

**INFORME DE ORGANIZACIÓN**

Documento:	IO-2014-023
Denominación:	Anteproyecto de ley de Administración Pública Vasca

Aprobado:

Fdo.: Javier Bikandi Irazabal

Director de Atención a la Ciudadanía e
Innovación y Mejora de la Administración
Fecha: 16-05-2014

Comunicado:

Sello de la Dirección:

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2014-023

Página: 2/9

Propuesta:

El servicio jurídico responsable de la tramitación del expediente de nuestra propia Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, ha requerido, con fecha de entrada 31 de marzo de 2014, el informe de organización del anteproyecto de Ley de Administración Pública Vasca.

Esta Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (en adelante DACIMA) tiene entre sus funciones *“el análisis y evaluación de las actuaciones departamentales en materia de estructuración interna, organización, y creación de entes institucionales y de los proyectos de disposiciones de carácter general que las establezcan; así como el asesoramiento y apoyo técnico a los departamentos y entes que la integran en materia de organización y procedimientos”* tal y como se determina en el artículo 18 c del **Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia**, en relación con lo previsto en el art. 6.1f del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre.

Tomando en consideración que es esta misma DACIMA quien actúa como promotor para la elaboración del anteproyecto de Ley de Administración Pública Vasca, resulta evidente que ya se hayan incorporado sus criterios y su visión, en lo que al ámbito de organización se refiere, en el texto que se encuentra actualmente en tramitación.

No obstante, y de modo resumido, pueden hacerse constar algunas cuestiones relevantes que desde el punto de vista de estructura interna, organización y creación de entes institucionales, así como en materia de procedimientos, resulten aclarativas de la opción adoptada en el actual texto en tramitación o de otras alternativas que podrían haber resultado así mismo pertinentes o viables.

Valoración:

- Desde el punto de vista técnico se considera un gran acierto haber integrado en el mismo texto normativo la estructura, la organización y el funcionamiento de la

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2014-023

Página: 3/9

Administración Pública Vasca, puesto que los principios y los valores sobre los que se pretende hacer evolucionar la cultura administrativa son compartidos y han de articularse de modo coherente y coincidente, si de verdad se apuesta por un modo distinto de generar valor público desde las administraciones públicas concitando la corresponsabilidad ciudadana en los asuntos públicos.

- Ello queda claramente reflejado en su artículo 7, cuando se consignan de modo indisoluble y conjunto los principios de organización y de funcionamiento, y también cuando se incorporan criterios de diseño organizativo que condicionan y posibilitan un modo de funcionamiento más abierto a la ciudadanía, más colaborativo en su interior, más orientado al cumplimiento de objetivos y obtención de resultados y más comprometido con la rendición de cuentas.
- Resulta novedosa la incorporación en su artículo 14 de los espacios estables de participación ciudadana y asociativa, orientados a la deliberación o propuesta sobre políticas públicas y basados en la confianza mutua mediante la transparencia y el trabajo colaborativo, por responder a modelos de organización flexible y dinámicos y no tanto a estructuras organizativas de carácter formal, cuya actividad y resultados muchas veces resultan escasos o generadores de poco valor añadido.
- En el texto normativo analizado se pone acertadamente de manifiesto la necesidad de actuar de modo colaborativo y coordinado entre administraciones y se articulan herramientas más o menos formales para cooperar económica, técnica o administrativamente, en su título I Capítulo Tercero, sin menoscabo de otras fórmulas como la creación de algunos órganos, como es el caso del Consejo asesor para la Administración electrónica, órgano de carácter técnico en el que se prevé la participación de todas las administraciones públicas vascas con un papel fundamental en el impulso de la interoperabilidad entre administraciones, la relación electrónica con los ciudadanos y ciudadanas, la reutilización del software público y el avance hacia una ventanilla única para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública del conjunto de las administraciones públicas vascas. La creación de este órgano resulta del todo pertinente ya que, emulando la praxis del estado con las comunidades autónomas, resulta del todo imprescindible establecer un modo de actuación coordinado con un componente técnico y estratégico más que político.

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2014-023

Página: 4/9

- En lo que se refiere a la organización institucional, y tomando como referencia la Estrategia para el Redimensionamiento y la Racionalización del Sector Público de la CAE aprobada por el Consejo de Gobierno en julio del 2013, se incorporan en la apuesta normativa elementos de gran interés tanto para la reestructuración del sector público existente como para el alineamiento estratégico de la administración institucional y los entes instrumentales con la Administración General de la CAE. Resultan elementos esenciales: la suficiente motivación para la creación de nuevos entes; las auditorías previas de viabilidad económica; el estudio de la reordenación de lo existente tras la creación de nuevos entes; los procedimientos de control establecidos; la necesaria proporcionalidad que ha de darse entre la participación económica y la representación en los órganos de decisión; el sometimiento a las directrices de planificación y política general del Gobierno Vasco; las evaluaciones anuales de eficacia y eficiencia; la vinculación de las condiciones de trabajo del personal de la administración institucional y entes instrumentales al contenido de los informes preceptivos y vinculantes de los órganos competentes en materia de empleo público y presupuestos; la limitación del número de puestos directivos en cada entidad y su designación por decreto; y sobre todo, la limitación para la creación de entes autónomos cuando no pueda estrictamente satisfacerse el interés general desde las estructuras de la Administración General o de entes autónomos sometidos al derecho privado cuando la iniciativa privada no garantice suficientemente el acceso a un servicio o prestación determinada.
- Es verdad que podría haberse optado por una alternativa más rupturista pasando a cuestionar el modelo de personificaciones jurídicas que disponemos actualmente y tratando de buscar fórmulas más avanzadas, propias de los estados europeos del norte, lo que hubiera ayudado a la simplificación de las tipologías de entes que poseemos en la actualidad y nos hubiera acercado a fórmulas más flexibles y dinámicas de organización y funcionamiento, menos jerárquicas y más integradas en su conjunto. Pero es evidente que cualquier alternativa rupturista conlleva no sólo oportunidades de innovación sino también riesgos que no siempre son fáciles de calcular y que no siempre resultan controlables de forma apriorística.

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2014-023

Página: 5/9

- Se considera un gran avance la creación del Registro de Entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, como medida de racionalización y de transparencia.
- El título III referido al funcionamiento de la Administración Pública Vasca, identifica claramente los grandes contenidos estratégicos que requiere una apuesta por la innovación y mejora de la administración en el siglo XXI, en clave de principios, de derechos y garantías, y de mandatos. Puede resultar chocante en culturas administrativas muy apegadas a la cultura jurídica, un texto de ley tan adornado de principios de actuación cuya esencia no es coercitiva, pero el cambio cultural de valores, procedimientos, y visión que ha de producirse en la administración ha de ser de tal calado que resultan precisos principios inspiradores que lo orienten en la buena dirección, hacia el Buen gobierno y la Buena Administración.
- No es casualidad que se comience esta parte de funcionamiento con los derechos y deberes de la ciudadanía en su relación con la administración pública, porque son los ciudadanos y ciudadanas quienes constituyen la razón de ser y el eje fundamental de la acción pública, y no los procedimientos, que no son más que meros instrumentos y no fines. Así, se concreta el Derecho a una buena administración, en coincidencia con los modelos más avanzados de democracia, en donde se evidencia entre otros, el derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos (en la planificación y evaluación de las políticas públicas, en la evaluación de la calidad de los servicios, en la iniciativa reglamentarias...) y el de acceso a la información pública, como presupuesto básico para la participación ciudadana y el control de la acción pública. Ello se completa con otros derechos vinculados con la administración electrónica, y por supuesto con el sistema multicanal de interacción con la ciudadanía que se instrumentaliza, en parte, con la Plataforma de gobierno abierto, pero que conlleva un soporte organizativo que deberá modelizarse e implantarse con gran celeridad para dar debido cumplimiento a las obligaciones que se establecen en materia de transparencia, participación y derecho de acceso a la administración por medios electrónicos.
- El procedimiento más genuino en una organización para el cumplimiento de su misión es la planificación de sus objetivos, la programación de los medios para su

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2014-023

Página: 6/9

consecución a través de sistemas de gestión que permitan hacerlos viables, y la evaluación de sus resultados e impactos para el avance en las pretensiones y la rendición de cuentas. Resulta innovador, responsable y comprometido todo lo regulado en el capítulo segundo del Título III y muy pertinente para acercarnos a la eficacia y eficiencia pretendida en la actividad pública, principios muy consolidados en la regulación del procedimiento administrativo pero poco llevados a la práctica.

- Más instrumental puede parecer el capítulo tercero en lo que se refiere a la Administración electrónica, si bien, nada teníamos regulado a nivel autonómico con rango de ley y algunos de los elementos que se incorporan precisan de ese rango para su regulación y, no por ser instrumentales, dejan de tener su importancia si están vinculados con la simplificación administrativa, la accesibilidad virtual a los servicios públicos mediante canales públicos o privados o con instrumentos de cooperación interadministrativa, como el Consejo Asesor para la Administración Electrónica al que antes hemos hecho referencia.
- Mención especial merece todo el título IV dedicado a la transparencia, ya que además de constituir un pilar básico de innovación pública lleva asociados mecanismos de organización y procedimientos nuevos que han de implantarse con cierta diligencia para garantizar el derecho de acceso a la información pública que la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, establece con carácter de básico para todas las comunidades autónomas. Hay que poner en valor el incremento del nivel de exigencia en transparencia que se establece para el sector público vasco por encima de lo establecido en la legislación básica, lo que muestra una apuesta por un modelo de administración comprometida con el progreso y la profundización de la democracia. Y para su cumplimiento se establecen procedimientos ágiles y mandatos de organización que resultan imprescindibles para garantizar su implantación, tratando de descentralizar la competencia en unidades departamentales y a la vez garantizando la coordinación a través de una unidad de impulso a nivel del Gobierno Vasco, quien habrá de rendir cuentas al Parlamento Vasco y a la ciudadanía en general.
- No menos esencial resulta el Título V, que aborda por primera vez en nuestro ejecutivo autonómico el derecho de la ciudadanía a la participación en los asuntos

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2014-023

Página: 7/9

públicos y que articula alguna medida de tipo organizativo, como es el Registro de grupos representativos de intereses, que puede resultar ágil y eficaz para garantizar el aviso temprano a las personas interesadas en el conocimiento de las propuestas del gobierno a someter a consideración ciudadana, o los espacios estables de participación ciudadana al que nos hemos referido anteriormente.

- Cabe realizar una pequeña llamada de atención a lo que se establece como procedimiento para la promoción de iniciativas reglamentarias por parte de los ciudadanos y ciudadanas, en cuanto a su complejidad, ya que quizás algunas de las propuestas ciudadanas pudieran no tener un calado suficiente como para completar un proceso tan complicado y costoso en tiempo y recursos económicos, y quizás resultara suficiente algún procedimiento más sencillo, si bien ello siempre resulta posible –al margen de que esté o no regulado en una Ley- si la actitud de los responsables públicos se muestra cada vez más abierta a la deliberación pública y, en definitiva, más proclive a la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos.
- Reseñar también que la Plataforma de Gobierno abierto que se establece en el texto normativo requiere articular una coordinación mayor de las plataformas que actualmente se utilizan para la interacción con la ciudadanía y con los gestores públicos, y que de algún modo también, habrán de converger con los sistemas informáticos comunes que se han desarrollado para la gestión electrónica de los distintos procedimientos administrativos y que actualmente son de consumo interno, ya que gran parte de esa información deberá volcarse para su consulta por parte de la ciudadanía si queremos avanzar en una gestión más transparente.
- Por último indicar que, si bien se ha optado por la designación de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi como órgano competente en las reclamaciones sobre acceso a la información pública, con el fin de racionalizar y reutilizar órganos y estructuras existentes, la materia de la transparencia tiene entidad y envergadura suficiente como para haberse orientado a la creación de un nuevo organismo independiente, que además de realizar esa función, pudiera asumir también el impulso de la cultura de la transparencia mediante la emisión de recomendaciones y directrices para el desarrollo de buenas prácticas, la evaluación del grado de aplicación de la ley y la rendición de

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2014-023

Página: 8/9

cuentas en esta materia ante el Parlamento y el asesoramiento para el mejor cumplimiento de lo dispuesto en la Ley y en general en materia de transparencia y acceso a la información pública. Cualquiera de las dos opciones conllevarían, no obstante, la asunción por parte de una unidad de innovación pública adscrita al Departamento de Administración Pública, o mejor aún, a un nivel superior (Vicelehendakaritza o Lehendakaritza) del impulso de toda esta nueva cultura administrativa que se dibuja en el conjunto de la ley y que tiene que ver con:

- el fomento de la cultura de la planificación y la evaluación de políticas públicas, la formación del personal directivo y técnico, el desarrollo de modelos y de herramientas...
- la implantación de sistemas de gestión avanzada
- la construcción de los sistemas de interacción con la ciudadanía y la plataforma de gobierno abierto
- el fomento de la transparencia y la evaluación y seguimiento del ejercicio de derecho de acceso a la información pública
- el fomento de la participación ciudadana y el desarrollo de modelos, herramientas y soportes para su impulso
- ...

Ello supondría necesariamente una reorganización de los recursos humanos actualmente dedicados a la atención ciudadana, servicio web y oficina de proyectos de innovación pública adscritos a la DACIMA, advirtiendo de que en breve plazo, los recursos dedicados al impulso de la administración electrónica -que ha sido la mayor parte del equipo de la oficina de proyectos de la DACIMA- debieran derivarse al impulso de estas nuevas líneas de proyecto, eso sí, garantizando el mantenimiento y la evolución de la administración electrónica -ya casi desplegada en el conjunto de la administración general, pero con necesidades de soporte básico continuo- con una unidad de servicios electrónicos, compuesta por personal con perfiles técnicos diferentes al perfil de un responsable de proyectos (tasados en un análisis realizado por la Dirección en 5 personas).

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2014-023

Página: 9/9

Conclusiones:

De acuerdo con las funciones asignadas a través del artículo 18 c del **Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia** éstas son las observaciones que, desde el punto de vista del diseño organizativo y procedimientos, formulamos al anteproyecto de Ley de Administración Pública Vasca.