2016	2017
CAU ya financiado por los Deptos.	585.000	585.000	585.000	585.000
Financiación adicional necesaria		135.000	225.000	315.000
Financiación total necesaria	585.000	720.000	810.000	900.000
Evolución de la disponibilidad de servicios electrónicos	65%	80%	90%	100%

- La creación del Consejo Asesor para la administración electrónica conllevará un gasto mínimo, ya que estará conformado por representantes de las distintas administraciones públicas, sin que necesariamente ello conlleve el pago de dietas. Por consiguiente no se aporta cuantificación alguna de costes.

- El sistema multicanal de interacción con la ciudadanía está en proceso de construcción y necesitará de una dotación económica para concluir su puesta en marcha. También requerirá de medidas organizativas que garanticen la interacción efectiva con la ciudadanía y la respuesta en los plazos que la norma establece, si bien en la actualidad estos servicios se prestan desde el servicio *Irekia* de Lehendakaritza, desde el servicio Web y Zuzenean del Departamento de Administración Pública y Justicia. Las actuaciones a desarrollar ya disponen de partidas presupuestarias asignadas, así Irekia cuenta con un presupuesto de 1.191.308 euros y el servicio Web y Zuzenean, 1.301.777 euros y 280.640 euros respectivamente.

- La obligación de publicidad activa que se establece no conlleva directamente una mayor necesidad de dotaciones presupuestarias si bien, según la memoria económica, deberán implantarse sistemas de información automatizados que contemplen no sólo la gestión de los datos internamente sino su versión pública.

- La reutilización y apertura de datos públicos es una prescripción técnica obligatoria ya que aparece en la regulación básica (en este anteproyecto de ley de Administración Pública vasca. Se plantea la adaptación paulatina de las múltiples bases de datos del Gobierno Vasco para su apertura y reutilización, lo que requerirá un plan operativo de trabajo con su correspondiente dotación presupuestaria. Las actuaciones a desarrollar aquí mencionadas ya disponen de una partida presupuestaria asignada para este concepto de 200.000 euros que se detrajo en 2013 del epígrafe “Servicios electrónicos” en la Dirección de Atención Ciudadana, Innovación y Mejora de la Administración. En 2013 se realizó una encomienda de gestión de la DACIMA a EJIE por dicho importe para impulsar la reutilización y apertura de datos.

La instancia gubernamental promotora del expediente considera necesario duplicar dicho importe (400.000 euros) durante los 3 siguientes años (2015, 2016 y 2017) para volver al importe de partida en 2018, todo ello conforme al siguiente cuadro

	2014	2015	2016	2017	2018
Reutilización y apertura de datos	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000
Financiación adicional necesaria		200.000	200.000	200.000	
Financiación total necesaria	200.000	400.000	400.000	400.000	200.000

- En relación con las medidas de fomento de la participación (programas de sensibilización y formación, apoyo a iniciativas cívicas...) la memoria económica no efectúa estimaciones económicas remitiéndose a lo que cada presupuesto determine en función de las actividades departamentales que se promuevan en función de la materia, dada las dificultades de determinar dichas cuantías de forma unificada, en cuanto que se argumenta no será necesario el mismo esfuerzo en participación para una ley "técnica" que para una ley con mucho impacto directo en la ciudadanía.

- La plataforma de gobierno abierto, como herramienta del sistema multicanal de interacción con la ciudadanía, y que actualmente se materializa en *Irekia*, cuenta ya con su partida presupuestaria, aunque apunta la memoria económica que su mantenimiento y evolución pueda prever en cada momento mayores o menores dotaciones presupuestarias.

3. El proyecto de Ley de Administración Pública Vasca prevé la creación de un organismo nuevo, denominado Agencia Vasca de la Transparencia, encargado de resolver la reclamación potestativa del derecho de acceso a la información pública, y cuya adecuación jurídica ya ha sido examinada en un apartado anterior del presente informe. La memoria económica tomando como base a la estructura de la Autoridad Vasca de Defensa de la Competencia señala lo siguiente: "La estructura de la Agencia Vasca de la Transparencia sería similar aunque notablemente más reducida con 1 director o directora, dos letrados y un secretario o secretaria. Eso son 4 personas frente a las 12 de la Autoridad Vasca de Defensa de la Competencia. Por ello, para la Agencia Vasca de la Transparencia se estima que costará el equivalente a un 26% del que dispone la Autoridad Vasca de Defensa de la Competencia, lo que supondrá un gasto anual de 294.368 euros". No se pronuncia sin embargo sobre si las citadas plazas van a proceder o no de readscripción de puestos de trabajo, la reasignación de efectivos u otras medidas de racionalización de y ordenación de recursos humanos. A ello habrá que añadir un importe anual de 18.000 euros de gastos de funcionamiento.

Debe indicarse, en todo caso, que los gastos previstos no aparecen vinculados a la fórmula organizativa por la que se opta, ya que, sentada la necesidad de constitución de un órgano de estas características, otra fórmula, como la apuntada por esta Oficina de Control Económico, supondría igualmente la generación de un gasto no muy diferente al que se estima en la memoria económica

4. Como resumen de todo lo anterior podemos incorporar a este informe lo recogido por la Dirección de Presupuestos en su informe de 20 de junio de 2014:

Recibida la Memoria Económica del proyecto de Ley de Administración Pública Vasca, esta Dirección de Presupuestos realizada las siguientes consideraciones:

La cuantificación de los gastos presupuestarios que ocasiona la entrada en vigor de la disposición, para el ejercicio 2014, son los siguientes:

Innovación y gestión del conocimiento	100.000
Excelencia en la gestión	150.000
Servicios electrónicos	4.050.000
Sistema multicanal de interacción con la ciudadanía – Secc. 02 – Atención ciudadana	280.640
Sistema multicanal de interacción con la ciudadanía – Secc. 02 - Presencia en internet	1.301.777
Sistema multicanal de interacción con la ciudadanía – Lehendakaritza- - <i>Irekia</i>	1.191.308
CAU Servicios Electrónicos. Financiado anualmente por otros dptos.	585.000
Agencia Vasca de la Transparencia	294.368

El presupuesto aprobado para 2014 cuenta con dotaciones identificadas en la sección 02 Administración Pública y Justicia, programa 1215 Innovación y Administración Electrónica para las cinco primeras partidas arriba relacionadas.

La dotación de Lehendakaritza, se corresponde con el total presupuesto de 2014, capítulos 1, 2, 4 y 6, correspondiente a la Dirección de Gobierno Abierto de Lehendakaritza.

La dotación “CAU Servicios Electrónicos” por importe de 585.000 euros corresponde al coste que ya vienen financiando anualmente los departamentos, aunque no se dispone de la información presupuestaria para identificar dicho importe en el año 2014.

En cuanto a la última línea “Agencia Vasca de la Transparencia”, el proyecto de Ley de Administración Pública Vasca prevé la creación de un organismo nuevo. La estructura de la Agencia Vasca de la Transparencia sería de 1 director o directora, dos letrados, un secretario o secretaria y un Administrativo. General. La retribución anual para 2014 y el coste de la Seguridad Social ascienden a 276.368 euros, además consideran unos gastos de funcionamiento de 18.000 euros. Por tanto, el coste de la Agencia Vasca de la Transparencia asciende para el año 2014 a 294.368 euros.

Por otra parte, la Memoria Económica presentada prevé que algunas de las actuaciones anteriores conlleven una financiación adicional para ejercicios posteriores, estas serían las siguientes:

	2015	2016	2017
Reutilización y apertura de datos (Servicios Electrónicos)	200.000	200.000	200.000
CAU Servicios Electrónicos. Financiado por otros dptos.	135.000	225.000	315.000

La financiación adicional correspondiente a la “Reutilización y apertura de datos” solamente será necesaria para los ejercicios 2015, 2016, y 2017 para atender al impulso de la reutilización de datos, volviendo a niveles de 2014 ya en 2018.

La conclusión de la Dirección de Presupuestos es la siguiente:

“La aplicación de la Ley de Administración Pública Vasca en el ejercicio 2014, cuenta con financiación en los Presupuestos Generales de la CAE para 2014, a excepción del coste de la creación de la Agencia Vasca de la Transparencia, el 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. Respecto al gasto presupuestario para 2015, el Departamento de Administración Pública y Justicia deberá consignar en el Anteproyecto de presupuestos para 2015 las dotaciones precisas para la entidad, debiendo, en su caso, realizar reasignaciones de crédito del departamento.

Asimismo, en cuanto a la financiación adicional necesaria para algunas actuaciones en ejercicios presupuestarios posteriores, el departamento deberá de realizar las reasignaciones correspondientes desde otros créditos del departamento.

Por otra parte, el proyecto de Ley de Administración Pública Vasca, no cumple con lo dispuesto en el punto 5 “Criterios Presupuestarios” de las Directrices Económicas para la Elaboración de los Presupuestos 2015, según las cuales “No se contemplará la creación de nuevos Organismos Autónomos, Entes Públicos de Derecho Privado, Sociedades Públicas, Fundaciones y Consorcios”.

5. La memoria económica incluye los objetivos, acciones e indicadores del programa 1215 “Atención a la ciudadanía e innovación y mejora de la Administración”, de forma que la información allí contenida, en especial la referente a los indicadores y su magnitudes, pueden

constituirse en parámetros que posibiliten la evaluación del cumplimiento de los objetivos marcados por la propia ley.

6. Por último el proyecto prevé la creación de varios Registros, como son el Registro de Entidades del Sector Público (con la observaciones ya señaladas en un apartado anterior) , el Registro de Evaluación de Políticas Públicas y el Registro de Grupos Representativos, pero la memoria económica no efectúa estimación sobre los costes, materiales (soportes informáticos, telemáticos...) y personales (aun cuando se responda con los medios personales existentes, debe proporcionarse información sobre las plazas que resultarán afectadas, dedicación que se estima para estas funciones...) que pueda conllevar su efectiva implantación, estimación que deberá efectuarse, en todo caso, en los desarrollos reglamentarios previstos

V. CONCLUSIÓN

Siendo lo expuesto cuanto cabe referir, se traslada el presente informe al departamento remitente con la indicación de que debe procederse a modificar el proyecto de Ley 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.