



MEMORIA DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VASCA (PREVIA A LA SOLICITUD DE INFORME A LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO)

La presente Memoria se elabora a los efectos de cumplir con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 10 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, comprendiendo por tanto una reflexión detallada sobre la tramitación del proyecto de ley que nos ocupa en sus distintas fases. Este documento en concreto analiza la tramitación hasta la solicitud del informe de la Oficina de Control Económico, de cara a preparar su petición.

FASE DE INICIACIÓN

Por Orden de 2 de diciembre de 2013, del Consejero de Administración Pública y Justicia, se acordó el inicio del procedimiento de elaboración de un Proyecto de Ley de la Administración Pública Vasca.

Tras el inicio del procedimiento, se procedió a la elaboración de un texto articulado sobre la base de diversas reuniones internas preparatorias de la iniciativa. Dicho texto fue objeto de aprobación previa mediante Orden de 27 de marzo de 2014, del Consejero de Administración Pública y Justicia.

El objeto y finalidad de este proyecto de Ley es regular en un único texto normativo:

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

2- Los ejes fundamentales del funcionamiento del Sector Público de la CAE, con 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 del gobierno, la sociedad civil y la actividad social y económica. Así, se impone con carácter universal, 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 justo equilibrio con las limitaciones para la protección legal de datos personales, el secreto estadístico o la seguridad pública, y sin perjuicio de la motivación fundamentada si se aplica alguna limitación.

FASE DE INSTRUCCIÓN

Informe del servicio jurídico del departamento

La fase de instrucción del proyecto de ley comenzó con la revisión del texto articulado a través del informe del servicio jurídico del departamento de Administración Pública y Justicia.

Tras analizar el marco legal y competencial, considerado este último adecuado para afrontar el proyecto, y considerar que el rango de la norma es adecuado también para regular las materias concernidas, el informe pormenoriza en diversidad de comentarios de detalle reflexiones sobre el contenido material del proyecto, concluyendo que es jurídicamente viable.

Con carácter general, las reflexiones iniciales del informe se centran en advertir una escasa justificación de detalle en la llamada memoria justificativa, un tanto repetitiva de la exposición de motivos, lo que creemos puede solventarse mediante el complemento que ofreció la orden de inicio y, en todo caso, mediante las explicaciones de la presente memoria y el resto de trámites que completarán el expediente.

En cuanto al objeto de regulación, el informe plantea que en el acuerdo gubernamental de presentación del programa legislativo se contenían referencias a este proyecto de ley como una iniciativa en materia estricta de organización, más bien centrada en *regular de forma ordenada y cohesionada el Sector Público Vasco*, y estimándose por ello un cierto exceso criticable por adentrarse en las materias relativas a la *evaluación, administración electrónica, transparencia y participación ciudadana*.

Proceden varios comentarios preliminares sobre el objeto de la ley, en relación con la tendencia que presentan diversos aspectos del contenido y de la estrategia legislativa, que van a reiterarse a lo largo de la tramitación por diversos agentes e informantes.

En primer lugar, cabe reflexionar sobre la oportunidad positiva de plantear una iniciativa que engloba tanto la perspectiva de organización como la otra cara de la misma moneda, referida al funcionamiento de la Administración pública. Ambos contextos, el estricto de organización, y el más difuso y amplio, del funcionamiento, es bueno que se aborden simultáneamente, porque presentan muchos espacios de interacción y suponen la base para la transformación que se pretende. En concreto, se constata además que precisamente el *Programa de Gobierno* contiene las líneas de actuación 1.12: “Una administración eficaz y transparente” y 1.13: “Una administración abierta”, ambas con objetivos, entre otros, de ...”incorporar en la futura Ley de Administración Pública Vasca las medidas legales que propicien la transparencia en la gestión...la implantación de los cauces para reforzar la participación ciudadana y la evaluación de políticas públicas,...potenciar el uso de las nuevas tecnologías en cuanto a la oferta de servicios, información, seguridad y diversidad de cauces...propiciando modelos de organización más horizontales que posibiliten fórmulas de actuación más próximas a la ciudadanía y que promuevan la satisfacción de los servicios prestados....

Estratégicamente, se rechaza en concreto una “opción de no hacer” que mantendría la operatividad directa de la legislación básica estatal y de diversa normativa dispersa de la CAE (se califica de fragmentaria y dispersa la situación de nuestro ordenamiento); también se rechaza la “opción de aprobar leyes puntuales” (el riesgo en este caso se define como tendente a disfunciones, contradicciones y falta de claridad y coherencia); y por último, se opta expresamente por una ley integral con un objetivo amplio sobre el conjunto dual de la organización y el funcionamiento de la Administración, tratando de crear una referencia jurídica a modo de cabecera de la materia global que es la *Administración Pública*. Tratamos de incorporar la tendencia de la nueva gobernanza europea, de hace más de una década, que sin duda es positivo abordar, incluso aunque quizás sea con excesivo retraso.

Por otra parte, el informe jurídico sí parece entender justificada la tesis de determinar un ámbito de la ley centrado estrictamente en la organización de las Instituciones comunes de la CAE. A pesar de que son varios los agentes que estimarían adecuado regular para el ámbito de los demás niveles institucionales, apelando incluso a la dialéctica de la problemática de las duplicidades e ineficiencias, e incluso a deseos más profundos de transformación institucional, que no están siempre al alcance del legislador ordinario, lo cierto es que por el contenido que presenta este proyecto de ley es preciso fijar con rotundidad el ámbito de regulación. Lo hemos hecho antes en positivo, por las materias

sectoriales afectadas, y hay que hacerlo también en sentido negativo, señalando que los órganos forales, a partir del artículo 37.3 del Estatuto de Autonomía, que les reserva competencia exclusiva foral en materia de “*organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones*”, presentan un espacio de reducidas posibilidades para que el legislador ordinario vasco pueda adentrarse en determinar normas de organización y funcionamiento. Además, la mayor parte de las materias tienen ya prefijados en la legislación básica estatal los contenidos de principios y reglas generales, haciéndose ahora mucho más complejo, sino imposible, regular aspectos operativos de otras Administraciones públicas que no sea la propia de la CAE. Volveremos más adelante sobre estas cuestiones.

Concretando ahora sobre el informe jurídico, se atienden las sugerencias para que la exposición de motivos del proyecto de ley no haga uso de expresiones coloquiales y se suprime asimismo la cita expresa a la orden de inicio del expediente de elaboración del proyecto.

Sobre la temática de la expresión “*Administración Pública Vasca*” que tiene el título del proyecto de ley y su artículo 1, hay que advertir que únicamente se trata de una especie de “marca” que se presenta como equivalente a la de “*Sector Público de la CAE*”, pues ambas expresiones son aludidas sin alterar la clasificación organizativa que ya existe y que presentaba la ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco. Los artículos 4 y 5 son literales reproducciones de la regulación en vigor, que recordamos distingue tres partes del conjunto institucional: *general, institucional e instrumental*. No existe indicio alguno en el artículo 2 de la Ley 30/1992 que sugiera que “administración” y “sector” no puedan ser caracterizados como conceptos equivalentes. Al contrario, si algo se dice en el apartado segundo de dicho precepto es que también son Administración pública las entidades instrumentales (vinculadas o dependientes de la Administración general). Lo único novedoso y por asimilar es estrictamente la expresión del título del proyecto (*ley de la Administración Pública Vasca*) que, a pesar de que pueda parecer inicialmente contradictoria, toma un sentido más próximo al núcleo de la *Administración Pública*, teniendo en cuenta que del mismo modo crítico cabría pensar se hubiera suscitado duda, en sentido contrario, si hubiéramos utilizado sólo una expresión como la de “*ley del Sector Público Vasco*” (escoraría entonces hacia el componente instrumental, pareciendo despreciarse la matriz de derecho público). Confirmamos por tanto las expresiones actuales del proyecto de ley, esperando que se consoliden a lo largo de su tramitación.

En el plano de técnica normativa, entendemos correctos, una vez consideradas las observaciones del informe jurídico, los textos de los artículos del Título Preliminar y Títulos I y II comentados.

Se plantea sin embargo cierta complejidad de mayor calado en la reflexión sobre la composición de la organización pública, y tanto en lo relacionado con la configuración en este proyecto como de “*números clausus*”, como en la aplicabilidad que se pretende de esta regulación para el resto de ámbitos sectoriales, en particular, como se verá después, en relación con la proyección en el ámbito hacendístico. Estimamos que se puede confirmar la tesis inicial del proyecto, que se refiere a la organización y, más estrictamente, sólo al proceso de su creación y transformación. De modo que en principio parece que pueden existir planteamientos alternativos en función de las diversas leyes específicas, a cuyo tenor estricto habrá que estar en cada caso (el paradigma estriba en que acaba por llamarse la atención sobre la posible participación con dominio en una “*asociación*”, que se trae a colación por no constituir una figura prevista en el art. 5 del proyecto, y sin embargo, que pueda ser que no forme parte del sector público para esta ley y que, además, pueda ser una entidad sujeta al control del Tribunal de Cuentas). No hay problema si aceptamos la pluralidad de finalidades y de leyes.

Son de señalar asimismo los comentarios sobre los artículos 17 a 32 en la medida en que no llegan a catalogarse del todo como superfluos, y dada por otra parte la dificultad de concebir un desarrollo con cierta sistemática complementaria de la ley 30/1992 LRJ-PAC, respecto a las figuras y herramientas que son consideradas y que tímidamente se han tocado prácticamente sólo en la ley 7/1981, de Gobierno. Seguimos considerando por tanto factible la propuesta.

Por último, también pueden confirmarse como factibles desde la perspectiva jurídica el resto de la regulación de los Títulos III a V, más allá de algunas diferencias muy técnicas. En estos casos, adviértase que varios agentes van a confirmar con rotundidad la conveniencia de que el proyecto se adentre en dejar las bases de nuestro ordenamiento en materias y ámbitos como los de la Administración electrónica, la evaluación de políticas públicas o los mecanismos de la participación ciudadana. Más acabada se presenta, y quizás menos criticada, la regulación en materia de transparencia, que cuenta con un referente más acabado en la nueva ley estatal 19/2013.

Trámites de audiencia y consultas

El proyecto de ley se ha sometido a los trámites de audiencia y de consulta a otras Administraciones, de conformidad con los artículos 8 y 9 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre.

Para ello, inicialmente, con fecha 31.3.2014 se realizó el trámite de consulta al resto de departamentos de esta Administración General de la CAE, recibándose varias aportaciones, entre las que señalamos la opinión del departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, considerando la iniciativa como *necesaria por aglutinar distintas normativas y realizar una regulación ordenada, transparente y coherente*. Y mucho más amplia es la aportación del departamento de Hacienda y Finanzas, que pasamos a interpretar.

En primer lugar, tenemos que excusar la falta de justificación tan exhaustiva como se quisiera (texto, explicación, opciones, etc...) en la medida en que resulta muy complejo sino imposible en las materias que nos ocupan y en sus posibles regulaciones la expresión de las intenciones, objetivos y fines que las trascienden. La exposición de motivos actual expresa la intención de determinar una norma con rango legal que sirva a modo de “cabecera” del contexto objeto de atención, lo que supone un sinfín de aspectos en la organización y de requerimientos que rodean a una buena gobernanza pública.

Se reitera la problemática que ya advierte el informe jurídico departamental sobre la proyección de esta regulación en multitud de aspectos de la hacienda pública. La diatriba sobre si se agota o no nuestra capacidad competencial con esta ley es quizás imposible de responder, pues supone en todo caso olvidar el entorno de voracidad de un Estado en plena corriente de adaptaciones del sector público, precisamente por razones económicas. Asimismo el peligro de incorporar regulaciones superfluas está ahí siempre, pero frente a la necesidad de presentar una norma útil con total seguridad y en todos y cada uno de sus contenidos, también está la realidad de que estamos promoviendo una norma con un contenido más programático y regenerador de comportamientos y culturas que de normas técnicas.

Hasta el Título II inclusive, se han producido y son atendidas la mayor parte de las propuestas del departamento de Hacienda y Finanzas, destacando las tesis de configurar la clasificación institucional de manera continuista y sin aperturas indeterminadas, todo

ello por razón de los requerimientos de máxima seguridad jurídica y técnica que exigen los aspectos relativos a la responsabilidad, control y otras facetas sobre la estabilidad y sostenibilidad económica. Advertimos también sobre la atención a la tesis de mantener la reserva de ley para la creación de entidades pertenecientes a la Administración institucional, por tratarse de cuestiones donde prima la estabilidad más allá de la dinámica técnica cambiante y a pesar de que el artículo 103.2 CE dispone sólo que la creación se ha de producir “de acuerdo con la Ley”.

Las pocas cuestiones dudosas que podemos mantener hacen referencia a aspectos como la factibilidad de incorporar las regulaciones sobre principios de organización y funcionamiento, o sobre derechos y deberes de la ciudadanía, de las que se dicen en cierto modo que reflejan contenidos que pueden ser superfluos, pero que consideramos básicos para promover la transformación de culturas y comportamientos que se pretende.

Hay algunas zonas de la regulación que requerirán de sus correspondientes desarrollos reglamentarios y del diseño de operativas conjuntas para construir los márgenes de la nueva acción administrativa que se vislumbra, en muchos casos desde la legislación básica estatal de nueva factura, y no caer en la concurrencia con procesos que corresponden al área hacendística y que obedecen a perspectivas distintas, como es el caso de la técnica de la evaluación que es profusamente innovado frente a la actividad consolidada relativa al control económico en todas sus modalidades vigentes. Asimismo se achaca en algunos asuntos que la nueva regulación pueda ser considerada desde la perspectiva propia del régimen presupuestario, o del patrimonial, por citar dos ámbitos que pueden tener *vis atractiva*. Esperamos que al profundizar en los textos (quizás en el informe de la OCE) se pueda ganar en claridad sobre la factibilidad final de un proyecto de ley que debemos intentar situar en el entramado del ordenamiento vigente con facilidad. No habrá por tanto problemas para aquilatar los textos cuando sea preciso.

Finalmente, debemos reflejar que al efecto de recoger diversas inquietudes, incluida la del departamento de Hacienda y Finanzas respecto a la organización competente en materia de acceso a la información pública, pero también la necesidad de atender la expectativa que está generando la materia de transparencia, se reforma el proyecto inicial incorporando la creación en toda regla de la “Agencia Vasca de Transparencia-Gardena”. A través de esta memoria y, en particular de la económica, se confirma como opción organizativa racional y como solución necesaria.

Otras aportaciones en la CAE

El **Instituto Vasco de Administración Pública IVAP** aporta sustancialmente una importante reflexión sobre la tesis de que la cooficialidad lingüística de nuestra Comunidad Autónoma ha de tener una mayor presencia en el texto de la ley, como signo distintivo de nuestra administración y como principio que está presente en su organización y funcionamiento. Iremos señalando cómo se incorpora esta previsión con la que estamos totalmente de acuerdo.

En principio se atiende además la sugerencia general de incorporar en la exposición de motivos del proyecto de ley la referencia a todos los títulos competenciales sobre los que se asienta, a fin de dejar constancia de todo el espectro de habilitación competencial que incumbe a esta Comunidad Autónoma para la aprobación de la ley. Luego, son varios los preceptos en los que se atienden las sugerencias del IVAP en relación con la temática específica de los idiomas, hasta incluir un capítulo nuevo referente a su disciplina en el seno de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Vasca,

El organismo **KONTSUMOBIDE** aporta alegaciones por las que realiza una reflexión sobre la compatibilidad del proyecto en lo concerniente a la regulación de los “grupos representativos de intereses diversos” con la regulación de las asociaciones de consumidores en la legislación sectorial correspondiente. Entendemos que no existe una doble regulación y que sin duda la ley sectorial se impone cuando establece normas específicas. En todo caso, lo que dice el proyecto de LAPV no puede entrar en contradicción, pues cabe una lectura conforme y únicamente se determinan dos efectos que de su cita se puede deducir la neutralidad: para las entidades es voluntaria su inscripción en un nuevo registro público, para la administración ello supone obligación de información y de permitir la participación en cualesquiera procesos previstos en la ley. Es por tanto una regulación que facilita y promueve el mero contacto con carácter general de todo colectivo de ciudadanos, por lo que si se trata de un colectivo sujeto a procesos singulares que derivan de otras normas, entendemos que ni se entorpecen ni se obstaculizan en modo alguno.

La **AGENCIA VASCA DE PROTECCIÓN DE DATOS** realiza diversos comentarios de técnica sobre la redacción de los preceptos que considera. En principio no creemos que las aportaciones que sugieren alternativas de redacción supongan un problema de fondo relevante, interpretando que caben lecturas conformes. Es más sustancial, sin

embargo, el extenso tratamiento de la eventual participación de la agencia en materia del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Como se ha dicho, el valor que concedemos al objetivo de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública, labor que va mucho más allá que la resolución de las reclamaciones sobre acceso a la información pública, aconseja crear una nueva organización. Parece conveniente que la AVPD no tenga aquí una previsión de intervención, pues sin duda lo hará en todo caso cuando se formulen, con arreglo a su ley, los procedimientos de tutela del derecho a la protección de los datos de carácter personal que le corresponden, disipándose así cualquier duda sobre articulación del procedimiento y sobre el papel de cierre a los límites que impone el art. 14 de la ley 19/2013 (que exceden con mucho del presupuesto del derecho a la protección de los datos personales, pues se refiere a ponderar los límites de la seguridad, la defensa, las relaciones exteriores, la prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, administrativos y disciplinarios, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, la confidencialidad, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, y la protección del medio ambiente).

Se trata en definitiva de una visión multidisciplinar que sólo se puede encajar desde un nuevo organismo que vinculado al departamento competente en materia de Administración pública ofrezca servicio al conjunto institucional de la CAE.

Otras administraciones públicas

Se ha remitido el proyecto de ley solicitando sus consideraciones a las tres Diputaciones Forales, así como a los Ayuntamientos –a través de EUDEL–.

Con fecha 29 de abril de 2014, la comisión ejecutiva de **EUDEL** emite sus alegaciones que centra sustancialmente, tras examinar la aplicabilidad de la ley al ámbito municipal, en materia de transparencia, reflexionando sobre las perspectivas de afección directa o indirecta que interpretan se deriva de la LAPV y solicitando acogerse a una moratoria del máximo de dos años, para adaptarse a las obligaciones, teniendo en cuenta la presencia de elecciones municipales en 2015 y que tal posibilidad se interpreta acorde con las reglas que establece la ley básica estatal.

Debemos advertir que esa interpretación de las reglas que dispone la ley estatal (que hace EUDEL) es cuando menos dudosa. En el mismo precepto –final novena- de la ley estatal 19/2013, se establece que al año de la publicación, esto es, a partir del 10 de diciembre de 2014 será aplicable la regulación básica sobre transparencia de la actividad pública. Simultáneamente se dispone que los órganos autonómicos y locales tienen como máximo *dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta ley*. Cabe la opción de interpretar que bajo la expresión “obligaciones” no se puede incluir la de resolver las solicitudes de los ciudadanos en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, sino que el precepto se refiere a otro tipo de acciones que impone *ex novo* la ley, caso por ejemplo de la divulgación pública de la información relativa a la actividad de los órganos públicos. De acuerdo con ello, no se debiera establecer una entrada en vigor de la LAPV más allá del año (el proyecto establece un día fijo que es el 1 de diciembre de 2014) porque en tal caso las solicitudes de acceso a la información pública que les dirijan los ciudadanos a los municipios vascos ya se regirían por la ley básica estatal y, por ejemplo también, los recursos potestativos frente a las denegaciones corresponderían al conocimiento de la comisión estatal.

Sin entrar ahora en un análisis definitivo sobre la dimensión que corresponde a la ley básica estatal, que obviamente no podemos zanjar, estimamos que el proyecto de ley deja claro la inaplicabilidad de la LAPV al ámbito municipal excepto en lo estrictamente relacionado con la resolución de los recursos potestativos de la ciudadanía frente a las denegaciones de acceso a la información pública. En tal extremo, interpretamos que no se trata de la creación de nuevas obligaciones que puedan acogerse a una moratoria, por lo que queda justificada la posibilidad de regular como se hace la cobertura que ofrece la LAPV.

Otra cuestión tanto o más relevante, pero diferente al matiz aludido, es la regulación en materia de transparencia, entendida ya en un sentido general propio y en su caso de desarrollo en la CAE de la ley 19/2013, y referida al ámbito municipal vasco. En tal perspectiva, estamos sin duda en el espacio que está siendo tratado en el proyecto de ley Municipal de Euskadi, que tiene una regulación coordinada con el efecto singular que pueda propiciar este proyecto de LAPV.

Por lo demás, pueden existir muchos más puntos de vista desde los que intentar interpretar si la LAPV es aplicable al nivel institucional municipal vasco. Entendemos

que las apreciaciones de EUDEL en su informe exceden de las intenciones explícitas en el proyecto, cuyas adicionales nos parece que dejan clara la inaplicabilidad.

Ciudadanía y otros agentes

Se ha realizado asimismo el trámite de audiencia a diversas entidades y agentes sociales. Asimismo, mediante Resolución publicada en el BOPV y en el tablón de anuncios de la sede electrónica, e informalmente a través de la plataforma de gobierno abierto –Irekia-, se somete a información pública el Anteproyecto de Ley.

Las aportaciones se han referido sustancialmente al Título V, en el que se atiende, como mejora obvia en el uso del lenguaje, que el precepto intitulado “Condición de interesados y procesos participativos”, pase a ser: “*Condición de personas interesadas y procesos participativos*”. Se recuerdan iniciativas consideradas positivas (*Lan Irekia*) y a tal fin se atiende asimismo, como enriquecimiento de los objetivos y contenidos programáticos, que se haya incorporado el inciso “...se desarrollarán también programas de fomento de iniciativas de co-creación, de cogestión, de innovación ciudadana y de creación cívica de valor público”. Finalmente, sobre instrumentos de participación, se declina introducir dos nuevos mensajes que, en su caso, exceden de la materia objeto de regulación y que por ello no procede incorporar (sobre la cogestión de recursos públicos por la ciudadanía o sobre regulación de dispositivos técnicos de conectividad).

Son de señalar algunas inquietudes singulares más mostradas por los ciudadanos y ciudadanas que han tomado parte en el proceso. Caso de plantear que se motive e incentive la participación ciudadana como se hace en la empresa privada, o que se exija la expresión del interés particular que se promueve a quien tome parte en un proceso público de participación ciudadana. Parecen cuestiones operativas que exceden del momento procesal que nos ocupa, sin perjuicio de resultar positiva su consideración.

Con fecha 15 de abril de 2014 el anteproyecto fue informado favorablemente por la **Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi**.

La Comisión Permanente del **Consejo Escolar de Euskadi** analizó asimismo en la sesión de 10 de abril de 2014 el proyecto de ley, declinando pronunciarse por razón de exceder su contenido respecto de los fines del Consejo.

Organizaciones sindicales y empresariales

Desde el ámbito empresarial, a través de informe emitido por **CONFEBASK**, se ha valorado positivamente el proyecto, llamando para ello la atención precisamente en que se traten simultáneamente los ámbitos de la organización y el funcionamiento, dando la bienvenida a una regulación que consideran necesaria y saludando el intento de trabajar con los principios de racionalización, claridad, eficacia, eficiencia, simplificación y transparencia. Le merecen a CONFEBASK un “particular reconocimiento favorable”: las cautelas en el proceso de creación y transformación de la organización pública; los compromisos con la objetivación de la acción de gobierno y con la evaluación de las políticas públicas; las obligaciones derivadas del compromiso de la transparencia; la concreción de derechos derivados del genérico derecho a la participación; y la simplificación de procedimientos administrativos.

Por otra parte, propone varias medidas que pasamos a responder. Se indica la conveniencia de haber ampliado el ámbito de aplicación a otras Administraciones vascas (estableciendo para los tres niveles institucionales principios generales de funcionamiento en relación con la transparencia, la evaluación y la participación ciudadana); de haber profundizado más en los criterios u orientaciones que permitieran acotar la discrecionalidad en la elección de la tipología de entes (identificando qué funciones son propias de unas o de otras formas jurídicas y mostrando una prioridad o preferencia en favor de algún tipo de ente en concreto); de articular un Plan específico que evalúe toda la Administración consultiva de la CAPV para proceder a su reconfiguración bajo la premisa de su necesaria racionalización y contención de futuro; y finalmente, de otorgar un valor especial a las aportaciones de los agentes sociales, quienes ostentan el derecho de representar los intereses que les son propios y también una obligación de la que deben responder ante sus representados y la sociedad en general. Cuestiones todas ellas de interés, pero que no se entienden oportunas para su incorporación en el contenido de esta opción legislativa.

El sindicato **UGT** subraya la importancia de la regulación y manifiesta coincidir con la misma y compartir los principios y criterios generales del proyecto. Otra cuestión diferente es que quisiera que su tramitación se enmarcase dentro de una reforma institucional profunda, lo que excede del debate que nos ocupa, y que asimismo quisiera que la parte de la regulación sobre transparencia, evaluación y participación fuera abordada desde un proyecto independiente y aplicable a todos los niveles institucionales de la CAE, lo que excede igualmente de las posibilidades competenciales y de política

legislativa que justifican la iniciativa y que ya se encuentran ampliamente reflexionadas en el expediente.

En un buen número de artículos –arts. 14, 39, 40 a 43, 46 a 48 y 54- se plantea una previsión para informar a la mesa general de negociación colectiva con carácter previo a las decisiones organizativas del Gobierno Vasco por las que se crean o se transforman o se participa en cualquier tipo de entidades. Se trata de una previsión de mera información que es primero inadecuada en el caso del art. 14, que se refiere *ad hoc* a la participación ciudadana, directamente o a través del asociacionismo, y que por tanto no ofrece un cauce lógico conceptualmente para hacer referencia también a las organizaciones sindicales (y empresariales), que ya tienen otros cauces participativos singulares estructurados, como por ejemplo y entre otros el consejo económico y social. La cuestión clave que suscita la alegación no es por tanto la falta de cauce formal alguno para participar. Lo importante es si se garantiza o no que la información sobre las decisiones organizativas ha llegado de antemano a los agentes sociales, lo que no corresponde a esta ley, que se encarga de regular cuándo se puede tomar la decisión organizativa, y no si al tomarla deben o no tomar parte unos u otros sujetos en función de múltiples consecuencias. Para tal menester sin duda está la legislación sectorial, aunque por ejemplo también está la regulación sobre función pública, en la que se establece el papel de los agentes respecto a las decisiones organizativas públicas que influyen en la organización pública de personal. De hecho, el art. 37.2 del EBEP excluye expresamente de la obligatoriedad de negociación las decisiones de organización, pero teniendo en cuenta que también determina que cuando tales decisiones influyan sobre las condiciones de trabajo procede su negociación. No es muy operativo ni práctico, en definitiva, que creemos ahora una obligación legal formalista de informar a la mesa de negociación colectiva al margen de la propia regulación de esa misma mesa, a la que la ley ya confiere una misión y unas funciones que resulta innecesario reproducir.

Por otra parte, en algunos de los artículos citados también se plantea introducir un trámite más de información previa al Parlamento respecto a la creación de entidades, lo que quizás supondría un exceso burocrático que se declina, sin perjuicio de entender que ya es suficiente y muy amplio el control parlamentario vigente.

La central sindical **Comisiones Obreras** realiza también alegaciones, proponiendo sobre la cuestión ya reflexionada para ampliar el ámbito de aplicación de la ley a las Administraciones forales y municipales; y proponiendo también la creación de

entidades de la Administración institucional a través de normas con rango de ley, lo que ya ha sido incorporado y reflexionado en esta memoria. Por otra parte se solicita que se aclare qué se entiende por personas liberadas institucionales y que se excluyan las personas liberadas sindicales. El término personas liberadas institucionales es de uso común en los acuerdos entre los representantes de los y las trabajadoras y las Administraciones, por lo que no cabe una exclusión de esta información en la obligación de publicidad activa. Por último se solicita que se incluyan para su publicación las retribuciones e indemnizaciones de altos cargos, algo que ya está recogido en el proyecto de ley.

INFORMES PRECEPTIVOS

Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas

Con fecha 15 de abril de 2014 la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas emitió su informe preceptivo, en el que establecía que el texto propuesto cumple la regulación relativa al euskera. No obstante, en el aspecto relativo al impacto en la normalización del uso del euskera, sugirió que el texto recogiera algunas disposiciones en la línea anteriormente manifestada por el IVAP. La atención a sus tesis en diversas partes del proyecto y, en particular, con la incorporación de un nuevo contenido más amplio, satisface las consideraciones que nos ocupan.

Evaluación de impacto de género

Se dictó el informe provisional de impacto de género y se solicitó, mediante la aplicación de tramitación electrónica de DNCG, el Informe de Emakunde.

Se atienden las observaciones del organismo, cambiando en su caso los diversos preceptos del proyecto en los que se ha incluido una referencia expresa a la *igualdad de mujeres y hombres*, por entender más apropiada la expresión *perspectiva de género*.

Se opina que *en el artículo relativo al procedimiento de evaluación previa de impacto de proyectos de ley, planes estratégicos y actuaciones significativas no se hace mención a un análisis relativo a la posible interacción de esta evaluación en el procedimiento de la evaluación de impacto en función del género previsto en los artículos 19 a 22 de la Ley 4/2005*. Entendemos que no es preciso y que sigue vigente el procedimiento de la

ley allí (por ejemplo en la elaboración de normas) donde la misma lo exige, de manera que deben leerse las leyes de modo coherente e integrado.

Se atiende la sugerencia cuya aplicación se manifiesta en varios preceptos, en tanto que *para referirse a personas de ambos sexos actualmente no se recomienda el uso de barras (funcionario/a y Delegado/a), ya que supone dificultades en la lectura y se considera que la lengua dispone de otros recursos más adecuados como el uso de los genéricos reales, el uso de los dos géneros gramaticales o el de los nombres abstractos.*

Se hacen por último una serie de propuestas de mejora que son atendidas, referentes a implicar y promover la inclusión de la perspectiva de género en toda actuación, aunque consideramos inadecuado reiterar en exceso la consideración de la ley 4/2005 para no propiciar la sensación de poner en cuestión su propia eficacia.

Por otra parte, estamos de acuerdo en cuantas sugerencias realiza el informe de cara al futuro de aplicabilidad de la LAPV por las diversas organizaciones públicas, advirtiéndose que en todas las situaciones se seguirá aplicando la perspectiva de género y las normas propias de la ley 4/2005. Por ejemplo, con relación al Registro de evaluaciones de políticas públicas, se recomienda que, en el caso de que aparezcan datos de personas, éstos se recojan desagregados por sexo y que se recoja si la evaluación ha sido elaborada desde la perspectiva de género. Con relación al Registro de grupos representativos de intereses, se sugiere recoger el número de mujeres y hombres que componen las entidades y grupos inscritos, con el objeto de conocer en qué medida participan mujeres y hombres en los procesos participativos y ámbitos en los que lo hacen.

Es de señalar por último la concordancia con todas las sugerencias de interpretación de los preceptos que se citan de los Títulos III y IV del proyecto, pero sin que entendamos que ello deba suponer incorporar la matizaciones que se proponen cuando se insta recordar la aplicabilidad de la ley 4/2005, por tratarse de algo innecesario. Asimismo no podemos exigir la divulgación desagregada por sexos de la información pública cuando se trata de exteriorizarla por razones de las nuevas obligaciones asociadas a la transparencia, pues en tal caso estaríamos imponiendo una obligación añadida desproporcionada. Otra cuestión, que ya deriva de la ley de igualdad, es que cuando se construya la información *ex novo*, la misma deba presentarse con la desagregación por sexos.

Por otro lado, y en relación con la participación ciudadana y los procesos participativos establecidos en el Título V del proyecto de Ley, se recoge que se llevarán a cabo programas de sensibilización y formación tanto para la ciudadanía como para el personal a su servicio, en los que se integrará la perspectiva de género. No compartimos el añadido que se solicita para incluir que, además, se establecerán las medidas necesarias para que en la medida de lo posible, se de una participación equilibrada de mujeres y hombres. La participación ciudadana es libre y no se pueden comprometer más medidas que excedan de la sensibilización inicialmente asumida. De la misma manera, sin duda estamos de acuerdo en que la participación debería servir para empoderar a las mujeres y mejorar su posición en la sociedad. Todo ello estamos de acuerdo en que hay que tenerlo en cuenta a la hora de establecer los instrumentos de participación, los cuales deberán ser accesibles a todas las personas.

Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración

Con fecha 16 de mayo de 2014 se emite el informe de la DACIMA, de especial atención por la implicación de sus funciones en el ámbito material del proyecto de ley, más allá del carácter de promotor del propio proyecto.

El informe ratifica ampliamente y en detalle el proyecto, considerando especialmente positivas reflexiones como las relativas, entre otras, a que:

-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 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.

-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.

-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 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.

-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.

-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 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.

-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 regula con carácter básico la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

-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 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.

Informe de la Dirección de Función Pública

El informe de la dirección de Función Pública analiza en detalle el texto de proyecto, comenzando por varias reflexiones sobre la terminología que ya hemos evaluado en esta memoria.

Se declina incorporar el objetivo de regular los procesos organizativos de las entidades de la Administración Institucional por entender que ello excedería de los requerimientos de autonomía y de singularidad que precisan. Se incorpora al proyecto la propuesta completa de la dirección de Función Pública respecto a la regulación de altos cargos y órganos directivos, así como respecto de los decretos de estructura departamentales. Se atiende, conforme hemos explicado anteriormente, la opción de mantener la instrumentalidad exclusiva de la ley para crear organismos autónomos y entes públicos de derecho privado, sin perjuicio de declinar la opción de dotar en el proyecto de mayor regulación funcional a los entes, por entender excesivo el caudal de contenidos, o por entender que no le corresponde a esta ley aclarar las opciones sobre titularidad de la potestad expropiatoria. Se atiende a la supresión de preceptos sobre régimen de personal que van ser objeto de regulación más adecuada en la ley de empleo público. Y asimismo consideramos las estimaciones sobre la información institucional y organizativa como manifestaciones de la operativa que desplegaría el informante para cumplir y desarrollar la ley, por lo que se confirma el proyecto.

Queda el texto del proyecto de ley preparado para efectuar la solicitud del Informe de la Oficina de Control Económico.

En Vitoria-Gasteiz, a 20 de mayo de 2014

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