



## ORDEN DEL CONSEJERO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y JUSTICIA, DE INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DEL SECTOR PÚBLICO VASCO.

### **I. Necesidad de la regulación proyectada y normativa vigente al respecto.**

Sintéticamente expresada, la necesidad de una Ley sobre Transparencia y Buen Gobierno descansa en la precisión de hacer evolucionar la Administración Pública hacia un estilo de gobierno más cercano, participativo, eficaz y eficiente, asentado sobre los nuevos paradigmas de la buena gobernanza.

En el ordenamiento jurídico autonómico vasco no hay un desarrollo legal del derecho a la información del artículo 105 b) de la Constitución y del artículo 37 de la ley 30/1992, sobre el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos. Tampoco se ha desarrollado en el País Vasco la legislación básica para el acceso a la información pública de tipo sectorial existente en dos materias concretas, que son la Ley 27/2006, de 18 de julio, “por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente”, y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, “sobre reutilización de la información del sector público”. Y en fin, falta igualmente un posicionamiento propio y en su caso un desarrollo de la amplia temática que aborda la ley 19/2013, de 9 de diciembre, “de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”.

### **II. Ámbito de aplicación.**

La ley estará referida sustancialmente al sector público de esta Comunidad Autónoma, pero sin perder de vista una firme vocación de tratamiento de la conexión obvia que ha de tener y tiene dicho sector público con el conjunto al que pertenecen todas las Administraciones públicas vascas y sus respectivos entornos institucionales e instrumentales vinculados a las mismas.

Se ocupará por tanto también de dejar sentados los principios generales que han de guiar en las materias abordadas el funcionamiento del sector público vasco en su conjunto, trayendo a colación y extendiendo en este ámbito los ya avanzados en el anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco.

Se considerarán por tanto los sectores públicos forales y locales junto al autonómico, a efectos de poder ponderar convenientemente, más allá de las

iniciativas en marcha a nivel parlamentario y de la concurrencia de otros ámbitos que aborden la coherencia política de nuestra arquitectura institucional, que se interpreta que lo que quiere para esta ley la mayoría política actual es que se puede reflexionar y diseñar sobre el conjunto del sector público vasco que tiene como objeto el servicio público, dotando al entorno de herramientas que no se agotan con esta ley, pero que se podrán impulsar gracias a la misma.

Quede claro, que más allá de las expresiones, lo que no puede hacer esta ley es tomar como objeto el cambio de las normas de organización institucional, incluida la norma de relaciones que es la LTH, sobre todo si los aspectos controvertidos tienen su fuente en la dimensión correspondiente al Estatuto de Autonomía y la propia Constitución.

Y ello sin olvidar que, a estos efectos, distintos de los que derivan del anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco, conforman también el sector público vasco el Parlamento Vasco, las Juntas Generales, las Corporaciones Locales y la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, así como los respectivos Gobiernos de cada nivel institucional y los órganos de naturaleza participativa, consultiva, independiente, o de asesoramiento a dichas instituciones. Y que la Ley se aplica, también, a las entidades privadas y particulares que el propio texto determina, en su relación con el Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

### **III. Alternativas regulatorias que pueden tomarse en consideración.**

Existen diversas alternativas posibles para abordar los diferentes aspectos de la reforma propuesta respecto a la transparencia y buen gobierno del sector público vasco.

a) Incluyendo la opción de “no acción”, nos encontraríamos con la alternativa de aplicar la regulación actual contenida en la legislación básica estatal. La consecuencia de ello sería situarse a remolque a la hora de adaptar el quehacer legislativo a las nuevas necesidades y contextos tecnológicos y sociales, sin abordar tampoco de forma completamente satisfactoria los problemas que son propios a nuestra Administración y sector público.

b) Aprobar leyes nuevas o reformar puntualmente las ya existentes, a través de diversos instrumentos normativos autónomos (una ley del sector público; una ley de transparencia; una ley de participación; una ley de evaluación; una ley de organización de la Administración...).

c) Incluir las necesidades de regulación intrínsecamente conexas sobre las materias que consideremos en una única ley específica que establezca unos ejes principales duraderos. Ello permite establecer un texto de referencia que aporte coherencia al establecer los principios y normas generales más intensas sobre la transparencia y la cuestión más genérica del buen gobierno.

Esta última opción se proyectó con mucho más contenido aún al formular el Gobierno ante el Parlamento Vasco un entonces llamado proyecto de ley de la Administración Pública Vasca. Sin embargo, los avatares políticos que contextualizaron la retirada por el Gobierno de aquella iniciativa, así como la vocación de concitar la mayor concurrencia posible en torno a las necesidades y oportunidades que están al alcance de la sociedad vasca, han deparado la elección de la opción que nos ocupa.

En este proyecto se adoptará una salida intermedia, de acuerdo con el sentir de las opciones políticas que expresaron su reflexión en sede parlamentaria, como más conveniente, porque una regulación en un elenco disperso de leyes propicia posibles disfunciones y contradicciones entre ellas, e implica su falta de claridad y de coherencia, pero una abordaje en pocas y significativas leyes atenderá a la opción políticamente mayoritaria de abordar en un proyecto de ley los aspectos correspondientes a la organización y funcionamiento del sector público, y de abordar en un segundo proyecto de ley distinto, que es el presente, una regulación sobre los aspectos concernientes a las materias específicas de transparencia y buen gobierno.

Una ley integral con un objeto específico esperamos que pueda ser una referencia jurídica que mejorará la percepción favorable de la ciudadanía y revalorizará el significado de cada materia, contribuyendo a crear interna y externamente una cultura administrativa basada en los nuevos paradigmas planteados normativamente.

Todo ello sin perjuicio de que en el futuro puedan aprobarse leyes específicas sobre otros aspectos concretos que incidan sobre la organización o el funcionamiento de la Administración con una dimensión propia y también distinta.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto y en virtud de lo establecido en los artículos 26.8 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, “de Gobierno”, y 4 y 5 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, “del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General”,

**DISPONGO**

## Primero.-

Ordenar el inicio del procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno del Sector Público Vasco, atendiendo a los objetivos y criterios establecidos en la presente Orden y, en concreto, los siguientes:

### *Objeto y finalidad*

El objeto y finalidad de este proyecto de ley es regular los ejes fundamentales del funcionamiento del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (más allá de lo dispuesto, desde una perspectiva más instrumental, en el anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público), en tanto que criterios de carácter transversal, poniendo así las bases de nuestro modelo de Gobernanza, basado en el triángulo conceptual que conforman la evaluación de políticas públicas, la transparencia y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, y 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.

Con ello, se busca instar al debate resolutivo en Euskadi sobre la mejora de la percepción de la ciudadanía respecto a la llamada cosa pública, así como su revalorización, contribuyendo a crear, en definitiva, una nueva cultura administrativa basada en los nuevos paradigmas que requieren los tiempos actuales, relacionados con los diversos aspectos de lo que se ha venido a llamar la buena gobernanza.

### *Contenido de la regulación propuesta*

El ámbito a regular, que será el contenido de la normativa propuesta, es el siguiente:

- Disposiciones generales (objeto, fines, ámbito de aplicación y principios).
- Planificación y evaluación de políticas públicas, que comprende su plasmación respecto a la Acción de Gobierno, los resultados acumulados y sus impactos y el fomento decidido por generar una nueva y duradera dinámica junto a su más importante divulgación pública.
- Transparencia, que supone un cambio trascendental de la actividad pública, en cuanto a la publicidad activa y la garantía de acceso a la información pública como bases de la transparencia; y la Participación Ciudadana en la generación

de valor público; y en definitiva, todos aquellos aspectos que contribuyan a la configuración de una administración más abierta y accesible a la ciudadanía, más diligente y eficaz, como requisitos esenciales del gobierno democrático, la estabilidad social y el desarrollo económico.

#### *Estimación de viabilidad jurídica*

Respecto a la implantación de un nuevo sistema de participación ciudadana mediante la evaluación de políticas públicas, transparencia, derecho de acceso a la información pública y publicidad activa, este proyecto de Ley desarrolla desde el ámbito administrativo la Constitución en su artículo 103.1 sobre que la Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, en su artículo 9.2 sobre el principio que impone a los poderes públicos facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social y en su artículo 20.1.d) sobre el derecho fundamental a recibir libremente información; y del artículo 9.2 e) del Estatuto, que establece como una obligación de los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural de País Vasco.

También hay que tener muy en cuenta las normas previstas por la ley 19/2013, de 9 de diciembre, “de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno” que, tras la base de los ejes fundamentales de toda acción política, a medida que vaya entrando en vigor impondrá, como legislación básica, toda una serie de obligaciones a un amplio número de entidades y órganos.

Son referentes en diversa medida la ley 30/1992 como básica, y la ley 6/1997, de 14 de abril, “de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado”, que han proclamado principios y establecido medidas para la implantación de modelos de gestión que se orientan a la transparencia, la planificación, la evaluación de políticas y la participación ciudadana en la actividad pública, con posterior desarrollo en otros textos legales como la ley 11/2007, de 22 de junio, “de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos”, la ley 37/2007, de 16 de noviembre, “sobre reutilización de la información del sector público”, el Real Decreto 951/2001, de 29 de julio, “por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado”, el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, “por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios”, como partes de un proceso de mejora en la calidad de la democracia; y respecto a la racionalización y actualización de la regulación de la Administración Institucional del Estado. En concreto la Ley 6/1997 estableció la necesidad de

adecuar la dimensión de las estructuras administrativas estatales para evitar duplicidades y simplificar y reducir sustancialmente su organización.

Cabe advertir que este proyecto de Ley también se basa en los principios recogidos en la “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea” de 7 de diciembre de 2000, que reconoce en su artículo 11 la libertad de información, en su artículo 41 el derecho a una buena administración, y en su artículo 42 el derecho de acceso a los documentos de las instituciones; y en las recomendaciones del libro blanco de “la Gobernanza Europea” de 25 de julio de 2001 que proclama las medidas sobre transparencia e información para la interacción con la sociedad civil y los cinco nuevos principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, como base de la democracia y garantía del derecho al buen gobierno, respecto a los procedimientos que utilizan en su práctica diaria las Administraciones, para mejorar la calidad de la democracia y la legitimidad de las instituciones con “mejores políticas, mejores normativas, mejores resultados”.

#### *Estimación de viabilidad material*

La nueva ley también será viable materialmente, porque su aplicación supondrá mejorar la organización administrativa y la relación entre la ciudadanía y la Administración, con una percepción más positiva sobre éstas.

Respecto a las normas de funcionamiento de la Administración, es necesaria una nueva cultura administrativa basada en un modelo más participativo en donde:

- la persona sea un referente, identificándola como copartícipe y corresponsable en la acción del Gobierno, en una sociedad crítica, exigente y participativa.
- se perciba que las entidades son meras depositarias de la información y los órganos administrativos sólo son unos gestores de intereses ajenos propios de la sociedad civil, y que, en consecuencia, se deben abrir a la autocritica y al control y rendición de cuentas ante la ciudadanía, para la mejor fiscalización de la actividad pública.
- en consecuencia la Administración ha de ser más accesible, abierta y cercana, eficaz, eficiente, responsable y, sobre todo, transparente en su actividad, en la gestión de los servicios públicos y para la dación de cuentas, para una participación activa de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones públicas que les afectan y en el manejo de los fondos públicos, y bajo qué criterios se actúa con base en mecanismos permanentes de

interacción a través del diálogo, la negociación y el acuerdo sobre las decisiones más importantes, generando redes de escucha y atención de sus demandas para que se pueda evaluar y percibir como propia; pero sin lastrar indebidamente el procedimiento.

- pero como presupuesto de todo ello hay que garantizar a la ciudadanía el acceso a la información necesaria para que pueda manejar los datos relevantes que le pertenecen, y conlleva la necesidad de explicitar su actividad, que se materializará, con independencia de otros cauces existentes, utilizando los instrumentos proporcionados por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la atención y acceso a los servicios públicos, como son, por ejemplo, la plataforma de “Gobierno Abierto-Irekia” o el sistema de apertura de datos “Open Data”. Para ello debe darse una información coherente, oportuna, de alta calidad y rápida a través de un servicio de fácil acceso, habilitando medios multicanal para interactuar con el Gobierno y por el canal que se desee elegir en cada momento, pero con la garantía de que su uso no generará una “brecha ciudadana” que haga el acceso imposible para una parte de la ciudadanía.

La transparencia, la participación y el acceso a la información implica también la modernización del procedimiento y de la Administración, con la reducción de cargas burocráticas, el empleo de los medios electrónicos y las garantías de información y acceso sobre los procedimientos tramitados; tener que motivar suficientemente y dar funcionalidad, eficacia y simplicidad a las normas y a los actos administrativos y resoluciones, modificando el lenguaje jurídico para que sea conciso, preciso, claro e inteligible por sus destinatarios, tanto en euskara como en castellano, para su mejora de calidad.

Finalmente, hay que proclamar con rotundidad que es necesario crear un entorno de conocimiento y gestión, fomentando la sensibilización y capacitación de la organización administrativa y los procesos de evaluación de las diferentes unidades administrativas, y la posterior comunicación y difusión de los procesos evaluadores y sus resultados.

#### *Repercusiones en el ordenamiento jurídico*

La nueva Ley afectará a las siguientes normas vigentes:

- Ley 8/2003 de 22 de diciembre, “del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General”.
- Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

*Incidencia en los presupuestos de la Administración afectada, en la materia concernida y, en su caso, en el sector de actividad de que se trata*

La aplicación de la nueva Ley no conllevará un incremento del gasto, ya que las nuevas funciones que se derivarán de sus contenidos fundamentales sobre publicidad activa, gestión de la atención a la ciudadanía en demanda de información y procesos participativos, en gran medida respecto al deber de transparencia ya previsto en la legislación básica, y se desplegarán como funciones propias del conjunto del personal empleado público, en una visión de evolución de los contenidos de los perfiles de sus puestos de trabajo, y no como la creación de nuevos servicios que se ocupen de ello. En definitiva, se trata de trabajar de un modo distinto en la gestión de los procesos de servicio público. Por otra parte se prevé que esta regulación conlleve una racionalización y mayor control del gasto, por las medidas de evaluación y seguimiento de políticas públicas, que habrán de redundar en un aumento de la eficacia y eficiencia de las mismas.

*Trámites e informes procedentes por razón de la materia*

Para aprobar la nueva ley será necesario seguir la tramitación administrativa pertinente del proyecto, conforme al itinerario que fija nuestra ley 8/2003, de 22 de diciembre, “del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General”.

Tras las actuaciones que se requieran para que pueda darse la Orden de aprobación previa de un texto del anteproyecto de ley, éste se redactará ya de un modo bilingüe siguiendo las previsiones del Acuerdo de Consejo de Gobierno al respecto. El anteproyecto normativo así elaborado, una vez sea aprobado deberá someterse a los informes u otros trámites que resulten preceptivos con arreglo al vigente procedimiento de elaboración de disposiciones normativas.

Cabe tener en cuenta que el anteproyecto tendrá un antecedente muy cercano en la propia tramitación del fallido anteproyecto de ley de la administración pública vasca y que en todo caso, resultará factible que se tramite el presente simultáneamente con el anteproyecto que trate los aspectos de la organización y funcionamiento, procedente asimismo del desgajamiento del anteproyecto aludido. Esta circunstancia debe posibilitar que no se realice otra vez un proceso tan aquilatado en la participación, para un contenido tan similar al que fue objeto del mismo hace escaso tiempo.

De este modo, por ejemplo, no se procederá esta vez a reiterar el trámite de información pública en los estrictos términos en los que se efectuó en la

tramitación anterior del proyecto antecedente, de acuerdo con la posibilidad de omisión cuando, conforme a lo dispuesto en el artículo 8.1 de la ley 8/2003, la naturaleza de las disposiciones no lo requiera. Y ello, sin perjuicio de que puedan ponerse en juego otros cauces participativos que se pueden mantener abiertos cumpliendo una funcionalidad similar, como sucedería con la exposición del anteproyecto en Irekia y la recepción de los consiguientes comentarios y sugerencias que puedan llegar por ese cauce.

Por otra parte, la ley 8/2003 no contempla propiamente un trámite o un procedimiento de urgencia que reduzca los plazos sino que, por un lado, en su artículo 14 lo que permite es prescindir motivadamente de trámites que no vengan exigidos por normas con rango de ley y, en el artículo 8.4, lo que permite es reducir los plazos del trámite de audiencia hasta el mínimo de diez días hábiles.

La urgencia, en este caso, viene determinada por el inminente vencimiento del plazo conferido a los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales para adaptarse a las obligaciones contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La disposición final novena de dicha Ley, establece que las Comunidades Autónomas dispondrán de un plazo máximo de dos años para proceder, en su caso, al correspondiente desarrollo legislativo de lo previsto en la legislación básica, a partir de la entrada en vigor de la Ley el 11 de diciembre de 2013.

El presente anteproyecto, por tanto, debería ser aprobado y estar en vigor antes del 11 de diciembre de este año 2015.

La urgencia para la tramitación de este anteproyecto hay que motivarla también por su interdependencia con el anteproyecto que aborde la regulación citada en materias de organización y funcionamiento, que se debe tramitar en paralelo al presente anteproyecto.

Más allá de la evidente interdependencia de ambos textos, trufados de referencias y remisiones mutuas, es preciso que el debate público no quede desdibujado y que las razones que en el Parlamento Vasco manifestaron los grupos parlamentarios sobre la regulación proyectada por el Gobierno y que no llegó a materializarse, se vean pronto cotejadas y puedan ser validadas en el nuevo anteproyecto.

Se entiende que no procede reiterar el trámite de evaluación del impacto de género, primero por el carácter esencialmente organizativo de la regulación,

que configura un supuesto de la exclusión del informe, y segundo, porque tal informe se ha realizado en plenitud hace poco tiempo, para el anteproyecto de ley de la administración pública vasca.

Se entiende que, por idénticos motivos, no procede asimismo reiterar los informes de la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi, así como del Consejo Económico y Social y de la Agencia Vasca de Protección de Datos. En tales casos concurre con intensidad la opinión dada respecto al anteproyecto citado.

Al amparo de las razones aludidas, los trámites a desplegar serán los siguientes:

-El informe preceptivo de los servicios jurídicos del departamento de Administración Pública y Justicia, así como los informes previos de Función Pública, de la propia Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, y de Política Lingüística.

-Se dará trámite de audiencia a las organizaciones empresariales y sindicales, así como al conjunto institucional de la CAE a través de la solicitud de parecer a EUDEL y a las 3 Diputaciones Forales. Igualmente se procederá a la remisión a todos los departamentos de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a efectos de posibles alegaciones.

-Previa elaboración de la pertinente memoria económica, que contendrá un análisis de las cargas administrativas que en su caso se implementen y de sus costes para el conjunto de la ciudadanía, se recabará el informe preceptivo de la Oficina de Control Económico. En este caso, dadas las razones de urgencia aludidas, el trámite deberá sustanciarse de manera simultánea a la realización de los trámites precedentes.

-Se acompañará así mismo al expediente, memoria sucinta de todo el procedimiento, en los términos indicados por la citada Ley 8/2003.

-Finalmente, con carácter previo a su sometimiento a Consejo de Gobierno, se recabará el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, calificando la consulta de urgente en los términos del artículo 26.3 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

*Trámites ante la Unión Europea*

No será necesario seguir ningún trámite ante la Unión Europea respecto a este proyecto de ley, teniendo en cuenta el ámbito de aplicación y el objeto y finalidad de la norma.

#### *Método para la redacción bilingüe*

El sistema que se utilizará para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 10/1982 del Euskera será la traducción por el Servicio Oficial de Traductores del IVAP de la versión castellana/euskera del texto normativo, al tratarse del texto de un proyecto de ley.

Así mismo, como ya se ha indicado, en este aspecto se seguirá el acuerdo de Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013 “por el que se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden”, de forma que los trámites de negociación, audiencia y consulta que procedan, se seguirán con el texto completo bilingüe y también será texto completo bilingüe el que se remitirá a los efectos de la solicitud de informes y dictámenes preceptivos en las siguientes fases de instrucción.

#### **Segundo.-**

Designar a la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, como órgano encargado de la tramitación de este procedimiento legislativo, de acuerdo con la competencia atribuida a la misma para “la elaboración y propuesta de proyectos de disposiciones de carácter general, iniciativas y directrices normativas en materia de organización y procedimientos, procurando su simplificación y la mejora de su calidad y eficiencia para la sociedad” en el epígrafe b) del artículo 18 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 con las funciones y áreas de actuación del Departamento de Administración Pública y Justicia en los epígrafes f) y l) del párrafo primero del artículo 6 del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, “de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos”, y con las competencias atribuidas a la Viceconsejería de Función Pública en los epígrafes h) a m) del párrafo segundo del artículo 15 del citado Decreto 188/2013, de 9 de abril.

#### **Tercero.-**

Dar a conocer en el espacio colaborativo Legesarea la presente Orden, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010, por el que se aprueban las instrucciones de tramitación de disposiciones de carácter general.

**Vitoria-Gasteiz, a junio de 2015**

**El Consejero de Administración Pública y Justicia  
JOSU IÑAKI ERCORECA GERVASIO.**