



INFORME JURÍDICO RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VASCA

I.- INTRODUCCIÓN

Se emite el presente informe a solicitud de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración de este Departamento, y en relación a la adecuación a Derecho del Anteproyecto de Ley de la Administración Pública Vasca.

La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General establece en su artículo 7.3 que *«en todo caso, se emitirá por el servicio jurídico del Departamento que haya instruido el procedimiento un informe jurídico en el que se analice su fundamento objetivo, la adecuación de su contenido a la ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan»*.

La competencia para el análisis jurídico de la propuesta se atribuye a la Dirección de Servicios en el artículo 6.1.e) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia, y en el que expresamente se recoge la función de *«Elaboración de dictámenes técnicos y asesoramiento jurídico en general en materias propias del Departamento a propuesta de los órganos del mismo, así como prestar el apoyo que le sea requerido en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general y de producción de actos administrativos»*.

II.- ANTECEDENTES

La actual dispersión normativa en materia de Administración Pública Vasca y el “envejecimiento” de la misma han ocasionado no pocas lagunas y disfunciones en su régimen jurídico. Si a ello añadimos la proliferación de entidades que han venido a engrosar el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE), con su disparidad de regímenes, tenemos como resultado la necesidad de adaptar el actual marco jurídico a los cambios sociales, legislativos, organizativos y tecnológicos que en estos años se han venido produciendo.

En relación a ello, y siempre según la Dirección promotora, este proyecto tiene como primer objetivo estructurar la organización administrativa común aplicable a todo el sector público de la CAE, definir las entidades distintas a la Administración General que allí se integran, establecer sus requisitos de constitución o participación en entidades ya existentes, y fijar los mecanismos de relación entre éstas y la Administración General.

Respecto a su funcionamiento, prosigue la Dirección, la Administración Pública Vasca necesita implantar un nuevo modelo de gobernanza para una acción política cuyo resultado sea un desarrollo social, económico e institucional duradero. En relación de esta necesidad, el proyecto tiene como segundo objetivo mejorar el funcionamiento de su actividad administrativa mediante el incremento y refuerzo de la transparencia, la evaluación de políticas y la comunicación de sus resultados, la publicidad activa para dar a conocer a la población los planes y compromisos estratégicos del gobierno, regular y garantizar su acceso a la información, y la participación ciudadana para buscar la corresponsabilidad en los asuntos públicos que genere valor público en la prestación de los servicios.

Por último, expresa la Dirección, con esta regulación se va a consolidar, sin rupturas traumáticas, el modelo organizativo propio que deriva de los usos seguidos en la últimas décadas por el sector público de la CAE, con buenos niveles de eficiencia, transparencia o participación ciudadana, como se concreta en el contenido del proyecto.

III.-CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE EL PROYECTO DE LEY

1.- Marco Jurídico

Las materias que aspira a regular este anteproyecto son varias, si bien se pueden agrupar en dos bloques. Por una parte, regula la estructura y organización de la CAE y, por otro, regula la implantación de un nuevo modelo de gobernanza basado en la administración electrónica, transparencia, evaluación y en la participación ciudadana.

1.1.- Marco competencial

La competencia de la CAE para **regular el sector público del País Vasco** reside, principalmente, en el artículo 10.24 del *Estatuto de Autonomía del País Vasco* (EAPV), que atribuye competencia exclusiva a la CAE en materia de sector público propio del País Vasco, competencia está fundamentalmente desarrollada en la *Ley 7/1981, de 30 de junio, Ley de Gobierno*.

Actualmente, el sector público de la CAE está básicamente regulado en la *Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco*, cuyo *Texto Refundido* fue aprobado por el *Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre*; en *Ley 14/1994, de 30 de junio*,

de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi; en la Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri-kontuen Euskal Epaitegia; Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi; y Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.

También ha de traerse a colación, respecto a la estructura y la organización de la CAE, el artículo 10.2 del *Estatuto de Autonomía del País Vasco* que recoge la competencia exclusiva de la CAE respecto a la «*organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del presente Estatuto*». A este respecto, cabe señalar, que el legislador estatal no ha impuesto ningún modelo específico desde la competencia que le reconoce el artículo 149.1.18 de la *Constitución Española* (CE) para fijar las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Respecto a la **actividad administrativa**, el citado artículo 149.1.18. de la CE otorga al Estado competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, debiéndose entender mediante este último inciso que la CAE dispone de atribuciones para el desarrollo legislativo de la normativa básica existente en la materia (Ley 30/1992).

Sin embargo, en referencia a las normas procesales y de procedimientos administrativo y económico-administrativo que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco, la competencia es exclusiva de la CAE según establece el artículo 10.6 del EAPV.

Los mismos fundamentos jurídicos sirven para determinar la competencia en **Administración electrónica**, si bien es preciso señalar que con base en la competencia exclusiva del Estado recogida en el citado artículo 149.1.18, se promulgó la *Ley 7/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, que tiene carácter básico, y que en la Comunidad Autónoma se promulgó el *Decreto 21/2012, de 21 de febrero, de Administración Electrónica*.

En cuanto a la **transparencia en la actuación de los poderes públicos** y el **derecho a la información**, la CE en sus artículos 9.2 y 9.3 establece, por un lado, el deber de facilitar la participación de la ciudadanía en la vida pública y, de otro, garantizar la publicidad de las normas, la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, para, a través de los artículos 20.1.d) y 105.b) garantizar el derecho a recibir información veraz y el acceso de los ciudadanos a la información pública.

En esta materia, el Estado promulgó la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, norma que tiene carácter básico, y que en su artículo 5.2 establece que las obligaciones de transparencia que se recogen en el capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondientes, por lo que a la CAE le corresponde, en uso de sus competencias, el desarrollo de la normativa básica estatal.

Otro tanto cabe decir sobre el artículo 12 de la citada Ley que regula el derecho de acceso a la información pública: «...será de aplicación la correspondiente normativa autonómica».

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, respecto a la **participación ciudadana** en proyectos normativos, establece en su artículo 9.2 e) que los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia «facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco» y en el artículo 27.4 que «la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley, que hayan de ser tramitadas por el Parlamento Vasco se regulará mediante Ley, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 83 de la Constitución». En virtud de dicho precepto se dictó la Ley 8/1986, de 26 de Junio, de Iniciativa Legislativa Popular.

2.- El rango normativo del proyecto

Siendo básicamente la regulación de la materia el desarrollo primigenio de una competencia contenida en el Estatuto de Autonomía, el rango normativo adecuado es el de Ley.

3.- La competencia formal sobre el proyecto

El artículo 18 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno establece que corresponde al Gobierno aprobar los Proyectos de Ley para su remisión al Parlamento.

4.- La competencia material

Dentro de la Administración General de la CAPV, es al Departamento de Administración Pública y Justicia al que le compete promover el presente proyecto en virtud del artículo 6. I) del Decreto del Lehendakari 20/2012, de 15 de diciembre, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y más concretamente a la Viceconsejería de Función Pública, a la luz del artículo 15.1 del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia.

III.- ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General establece en su artículo 7.3 el alcance y el contenido que ha de observar el análisis del presente proyecto: «su fundamento objetivo, la adecuación de su contenido a la ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan».

La técnica legislativa constituye la disciplina de legislar clara y eficazmente. Su contenido no sólo afecta a la buena redacción de las leyes, sino a la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico. La imperfección de las Leyes, su eventual imprecisión técnica o incoherencia estructural pueden atentar contra uno de los más firmes pilares del Estado de Derecho: el principio de seguridad jurídica, enunciado por el Tribunal Constitucional como «*suma de certeza y legalidad*» e «*interdicción de la arbitrariedad*». La *sentencia 46/1990, de 15 de marzo, del Tribunal Constitucional* señala que la exigencia del artículo 9.3 de la *Constitución Española*, relativa a la seguridad jurídica, implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que, acerca de la materia sobre la que se legisle, sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas¹.

Las reglas sobre técnica normativa en la CAE están recogidas en las *Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos y órdenes y resoluciones, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno en fecha 23 de marzo de 1993* (DEPLDOR).

En cualquier caso, esta asesoría es consciente del difuso límite que existe entre el estilo propio de cada cual y la factura técnica idónea que exige en numerosas ocasiones la COJUA², por lo que queda en manos del órgano promotor la configuración de dicho límite.

1.- Memoria Justificativa

La finalidad, objetivo y alcance que tiene la memoria justificativa en el proceso de elaboración de disposiciones de carácter general es fundamental: así lo ha establecido la COJUA en varios de sus dictámenes. Se observa en el presente caso la cuasi identidad que se da entre lo recogido en la memoria justificativa y la exposición de motivos. La COJUA³ manifiesta al respecto lo que sigue:

«En cuanto a la fundamentación de la iniciativa figura una memoria justificativa del proyecto que coincide literalmente con la parte expositiva del texto presentado. Como viene señalando la Comisión, **la finalidad de la memoria explicativa y la exposición de motivos es distinta**; mientras la primera ha de dar información suficiente sobre la realidad sobre la que va a proyectarse la norma, los objetivos que se persiguen, las distintas opciones que se presentan para su consecución y las razones que avalan las soluciones acogidas finalmente, la segunda encuentra su sentido en la sintética explicación del contenido del concreto texto legal (DCJA 39/1999)».

Y también explica con acierto, las consecuencias que una insuficiente memoria tiene sobre aquellos operadores que deben pronunciarse sobre la idoneidad a derecho de la misma:

«Si en otros supuestos tal carencia puede no ser relevante, en la regulación proyectada —como luego se comprueba en el examen del articulado— **condiciona el análisis de esta Comisión que, en muchas**

¹ García-Escudero Márquez, Piedad. *Manual de Técnica Legislativa*. Civitas. Madrid. 2011.

² Ver, entre otros, DCJA 161/201.

³ DCJA 135/2010, pár. 28.

ocasiones, se realiza de forma meramente aproximativa, ante la ausencia de una explicación técnica del anteproyecto, así como de la evaluación jurídica de sus contenidos y opciones más relevantes en el marco del complejo panorama normativo conectado, directa o indirectamente, con los contenidos reguladores proyectados⁴».

Lo expresado en ese dictamen es fiel reflejo de lo que ha sucedido en el análisis del presente proyecto.

2.- El objeto de la regulación

Una de las labores principales del informe jurídico es verificar que el proyecto de disposición presentado atiende a los objetivos que se persiguen con su dictado. En este sentido, *el Acuerdo por el que se aprueba el Calendario Legislativo de la X Legislatura* (Acuerdo del Consejo de Gobierno del 25-06-2013) determina que el objeto principal de la regulación de la futura «Ley de Administración Pública Vasca» es la siguiente:

«Regular de forma ordenada y cohesionada el Sector Público Vasco, entendido este 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».

El Gobierno Vasco concibe ese documento como un «texto vivo» y dotado de «gran dinamismo», de manera que a lo largo de la legislatura podrá irse actualizando, adaptando y perfeccionando en la medida que las necesidades sociales los exijan por circunstancias sobrevenidas; ahora bien, si bien se dan razones suficientes para la reducción del ámbito de aplicación del proyecto (la totalidad del Sector Público Vasco en el calendario legislativo y únicamente el Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi en el proyecto) en aras de «evitar conexiones que pueden tener riesgos competenciales, caso del ámbito singular y privativo al que llama el artículo 37.3 EAPV», no se da razón jurídica alguna que justifique la ampliación del objeto previsto para dicha Ley a las materias relativas a la evaluación, administración electrónica, transparencia y participación ciudadana.

No habiendo constancia en el expediente de habilitación alguna para que el órgano promotor se extralimite del contenido previsto en el citado Acuerdo de aprobación del calendario legislativo, solo cabe concluir que éste proyecto no se ajusta al mandato del Consejo de Gobierno. Evidentemente, ésta no es una tacha de antijuridicidad, ello no implica que en un mismo proyecto de ley no se puedan regular ambas materias (organizativa y de funcionamiento); simplemente se constata que el contenido del proyecto va más allá del mandato previsto en el citado acuerdo, lo

⁴ DCJA 161/2011.

que requiere, cuando menos, una justificación, so pena de atentar contra el principio de jerarquía que preside toda organización administrativa pública.

Respecto a la materia de la norma, si bien nuestro ordenamiento jurídico no exige la homogeneidad en el contenido de las iniciativas legislativas, no es menos cierto que todas las reglas de técnica legislativa coinciden en que el contenido de las leyes debe ser homogéneo, regulando una sola materia y, en la medida de lo posible, regulándola por entero. Cabe establecer una conexión entre la materia de organización del sector público de la CAE, y la materia de evaluación, transparencia, administración electrónica y participación ciudadana; pero no hay duda de que todas ellas son materias distintas y perfectamente delimitadas, y, por tanto, susceptibles de configurar disposiciones diferentes.

Esta asesoría aboga por ésta última opción, esto es, la regulación de la organización del sector público en una única disposición normativa en base a las siguientes razones:

1. La primera es que, como ya se ha expresado, se trata de la alternativa que se ajusta al objeto previsto para la Ley de Administración Pública en el calendario legislativo establecido en el Acuerdo de Gobierno.
2. La segunda es algunas materias ya están reguladas en normas vigentes (Decreto 21/2012, de 21 de febrero, de Administración Electrónica, Ley 8/1986, de 26 de Junio, de Iniciativa Legislativa Popular, etc.) lo que constata que el legislador del momento optó por disponer de las materias en distintas normas.
3. La tercera es la distinta evolución que se presume para las distintas materias.
 - a) La respectiva a la organización busca, en principio, profundizar en la definición de las entidades integrantes del sector público, precisar sus requisitos constitutivos, regular los elementos sustanciales de su organización, régimen jurídico, procedimiento de control, valoración de su actividad y resultados y régimen básico de su personal, es decir, son cuestiones que se presumen bastante estáticas en el tiempo.
 - b) Por el contrario, la materia de la buena gobernanza —como expresa la propia exposición de motivos de la norma— tiene por objetivo instar el debate resolutivo en Euskadi sobre mejora de la percepción de la ciudadanía de la cosa pública, su revalorización, crear una cultura administrativa basada en nuevos paradigmas, la transparencia y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos que, como se aprecia, son conceptos eminentemente dinámicos, que requieren su constante adaptación a los nuevos tiempos.

Estas distintas dinámicas evolutivas entre ambas materias, y la consecuente variación normativa que previsiblemente se produzca respecto a la segunda para su actualización y adaptación a las nuevas necesidades, se entiende que son motivo suficiente para abogar por la regulación de las mismas en distintas normas.

Por el contrario, la dirección promotora fundamenta su decisión en regular ambas materias en una única norma para evitar *«posibles disfunciones y contradicciones entre ellas»*, situación que no habría de producirse por la regulación de ambas materias en distintas disposiciones (como tampoco se da en el resto del ordenamiento estatal y autonómico). La otra fundamentación estriba en la presunción de que la regulación así planteada *«mejorará la percepción favorable de la ciudadanía y revalorizará el significado de esta materia, contribuyendo a crear interna y externamente una cultura administrativa basada en los nuevos paradigmas planteados normativamente»*, apreciación que se antoja más subjetiva que objetiva, más cercana a un desiderátum que a una fundamentación técnico-normativa.

Esta asesoría jurídica ha señalado en multitud de ocasiones que no puede, ni debe, sustituir la libertad de configuración del órgano legislador, que es quién determina la oportunidad de la regulación y opta entre las distintas medidas posibles. Sin embargo, ello no obsta para que —en atención a la calidad técnico normativa, o como resultado del contrastes entre los preceptos y la normativa jurídica aplicables al caso— esta asesoría realice una serie de reflexiones, observaciones y sugerencias que el órgano promotor es libre de atender o no. En cualquier caso, este es el proyecto que se nos presenta a informar y que, insistimos, es jurídicamente perfectamente viable.

3- La Parte Expositiva

Se constata que la parte expositiva y parte del contenido de la memoria justificativa son casi idénticos. Al respecto, la COJUA dictamina lo siguiente:

«La exposición de motivos es excesivamente amplia, debiendo limitarse a **describir, de modo breve, el origen de la norma, su finalidad y las medidas adoptadas, sobre todo las que sean novedosas**, pudiendo prescindirse del relato en detalle de la estructura de la norma⁵».

«En cuanto a la fundamentación de la iniciativa figura una memoria justificativa del proyecto que coincide literalmente con la parte expositiva del texto presentado. Como viene señalando la Comisión, **la finalidad de la memoria explicativa y la exposición de motivos es distinta**: mientras la primera ha de dar información suficiente sobre la realidad sobre la que va a proyectarse la norma, los objetivos que se persiguen, las distintas opciones que se presentan para su consecución y las razones que avalan las soluciones acogidas finalmente, la segunda encuentra su sentido en la sintética explicación del contenido del concreto texto legal (DCJA 39/1999)⁶».

La exposición de motivos no es un aspecto baladí de la norma. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 31/2010 sobre la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de

⁵ DCJA 241/2008 pár. 274.

⁶ DCJA 135/2010 pár. 28, al que se ha hecho referencia anteriormente.

Cataluña, ha actualizado su doctrina en la materia, y ha señalado que su carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico. Los preámbulos y exposiciones de motivos de las leyes —sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho— tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas.

En cualquier caso, se tengan en consideración o no las razones expuestas, lo que no cabe es hacer referencia a la Orden de Inicio en la exposición de motivos. Tampoco es de adecuada factura técnica las expresiones excesivamente coloquiales como «**Una ley como esta** debe dedicarse a promover y **en su caso, por qué no**, a consolidar nuestro propio modelo».

4.- La Parte Dispositiva

El análisis de la parte dispositiva se llevará a efecto diferenciando los contenidos referentes a las dos principales materias reguladas en la misma —toda vez que cada una de las materias se encuentra regulada conforme a criterios, parámetros, principios e incluso técnicas normativas distintas— que aconsejan su examen de forma separada.

4.1.- Materia de organización del Sector Público de la CAE Título Preliminar, Título I y II

a).- Título Preliminar.

Respecto al **artículo primero** del texto propuesto señalar que la expresión «**a los efectos de esta Ley se entiende...**» es contraria al principio de seguridad jurídica. Existe una tendencia a abusar de las definiciones por influencia de la normativa producida por las instituciones de la Unión Europea, en las que sí se hallan justificadas por el pluralismo normativo de los países a los que afectan. El hecho de que cada una de las leyes determine únicamente respecto a ella las definiciones que en la misma se contengan, no acarrea más que confusión, de suerte que podría darse el caso, que a efectos de otra Ley, las mismas definiciones tuvieran distinto sentido. Es más, en este caso concreto, corresponde —con carácter exclusivo— a la presente Ley definir la organización y el funcionamiento del Sector Público de la CAE a efectos del resto del ordenamiento jurídico⁷.

También es contrario al principio de seguridad jurídica, y a la precisión normativa, que en la norma un mismo concepto tenga dos términos jurídicos equivalentes. En estos supuestos, y no hay mejor ocasión que el presente proyecto, es preciso optar, definitivamente, por uno de ellos —esta cuestión se observa mejor en el artículo cuarto—.

⁷ Sirva esta valoración para el resto de artículos que contengan esa expresión.

En este orden de cosas, cabe hacer dos precisiones:

1. El concepto «*Administración*» y el concepto «*Sector*» no son equivalentes⁸, como tampoco lo son —a la luz del propio proyecto—, el concepto «*público vasco*» y el concepto «*público de la Comunidad Autónoma de Euskadi*». Ergo, el concepto «*Administración Pública Vasca*» y «*Sector Público de la Comunidad de Euskadi*» hacen referencia a universos distintos.
2. Ha de existir un paralelismo lógico entre los términos jurídicos empleados, de manera que debe existir una correspondencia entre los términos (conceptos) «*Administración Pública Vasca*» y «*Sector Público Vasco*», como entre los términos «*Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi*» y «*Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi*».

Siguiendo la misma línea argumental, si el Sector Público Vasco está integrado por el conjunto de los sectores públicos pertenecientes a los tres niveles institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (el autonómico o común, el foral y el local), habremos de concluir que la Administración Pública Vasca estará integrada por el conjunto de las Administraciones Públicas de los tres niveles institucionales, y no exclusivamente por la Administración de General de la CAE.

Si bien la exigencia de una armonía conceptual no está formulada expresamente en la Constitución, no es menos cierto que es una consecuencia necesaria de la seguridad jurídica que la misma garantiza. Dentro de un ordenamiento debe utilizarse el mismo término para expresar un mismo concepto. Si esto no fuera posible, y este no es el caso, no deben, al menos, introducirse modificaciones innecesarias en conceptos acuñados por las leyes más generales. La seguridad jurídica propugna mantener esos conceptos centrales. En este caso el término «*Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi*».

El **artículo segundo** comprende declaraciones abstractas de finalidad o intenciones, que carecen de contenido normativo. Si bien cabe que en las disposiciones generales se repita con una configuración técnico-jurídica lo ya recogido en la exposición de motivos con una configuración didáctica o informativa, La COJUA establece en sus dictámenes que deben evitarse en la parte dispositiva los contenidos que no tengan carácter normativo: de este modo evitaríamos engrosar excesivamente el proyecto. Los fines que se persiguen a través de la regulación de la norma es materia más propia de la memoria o de la exposición de motivos que de la propia parte expositiva. Por todas, citamos el siguiente Dictamen

«El artículo 3.3 contiene explicaciones y **constataciones no normativas que no deben ubicarse en la parte dispositiva** del Decreto proyectado sino, como mucho, en la parte expositiva.» DCJA 18/2007 pár.

25

⁸ Basta ver la normativa al respecto y, a modo de ejemplo, el artículo 2 de la Ley 30/1992.

«La exposición de motivos es excesivamente amplia, debiendo limitarse a describir, de modo breve, el origen de la norma, su finalidad y las medidas adoptadas, sobre todo las que sean novedosas, pudiendo prescindirse del relato en detalle de la estructura de la norma.» DCJA 241/2008 pár. 274

Es preciso realizar unas matizaciones sobre el **artículo tercero**. La primera de ellas es respecto a la estructuración del artículo, que no cumple lo previsto en las *Directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993* (DEPLDOR), que establece en su directriz tercera que el artículo se dividirá en párrafos que irán numerados en cifras árabes, y que los párrafos se dividirán, en su caso, en apartados indicados con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente.⁹

La segunda es respecto a su actual párrafo c) que expresa que el proyecto será de aplicación a cualquier ente o persona participada, ya sea de manera directa o indirecta, por las Administraciones y demás entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (bastaría citar el sector público de la CAE, ya que la Administración de la CAE está incluida en dicho concepto), párrafo que no parece estar en consonancia con lo previsto en el artículo cuadragésimo sexto que establece unos determinados requisitos para que las entidades participadas integren el Sector Público de la CAE.

La actual estructura del **Capítulo Segundo del Título Preliminar** no es ordenada a la luz de las DEPLDOR, que establecen que los artículos deben ordenarse en función de determinados criterios: de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional, y de lo sustantivo a lo procesal. Por tanto, y siendo el Sector Público de la CAE un concepto más general que el de la Administración Pública de la CAE, el orden adecuado sería el inverso al actual.

Respecto al articulado, y como ya se ha expresado con anterioridad, el principio de seguridad jurídica requiere que en el proyecto un concepto se designe con un único término. Por ello, el hecho de que el **artículo cuarto** recoja los dos términos «*Administración General de la CAE*» y «*Administración de la CAE*», —sin olvidar el término «*Administración de Euskadi*» recogido en el artículo 16 de la *Ley 7/1981*—, para designar un mismo concepto, no hace más que perpetuar la confusión. Ambos términos son válidos, en caso de elegir el término «*general*», habrá que modificar el artículo 53 de la *Ley 7/1981*, modificación que sería aconsejable que se llevara a cabo mediante esta Ley a través de disposiciones derogatorias en la parte final de la misma.¹⁰

El **artículo quinto** y el artículo trigésimo tercero son casi idénticos: «*el sector público de la CAE está integrado por...*» (art. 5) y «*de acuerdo con lo dispuesto en el Título Preliminar de esta ley, el sector público de la CAE está integrado por...*». Esto es reflejo de un desajuste respecto a la sistemática normativa utilizada en el proyecto: entre dos artículos que regulan la misma materia existen treinta artículos por medio, quince de los cuales regulan una materia distinta a la de organización.

⁹ Sirva esta valoración para el resto de artículos que contengan divisiones del contenido en párrafos.

¹⁰ Sirva esta observación para las modificaciones normativas que se propongan en este informe.

Parece que los artículos citados, 5 y 33, contemplan una lista cerrada de entidades que conforman el Sector Público de la CAE, y así lo será si es voluntad del legislador. Así se desprende además de lo previsto en el artículo trigésimo sexto párrafo 2 c) en el que se establece que las entidades que integren el Sector Público de la CAE deberán optar por una *«personificación jurídica elegida de entre la tipología establecida en esta Ley»*.

No obstante, a esta Asesoría le consta la existencia de entidades distintas a las previstas en dicho artículo, por ejemplo asociaciones que están conformadas en su totalidad por integrantes del Sector Público de la CAE. A la luz de lo previsto en el párrafo primero del artículo cuadragésimo sexto, dichas asociaciones no integrarían el sector público *«conforme a lo establecido en la presente Ley»*, al no revestir de una de las personificaciones previstas en el artículo 5 o 33. Sin embargo, según lo previsto en el apartado a) del párrafo primero de artículo segundo de la vigente *Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri-kontuen Euskal Epaitegia*, establece que a efectos de dicha ley integra el sector público vasco *«cualquier persona jurídica creada bajo cualquier modalidad admitida en derecho, si está participada o financiada mayoritariamente de forma directa o indirecta por entidades del sector público vasco, o si su participación o financiación minoritaria sumada implica, en un mismo ente, participación o financiación mayoritaria»*. Es necesario superar dicha contradicción de ordenamiento autonómico⁰, o bien incluyendo dichas entidades dentro del Sector Público de la CAE, o bien modificando ese último artículo.

b).- Título I.

Nuevamente se observa que el **artículo sexto** establece dos términos *«Administración general o Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi»* para una misma realidad, lo que contradice el principio de seguridad jurídica. Se da por reproducido aquí los razonamientos utilizados al respecto en los comentarios al artículo cuarto.

Se sugiere que en el párrafo primero del artículo sexto se elimine la referencia a la *Ley 7/1981*. La COJUA, desaconseja dicha práctica al ligar el devenir del proyecto a las vicisitudes del artículo citado, sin que, además, dicha referencia realice aportación alguna.

Como viene señalando esta Comisión, **la técnica de repetir mandatos legales**, como ocurre con el apartado comentado, **resulta aceptable únicamente cuando sean imprescindibles para la comprensión y coherencia del proyecto**, circunstancia que no concurre en el presente caso, pues su eliminación en nada afectaría a la adecuada inteligibilidad de la norma y, lo fundamental, en nada perturbaría el adecuado ejercicio de sus derechos lingüísticos por parte de sus destinatarios. DCJA 216/2011 pár. 43 a 44

La Administración General se estructura, primariamente, en órganos que en la CAE se denominan departamentos, que se crean mediante el Decreto de Áreas; Decreto que también distribuye las competencias entre los mismos. No es exacto que la Administración General se

«*divide funcionalmente en departamentos*»¹¹, ni tampoco es exacto sostener que el artículo 53 de la Ley establece dicha afirmación.

Nuevamente nos encontramos ante un defecto de sistematización jurídica en la regulación contenida en el **artículo séptimo**: el contenido no es propio de la estructura del Administración General y, además, como en el artículo recoge, trasciende de la Administración General por resultar aplicable a todo el Sector Público de la CAE, por lo que su ubicación en el Título I no resulta adecuado. Otro tanto cabría decir de los **artículos octavo**, donde se regulan aspectos de la Administración Instrumental y del Sector Público de la CAE; **el artículo decimosegundo**, **decimocuarto**, etc., etc.

Una precisión para dicho artículo: el principio de jerarquía no sólo incluye la jerarquía respecto al ejercicio de las funciones, sino también la jerarquía normativa, por la cual, existe también una subordinación de las normas de grado inferior a las de rango superior.

Lo previsto en el **artículo octavo** es materia que excede de la organización de la Administración Institucional (párrafo e). Tampoco se ajusta a la realidad jurídica, toda vez que los Consejeros y Consejeras también tienen la consideración de altos cargos, tal y como se recoge expresamente en el artículo 32 de la Ley 7/1981.

Tampoco parece ajustada a derecho la previsión del párrafo 2.a) y siguientes del citado artículo. Es preciso desvincular el órgano del titular del mismo. Que la titularidad de un órgano directivo recaiga en un alto cargo de la Administración General, no implica que el órgano pierda su calidad de órgano directivo. Los órganos de la administración pública son las unidades en las que se divide la competencia de la Comunidad Autónoma en materia administrativa y sus titulares son aquellas personas físicas que materializan y exteriorizan la voluntad de aquél.

Pudiera ser, que en vez de a órganos directivos el proyecto quisiera hacer referencia al concepto de «*cargos directivos*», si bien no existe ninguna referencia expresa al respecto más allá de lo recogido en la memoria del proyecto: «... *presencia de los diversos niveles jerárquicos de los llamados altos cargos y basta con dejar plasmado el concepto de directivo de un modo más homogéneo...*»

El título del **artículo décimo** no corresponde exactamente con su contenido, el contenido del artículo versa sobre la estructura interna del departamento, y no sobre el Decreto de Estructura, que, únicamente es el instrumento jurídico mediante el que se regula dicha estructura interna. La referencia a los organismos autónomos en el párrafo tercero de este artículo no está correctamente ubicada, ya que el artículo regula la estructura interna de los departamentos de la Administración General.

¹¹ Esta cuestión se planteará de forma más completa en los comentarios al artículo décimo.

Respecto al **artículo undécimo** señalar que, al igual que no denominamos Administración Territorial de la Administración General de la CAE a las Delegaciones Territoriales previstas en el artículo 7.2 del proyecto, el mismo criterio homogéneo habría que propugnar frente a las Delegaciones de la Administración General en el exterior: Delegaciones de la Administración General en el exterior. Otro tanto se propugna para la expresión recogida en el **artículo decimotercero** «*Administración Consultiva*» ya que la naturaleza jurídica de la COJUA es la de órgano, como así se establece en la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Nuevamente se observa una deficiencia en la sistemática del presente proyecto, al incluirse el **artículo decimosegundo** dentro del Título destinado a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la CAE, siendo su ámbito de aplicación la totalidad del sector público, según se desprende de su párrafo séptimo: «*las normas precedentes resultan de aplicación a los órganos colegiados correspondientes a los organismos autónomos, los entes públicos de derecho privado y los consorcios*».

Por su parte, el **artículo decimocuarto** no regula materia de estructura organizativa de la Administración General (no es un elemento de su estructura), luego su ubicación es inadecuada. La memoria califica a los «*espacios estables de participación ciudadana y asociativa*» como «*una novedosa figura*», vocablo sin categorización jurídica. Al contrario que los artículos **decimoquinto y decimosexto**, que sí regulan materia concerniente a la organización de la Administración General de la Comunidad Autónoma (inadecuada sistematización).

El **artículo decimoquinto** establece que los órganos administrativos se crean, modifican y suprimen conforme al proyecto de Ley que se plantea, cuando tales previsiones, por ejemplo respecto a los departamentos, se contienen en la *Ley 7/1981*.

Respecto al **artículo decimosexto** señalar que el Manual de Organización de la Administración General no observa la necesidad de implantar jefaturas en cada unidad administrativa, así en el mismo se establece que:

«2.11.5. Criterios para la creación de una figura de responsable en una Unidad Administrativa

La existencia de una Unidad Administrativa no implica necesariamente la creación de una figura de responsable de dicha unidad.»

Respecto a la **Sección Segunda** sobre «*competencia*» y el **Capítulo Tercero** sobre «*colaboración y coordinación interadministrativa*», en dicha memoria se expresa:

«A continuación aparecen una serie de preceptos que reproducen en gran medida las disposiciones básicas sobre las técnicas traslativas de la competencia. Están aquí por evidentes razones de sistemática, pero resultan de una complejidad que no se alcanza a comprender con facilidad. **Debemos esperar a que los informes jurídicos confirmen su presencia**, a que se debata más a fondo sobre su

utilidad y a que se confirmen también las posibilidades de aportar adaptaciones que pueden ser interesantes y muchas veces necesarias para nuestra realidad organizativa.

Otro tanto ocurre respecto a la regulación concerniente a la colaboración y coordinación interadministrativa. En estos casos las figuras son conocidas y las posibilidades de aportar quizás sean mayores, pero por ahora se ha hecho un reflejo de mero mantenimiento de la realidad plasmada ya en el ordenamiento. Cabría por ello dejar en entredicho si no se trata de regulaciones con un cierto carácter superfluo, pues ya se encuentran así en otras leyes. Sin embargo su inclusión responde a una necesidad sistemática y de coherencia interna, concurrente con la función de ley de cabecera y aglutinadora que se pretende dar al proyecto. Ello exige recoger al menos las líneas esenciales de estas instituciones, a pesar de ser escasa o nula la innovación en este campo, ya que por su carácter esencial al quehacer administrativo aquí regulado, sin la referencia el texto se vería aquejado de la misma fragmentariedad que pretende venir a sanar.

Esta técnica de “lex repetitae” debe ser motivo de reflexión. Evidentemente, es absolutamente ajustado a derecho el desarrollo por parte de la CAE de la normativa básica estatal sobre aquellas materias que son de su competencia. Sin embargo, en la propia memoria se reconoce que lo recogido en dicha sección no se trata de un desarrollo de la legislación básica, sino de un mero reflejo, y por tanto, con cierto carácter superfluo. Esa práctica implica una proliferación normativa excesiva, porque la inclusión de los preceptos no resulta necesaria para dotar de sentido al texto normativo; ni tampoco se pretende establecer una regulación general, completa e integral de la materia objeto del proyecto.

En el párrafo segundo del **artículo decimoctavo** se recoge que la desconcentración de competencias, así como su revocación, se «aprobará» en el decreto de estructura orgánica y funcional. Dicha afirmación es jurídicamente incorrecta, toda vez que el cometido del decreto de estructura no es aprobar, sino determinar, la estructura orgánica de un departamento para el correcto ejercicio de las competencias que le son asignadas.

El artículo **vigésimo** regula la delegación de competencias que también está regulado en la *Ley de Gobierno 7/1981*, y además, con carácter básico, en la *Ley 30/1992*. Nos encontramos, así, que una misma institución, la delegación de competencia, se encuentra regulada en tres leyes distintas. Ésta práctica resulta, cuando es innecesaria, contraria al principio de racionalidad legislativa, porque implica una proliferación jurídica excesiva sobre una misma materia. Se podría valorar la posibilidad de modificar la *Ley 7/1981*, en caso de estimarse necesario regular la materia.

En este artículo vigésimo, además, se contemplan términos como «administración autónoma», «ente público» o «entidad institucional» cuyos conceptos no están previstos en el proyecto, lo que obliga al operador jurídico a suplir mediante la interpretación, aquellos espacios que deberían estar previstos en la norma.

La desconcentración cabe únicamente entre órganos jerárquicamente dependientes (artículo 12.2 de *la Ley 30/1992*).

Es más correcto señalar en el párrafo quinto del **artículo vigesimoprimer**o que «la delegación de firma no precisa publicarse».

Los centros de gestión unificada que se recogen en el artículo **vigesimoquinto** son, en el fondo, meros órganos o unidades administrativas que deberán constar en el Decreto de estructura del Departamento del que formen parte o, en su caso, en la RPT. No se aprecia la necesidad de singularizarlos respecto a otros en una norma con rango de Ley.

Respecto al **artículo vigésimo octavo**, no se da razón para sustraer a los organismos autónomos de la posibilidad de realizar convenios, entidades que sí se recogen en el artículo 6 de *la Ley 30/1992*.

Los **artículos trigésimo y trigésimo primero** versan sobre la delegación de funciones, si bien no se termina de comprender cuál es su alcance y contenido jurídico. No se llega a vislumbrar la delimitación de dicho concepto respecto a institutos jurídicos perfectamente definidos como puedan ser la delegación de competencias, la descentralización funcional e incluso la encomienda de gestión, con los cuales guarda cierta relación.

Respecto a la encomienda de gestión que se recoge en el **artículo trigésimo segundo**, señalar que actualmente se distinguen las encomiendas de gestión reguladas en el artículo 15 de *la Ley 30/1992*, de aquellos otros negocios jurídicos que supongan la realización de una prestación encargada a una entidad que tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del encomendante, conforme a lo señalado en el artículo 24.6 del *Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (RDL 3/2011)*.

«Entidad pública» es un término indeterminado, toda vez que el proyecto no establece el alcance y contenido de dicho concepto. Un enunciado es indeterminado cuando proporciona al operador menos datos de lo que precisa, no tanto para comprenderlo en su literalidad, como para poder resolver los casos prácticos que engloba. Al respecto la COJUA dictamina:

Se deben evitar los conceptos jurídicos indeterminados ya que son de difícil concreción y sin duda conllevan a una incertidumbre jurídica para los interesados. Por ello, y como exigencia del principio de seguridad jurídica, se sugiere la utilización de términos precisos o que contenga indicios de las situaciones a que se pueda referir (DCJA 101/2007).

Además, la regulación que en el mismo se contempla contradice lo previsto en algunas normas vigentes. Así, por ejemplo, el art. 6.5 del Decreto 188/2013, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia, faculta a la persona titular de la Dirección de Servicios para suscribir aquellos negocios jurídicos en cuya virtud se encargue la realización de determinada prestación a una entidad que, de acuerdo con lo

establecido en la normativa reguladora de la contratación en el sector público, tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico de la CAPV.

Es más adecuado que el apartado c) del artículo primero se remita a la legislación en materia de contratación administrativa que a la Ley de contratos del Sector Público. La COJUA dictamina al respecto:

«En cuanto a la referencia que se hace a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter general, sugerimos sustituir tal alusión por una más genérica referida a la protección de datos de carácter personal, dado que de este modo no se supedita el mandato recogido a los avatares que pudiera sufrir la citada Ley». DCJA 168/2007 párr. 63 y 64

Los artículo **trigésimo tercero, cuarto y quinto** regulan aspectos del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que, por sistemática jurídica, deberían ubicarse con anterioridad a la regulación de la Administración General, por ser ésa una realidad que integra aquella (de lo general a lo particular).

No son tampoco adecuadas a la técnica normativa y al principio de seguridad jurídica las remisiones indeterminadas tal y como se produce, por ejemplo, en el párrafo quinto **del artículo cuadragésimo** cuando prevé que «...*sea de aplicación la presente ley y, en particular, el bloque de legalidad definido por la misma...*» sin que tal bloque se defina en el proyecto.

Es preciso establecer un único término para un mismo concepto. Si en el artículo trigésimo tercero hemos establecido la denominación de «*sociedad pública*» no debe utilizarse en este el término «*sociedad de capital*» o viceversa.

Para una óptima sistematización jurídica del proyecto, se debería trasladar la estructura organizativa del Sector Público de la CAE recogida en el artículo trigésimo tercero a la estructura normativa del proyecto. Así, si se establece que el Sector Público de la CAE está integrado por la Administración General de la CAE, la Administración Institucional de la CAE y entes instrumentales del Sector Público de la CAE, esa división debería trasladarse a la estructura de la norma.

Respecto a la abreviatura recogida en el artículo **quincuagésimo primero** señalar que la COJUA desaconseja la utilización de abreviaturas:

En otro orden de cosas, **debe evitarse el uso de abreviaturas en los textos normativos** (DCJA 18/2007 pár. 41) y, de la misma forma, debe emplearse correctamente la denominación de órganos, instituciones y de nuestra comunidad autónoma: La alusión a disposiciones debe ser por su denominación oficial (DCJA 168/2007 párr. 63 y 64).

4.2.- Materia de planificación, evaluación, transparencia y participación ciudadana: Títulos III, IV, V

La primera percepción sobre este bloque de disposiciones es que esta parte del proyecto no observa el principio recogido en el párrafo j) de su artículo **sexagésimo primero**:

«Simplicidad y comprensibilidad: la Administración Pública Vasca reducirá la complejidad de los trámites y propiciará la existencia de normas y procedimientos claros y sencillos por medio de un lenguaje comprensible que haga universal la accesibilidad de la ciudadanía.»

Como ejemplo apuntamos el siguiente texto:

«A los efectos de esta ley se entenderá por evaluación previa de impacto el proceso sistemático de observación, medida, análisis e interpretación de información obtenida de forma exhaustiva y ordenada, encaminado a la estimación cualitativa y, siempre que sea posible, cuantitativa, de los costes y beneficios económicos, sociales y medioambientales probables de las distintas opciones de política pública para alcanzar un juicio propositivo o valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica e impacto, que informe la decisión a adoptar por el órgano competente. Siempre que sea posible, la evaluación previa considerará también la interacción de las intervenciones públicas previstas con otras en vigor o que vayan a ser plausiblemente adoptadas, considerando su efecto conjunto».

O uno más breve:

«El informe de impacto explicitará la posible distribución social y territorial de los impactos, la evolución en el tiempo de sus estimaciones, así como el plazo en el que se estima serán apreciables los efectos positivos o negativos previstos o, en su caso, aquél que eventualmente habría de servir de base para el seguimiento y la evaluación de resultados e impactos reales, conforme a lo previsto en los artículos siguientes».

Son enunciados que necesitan releerse para adquirir certeza sobre su contenido.

La adecuada técnica normativa exige a una disposición que atienda al principio de claridad de lenguaje. Este principio se refleja en una fácil comprensión del texto, que no contenga elementos superfluos y que no genere dudas que deban ser suplidas por la interpretación. La norma debe ser comprensible: un enunciado es deficiente en cuanto a técnica normativa cuando, si bien cabe comprenderlo en su literalidad, no es eficiente para mostrar la realidad que engloba o lo hace de forma difusa.

Esta asesoría es consciente del difuso límite que existe entre el estilo propio de cada cual y la factura técnica idónea que exige en numerosas ocasiones la COJUA (entre otras DCJA 161/2011), por lo que se deja en manos de la dirección promotora la configuración de dicho límite.

A su vez, es preciso, como ya se ha dicho con anterioridad, la utilización de un único término para definir un mismo concepto. Si bien los términos «*Comunidad Autónoma de Euskadi*» y «*Comunidad Autónoma del País Vasco*» son ambos válidos, es preciso optar por la utilización de uno de ellos a lo largo de todo el proyecto.

Es recomendable evitar previsiones como las recogidas, por ejemplo, en el párrafo primero del artículo **sexagésimo segundo** que únicamente implican engrosar el proyecto:

«Esto supone reiterar lo ya establecido en otra norma, lo cual no es recomendable como técnica legislativa. **Hay que suponer que el cumplimiento de las normas no necesita que sus preceptos se reiteren en nuevas normas.**» DCJA 100/2011 pár. 167

Existen, además, una serie deberes que, tal y como están previstos, sin excepciones o matizaciones, pueden contravenir el derecho vigente. Por ejemplo, el apartado c) del párrafo cuarto de dicho artículo, en su actual formulación, puede entrar en contradicción con el artículo 35.f) de la *Ley 30/1992*; o el apartado e) de dicho párrafo con el artículo 38.4 de la *Ley 30/1992*.

De la redacción actual del párrafo cuarto del artículo sexagésimo segundo podría deducirse que los deberes de respeto, cuidado etc. únicamente resultan aplicables a los ciudadanos de la CAE, cuando el ámbito subjetivo de aplicación debería ser cualquier ciudadano que se relacione con la Administración Pública Vasca.

Con ocasión del apartado a) del párrafo segundo artículo **sexagésimo tercero** señalar que es preciso que el proyecto tenga una adecuada redacción. Con carácter general deben utilizarse frases simples, evitándose frases demasiado complejas que contengan varios complementos, oraciones subordinadas o incisos. A su vez, deben evitarse todo aquello que no aporte precisión al texto y que complique o recargue innecesariamente el mismo. Debe de dedicarse especial cuidado a la puntuación y a las concordancias. El artículo establece:

«Los planes estratégicos son aquellos que tratan de dar respuesta a las principales necesidades o problemas de la ciudadanía y que están vinculados con las prioridades políticas establecidas en las previsiones del Gobierno, pudiendo necesitar una coordinación interdepartamental, interinstitucional o una impronta innovadora en la actuación pública, y requiriendo además un seguimiento pormenorizado y una evaluación de sus resultados e impacto».

En primer lugar se podría simplificar el texto eliminando el emparejamiento de conceptos cuasi idénticos: dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía equivale a dar respuesta a sus problemas. Segundo, la expresión «*pudiendo necesitar*» implica posibilidad y no certeza: no aporta precisión al contenido y lo engrosa innecesariamente. Tercero, el contenido final no concuerda con la frase introductoria, por lo que habrá de diferenciarse mediante la utilización de la

correspondiente regla ortográfica. En consecuencia, el citado párrafo ganaría en claridad y precisión con la siguiente formulación¹²:

«Son planes estratégicos aquellos que están vinculados con las prioridades políticas establecidas por el Gobierno y que tratan de dar respuesta a las principales necesidades de la ciudadanía.

Dichos planes requieren un seguimiento pormenorizado y una evaluación de sus resultados e impacto».

O por utilizar un ejemplo anteriormente citado, se sugiere, y solo se sugiere, una formulación del tenor siguiente:¹³

«La evaluación previa de impacto es el proceso de análisis de costes y beneficios de implementación de distintas opciones de intervención pública, a fin de que el órgano competente escoja la más eficiente.

Siempre que sea posible, la evaluación previa considerará también la interacción de las intervenciones públicas previstas con otras en vigor o que previsiblemente vayan a ser adoptadas».

A colación del artículo **sexagésimo noveno**, señalar que las previsiones normativas han de ser jurídicamente precisas: no cabe hablar de «*cláusulas*» en las normas, sino de artículos.

El **artículo septuagésimo tercero** recoge un claro ejemplo de utilización de términos indeterminados «*periódicamente se procederá...*».¹⁴ Al respecto la COJUA manifiesta:

Cabe advertir que **deben evitarse conceptos jurídicos indeterminados** como «que dispongan de vivienda de forma estable» recogido en el artículo 12.1.a) o «razones objetivas» recogido en el artículo 33.3, ya que son de difícil concreción y sin duda conllevan una incertidumbre jurídica para los interesados. Por ello, y como exigencia del principio de seguridad jurídica, se sugiere la utilización de términos precisos o que contenga indicios de las situaciones a que se puede referir.

DCJA 101/2007 pár. 124

En el artículo **septuagésimo séptimo** se crea un registro de evaluación de políticas públicas sin que en la memoria, ni en la incidencia en los presupuestos se haga mención a los medios materiales y personales que se destinarán al mismo.

¹² Sirva el presente ejemplo para el resto de las disposiciones recogidas en el proyecto

¹³ No se considera necesario que se recojan más contenidos en una disposición con rango de Ley

¹⁴ Sirva el presente ejemplo para el resto de las disposiciones recogidas en el proyecto «generación de valor público», «objetivos retadores pero alcanzables», «conjunto de trámites excesivos»...

Respecto al **Capítulo Tercero** «Administración electrónica y atención ciudadana» señalar, una vez más, que está en vigor el *DECRETO 21/2012, de 21 de febrero, de Administración Electrónica*, que regula la materia (obsérvese que es del 2012). La forma de legislar que se propone provoca una expansión legislativa, que complica de manera ostensible el conocimiento del ordenamiento jurídico, no sólo por los destinatarios, sino incluso por los operadores jurídicos, de forma que, como afirma CARNELUTTI, el ordenamiento jurídico, cuyo mayor mérito debería ser la simplicidad, se convierte, por desgracia, en un complicadísimo laberinto en el cual, a menudo, ni aquellos que deberían ser los guías consiguen orientarse.

Existen otras formas de innovar el ordenamiento, si se entiende que es preciso hacerlo, y que no consiste en la proliferación de leyes, sino en la adaptación de las existentes mediante la oportuna modificación de las mismas, operación que puede realizarse a través de este proyecto, y que ayudarían a una mayor coherencia sistemática de la legislación y de su contenido.

Una vez más, incidir en que la técnica legislativa propugna que la ley debe regular de forma completa su objeto material, evitándose en la medida de lo posible la dispersión normativa, esto es, la regulación parcial de una misma materia en varias leyes distintas, aunque una de ellas sea de «cabecera», puesto que ésta práctica complica el ordenamiento y dificulta el conocimiento y localización de la normativa aplicable.

Respecto al artículo **octogésimo cuarto** señalar que la directriz de técnica normativa 101, aprobada por *RESOLUCIÓN de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa*, que si bien concierne a otro ámbito de aplicación, es adecuado traerlo a colación, declara que el decoro lingüístico de las normas jurídicas obliga, dentro de la sencillez, a cuidar la propiedad y huir de la pobreza de expresión, en la que incurre el citado artículo cuando expresa que «..*exige que la información puesta a su disposición sea de la más alta calidad...*»

Otro tanto cabría decir sobre el derecho a promover iniciativas reglamentarias previstas en el **artículo centésimo décimo noveno y vigésimo**. Resulta poco coherente que la iniciativa legislativa se regule en una ley, y la iniciativa reglamentaria en otra, la materia viene a ser la misma: la iniciativa normativa. En este caso, quizás fuera más acertada la opción de derogar la ley 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa legislativa popular y traer su contenido al presente proyecto, por regular éste la materia con alcance más amplio.

Por último, respecto a las **Disposiciones Finales**, la propia Orden de Inicio determina que este proyecto supondrá «*la derogación o reforma parcial de alguno de los artículos*» del ordenamiento vigente en la materia, es preciso tener en cuenta la repercusión de esta regulación respecto de todas las normas actualmente vigentes, no solamente respecto a algunas.

Y en cuanto a la técnica normativa señalar, concretamente respecto a la formulación en el proyecto de las disposiciones derogatorias, que la COJUA ha dictaminado lo siguiente:

En la composición de las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales es preferible la denominación correlativa de disposición adicional primera, disposición adicional segunda, frente a la titulación genérica de la parte como disposiciones adicionales y luego su enumeración como primera y segunda. DCJA 82/2010 pár. 101

IV.-CONCLUSIONES

Por todo lo anteriormente expuesto, este es el informe que se emite respecto del presente anteproyecto de la Administración Pública Vasca.

Vitoria-Gasteiz,

Josu Ojinaga Elezkano
Asesoría Jurídica

Visto Bueno
D. Juan María Zubeldia Arrieta
Director de Servicios/Zerbitzu Zuzendaria