

# 13/15

## *dictamen*

Sobre el Anteproyecto de Ley  
Organización y Funcionamiento en  
el Sector Público Vasco

Bilbao, 25 de septiembre de 2015



CES  
EGAB

Consejo Económico  
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte  
Arazoetarako Batzordea



## I.- INTRODUCCIÓN

---

El día 29 de julio de 2015 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Administración Pública y Justicia, solicitando informe sobre el *“Anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco”*, según lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

La iniciativa legislativa que se nos consulta tiene como objeto 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. A tal efecto, se entiende por sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi al conjunto formado por la Administración general de la Comunidad Autónoma, su Administración institucional y los entes instrumentales integrados en la misma.

Asimismo esta ley tiene por objeto establecer los elementos que configuran el Sector Público Vasco, en el que se integra el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como establecer las normas y principios comunes aplicables a su dimensionamiento y transformación, y a su funcionamiento como servicio público y de relación con la ciudadanía.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de las mismas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. El día 18 de setiembre de 2015 se reúne la Comisión de Desarrollo Económico y a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del 25 de setiembre donde se aprueba por unanimidad.

## II.- CONTENIDO

---

El *“Anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco”* consta de exposición de motivos, 80 artículos divididos en cinco Títulos, una disposición adicional, una derogatoria, una transitoria y tres disposiciones finales.

En la **exposición de motivos** se explica que la presente ley pretende ofrecer un texto de referencia que aporte coherencia sobre el doble ámbito conceptual de la organización y el funcionamiento del entramado público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y su

eventual conexión con el conjunto que conforman los sectores públicos de los distintos ámbitos institucionales que tienen actividad en esta Comunidad Autónoma.

Con ello se busca, primero, reducir las disfunciones y contradicciones que genera la amplia legislación vigente sobre la misma temática. Y, segundo, instar al debate resolutivo en Euskadi sobre la mejora de la percepción de la ciudadanía respecto a la llamada res pública, su revalorización, e iniciando, desde la perspectiva más estrictamente organizativa, la labor de contribuir a crear una nueva cultura administrativa basada en los nuevos paradigmas que requieren los tiempos actuales, relacionados entre otros muchos aspectos con la eficacia y la eficiencia, la organización y la gobernanza, la transparencia y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

El **Título I** determina 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 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 II** regula estrictamente la organización del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, partiendo de la definición de la tipología y clasificación de entidades que permanece prácticamente inalterable desde la regulación ahora derogada de la ley de principios ordenadores de la hacienda general, acompañada de una actualización necesaria de conceptos, como el relacionado con la llamada administración independiente, 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 **Título III** se adentra en el desarrollo más preciso de las figuras jurídicas que personifican a la Administración pública, definiendo los supuestos para una 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 y periodificar en la práctica administrativa.

El **Título IV** disciplina 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 no debe mezclarse ni confundirse con las normas que acompañen la toma de decisiones en otros niveles institucionales. La regulación se cierra 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 **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 trata de una visión clásica que por su carácter estable se pretende aplicar al ámbito de las demás Administraciones vascas cuando se refieren estrictamente los principios de actuación comunes y los derechos y deberes generales de la ciudadanía vasca en sus relaciones con los poderes públicos vascos, todo ello sin perjuicio de que los objetivos y normas concretas que configuren el compromiso político de la definición de la gobernanza vasca a futuro, deban remitirse, porque así se ha propuesto en el propio Parlamento Vasco, a otras regulaciones legislativas próximas a la presente.

El detalle de su **artículo** es el siguiente:

## **TITULO I: DEL SECTOR PÚBLICO DE LA CAE Y DE LA INTEGRACIÓN Y DIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO VASCO**

### Capítulo Primero.- Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto

Artículo 2.- Fines

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

### Capítulo Segundo.- Sector Público Vasco

Artículo 4.- Aplicación, reconocimiento y pertenencia al SPV

Artículo 5.- Principios de actuación

Artículo 6.- Principios aplicables a la creación y transformación del SPV

Artículo 7.- Comisión Interinstitucional para la racionalización y el dimensionamiento del SPV

## **TÍTULO II.- De la organización institucional del SECTOR PÚBLICO de la CAPV**

### Capítulo Primero.- Tipología y clasificación de entidades

Artículo 8.- Administración general e institucional

Artículo 9.- Entidades instrumentales adscritas o vinculadas al SP

Artículo 10.- Administración independiente

## Capítulo Segundo.- Estructura y Organización de la Administración general e institucional

Artículo 11.- Principios de organización y funcionamiento

Artículo 12.- La Administración general

Artículo 13.- Órganos superiores y altos cargos

Artículo 14.- Órganos directivos

Artículo 15.- Departamentos de la Administración general

Artículo 16.- Estructuras Orgánicas y Funcionales

Artículo 17.- Administración de Euskadi en el exterior

Artículo 18.- Órganos colegiados

Artículo 19.- Espacios estables de participación ciudadana y asociativa

Artículo 20.- Órganos administrativos

Artículo 21.- Unidades administrativas

## Capítulo tercero.- Competencia

Artículo 22.- Principios generales

Artículo 23.- Desconcentración

Artículo 24.- Instrucciones, circulares y órdenes de servicio

Artículo 25.- Delegación

Artículo 26.- Delegación de firma

Artículo 27.- Suplencia

Artículo 28.- Avocación

Artículo 29.- Encomienda de gestión intrasubjetiva

Artículo 30.- Centros de gestión unificada

## Capítulo Cuarto.- Colaboración y coordinación interadministrativa

Artículo 31.- Régimen general

Artículo 32.- Cooperación económica, técnica y administrativa

Artículo 33.- Convenios de colaboración

Artículo 34.- Planes de actuación conjunta

Artículo 35.- Delegaciones interadministrativas

Artículo 36.- Delegación intersubjetiva de funciones

Artículo 37.- Encomienda de gestión intersubjetiva

Artículo 38.- Encomienda en otras entidades

### **TITULO III.- De la composición del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi**

#### Capítulo Primero.- Régimen jurídico de las entidades

Artículo 39.- Organismos autónomos

Artículo 40.- Entes públicos de derecho privado

Artículo 41.- Sociedades de Capital

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

Artículo 43.- Consorcios del SP de la CAPV

#### Capítulo Segundo.- Régimen de constitución, transformación y extinción

Artículo 44.- Procedimiento general para la constitución de entidades

Artículo 45.- Constitución, transformación y extinción de entidades de la administración institucional

Artículo 46.- Constitución, transformación y extinción de las sociedades de capital del SP de la CAPV

Artículo 47.- Constitución, transformación y extinción de las fundaciones del SP de la CAPV

Artículo 48.- Constitución, transformación y extinción de consorcios del SP de la CAPV

### **TITULO IV.- De la ordenación y transformación del SECTOR PÚBLICO de la CAPV**

#### Capítulo Primero.- Circunstancias reguladoras y modificativas de la ordenación

Artículo 49.- Régimen jurídico

Artículo 50.- Participación en otras entidades

Artículo 51.- Financiación de entidades no pertenecientes al SP de la CAPV

#### Capítulo Segundo.- Evaluación de las entidades

Artículo 52.- Régimen de evaluación

Artículo 53.- Procedimiento de evaluación

#### Capítulo Tercero.- Reestructuración y extinción de entidades

Artículo 54.- Reestructuración del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi

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

Artículo 56.- Extinción y pérdida de la pertenencia al sector público

Artículo 57.- Sociedades de concentración empresarial

Capítulo Cuarto.- Relaciones con la Administración general

Artículo 58.- Registro de Entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Artículo 59.- Adscripción y directrices

Artículo 60.- Actos y recursos

Artículo 61.- Representación en los órganos de gobierno

Artículo 62.- Régimen de responsabilidad aplicable a los miembros de los consejos de administración de las sociedades mercantiles públicas designados por la Administración de la CAE

Artículo 63.- Adscripción y tutela de las sociedades mercantiles públicas de la CAE

**TITULO V.- Del funcionamiento del Sector Público de la CAPV al servicio de la ciudadanía**

Capítulo Primero.- Disposiciones generales

Artículo 64.- Principios de funcionamiento e interacción con la ciudadanía

Artículo 65.- Derechos y deberes de la ciudadanía

Capítulo Segundo.- Sistemas de gestión y evaluación

Artículo 66.- Implantación de sistemas de gestión pública avanzada

Artículo 67.- Evaluación de la gestión de las unidades organizativas

Capítulo Tercero.- Administración electrónica y atención ciudadana

Artículo 68.- Administración electrónica de la CAE

Artículo 69.- Principios de la Administración electrónica

Artículo 70.- Derechos y deberes en materia de Administración electrónica

Artículo 71.- Desarrollo del modelo de Administración electrónica de la CAE

Artículo 72.- Participación pública por medios electrónicos

Artículo 73.- Simplificación de procedimientos administrativos mediante servicios y canales electrónicos

Artículo 74.- Instrumentos de cooperación para el impulso de la Administración electrónica

Artículo 75.- Accesibilidad mediante terminales y sitios web de entidades privadas y públicas

Artículo 76.- Sistema multicanal de interacción con la ciudadanía

Capítulo Cuarto.- Las lenguas de la Administración Pública Vasca

Artículo 77.- Lenguas de servicio, lenguas de relación y lenguas de trabajo

Artículo 78.- Lengua de las disposiciones y comunicaciones

Artículo 79.- Lengua de los expedientes

Artículo 80.- Lengua de los registros públicos

### III.- CONSIDERACIONES GENERALES

---

#### I. Antecedentes

El día 16 de setiembre de 2014 fue aprobado por el Consejo del Gobierno Vasco, a propuesta del Departamento de Administración Pública y Justicia, el Proyecto de Ley de la Administración Pública Vasca, que previamente había sido dictaminado por este Consejo, en su sesión plenaria del 9 de julio de 2014 (Dictamen 8/2014).

Esta norma tenía como objeto *“regular la organización y el funcionamiento de la Administración pública vasca en todas sus formas de personificación, constituyéndose en un texto de referencia que aporte coherencia sobre el doble ámbito de la organización y el funcionamiento del entramado público de la CAPV”,* así como *“ser una ley de cabecera que organice el conjunto de normas que disciplinan el quehacer de la Administración vasca”.*

El Parlamento Vasco, tras su estudio y debate por parte de los grupos en él representados, acordó el 18 de junio de 2015, que era necesaria una nueva Ley de Administración Pública Vasca, por lo que instó al Ejecutivo a la remisión de dos proyectos de ley:

- uno sobre organización y funcionamiento del sector público vasco (entendido este 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.

Este Consejo ya se había manifestado en idéntico sentido en su Dictamen 8/2014 en cuyas consideraciones generales señalaba que lo adecuado era *“abordar, por una parte, una Ley que regule la Ordenación del Sector Público Vasco en su integridad: es decir, que comprendiera, para cada una de las diversas Administraciones (Autonómica, Local y Foral, Representativa y Consultiva, la UPV-EHU, la Autoridad Vasca de la Competencia y la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi) sus respectivas Administración General, sus Organismos Autónomos, sus Entes Públicos de Derecho Privado, y sus empresas y/o entidades dependientes o vinculadas a las mismas.*

*Y, por otro lado, promulgar una segunda norma con rango de Ley que tenga por objeto regular los fines, objetivos y principios, comunes a todas las Administraciones Públicas Vascas de la CAPV, sin excepción, relativos a la “Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno” (con el contenido de los Títulos III, IV y V del proyecto que se nos ha presentado), en cumplimiento de lo establecido en la D. Final 9ª de la Ley Estatal 19/2013 de 9 de diciembre, de “Transparencia, acceso a la función pública y buen gobierno”.*

## II. Valoración general

Es objeto de este Dictamen el Anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco, que persigue “*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*”, así como “*establecer los elementos que configuran el Sector Público Vasco, en el que se integra el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y las normas y principios comunes aplicables a su dimensionamiento y transformación, y a su funcionamiento como servicio público y de relación con la ciudadanía*”, según dispone su artículo primero.

Se trata, por tanto, de la primera de las leyes en que proponíamos que se dividiese el proyecto anterior y, como tal, **valoramos positivamente la iniciativa**.

Acerca de su contenido, aludimos de nuevo a nuestro Dictamen 8/2014, para recordar que las organizaciones representadas en este Consejo consideran a la Administración Pública como un factor clave en la garantía del bienestar de la ciudadanía, y esencial en el desarrollo de la actividad económica y social, no sólo por la entidad y dimensión que en sí misma representa, sino también, y muy particularmente, por la influencia del sector público en el desenvolvimiento de la actividad económica.

Las normas estructurales del Sector Público datan de hace muchos años; tiempo en el que la realidad socioeconómica de la CAPV ha sufrido cambios profundos a los que necesariamente debe adaptarse y por lo que su reforma es una necesidad muy sentida.

Esa reforma debe tener como finalidad básica la optimización de la gestión, lo que exige que se apliquen rigurosamente principios tantas veces invocados como los de racionalización, claridad, eficacia, eficiencia, simplificación y transparencia, tanto en lo que se refiere a la configuración de la estructura y organización del Sector Público como a su propio funcionamiento, al que debe añadirse la evaluación de las políticas públicas que desarrolla.

El anteproyecto de ley que ahora se nos presenta aborda el objetivo de regular la organización del sector público y lo hace, entre otros, bajo los principios antes mencionados. Coincidimos y compartimos, pues, los principios y criterios generales que inspiran este Anteproyecto, sin perjuicio de las cuestiones que se señalarán más adelante.

Más concretamente, y sin ánimo de exhaustividad, destacamos algunas cuestiones de especial importancia y que ya merecieron **un particular reconocimiento** en el Dictamen de 2014, y que queremos reiterar y concretar atendiendo al nuevo texto propuesto:

- El esfuerzo en el diseño organizativo por establecer distintas cautelas para contener el crecimiento de las estructuras administrativas, sometiéndolas a un proceso de aplanamiento. Y es que consideramos necesaria una racionalización de la Administración, a fin de evitar las duplicidades e ineficiencias, especialmente inaceptables en tiempos de crisis.

En línea con lo que nuestro Dictamen recomendaba, el nuevo texto realiza algunos intentos para evitar solapamientos y duplicidades (el nuevo art. 2.d alude a “*promover mejoras en la coherencia del conjunto de sectores públicos...*”; el capítulo 4º del Título II, dedicado a la colaboración y coordinación interadministrativa; o el nuevo art. 7, que crea la Comisión para la Racionalización y el Dimensionamiento del Sector Público Vasco). No obstante, tal y como

expondremos más adelante, estos intentos resultarán insuficientes si no se extiende el ámbito de aplicación de toda la norma al conjunto de las administraciones.

- Los compromisos con la evaluación de las políticas públicas, elemento crucial para optimizar la gestión pública, hasta ahora pendiente. El Anteproyecto se introduce por primera vez en esa regulación y lo hace de una manera intensa y extensa, abriéndola además a la participación ciudadana y dotándola de máxima publicidad. En este sentido, recordamos al legislador la necesidad de remitir, encajar y coordinar esta norma con el anteproyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público Vasco en trámite, especialmente en lo que a la publicidad activa se refiere.
- Especial mención nos merece el esfuerzo que el proyecto de ley realiza para simplificar los procedimientos administrativos. La complejidad y superabundancia de trámites administrativos siempre se ha revelado como un obstáculo para la actividad económica, por lo que se estiman muy positivas las medidas adoptadas, tales como: el compromiso de reformular los procedimientos; el derecho a no tener que presentar datos o documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento o que ya estén en poder de la administración; la realización de evaluaciones específicas para analizar la carga administrativa en los distintos procedimientos; las evaluaciones específicas sobre conjuntos de normas que afecten a sectores determinados para racionalizar y reducir dichos conjuntos de normas cuando resulten excesivos mediante codificaciones, consolidación de textos legales, derogaciones expresas de leyes obsoletas, etc. y el impulso a la administración electrónica que, de hecho, ha avanzado en su regulación en el nuevo anteproyecto.

No obstante, además de lo concerniente al ámbito de aplicación de la ley, que se expone en epígrafe a parte, también señalamos **otras cuestiones que se calificaron como inconvenientes o mejorables**, y que en el actual Anteproyecto de Ley no se han corregido o no se hecho suficientemente:

- La ausencia de criterios que determinen la elección de la forma jurídica de las nuevas entidades que se creen, acotando la actual discrecionalidad de la Administración (en el Título III). El anteproyecto establece una tipología de entes (art. 39 y siguientes) que, más allá de que no modifica sustancialmente la prevista en el ordenamiento jurídico preexistente, no introduce los criterios u orientaciones que permitan acotar la discrecionalidad en la elección. Y, si bien es cierto que el nuevo anteproyecto establece en el artículo 6 algunos criterios para orientar la creación de nuevas entidades, estos resultan insuficientes o demasiado inconcretos.
- En relación al procedimiento para la constitución de las entidades de la Administración Institucional, valoramos positivamente que la constitución de organismos autónomos y de entes públicos de derecho privado debe realizarse mediante ley (art. 45.1), dado que la mayor o menor rigidez del régimen jurídico

que resulte de aplicación (público o privado), no debe confundirse con el necesario control parlamentario para la creación de estos instrumentos institucionales.

Y, en coherencia con esta posición, proponemos la modificación de los apartados 5 y 6 de este artículo de modo que se garantice que su extinción, en caso de cumplimiento de la finalidad de su creación o por “cualquier otra causa así prevista legalmente”, tenga lugar igualmente por Ley (y no por Decreto), al objeto de que el Parlamento verifique la concurrencia de aquellas condiciones extintivas y de las previsiones contenidas en la Ley de constitución.

- La necesidad de concretar un compromiso, mediante un Plan específico, para revisar y depurar la extensa administración consultiva de la CAPV, que además se va a ver particularmente afectada por los nuevos procesos y dinámicas participativas que se anuncian en la ley.

La constatación de esa proliferación ha sido advertida en numerosas ocasiones desde diferentes instancias. Igualmente, se ha venido insistiendo en la imperiosa necesidad de racionalizar y simplificar el mapa de órganos consultivos. En el art. 18 (Órganos colegiados) se hace un intento en ese sentido, que seguramente contenga la creación de nuevos órganos conforme al objetivo de racionalización y redimensionamiento que tiene esta norma, pero además es imprescindible evaluar y actuar sobre lo ya creado, y hacerlo cuanto antes y de manera planificada.

- En la misma línea, la conveniencia de que se establezca expresamente un plan operativo de racionalización del sector público que, tras la correspondiente evaluación, racionalice su dimensión (que podría incluirse en la norma mediante una Disposición Adicional).

Por otra parte, se detecta, a lo largo de todo el texto, una falta de definición en conceptos y expresiones que resultan esenciales en la aplicación de la Ley, tales como “medios suficientes” (art. 5.3: “*La asistencia y cooperación requerida sólo podrá negarse cuanto la entidad u organismo del que se solicita... no disponga de medios suficientes para ello...*”), “*se promoverá y realizará la coordinación entre órganos...*” (art. 11.2), “*dentro de un plazo razonable*” (art. 65.3), etc. Por todo ello, creemos necesaria la revisión del texto, en aras a una mayor concreción que clarifique el alcance real de sus disposiciones.

### **III. El ámbito de aplicación de la norma**

En nuestro Dictamen de 2014 destacábamos que una de las cuestiones que más preocupa es la configuración de un Sector Público eficaz y eficiente. En los más de treinta años de historia de la CAPV, su sector público se ha ido creando y configurando con ausencia en ocasiones de los criterios necesarios que limitaran los problemas de diseño institucional que hoy detectamos.

El Ejecutivo ha realizado un esfuerzo por acometer esa problemática, con un amplio conjunto de medidas que nos merecen una valoración positiva, pues suponen un avance importante de racionalización, pero a nuestro modo de ver la gravedad del problema exige un mayor impulso en el que, necesariamente, todos los niveles administrativos deberían de intervenir activamente.

Respecto del texto de 2014, el nuevo anteproyecto de ley ha realizado un intento de ampliar su ámbito de aplicación a todas las administraciones públicas de la CAPV (art. 3 y Disp. Adicional), aunque este esfuerzo resulta insuficiente y podría reforzarse: es cierto que los

principios generales de la norma son aplicables al conjunto de la Administración, pero sigue sin acometerse uno de los factores que siempre se ha revelado como más distorsionador: la ordenación de la materia incluyendo también al resto de administraciones públicas implicadas. De no ser así, no será posible racionalizar la Administración Pública Vasca ni acabar con las duplicidades.

La CAPV tiene competencia exclusiva en “Régimen local...” (Art. 10-4 EA), en “Sector público propio del País Vasco...” (Art. 10-24 EA) y en “Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco...” (Art. 10-25 EA). Se trata de materias en las que el Parlamento Vasco puede legislar, mandatando a Municipios y Diputaciones forales una determinada ordenación de su Sector Público, en pos de la reducción de duplicidades que históricamente han ido construyéndose.

Es por ello que insistimos en que lo adecuado sería abordar, hasta donde sea legalmente posible respetando la competencia de autoorganización de las administraciones afectadas, una Ley que regule la ordenación del Sector Público Vasco en su integridad; es decir, que comprenda, para cada una de las tres Administraciones (Autonómica, Foral y Local), sus respectivas Administración General, Organismos Autónomos, Entes Públicos de Derecho Privado y las empresas y/o entidades dependientes de las mismas, así como las Administraciones Representativas y Consultiva.

En suma, entendemos que se está perdiendo una oportunidad para “armonizar”, vía esta ley, el conjunto de administraciones de la CAPV. De convertirse en Ley el actual proyecto sin alterar su ámbito de aplicación, se contribuirá a generar confusión y a incrementar el solapamiento normativo, alejando la oportunidad de superar duplicidades en la gestión de los servicios y de reducir la heterogeneidad administrativa en su prestación a la ciudadanía; así como a la deseable reducción de entidades, cargos directivos, personal eventual, etc.

## IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

---

### **Art. 6. Principios aplicables a la creación y transformación del sector público vasco**

En nuestra opinión, no puede excluirse la información, en el caso de creación o transformación del sector público, a la Mesa de Función Pública, ni al Comité de Empresa en el caso de trabajadores/as laborales, ante un supuesto de cambio de atribución de competencias al nuevo ente.

Por ese motivo, sugerimos la adición en este artículo de un apartado 4 (pasando este a ser el 5º), con el siguiente contenido:

*“4. Cuando se constituya una nueva entidad o se la atribuyan funciones desempeñadas hasta ese momento por otros órganos, con carácter previo, se informará a la Mesa general o Comité de empresa, mediante comparecencia de la persona titular del departamento al que sean adscritas en razón de la materia que constituya la finalidad pública que se le encomiende”.*

### **Art. 7. Comisión interinstitucional para la racionalización y dimensionamiento del sector público vasco**

Se crea una Comisión interinstitucional para la racionalización y dimensionamiento del sector público vasco cuya relevancia puede ser grande, sin especificarse su composición más allá de una propuesta genérica.

A pesar de la habitual remisión a desarrollo reglamentario, consideramos que sería conveniente una definición más precisa de esta Comisión. En concreto, debería precisarse con mayor claridad el objeto, determinarse una composición adecuada y disponerse unas funciones operativas y de compromiso (y no sólo de estudio, como se ha hecho en el anteproyecto).

#### **Art. 10. Administración independiente**

Este artículo regula una figura nacida debido a la complejidad de la sociedad contemporánea, que impulsa la remodelación de la actuación de los poderes públicos y, entre ellos, de las Administraciones Públicas.

Con ello, surgen organizaciones difícilmente encuadrables en la organización administrativa tradicional, como es el caso de las denominadas “administraciones independientes” o, también, “autoridades independientes, siguiendo el modelo de las comisiones reguladoras independientes norteamericanas, que constituyen su origen.

El concepto de Administraciones Independientes está, pues, relacionado con la noción de especialización o competencia profesional, de autoridad técnica en concreto, característica típica de tales entidades administrativas especializadas o sectoriales, y así lo ha significado la jurisprudencia constitucional. No obstante, este artículo sólo hace referencia a motivos excepcionales, y no a la especialización o la competencia profesional, por lo que su texto debería ser revisado, para contemplar tales justificaciones.

Por otra parte, esta regulación se asemeja a las denominadas Agencias, perfectamente configuradas en nuestro ordenamiento jurídico, aspecto que convendría tomar en consideración a la hora de replantearse la regulación de esta figura.

#### **Art. 11. Principios de organización y de funcionamiento**

Consideramos que la responsabilidad por la gestión pública debe ser un principio de actuación de la Administración, por lo que se sugiere completar el apartado 2 de este artículo como se indica:

*2. La actuación se adecúa a los principios de legalidad, objetividad, transparencia, publicidad, eficacia, y eficiencia y responsabilidad. Como garantía de su observancia, se promoverá y realizará la coordinación entre órganos y, en todo caso, con los órganos de los Territorios Históricos y de las Administraciones locales, fomentando la colaboración con ellos.*

#### **Art. 19. Espacios estables de participación ciudadana y asociativa**

Consideramos debe completarse tanto el título de este artículo como su contenido con referencia específica a los “Espacios estables de participación ciudadana y asociativa y de organizaciones en representación de intereses legalmente reconocidos”.

Y es que existen organizaciones llamadas por el ordenamiento jurídico (desde la Constitución a las leyes), por sus especiales características, a desempeñar un papel que trasciende el asociativo, hecho que no queda reflejado en el texto que se nos propone.

### **Título III. De la composición del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Cap. 1º. Régimen jurídico de las entidades (arts. 39-43)**

Consideramos que en los artículos 41, 42 y 43, rubricados respectivamente “Sociedades de capital”, “Fundaciones del Sector Público” y “Consortios del Sector Público”, se debe añadir que de la constitución de estos tres tipos de entidades se informará, mediante comparecencia de la persona titular del departamento al que sean adscritas en razón de la materia que constituya la finalidad pública que se le encomiende, al Parlamento Vasco y a la Mesa General.

La justificación radica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Mediante la participación sindical se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Constitución, que la jurisprudencia ha avalado en diversas ocasiones<sup>1</sup>.

#### **Art. 69. Principios de la Administración Electrónica**

Para una mejor garantía de la confidencialidad en la reutilización de la información y del software público, se sugiere completar el apartado i) de este artículo como se indica:

*“i) Principio de la reutilización de la información y del software público, con el fin de que su puesta a disposición por la Administración Pública propicie que otros/as agentes generen nuevas utilidades, productos o servicios, asegurando la confidencialidad de los datos personales y que los mismos no puedan ser utilizados, salvo consentimiento expreso, para otro fin que no sea la investigación anónima y la evaluación de la calidad de los servicios.”*

#### **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.**

Se dice que *“las disposiciones de esta ley previstas en el Capítulo II del Título I, en los artículos 11, 64, 65, 69, 70 y en el Capítulo IV del Título V 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”*.

Además de reiterar lo manifestado acerca del ámbito de aplicación de la ley, queremos señalar que esta redacción parece dar a entender que se condiciona la aplicación de las disposiciones que se citan al desarrollo reglamentario por parte de los Territorios Históricos y las entidades locales. Consideramos que sería más oportuno redactarlo de manera que queda clara la aplicación directa e inmediata de dichas disposiciones, sin perjuicio del desarrollo reglamentario que posteriormente pueda establecerse por las referidas administraciones.

#### **Disposiciones finales**

Este Consejo considera necesario incorporar a las disposiciones finales del anteproyecto una que remita al necesario desarrollo reglamentario de esta Ley.

1. El artículo 7 CE, asigna a las organizaciones sindicales la “defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”. En este sentido, tanto el carácter como su función ha llevado a considerarlas como asociaciones “de relevancia constitucional” (SSTC 4/1981 y 20/1985), que cumplen una función transcendente de acuerdo con la propia Constitución (SSTC 70/1982, 4/1983 y 20/1985).

## V.- CONCLUSIONES

---

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del “Anteproyecto de Ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco”, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 25 de septiembre de 2015

Vº Bº El Presidente

Francisco José Huidobro Burgos

La Secretaria General

Emilia Málaga Pérez