



INFORME JURÍDICO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO EN EL SECTOR PÚBLICO VASCO

1.- INTRODUCCIÓN

El presente informe se emite a solicitud de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración de este Departamento con relación a la adecuación a derecho del anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco.

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 asesoría jurídica de la Dirección de Servicios resulta competente para emitir el presente informe en virtud de lo dispuesto 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 que atribuye a la mencionada Dirección la competencia para elaborar «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».

La documentación que obra en el expediente —conforme a lo dispuesto en la Ley 8/2003 y la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres¹— es la siguiente:

¹ Artículo 19.— Evaluación previa del impacto en función del género.

1. Informe de impacto en función del género
2. Memoria justificativa
3. Memoria económica
4. Orden de inicio de la tramitación del expediente de elaboración del anteproyecto de Ley.
5. Borrador del anteproyecto de Ley.
6. Orden de aprobación previa del borrador inicial del anteproyecto de Ley, por la que se resuelve la continuación de su procedimiento de elaboración

2. ANTECEDENTES

La regulación de la organización del Gobierno Vasco se encuentra en la Ley 7/1981, de 30 junio, sobre Ley del Gobierno, y la de la Administración Pública y el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi en el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

1.– Antes de acometer la elaboración de una norma o acto administrativo, el órgano administrativo que lo promueva ha de evaluar el impacto potencial de la propuesta en la situación de las mujeres y en los hombres como colectivo. Para ello, ha de analizar si la actividad proyectada en la norma o acto administrativo puede tener repercusiones positivas o adversas en el objetivo global de eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres y promover su igualdad

2.– El Gobierno Vasco ha de aprobar, a propuesta de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, normas o directrices en las que se indiquen las pautas que se deberán seguir para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género referida en el párrafo anterior, así como las normas o actos administrativos que quedan excluidos de la necesidad de hacer la evaluación y el resto de los trámites previstos en los artículos siguientes.

RESOLUCIÓN 40/2012, de 21 de agosto, de la Directora de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno «por el que se aprueban las Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres»

«Directriz Primera: el Informe de Impacto en Función del Género.

2.– Objeto.

1) Los proyectos de disposiciones de carácter general, a saber, proyectos de normas jurídicas con rango de ley o de reglamento, han de ir acompañados del Informe de Impacto en Función del Género, con excepción de los siguientes:

b) Los que tengan un carácter esencialmente organizativo».

El informe dice así:

«Dado el carácter urgente que el propio Parlamento ha impuesto a la tramitación de este anteproyecto de ley, y puesto que el nuevo texto se ha realizado a partir del Proyecto de Ley de Administración Pública Vasca, sin variaciones sustanciales que afecten a la perspectiva de género, se entiende que sirve el mismo informe que se elaboró para dicho proyecto de ley y que se adjunta como anexo.»

Durante el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de tales normas se han producido en nuestra comunidad autónoma diversos cambios de carácter legislativo, organizacional, tecnológico y social que hacen precisa una revisión y actualización de la estructura organizacional de la Administración Pública y el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus reglas de funcionamiento motivo por el cual se elaboró el proyecto de Ley de la Administración Pública Vasca, objeto de tramitación parlamentaria hace escasas fechas y que fue retirado por este Gobierno en consideración al contexto político negativo que se trasladaba en aquél momento en la cámara legislativa de esta comunidad autónoma: «El 18 de junio de 2015 el Parlamento Vasco acordó aprobar, tras la enmienda transaccional suscrita por los grupos EA-NV, EH Bildu y SV-ES, la moción presentada por D. Gorka Maneiro Labayen, parlamentario del grupo Mixto-UPyD, relativa a los pasos a dar para plantear una nueva Ley de Administración Pública Vasca.

En ella se insta al Gobierno Vasco a la remisión de dos proyectos de ley: uno sobre organización y funcionamiento del sector público vasco (entendido éste como el conjunto de sectores públicos vinculados a las administraciones públicas vascas en sus ámbitos común, foral y local), con el fin de estructurar un sector público vasco eficiente y eficaz, orientado a la racionalización de las entidades existentes; y otro, sobre transparencia, participación y buen gobierno del sector público vasco que apueste por la transparencia radical en la gestión de los recursos públicos y la participación activa de la ciudadanía y que incorpore, además de sus principios generales, los derechos y obligaciones básicos y comunes de la ciudadanía en sus relaciones con el conjunto de las administraciones públicas vascas.

Así mismo, se insta a que en la elaboración de estas dos leyes, se tengan en cuenta las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios al proyecto de ley de Administración Pública Vasca retirado por el Gobierno, al objeto de buscar el máximo consenso para lograr la mayor rapidez en la tramitación de las mismas.

Por último, se insta a que ambos proyectos se remitan a la Cámara antes del inicio del próximo periodo de sesiones, con el fin de proceder cuanto antes a su tramitación².

² Informe de Impacto en Función del Género

Por tanto, no estamos ante una iniciativa legislativa novedosa, sino ante una reproducción mejorada de la parte del texto presentado ante la cámara en lo concerniente a la organización y funcionamiento de las entidades que integran el Sector Público Vasco. La otra materia regulada por el proyecto de Ley retirado de su tramitación parlamentaria por el Gobierno es ahora objeto de regulación del anteproyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público Vasco.

Dado que la moción aprobada por el Parlamento Vasco insta al Gobierno a que ambos proyectos se remitan a la Cámara antes del inicio del próximo periodo de sesiones, con el fin de proceder cuanto antes a su tramitación, y que el nuevo texto se ha realizado a partir del Proyecto de Ley de Administración Pública Vasca, la orden de inicio señala que tales circunstancias deben «posibilitar que no se realice otra vez un proceso tan aquilatado en la participación, de modo que por ejemplo no se proceda esta vez a reiterar el trámite de información pública para un contenido tan similar al que fue objeto del mismo hace escaso tiempo». Se añade que a pesar de que «la ley 8/2003 no contempla propiamente un trámite o un procedimiento de urgencia que reduzca los plazos (...) en su artículo 14 lo que permite es prescindir motivadamente de trámites que no vengan exigidos por normas con rango de ley. (...) 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 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.»

3.- COMPETENCIA Y RANGO NORMATIVO

3.1.- COMPETENCIA MATERIAL

El Estatuto de Gernika³ (en adelante, EAPV) atribuye a nuestra comunidad autónoma competencia exclusiva en materia de «Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las

³ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco

normas del presente Estatuto⁴» y con respecto a la del «Sector público propio del País Vasco en cuanto no está afectado por otras normas de este Estatuto⁵.»

Con respecto a la estructura y la organización de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante, CAE), 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 (en adelante, CE) para fijar las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

En relación con la materia relativa 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 la competencia para el desarrollo legislativo de la normativa básica existente en la materia.

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.

No se plantea duda alguna, por tanto, sobre la cobertura competencial de que se dispone para llevar a cabo la regulación de la «organización y el funcionamiento de la Administración pública y de todos los entes integrados en el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi⁶.»

3.2.- LA COMPETENCIA FORMAL

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.

Dentro de la Administración General de la CAE, 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

⁴ *Ibídem.* Artículo 10.2

⁵ *Ibídem.* Artículo 10.24

⁶ Anteproyecto artículo 1.1 Objeto

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. La Orden de 8 de junio de 2015 del Consejero de Administración Pública y Justicia de iniciación del procedimiento de elaboración del proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco designa 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”».

3.3.- RANGO NORMATIVO

El rango normativo adecuado del proyecto es el de Ley al tratarse de la regulación de una materia de la competencia exclusiva de la CAE atribuida por su estatuto de autonomía.

4.- CONTENIDO DEL PROYECTO

El anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco objeto de informe se estructura en una parte expositiva con titulación de tal carácter, una parte dispositiva integrada por 80 artículos divididos en cinco Títulos con sus respectivos capítulos, y una parte final en la que figuran una Disposición Adicional, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

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 confusas⁷.

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 (en adelante, nuestras 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 Comisión Jurídica Asesora de Euskadi⁸ (en adelante, COJUA), por lo que queda en manos del órgano promotor la configuración de dicho límite.

4.1 TITULACIÓN DEL ANTEPROYECTO

El título del anteproyecto, «DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO EN EL SECTOR PÚBLICO VASCO» «Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición⁹». La materia a regular lo constituye el Sector Público Vasco; no obstante, el Sector Público Vasco es objeto de tratamiento en el anteproyecto únicamente en el Capítulo segundo

⁷ García-Escudero Márquez, Piedad. Manual de Técnica Legislativa. Civitas. Madrid. 2011.

⁸ Ver, entre otros, DCJA 161/201.

⁹ Nuestras DEPLDOR: Directriz Primera: el Titulo; 6.- Contenido u objeto.

Nos encontramos con Idéntica redacción en la 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 (en adelante, Directrices del Estado); Directriz I. Estructura de los anteproyectos de Ley, proyectos de Real Decreto Legislativo, de Real Decreto-ley y de Real Decreto b. Título.7. Nominación.

del Título I «Del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de la integración y dimensionamiento del sector público vasco» y en lo que se refiere a sus facetas de «integración y dimensionamiento».

El resto de los Títulos en que se divide la parte dispositiva del anteproyecto tienen por objeto el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi:

- TÍTULO II.- De la organización institucional del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi
- TÍTULO III.- De la composición del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

- TÍTULO IV.- De la ordenación y transformación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- TÍTULO V.- Del funcionamiento del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi al servicio de la ciudadanía.

La exposición de motivos señala a este respecto lo siguiente:

«El Título I se ocupa de determinar con carácter general el objeto, fines y ámbito de aplicación de la ley, en tanto referida sustancialmente al sector público de esta Comunidad Autónoma, pero sin perder de vista que la ley tiene una 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 consideran por tanto los sectores públicos forales y locales junto al autonómico, y el estatal en su caso, a efectos de poder ponderar convenientemente el proceso de creación y transformación de lo público, la evaluación imprescindible de su eficacia y eficiencia, y la adopción de decisiones que permitan la racionalización y dimensionamiento de lo que podría denominarse en su conjunto como sector público vasco.»

El artículo 4¹⁰ «Aplicación, reconocimiento y pertenencia al sector público vasco» tiene dos cometidos:

¹⁰ Inserto en el Capítulo segundo del Título I

1. Identificar a las administraciones públicas, instituciones públicas, y determinadas entidades (cualquiera que sea su naturaleza y personificación) que integran el llamado «conjunto denominado sector público vasco»
2. Declarar que los integrantes de tal «conjunto» deberán someter¹¹ su organización y funcionamiento (objeto del anteproyecto) al bloque de legalidad formado por:
 - a) La regulación del propio anteproyecto de Ley
 - b) La regulación sobre las materias de organización y funcionamiento que emane de las Administraciones públicas que «participan en ella (las entidades integrantes del sector público) en los términos que establezca su norma de creación, los estatutos o norma de organización y funcionamiento o el convenio alcanzado por las Administraciones partícipes»

Parece que el objeto del anteproyecto y su titulación no guardan la debida identidad.

4.2.- PARTE EXPOSITIVA: EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La exposición de motivos ha de recoger las causas que «han dado origen a su elaboración (proyecto de norma), los objetivos perseguidos, los fundamentos jurídicos habilitantes en que se apoya, los principios y líneas generales de la regulación cuando sea preciso para su mejor entendimiento, y su incidencia en la normativa en vigor, con especial indicación de los aspectos más novedosos¹²».

La exposición de motivos no es un aspecto baladí de la norma; prueba de ello es que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 31/2010 sobre la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ha actualizado su doctrina en cuanto al papel de la exposición de motivos en el contenido de las normas, 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,

¹¹ Se dice «deberá estar sometida», que no «estará sometida» o «se somete».

¹² Nuestras DEPLDOR; Directriz segunda: estructura de los proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones: I. Parte Expositiva, punto 2.

por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho— tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas.

En efecto, la lectura de la exposición de motivos de una norma debe servir —tanto al operador jurídico como a los ciudadanos y ciudadanas que se interesen por conocer su contenido— de puerta de entrada al articulado que le sigue facilitando la información necesaria sobre los motivos y fines que persigue, los aspectos novedosos de la norma con respecto a la situación anterior —de ser el caso— y el sentido que el redactor le da a los términos utilizados en su redacción, resultando útil, así, para aclarar el significado otorgado por quien propone la iniciativa legislativa.

Dicho lo anterior, debemos llamar la atención sobre la redacción dada a los dos primeros párrafos de la exposición de motivos y su encaje con la finalidad que se predica de la exposición de motivos. Sobre el contenido de la exposición de motivos, nuestras DEPLDOR señalan que «No debe confundirse con la Memoria y los antecedentes necesarios que deben acompañar al texto del Proyecto de Ley para su tramitación parlamentaria. La Memoria responde a un análisis más amplio de la regulación normativa, en la que, además de los aspectos incluidos en la Exposición de Motivos, se tengan en cuenta la situación o fenómeno al que se debe dar una respuesta, las distintas alternativas existentes y las razones que aconsejen optar por la que se propone y la estimación de la incidencia organizativa y/o financiera de la regulación propuesta, especialmente cuando se trate de creación de Organismos.». A tal respecto, las Directrices del Estado señalan que «se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas¹³». Entendemos, así, que debería reformularse la redacción de tales párrafos para adecuarlos a los dictados de la técnica normativa y la claridad expositiva que debe presidir todo texto normativo.

4.3.- PARTE DISPOSITIVA

La exposición de motivos señala que «El Título I se ocupa de determinar con carácter general el objeto, fines y ámbito de aplicación de la ley, en tanto referida sustancialmente al sector público de esta Comunidad Autónoma, pero sin perder de vista que la ley tiene una vocación de tratamiento de la conexión

¹³ Directriz I. Estructura de los anteproyectos de Ley, proyectos de Real Decreto Legislativo, de Real Decreto-ley y de Real Decreto; c. Parte expositiva. 12. Contenido.

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 consideran por tanto los sectores públicos forales y locales junto al autonómico, y el estatal en su caso, a efectos de poder ponderar convenientemente el proceso de creación y transformación de lo público, la evaluación imprescindible de su eficacia y eficiencia, y la adopción de decisiones que permitan la racionalización y dimensionamiento de lo que podría denominarse en su conjunto como sector público vasco.»

El Título I lleva por título «Del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de la integración y dimensionamiento del sector público vasco» y se divide en dos capítulos: «Disposiciones Generales» y «Sector Público Vasco».

El artículo 1 define el «Objeto» de la Ley que no es otro que el de «regular la organización y el funcionamiento de la Administración pública y de todos los entes integrados en el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi». Tal aseveración se cualifica con la siguiente frase: «A tal efecto, se entiende por sector público al conjunto formado por la Administración general de la Comunidad Autónoma, su Administración institucional y los entes instrumentales integrados en la misma». Parece que la referencia a lo que debe entenderse por sector público se refiere al de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Por tanto, el objeto del anteproyecto de Ley es la organización y funcionamiento de las siguientes entidades y entes:

1. La Administración pública de la CAE
2. Los entes integrados en el sector público de la CAE que no son otros que la Administración general de la propia CAE, su Administración institucional y sus entes instrumentales.

El artículo 1 se completa con un segundo apartado que dice añadir un nuevo objeto o ámbito material de normación al proyecto de Ley: «crear las condiciones de organización y funcionamiento más adecuadas para promover mejoras en la coherencia del conjunto de sectores públicos que tienen actividad

en la Comunidad Autónoma de Euskadi». Tal apartado parece tener un encaje más adecuado a su significado en el artículo 2 que trata sobre los fines perseguidos por el proyecto de norma legal.

Entre los fines perseguidos por la Ley que se relacionan en el artículo 2 se observa que, de los cuatro fines relacionados tres parecen referirse a la Administración general o Administración General de la CAE:

«a) Establecer normas y criterios para el desarrollo de los procesos de estructuración orgánica y funcional de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

b) Definir las entidades que con personificación jurídica pública o privada distinta de la Administración general se integran en el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi; regular los requisitos que ha de cumplir su constitución o la participación en entidades ya existentes; y establecer los mecanismos de relación con la Administración general de la que dependen y a la que se adscriben.

(Parece referirse a la Administración general de la CAE de la letra a); en cuanto a las entidades que se integran en el sector público de la CAE, y según lo dispuesto en el artículo 1.1 —si bien, en ese artículo se les denomina «entes», que no «entidades»—, parece que se refiere al «conjunto formado por la Administración general de la Comunidad Autónoma, su Administración institucional y los entes instrumentales integrados en la misma»)

c) Definir las causas que justifican la participación de la Administración general y del resto de entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi en otras entidades que, atendidos los criterios establecidos en la presente ley, no adquieran como consecuencia de esa participación la condición de integrantes de dicho sector público.

d) Establecer criterios para el estudio y en su caso la propuesta de actuaciones en relación con el tratamiento de las posibles ineficiencias, solapamientos y duplicidades con otros sectores públicos y, en particular, en relación tanto con el conjunto del sector público vasco como con el sector público estatal.

(La redacción no parece muy afortunada cuando se dice que se propondrán actuaciones —llegado el caso— con «otros sectores públicos y, en particular, en relación tanto con el conjunto del sector público vasco como con el sector público estatal». El Sector Público Vasco se delimita en el artículo 4 del anteproyecto:

«1.- A los efectos de esta ley, se reconoce al conjunto denominado sector público vasco, entendiendo por tal al compuesto por los sectores públicos de todas las Administraciones públicas vascas, incluidas la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi, las Administraciones forales de los Territorios Históricos y las Administraciones locales, todas ellas con su respectiva Administración institucional y los demás entes instrumentales dependientes y adscritos a las mismas.

2.- Se considera que integran también dicho sector público vasco el Parlamento Vasco, las Juntas Generales, las Corporaciones Locales y los respectivos Gobiernos de cada nivel institucional, así como los órganos de naturaleza participativa, consultiva o de asesoramiento a dichas Instituciones dotados de independencia en el desarrollo de sus funciones por su ley de creación, y la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

3. Pertenecen también al sector público vasco todas aquellas entidades, cualquiera que sea su naturaleza jurídica y personificación, en las que sin reunir las condiciones legales para pertenecer a alguno de los sectores públicos integrados en él, la posición conjunta en la entidad de dichos sectores públicos sea tal que si fuera atribuible a uno de ellos en exclusiva determinaría la integración de la entidad en su respectivo sector público.

4.- En todo caso se integra en el sector público vasco toda entidad en la que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que su presidencia o máximo órgano de representación unipersonal corresponda a una persona que desempeñe un cargo de naturaleza política en razón de esta función previa.

- b) Que su presidencia o máximo órgano de representación unipersonal sea designado directamente por las Instituciones, órganos o entidades citadas en el presente artículo.
- c) Que teniendo un sistema de administrador único, quien lo desempeñe sea designado por las Instituciones, órganos o entidades citadas en el presente artículo.
- d) Que teniendo un órgano de gobierno o administración colegiado, la mayoría de sus miembros sea designada por las Instituciones, órganos o entidades citadas en el presente artículo.»
- e) Que la mayoría de su capital societario o patrimonio tenga su origen en los presupuestos de las Instituciones, órganos o entidades citadas en el presente artículo, siendo aportado a la entidad por ellas.»

Si añadimos a lo anterior el «sector público estatal», no parece existir más sector público al que proponer actuaciones en relación con el tratamiento de las posibles ineficiencias, solapamientos y duplicidades. Parece evidente que la redacción de la letra d) del artículo 2 debería reformularse.)

El artículo 3 concreta el «Ámbito de aplicación» o ámbito subjetivo de aplicación del proyecto de Ley. Si el artículo 1 define como objeto de la norma en proyecto el de regular la «organización» y «funcionamiento» de las entidades y entes a los que se refiere, el contenido del artículo 3 restringe el objeto del proyecto de Ley a las «previsiones estrictamente organizativas» con respecto a:

- «a) La Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- b) Los organismos autónomos, entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, fundaciones y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- c) Los entes, sociedades y personas jurídicas participadas, ya sea de manera directa o indirecta, por las anteriores.
- d) Aquellas otras entidades de naturaleza pública en que así lo disponga su norma de creación o esta misma ley.»

Obsérvese que el artículo 3 utiliza diversas expresiones:

1. Entes públicos de derecho privado
2. Sociedades públicas
3. Entes
4. Sociedades
5. Personas jurídicas participadas
6. Entidades de naturaleza pública

Con respecto a las llamadas «personas jurídicas participadas», el articulado del anteproyecto parece referirse a ellas —si bien con denominación distinta—, entre otros, en los siguientes preceptos:

Artículo 32.- Cooperación económica, técnica y administrativa

2. Se podrá dar cumplimiento al principio de cooperación de acuerdo con las técnicas que las Administraciones interesadas estimen más adecuadas, como pueden ser:
 - c) La participación de una Administración Pública en entidades u organismos públicos dependientes o vinculados a otra Administración diferente

Artículo 41.- Sociedades de capital.

1. La intervención del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la actividad económica mediante la producción de bienes o la prestación de servicios y su tráfico en el mercado en términos equivalentes a la iniciativa privada se instrumentará por la constitución o participación en sociedades de capital

2. Son sociedades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi las sociedades de capital en las que sea mayoritaria la participación de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de los entes de su Administración institucional o de sus otros entes instrumentales, ya se rijan éstos por el derecho público o por el derecho privado. Para la determinación de dicha participación mayoritaria en una sociedad se tendrán en cuenta de forma conjunta

todas las participaciones o acciones representativas del capital titularidad de las entidades referidas.

Artículo 42.- Fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

No podrá darse la participación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi en una fundación sin que en la misma participen o colaboren personas físicas o jurídicas de naturaleza privada que no pertenezcan a sector público alguno, por medio de una aportación económica añadida a la dotación de la fundación

Artículo 43.- Consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

1. Los consorcios constituidos o participados por el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi son entidades de derecho público dotadas de personalidad jurídica propia, con o sin participación privada

Artículo 46.- Constitución, transformación y extinción de sociedades de capital del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

1. La constitución de sociedades públicas requerirá que el Gobierno autorice mediante decreto su creación y la adquisición de participaciones por la Administración general o por alguna de las entidades pertenecientes al sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

d) El capital social con expresión del número y valor de las participaciones existentes y el órgano o entidad del sector público a quien corresponda el ejercicio de los derechos de socio o socia.

2. El decreto de autorización deberá reunir los requisitos establecidos en la legislación mercantil para la formación de la voluntad constitutiva del tipo de sociedad de que se trate. Asimismo, deberá reunir los requisitos establecidos en la normativa reguladora del patrimonio de Euskadi y, en lo que no la contradiga, determinará:

Artículo 50.- Participación en otras entidades

1. La participación de las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi en cualquier entidad ya constituida y no perteneciente al mismo determinará su integración en él, siempre que de la misma resultare una posición económica o jurídica que de haber concurrido en el momento de su constitución hubiera supuesto su integración en dicho sector público conforme a lo establecido en la presente ley.
2. La decisión de participar en una entidad que implique la situación descrita en el número anterior requerirá autorización del Gobierno, que se adoptará mediante decreto.

Artículo 55.- Participación que no determina la integración en el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

1. La decisión de retirar o reducir la participación en una entidad que suponga su exclusión del sector público requerirá igualmente su autorización por el Gobierno mediante la aprobación de un decreto tramitado por el mismo procedimiento que el establecido para extinción de entidades y en el que deberán regularse los efectos precisos de la decisión adoptada.

Con respecto a las sociedades, el artículo 41 que lleva por título «Sociedades de capital» se refiere a:

1. Sociedades de capital
2. Sociedades del sector público
3. Sociedades «que, sin tener la naturaleza de sociedades públicas, (...)» (sociedades no públicas)
4. Sociedades públicas

En cuanto a la referencia a los «entes» y «entidades» el texto se inclina por la utilización mayoritaria del segundo; no obstante, también aparecen referencias a los primeros, lo que hace que el destinatario de la norma se pregunte por la razón de tal distinción. La diversa denominación de un mismo concepto jurídico en una norma no produce sino inseguridad jurídica.

Entendemos que en la exposición de motivos se debería tratar las novedades introducidas por el Título I.

El capítulo segundo del Título I lleva por título «Sector Público Vasco» y está integrado por los siguientes artículos:

- Artículo 4.- Aplicación, reconocimiento y pertenencia al sector público vasco.
- Artículo 5.- Principios de actuación.
- Artículo 6.- Principios aplicables a la creación y transformación del sector público vasco.
- Artículo 7.- Comisión interinstitucional para la racionalización y dimensionamiento del sector público vasco.

A pesar de no encontrarse entre la concreción del ámbito objetivo del anteproyecto de Ley, el borrador define lo que debe entenderse por Sector Público Vasco «a los efectos de esta Ley»:

1. Las administraciones de los tres niveles institucionales de nuestra comunidad autónoma (autonómico, foral y local) y sus respectivas administraciones institucionales y entes instrumentales
2. El Parlamento Vasco, las Juntas Generales, las Corporaciones Locales
3. Los respectivos Gobiernos de cada nivel institucional
4. Órganos de naturaleza participativa, consultiva o de asesoramiento a dichas Instituciones dotados de independencia en el desarrollo de sus funciones por su ley de creación,
5. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea
6. Entidades, cualquiera que sea su naturaleza jurídica y personificación, en las que sin reunir las condiciones legales para pertenecer a alguno de los sectores públicos integrados en él, la posición conjunta en la entidad de dichos sectores públicos sea tal que si fuera atribuible a uno de ellos en exclusiva determinaría la integración de la entidad en su respectivo sector público.
7. Toda entidad en la que concurra alguna de las siguientes circunstancias:
 - a. Que su presidencia o máximo órgano de representación unipersonal corresponda a una persona que desempeñe un cargo de naturaleza política en razón de esta función previa.

- b. Que su presidencia o máximo órgano de representación unipersonal sea designado directamente por las Instituciones, órganos o entidades citadas en el presente artículo.
- c. Que teniendo un sistema de administrador único, quien lo desempeñe sea designado por las Instituciones, órganos o entidades citadas en el presente artículo.
- d. Que teniendo un órgano de gobierno o administración colegiado, la mayoría de sus miembros sea designada por las Instituciones, órganos o entidades citadas en el presente artículo.
- e. Que la mayoría de su capital societario? o patrimonio tenga su origen en los presupuestos de las Instituciones, órganos o entidades citadas en el presente artículo, siendo aportado a la entidad por ellas.

Los artículos 5 y 6 se refieren a los «sujetos integrantes del sector público vasco»¹⁴ y establecen, respectivamente, unos principios de actuación generales («Sin perjuicio de los principios que rigen la organización y el funcionamiento propio de cada ámbito institucional») y unos específicos «aplicables a la creación y transformación del sector público vasco».

Finaliza el Título I con el artículo 7 que crea la «Comisión interinstitucional para la racionalización y dimensionamiento del sector público vasco». Sobre esta Comisión se dice que sus integrantes se designarán por el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y la Asociación de municipios vascos EUDEL en la forma en que se establezca en un reglamento (parece que el desarrollo reglamentario se refiere únicamente a tal cuestión, la del número y forma de designación de sus integrantes)

Lo que no parece ser objeto de una posterior reglamentación son las funciones de tal órgano: funciones de estudio y formulación de propuestas que adoptarán la forma de informe. Esto es, se trata de un órgano colegiado y consultivo (no tiene facultades resolutivas o funciones decisorias respecto al ámbito material sobre el que actúa).

¹⁴ El artículo 4 habla del «conjunto denominado sector público vasco».

El Título II «De la organización institucional del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi» comienza con el capítulo dedicado a la Tipología y clasificación de entidades que la conforman. Llama la atención que en el artículo 8 dedicado a la Administración general e Institucional¹⁵ se hable en su párrafo 3 del Parlamento Vasco que no es parte del sector público de la CAE sino del Sector Público Vasco¹⁶. Parece que el contenido de tal párrafo tendría un encaje más adecuado en la parte final¹⁷ del anteproyecto

El artículo 9 «Entidades instrumentales adscritas o vinculadas al sector público» mantiene la definición de la tipología y clasificación de entidades del sector público de la CAE del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco —regulación que deroga el anteproyecto de Ley—; tal tipología y clasificación se acompaña de una actualización necesaria de conceptos, como el relacionado con la llamada administración independiente (artículo 10), y de procesos, como son todos los que permiten la articulación de nuestros entramados orgánicos y funcionales, así como de una lógica incorporación al conjunto de las normas que configuran el desarrollo legislativo que se considera más adecuado sobre el régimen jurídico de nuestro sector público, y tanto a efectos del ejercicio de nuestras competencias, como al efecto de determinar los diversos elementos técnicos que permiten las soluciones de colaboración y coordinación interadministrativa.

El Capítulo segundo regula la «Estructura y organización de la Administración general e institucional» y el ejercicio de las funciones y potestades que comprenden sus competencias.

Es de destacar la figura de los delegados o delegadas de Euskadi en el exterior (artículos 8 y 17) que se erigen en una figura de un nivel político

¹⁵ Comienzo del Capítulo Primero. –Tipología y clasificación de entidades.

¹⁶ Ver artículo 4.2

¹⁷ Nuestras DEPLDOR, Directriz Segunda, III, 1.- Disposiciones Adicionales, que incluirán por este orden:

- a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el texto articulado: territoriales, personales, económicos y procesales. Sólo se situarán aquí los regímenes especiales que tengan por objeto situaciones jurídicas diferentes de los regulados con carácter general en el texto articulado y, además, no tengan suficiente entidad para integrar el contenido de un artículo o de un capítulo de la parte dispositiva.
- b) Mandatos y actuaciones no dirigidas a la producción de normas jurídicas. Si se establecen, fijarán el plazo en el que debe cumplirse el mandato.
- c) Los preceptos residuales que no pueden colocarse en otro lugar de la norma. La calificación de un precepto como residual se utilizará como último recurso.

indudable y su aparición es algo obligado, independientemente de los debates que se quieran, en el nivel reglamentario o gestor, sobre su dimensionamiento.

En el Capítulo tercero se regulan una serie de preceptos que reproducen en gran medida, junto con sus precisos desarrollos, las disposiciones básicas sobre las técnicas traslativas y de ejercicio de la competencia. Están aquí por evidentes razones de sistemática, reforzada su presencia por proponerlo asimismo la mayoría del Parlamento Vasco que incluso, a pesar de la incertidumbre ineludible que concurre sobre el futuro, valida en cierto modo su adecuación con los anteproyectos de leyes estatales en las mismas materias y según los textos que han circulado en estos últimos meses.

Entre los preceptos se encuentra el artículo 24 «Instrucciones, circulares y órdenes de servicio» con el siguiente contenido:

«1. Los órganos superiores y los órganos directivos impulsarán y dirigirán la actividad administrativa mediante instrucciones, circulares y órdenes de servicio.

2. Cuando una disposición así lo establezca o en aquellos casos en que se considere conveniente su conocimiento por la ciudadanía o por el resto de los órganos de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el titular del departamento podrá ordenar la publicación de las instrucciones, circulares y órdenes de servicio en el Boletín Oficial del País Vasco, sin perjuicio de su divulgación en la sede electrónica.

3. El incumplimiento de las instrucciones, directrices, circulares y órdenes de servicio no afecta, de hecho, al valor de las actuaciones de los órganos de la Administración. Cabe, sin embargo, la posibilidad de pedir responsabilidad disciplinaria.»

El artículo 21 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dice así:

«1. Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio. Cuando una disposición específica así lo establezca o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el periódico oficial que corresponda.

2. El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos

administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir.»

El anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público del Estado dice así:

Artículo 7. Instrucciones y órdenes de servicio.

1. Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.

Cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

2. El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir.

Nuestro anteproyecto de Ley ha suprimido la expresa referencia a los destinatarios de las instrucciones, circulares y órdenes de servicio, «órganos jerárquicamente dependientes», y ha retomado la denominación de «circulares»¹⁸ utilizada por la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

Ni la memoria explicativa que acompaña al anteproyecto, ni la exposición de motivos aclaran los motivos de la supresión de los destinatarios de tales órdenes —no debemos olvidar que se trata de la manifestación de la relación jerarquizada entre los órganos integrantes de la administración— y de la inclusión de un «nuevo-viejo» tipo de ellas.

Con ocasión del análisis de este artículo 24 del anteproyecto, traemos a colación el contenido del artículo «Artículo 21 Instrucciones, circulares y órdenes de servicio» de la Ley 3/2003 de 26 de marzo, de régimen jurídico de la administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears que dice así:

¹⁸ La Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 no hablaba de instrucciones y órdenes de servicio sino de circulares.

- «1. Los órganos superiores y directivos impulsan y dirigen la actividad administrativa por medio de instrucciones, circulares u órdenes de servicio.
2. Tienen la consideración de instrucciones aquellas reglas internas dirigidas a establecer pautas o criterios de actuación por las cuales se regirán, en general, los órganos y las unidades administrativas dependientes, o aquellos que las tengan que aplicar por razón de la materia o de las tareas que desarrollen.
3. Son circulares aquellas pautas de actuación interna dictadas por los órganos superiores o directivos y encaminadas a recordar la aplicación de determinadas disposiciones legales, o a unificar criterios de interpretación de éstas, con la finalidad de que se aplique en el ámbito de la actuación administrativa una interpretación homogénea.
4. Las órdenes de servicio son mandatos específicos dictados por cualquier órgano de la Administración dirigidas a un órgano jerárquicamente inferior y para un supuesto concreto.
5. Cuando una disposición así lo establezca, o cuando se considere conveniente su conocimiento por los ciudadanos o el resto de órganos de la Administración de la comunidad autónoma, el titular de la consejería podrá ordenar la publicación en el Butlletí Oficial de las Illes Balears de las instrucciones y circulares.»

Con ocasión del anteproyecto, podría haberse dado una mayor claridad al contenido del artículo 24 señalando —al igual que lo hace la Ley 3/2003 de 26 de marzo— el objeto que diferencia a cada una de tales órdenes jerárquicas, a la vez que se podría haber recogido expresamente en el precepto carácter jerárquico. De lo que no nos cabe duda, sin embargo, es que la redacción del párrafo tercero del artículo 24 del anteproyecto debería reformularse para concederle una redacción más acorde al estilo que debe predicarse de una norma jurídica:

En lugar de la redacción actual:

«3. El incumplimiento de las instrucciones, directrices, circulares y órdenes de servicio no afecta, de hecho, al valor de las actuaciones de los órganos de la Administración. Cabe, sin embargo, la posibilidad de pedir responsabilidad disciplinaria.»

Debería decir:

«2. El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos

administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir.»

El Capítulo del anteproyecto regula la materia concerniente a la colaboración y coordinación interadministrativa. En estos casos las figuras son conocidas y su inclusión responde a una necesidad sistemática y de coherencia interna, concurrente con la función de ley aglutinadora que se pretende dar al anteproyecto. Ello exige recoger al menos las líneas esenciales de estas instituciones, a pesar de ser escasa 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 se pretende venir a sanar.

El Título III se adentra en el desarrollo más preciso de las figuras jurídicas que personifican a la Administración pública, definiendo los supuestos sin más ánimo de innovación que el que corresponde a la correcta determinación de las señas de identidad y de los elementos de cada figura que podemos determinar desde la perspectiva competencial, pues no cabe la definición de nuevas figuras ni la alteración de los elementos sustanciales de las existentes en la legislación general.

Asimismo se regulan los procesos de creación, transformación y extinción, en función de cada tipo de organización o personificación jurídica, teniendo en cuenta que se trata de procesos tasados en su mayor parte, que requieren de una justificación técnica rigurosa y de procedimientos ágiles y eficaces, sin perjuicio de que sobre todos ellos puedan desplegarse elementos de control político, que siempre deben ir acompañados de buenos procesos de evaluación, que en todo caso es preciso implementar en la práctica administrativa.

En el Capítulo primero responde al estándar tradicional de tipos de entes posibles; cada tipo de personificación es apropiada a un tipo de actividad, en muchas ocasiones a una tradición, y a unas reglas que configuran su creación y extinción.

El Capítulo segundo está dedicado mayormente al episodio de la creación de entes, aunque también se añade en cada caso la norma precisa para articular los procesos de transformación o modificación, así como lo concerniente a la extinción.

La creación es un proceso técnico que en el Derecho comparado está residenciado mayormente en los poderes ejecutivos o gestores, sin perjuicio de

la planificación del dimensionamiento, sobre lo que cabe pensar en términos de predecisión o de control político. Por ejemplo, someter la creación de sociedades públicas a ley se aleja completamente de su régimen de creación de forma ágil y conforme al Derecho privado, de la manera que les es propia, y priva a la administración de un instrumento de gestión de primer orden, poniéndolo en peor situación que los particulares con los que, en muchos casos, compiten estas empresas.

El procedimiento de creación está establecido en dos fases, una general y otra específica para cada tipo de entidad, que a continuación se establece. Esta doble fase responde al objeto de disciplinar la creación de nuevas entidades, que a veces ha podido mostrarse excesivamente laxa (reflexión que ha de suscitarse en la primera fase, según este diseño), así como la adecuada elección del tipo de personificación (reflexión a la que responden las necesidades de justificación y tramitación de la segunda fase). Este modelo se repite respecto a todas las entidades, institucionales e instrumentales.

Respecto a cada figura, se incorporan diversas innovaciones, de carácter eminentemente técnico, que buscan distinguir con mayor nitidez las ventajas y diferencias de unas respecto a otras, de cara a facilitar su elección, o que aclaran cuestiones de su régimen jurídico que han resultado conflictivas (cuándo es pública una sociedad, si la presencia del sector privado es esencial a la constitución de fundaciones, la exigencia de aportaciones de todos los entes consorciados...), que deberán ser ponderadas una por una. Todo ello sin alejarse del modelo ya conocido respecto al régimen esencial de cada una de ellas.

En relación con la figura de los Consorcios, la regulación prevista atiende a la problemática generada por la regulación que introduce al respecto, en la ley 30/1992, la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local; el Estado introdujo, con carácter de legislación básica, una nueva disposición adicional vigésima referida específicamente a los consorcios y que establece un régimen de adscripción singular. Cabe admitir, aunque sea en el terreno teórico, que un consorcio quede adscrito a la Administración de la Comunidad Autónoma por aplicación de los criterios anteriormente enunciados, pero que ello no deba querer o poder decir que no podamos perfilar con cargo a nuestras competencias los efectos últimos de esa adscripción.

El Título IV se ocupa de disciplinar la ordenación y transformación del sector público desde la estricta perspectiva de las instancias comunes de la Comunidad Autónoma de Euskadi, dando lugar a las distintas opciones de actuación que en su caso debieran desplegarse en función de las decisiones

organizativas que en cada momento se tomen, y sin perjuicio o teniendo en cuenta que es necesaria esta visión propia del nivel institucional común, que en este estricto punto no debe mezclarse ni confundirse con las normas que acompañen la toma de decisiones en otros niveles institucionales. La regulación se cierra en ese sentido con las normas relativas a las relaciones que deba tener la Administración general de la Comunidad Autónoma con todas y cada una de las entidades que conforman su sector público.

El Capítulo primero bajo el epígrafe «Circunstancias reguladoras y modificativas de la ordenación» (del conjunto del sector público de la Comunidad Autónoma) reúne a aquéllas incidencias que, más allá de la constitución de nuevas entidades, pueden derivar, bien de forma sobrevenida o programada, en la integración o separación de nuevos entes públicos o privados en el sector público de la Comunidad Autónoma.

Debe destacarse el carácter eminentemente innovador de este capítulo, que surge de la experiencia y la necesidad de regulación sentida, más que de la repetición de modelos ya conocidos, lo que refuerza más aún si cabe, su utilidad.

El artículo 50 aborda la cuestión de la integración de entes ya existentes en el sector público de manera sobrevenida, mediante la incorporación de la Administración a su capital o su titularidad, sea o no compartida. Además, se contempla la posibilidad de que la Administración participe en esos entes o los financie de una forma más limitada, participación que puede ser motivada por diferentes razones de orden público que merecen también ser atendidas y tener un cauce adecuado. En uno y otro caso, el proyecto viene a establecer las garantías pertinentes, derivadas de la naturaleza pública de los fondos empleados.

El Capítulo segundo trata la materia de la evaluación, que resulta crucial para un futuro ordenado de racionalización y dimensionamiento de nuestro sector público, sin perjuicio de la confrontación de nuestras reflexiones con las del resto de sectores públicos que operan en Euskadi.

El Capítulo tercero da carta de naturaleza a los procesos de reestructuración, ante la evidencia de que es imposible dar una dimensión adecuada al sector público de manera definitiva, ya que esta ha de adecuarse a las diferentes circunstancias coyunturales, tanto económicas como sociales. En consecuencia, se prevé su revisión periódica, además de establecer los criterios de evaluación de su eficiencia y ordenar adecuadamente los sucesivos procesos de reestructuración.

Por otro lado, la reestructuración podrá dar lugar a la extinción o concentración de entidades públicas, o a la salida de otras mediante la venta de participaciones, que pueden tener por resultado la pérdida de la condición de entidad integrada en el sector público, por lo que también se regulan estos casos.

En el capítulo siguiente se crea el Registro de Entidades del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en el que se inscribirán preceptivamente las principales vicisitudes relativas a la vida de éstas. Este registro, de carácter público y naturaleza informativa, estará adscrito al departamento de la Administración general competente en materia de Administración pública.

No se pierde de vista la importancia del control ejercido por Hacienda, desde la perspectiva más estrictamente económica, esencial a la consecución del objetivo último de la eficiencia, que podrá vehicularse a través de los demás instrumentos regulados en el proyecto: establecimiento de directrices (el proyecto cualifica especialmente las emanadas de Hacienda y Empleo público), resolución de recursos contra los actos dictados por la entidad (en este caso, sólo aplicable a las entidades adscritas al departamento) y, muy especialmente, mediante la presencia de representantes del departamento en los órganos de gobierno de las entidades.

El Título V recoge las normas relativas al funcionamiento del sector público desde una perspectiva clásica, que inserta bajo los parámetros principales de la eficacia y eficiencia los objetivos y normas relativos a los procesos principales de evaluación de la gestión, de atención a la ciudadanía y participación de la misma conforme a las herramientas de la llamada administración electrónica y de regulación del papel singular que tiene en nuestros procesos administrativos la específica pero absolutamente presente cuestión de las lenguas.

Se inicia con un primer Capítulo de disposiciones generales que, a modo introductorio, deja sentados los principios generales que han de guiar el funcionamiento de la administración y los principales derechos y deberes que los ciudadanos tienen respecto a la Administración. Estos derechos, haciendo propia la formulación europea de «derecho a una buena administración» (artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea) se concretan en aquellos que, a los efectos de esta ley y en el ámbito que nos es propio, se entienden como contenido esencial de esa «buena administración». Incluyendo en este caso tanto los que conforman, en el ámbito europeo, ese derecho a una buena administración, como otros que, ampliándolo en el ámbito interno, se entienden también relevantes. Y sin perjuicio de que su formulación

y regulación concreta se encuentre, en prácticamente todos los casos, en otras normas específicas a las que el proyecto se remite.

Acto seguido el proyecto aborda cuestiones que, sin dejar de ser de orden interno, tienen una clara proyección de cara a la Administración de servicio a la ciudadanía que se proyecta: la cuestión de la administración electrónica, como vía básica para la consecución de una buena gobernanza. Si bien su desarrollo, espectacular en los últimos tiempos, seguramente responderá más a cuestiones de hecho (la progresiva digitalización de la administración) que a acciones normativas, no podía quedar fuera de esta ley, en tanto que pretende ser el esquema esencial de una administración moderna.

4.4.- PARTE FINAL

El anteproyecto de Ley dispone de una parte final que se estructura de la siguiente manera:

- DISPOSICIÓN ADICIONAL.
 - Disposición Adicional.- Aplicación de esta ley a los órganos forales de los Territorios Históricos y a las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- DISPOSICIÓN TRANSITORIA.
 - Disposición Transitoria.- Aplicación de esta ley a las fundaciones preexistentes del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- DISPOSICIÓN DEROGATORIA.
- DISPOSICIONES FINALES.
 - Disposición Final primera.- Modificación del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Presupuestario de Euskadi.
 - Disposición Final segunda.- Entrada en vigor de la ley.

La única disposición adicional de la parte final tiene por cometido establecer «Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado¹⁹». A tal efecto, dispone que serán de aplicación a los órganos forales de los Territorios Históricos y a las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi el Capítulo segundo del Título I, los artículos 64, 65, 69 y 70 y el Capítulo cuarto del Título V de la Ley.

¹⁹ Directrices del Estado: I. Estructura de los anteproyectos de Ley, proyectos de Real Decreto Legislativo, de Real Decreto-ley y de Real Decreto; g. Parte final. 39. Disposiciones adicionales. Nuestras DEPLDOR no lo contemplan así.

5.- TÉCNICA LEGISLATIVA

En este punto se ha de contrastar el cumplimiento de nuestras DEPLDOR y de la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi en la redacción del anteproyecto de Ley.

Nuestras DEPLDOR señalan en su Directriz cuarta que los títulos y capítulos «irán numerados en cifras romanas salvo las secciones que usarán ordinales árabes», circunstancia incumplida por la redacción del anteproyecto en lo relativo a los capítulos cuando se les numera con ordinales en lugar de hacerlo con cifras romanas²⁰. Capítulo primero, segundo ...; en lugar del correcto Capítulo I, II, III ...

La Directriz tercera señala con respecto al contenido de los párrafos en que se pueden dividir los artículos lo siguiente:

«Los artículos deberán ser breves, tendrán como máximo tres o cuatro párrafos que irán numerados en cifras árabes. De haber uno sólo, no se numerará. Cuando no sea posible la brevedad, dada la complejidad del objeto, se evitarán artículos largos constituidos por una única frase. En estos casos, la idea central se indicará en un primer párrafo, al que seguirán los que sean precisos para expresar las especificaciones. Es decir, cada artículo, un tema; cada párrafo, una oración; cada oración, una idea.»

Teniendo en cuenta lo anterior, entendemos que deberían reformularse los artículos que contienen párrafos distintos que ahondan en la misma idea. En efecto, si un párrafo comienza como lo hace el segundo de la Disposición Adicional, «2. Asimismo,», nos muestra que más que de una nueva idea su contenido viene a ahondar o completar la idea del párrafo que le precede, motivo por el cual comienza de tal manera y vuelve a expresar que habla de los mismos órganos que en el párrafo anterior:

²⁰ Véanse los anteproyectos de Ley de Fundaciones del País Vasco, del Empleo Público Vasco, de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco, Municipal de Euskadi en donde los capítulos se numeran con números romanos. De manera distinta, esto es, no cumpliendo con nuestras DEPLDOR, lo hace el anteproyecto de Ley de Adicciones.

Donde dice:

«1.- Las disposiciones de la presente ley contenidas en el Capítulo segundo de su Título I serán de aplicación a los órganos forales de los Territorios Históricos y a las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi conforme se dispone en dicha regulación.

2.- Asimismo resultarán de aplicación a los órganos forales de los Territorios Históricos y a las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, conforme dispongan sus propias normas de organización, régimen y funcionamiento institucional, las regulaciones de esta ley previstas en los artículos 64 y 65, 69 y 70, y en el Capítulo cuarto del Título V.»

Podría decir:

«Las disposiciones de la presente ley contenidas en el Capítulo II de su Título I, artículos 64, 65, 69 y 70 y el Capítulo IV del Título V serán de aplicación a los órganos forales de los Territorios Históricos y a las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi conforme se dispone en dicha regulación y a lo que dispongan sus propias normas de organización, régimen y funcionamiento institucional.»

Con respecto a la parte final, debemos llamar la atención sobre la manera de titular tanto la disposición adicional como la transitoria, ya que, a pesar de que en ambos casos existe una única disposición, se les titula como si nos fuéramos a encontrar con más de una:

«DISPOSICIÓN ADICIONAL.

Disposición Adicional.- Aplicación de esta ley a los órganos forales de los Territorios Históricos y a las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA.

Disposición Transitoria.- Aplicación de esta ley a las fundaciones preexistentes del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.»

Nuestras DEPLDOR nada dicen con respecto a la titulación de las «cuatro categorías²¹» en que se divide la parte final: Disposiciones Adicionales, Transitorias, Derogatorias y Finales.

Las Directrices del Estado dicen así:

«38. Numeración y titulación.

Cada una de las clases de disposiciones en que se divide la parte final tendrá numeración correlativa propia, con ordinales femeninos en letra. De haber una sola disposición, se denominará única. Las disposiciones deben llevar título.»

«43. Disposiciones tipo.

Con el fin de establecer criterios comunes de redacción, se ofrecen ejemplos de los tipos más comunes de disposiciones correspondientes a la parte final:

- Disposición adicional única. Supresión de órganos.
- Disposición transitoria primera. Unidades y puestos de trabajo con nivel orgánico inferior a subdirección general.
- Disposición final primera. Título competencial.
- Disposición final segunda. Habilitación para el desarrollo reglamentario
- Disposición final tercera. Modificaciones presupuestarias»

Con respecto a este punto, la COJUA ha manifestado en una ocasión 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.²²»

²¹ Directriz segunda: estructura de los proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones; III.- La parte final.

²² DCJA 82/2010 pár. 101

No obstante lo anterior, la práctica nos demuestra que las Leyes aprobadas últimamente y los anteproyectos que se están elaborando en esta legislatura se dividen entre los que siguen lo manifestado por la COJUA y las Directrices del Estado:

1. Ley 4/2014, de 27 de noviembre, de creación del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos:

- Disposición Adicional Primera.– Inicio de actividades
- Disposición Adicional Segunda.– Gastos
- Disposición Adicional Tercera.– Representación en otras entidades.
- Disposición Final.– Entrada en vigor

2. Ley 3/2014, de 13 de noviembre, del Plan Vasco de Estadística 2014-2017:

- Disposición Final Primera.– Vigencia del plan.
- Disposición Final Segunda.– Prórroga.
- Disposición Final Tercera.– Entrada en vigor.

3. Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos:

- Disposición Adicional Primera.– Territorios históricos
- Disposición Adicional Segunda.– Entidades locales
- Disposición Adicional Tercera.– Ararteko y Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.
- Disposición Transitoria Primera.– Renovación de las declaraciones de cargos públicos nombrados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley.
- Disposición Transitoria Segunda.– Compatibilidades autorizadas previamente a la ley
- Disposición Derogatoria
- Disposición Final Primera.– Aplicación del artículo 18.
- Disposición Final Segunda.– Entrada en vigor

4. Anteproyecto de Ley de Fundaciones del País Vasco:

- Disposición Adicional Primera.- Fundaciones vinculadas a los partidos políticos.
- Disposición Adicional Segunda.- Requerimientos de información a otras Administraciones
- Disposición Adicional Tercera.- Obligaciones de las notarías

- Disposición Derogatoria
- Disposición Final Primera.- Desarrollo reglamentario.
- Disposición Final Segunda.- Entrada en vigor.

5. Anteproyecto de Ley de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco:

- Disposición Adicional Primera.- Integración del personal adscrito a la Administración General de la Comunidad Autónoma y a Euskadiko Kirol Portua SA.
- Disposición Adicional Segunda.- Importe sanciones
- Disposición Adicional Tercera.- Inicio de actividades de KAIAK
- Disposición Transitoria Primera.- Régimen transitorio de los Planes Especiales Portuarios.
- Disposición Transitoria Segunda.- Régimen transitorio de los expedientes relativos a los títulos habilitantes para la utilización y ocupación del dominio público portuario.
- Disposición Final Primera.- Modificación del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre.

6. Anteproyecto de Ley de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco²³:

- Disposición Adicional (sin titulación)
- Disposición Transitoria (sin titulación)
- Disposición Derogatoria (sin titulación)
- Disposición Final Primera (sin titulación)
- Disposición Final Segunda (sin titulación)

7. Anteproyecto de Ley sobre Adicciones²⁴:

- Disposición Adicional Primera. Uso de las lenguas oficiales
- Disposición Adicional Segunda. Tratamiento de datos de carácter personal
 - Disposición Transitoria Única.
 - Disposición Derogatoria Única.
 - Disposición Final Primera. (sin titulación)
 - Disposición Final Segunda. (sin titulación)
 - Disposición Final Tercera. (sin titulación)

Se constata la corriente contraria en las siguientes Leyes y anteproyecto:

²³ Obsérvese que no disponen de titulación.

²⁴ Tampoco disponen de titulación.

1. Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda

- Disposiciones Adicionales
 - Primera.- Agentes que intervienen en la prestación de servicios inmobiliarios
 - Segunda.- Prestación complementaria de vivienda
 - Tercera.- Promoción o adquisición de conjuntos residenciales por asociaciones sin ánimo de lucro, en régimen de cesión de uso.
- Disposiciones Transitorias
 - Primera.- Procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de esta ley.
 - Segunda.- Reglamentos reguladores de la vivienda de protección pública.
- Disposiciones Derogatorias
 - Primera.- Segunda.
- Disposiciones Finales
 - Primera.- Autorización para el desarrollo reglamentario.
 - Segunda.- Actualización de importes

2. Ley 1/2013, de 10 de octubre, de Aprendizaje a lo Largo de la Vida:

- DISPOSICIÓN DEROGATORIA
- DISPOSICIONES ADICIONALES
 - Primera.- Se autoriza a la Administración educativa a suscribir un convenio con el Ayuntamiento de Llodio para la integración del Centro Municipal de Formación Profesional de Llodio en la red de centros públicos.
 - Segunda.- Régimen de autonomía.
 - Tercera.- Integración en el Instituto Vasco de Educación a Distancia (IVED).
- DISPOSICIÓN TRANSITORIA
- DISPOSICIONES FINALES
 - Primera.- Tasa por acreditación de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral o por vías no formales de formación.
 - Segunda.- Habilitación para el desarrollo y ejecución.
 - Tercera.- Entrada en vigor.

3. Ley 18/2012, de 28 de junio, de Unificación Colegial de Economistas y de Titulares Mercantiles en el País Vasco

- DISPOSICIONES TRANSITORIAS
 - Primera.- Proceso de unificación.
 - Segunda.- Proyecto de unificación

- Tercera.– Sistema de unificación preferente.
 - DISPOSICIÓN FINAL.– Entrada en vigor.
- 4. Ley 17/2012, de 28 de junio, de Creación del Colegio Vasco de Periodistas**
- DISPOSICIONES TRANSITORIAS
 - Primera. (sin titulación)
 - Segunda (sin titulación)
 - Tercera. (sin titulación)
 - DISPOSICIÓN FINAL
- 5. Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco**
- DISPOSICIONES FINALES
 - Primera (sin titulación)
 - Segunda (sin titulación)
- 6. Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales**
- DISPOSICIONES ADICIONALES
 - Primera.– Guía clínica.
 - Segunda.– Unidad de referencia.
 - DISPOSICIONES FINALES
 - Primera.– Desarrollo reglamentario.
 - Segunda.– Entrada en vigor.
- 7. Ley 13/2012, de 28 de junio, de Unibasq-Agencia de Calidad del Sistema Universitario Vasco**
- DISPOSICIÓN ADICIONAL
 - DISPOSICIONES TRANSITORIAS
 - Primera.– Composición de los órganos de la agencia.
 - Segunda. (sin titulación)
- 8. Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi**
- Disposiciones Adicionales
 - Primera.- Potestad Normativa Local.

- Segunda- Procedimientos sancionadores.
- Tercera.- Federaciones y asociaciones.
- Disposiciones Transitorias
 - Primera.- Ejercicio en los ámbitos materiales de competencia propia de los municipios.
 - Segunda.- Continuación de actividades, servicios o prestaciones
- Disposición Derogatoria
- Disposiciones Finales
 - Primera.- Modificaciones de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de «Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos».
 - Segunda.- Puesta en funcionamiento del nuevo sistema.

El anteproyecto objeto de informe se encuadraría en la segunda de las corrientes expresadas. No obstante, a la vista de la diversidad de formas en que aparece redactada la parte final de las disposiciones legislativas (y teniendo en cuenta que la gran mayoría de la iniciativa legislativa se ejerce por este Gobierno, entendemos sería deseable que se actuase con un mismo criterio en todos los casos —ya sea de una u otra manera— de suerte que el destinatario de la ley no encuentre diferencias de forma que pueden inducirle a pensar que las leyes son distintas en función de su redacción o, lo que es peor, que el redactor de los textos actúa al capricho del momento de su redacción sin justificación aparente.

6.-CONCLUSIONES

Este es el informe que emito, y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, respecto del presente anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco.

Vitoria-Gasteiz,

Iñigo Lopez de Uralde Zuazo
Responsable de Asesoría Jurídica
Aholkularitza Juridikoaren arduraduna

Vº Bº

Juan María Zubeldia Arrieta
Director de Servicios
Zerbitzu Zuzendaria