

8/14

dictamen

Sobre el Anteproyecto de Ley
de la Administración Pública Vasca.

Bilbao, 9 de julio de 2014



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

I.- INTRODUCCIÓN

El día 12 de junio de 2014 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 la Administración Pública Vasca*”, 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 objetivo 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. Pretende ser una ley de cabecera que organice el conjunto de normas que disciplinan el quehacer de la Administración vasca.

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 27 de junio de 2014 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 Consejo de 9 de julio donde se aprueba por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El texto del “*Anteproyecto de Ley de la Administración Pública Vasca*” consta de Exposición de motivos, 128 artículos distribuidos en seis títulos, dos disposiciones adicionales, una derogatoria y una disposición final.

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.

Se trata de disponer de una ley de cabecera que organice el conjunto de normas que disciplinan el quehacer de la Administración vasca. 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 cosa pública, su revalorización, contribuyendo a crear, en definitiva,

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 Preliminar** de esta ley refleja la referencia dual a la organización y al funcionamiento al abordar el objeto de la ley, sus fines más genéricos y la obligada referencia a un concreto ámbito de aplicación, que se circunscribe en este caso a la Comunidad Autónoma de Euskadi como entidad territorial y a todos los entes vinculados o dependientes de alguna manera ahora relevante con aquélla.

Como complemento se fija el contenido subjetivo de la organización institucional. Se responde al estándar tradicional de tipos de entes que más adelante también se justificarán desde la perspectiva de las razones que motivan su existencia y su pluralidad.

En el **Título I, “De la Administración general e institucional de la Comunidad Autónoma Vasca”**, se reproducen elementos estructurales que pueden resultar tópicos para la Administración pública vasca, teniendo en cuenta los esquemas que ya figuran en la Ley de Gobierno. Muchos están aquí por su relevancia operativa y jurídica, lo que hace que deban volver a aparecer en esta ley junto con otros muchos detalles más o menos novedosos.

El **Título II, “De la composición y coherencia del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi”**, responde a la necesidad de reordenar, clarificar y, eventualmente, redimensionar, el conjunto de entes públicos y privados vinculados de forma más o menos intensa a la Administración.

Por un lado, se establecen unos “principios generales de actuación como sujetos integrantes del sector público”, traducción al ámbito de los entes institucionales e instrumentales de los establecidos con carácter general para toda la Administración pública, así como unos “principios aplicables para la creación de nuevas entidades o participación en otras ya existentes” que vienen a concretar su aplicación a este aspecto particular de la estructura, que la experiencia ha mostrado especialmente delicado. Estos principios habrán de servir de guía en el procedimiento de creación, establecido en dos fases, una general y otra específica para cada tipo

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 estas. Este registro, de carácter público y naturaleza informativa, estará según la ley adscrito al departamento de la Administración general competente en materia de Administración pública.

El **Título III, “Del funcionamiento de la Administración Pública Vasca al servicio de la ciudadanía”**, se inicia con los principios generales que han de guiar el funcionamiento de la Administración (concreción y desarrollo, en este caso, de los ya avanzados en el título primero) y los principales derechos y deberes que los ciudadanos y ciudadanas tienen respecto a la Administración.

En cuanto a la planificación y evaluación, se puede decir que la evaluación es necesaria para dar sentido a la transparencia y la participación, y su efectividad y utilidad es subrayada y reforzada por un adecuado desarrollo de esos mismos principios de transparencia y participación. La obligación de evaluar es la clave de bóveda de ese triángulo. Por ello, se incorporan a la Administración toda una serie de nuevos procedimientos evaluativos, basados en los modelos más avanzados de los que disponemos.

En cuanto a la Administración electrónica, 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.

En cuanto al **Título IV, “De la transparencia de la Administración pública vasca”**, sigue el esquema de la legislación básica y desarrolla en el ámbito de la Comunidad Autónoma el contenido esencial de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En el apartado de la publicidad activa, más allá del amplio abanico de informaciones que se prevén exponer proactivamente al público, es de destacar la apertura y reutilización de datos (open data), materia en la que Euskadi es líder, sin perjuicio del camino que aún queda por recorrer hacia los modelos establecidos en los países de referencia en la materia (como Reino Unido o Estados Unidos).

Finalmente, el **Título V**, dedicado a la **participación ciudadana y los procesos participativos**, adopta una perspectiva flexible y adaptable, en el entendido que, habida cuenta de la cantidad, variedad y riqueza de las figuras participativas que existen y pueden crearse en el futuro, es preferible establecer las condiciones y garantías básicas que debe reunir cualquier proceso participativo, antes que establecer un catálogo cerrado (y siempre inacabado) de figuras participativas. De esta manera, no sólo podrán incorporarse nuevos e innovadores cauces de participación, sea presencial o telemática, en función de las capacidades tecnológicas del momento, sin merma de las garantías necesarias. También permitirá un amplio margen a la Administración para elegir, en cada momento, el cauce más adecuado a la importancia, complejidad o dimensión de cada actuación pública.

Destaca la introducción de la figura del derecho a promover iniciativas reglamentarias ciudadanas. Este artículo, siguiendo el esquema y aprovechando las garantías ya previstas en la ley 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa legislativa ciudadana, incorpora esta novedosa figura que permite al Gobierno, sin renunciar a su capacidad última de decisión y dirección de las políticas públicas, incorporar a su acción aquellas demandas ciudadanas que, por su apoyo amplio y su acierto, merezcan tal consideración.

Por último, se incorpora la previsión de una “Plataforma de Gobierno Abierto”, a la que se atribuyen funciones tanto desde la perspectiva de participación como de transparencia.

El articulado de esta norma es el siguiente:

TÍTULO PRELIMINAR.- De la Administración Pública Vasca

Capítulo Primero.- Disposiciones generales

Artículo 1.- Objeto

Artículo 2.- Fines

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

Capítulo Segundo.- Organización institucional

Artículo 4.- Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Artículo 5.- Sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi

TÍTULO I.- De la Administración general e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Capítulo Primero.- Estructura

Artículo 6.- La Administración general

Artículo 7.- Principios de organización y de funcionamiento

Artículo 8.- Altos cargos y órganos directivos

Artículo 9.- Departamentos de la Administración general

Artículo 10.- Decretos de Estructura Orgánica y Funcional

Artículo 11.- Administración de Euskadi en el exterior

Artículo 12.- Órganos colegiados

Artículo 13.- Administración consultiva superior de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Artículo 14.- Espacios estables de participación ciudadana y asociativa

Capítulo Segundo.- Organización

Sección Primera.- Elementos organizativos

Artículo 15.- Órganos administrativos

Artículo 16.- Unidades administrativas

Sección Segunda.- Competencia

Artículo 17.- Principios generales

Artículo 18.- Desconcentración de competencias

Artículo 19.- Instrucciones, circulares y órdenes de servicio

Artículo 20.- Delegación de competencias

Artículo 21.- Delegación de firma

Artículo 22.- Suplencia

Artículo 23.- Avocación

Artículo 24.- Encomienda de gestión intrasubjetiva

Artículo 25.- Centros de gestión unificada

Capítulo Tercero.- Colaboración y coordinación interadministrativa

Artículo 26.- Régimen general

Artículo 27.- Cooperación económica, técnica y administrativa

Artículo 28.- Convenios de colaboración

Artículo 29.- Planes de actuación conjunta

Artículo 30.- Delegaciones interadministrativas

Artículo 31.- Delegación de funciones en entidades instrumentales del Sector Público Vasco o en Corporaciones de derecho público

Artículo 32.- Encomienda de gestión intersubjetiva entre administraciones públicas y entidades públicas

TITULO II.- De la composición y coherencia del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Capítulo Primero.- Clasificación y principios

Artículo 33.- Tipología

Artículo 34.- Principios generales de actuación como sujetos integrantes del sector público

Artículo 35.- Principios aplicables para la creación de nuevas entidades o participación en otras ya existentes

Capítulo Segundo.- Régimen jurídico y constitución

Artículo 36.- Procedimiento general para la constitución de entidades

Artículo 37.- Organismos Autónomos

Artículo 38.- Entes públicos de derecho privado

Artículo 39.- Constitución de entidades pertenecientes a la Administración Institucional

Artículo 40.- Sociedades de capital del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Artículo 41.- Constitución de sociedades de capital del sector público de la Comunidad autónoma de Euskadi

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

Artículo 43.- Constitución de fundaciones

Artículo 44.- Consorcios

Artículo 45.- Constitución de consorcios

Capítulo Tercero.- Circunstancias modificativas de la ordenación del conjunto del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Sección Primera.- Participación y financiación de entidades no integradas en el sector público

Artículo 46.- Participación en otras entidades

Artículo 47.- Participación en entidades que no determine su integración en el sector público

Sección Segunda.- Reestructuración y extinción de entidades

Artículo 48.- Reestructuración del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Artículo 49.- Concentración del patrimonio empresarial

Artículo 50.- Extinción y pérdida de la condición de pertenencia al sector público

Capítulo Cuarto.- Relaciones de la Administración general con las entidades integradas en el sector público

Artículo 51.- Registro de Entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Artículo 52.- Adscripción y directrices

Artículo 53.- Actos y recursos

Artículo 54.- Representación en los órganos de gobierno

Artículo 55.- Administración de las sociedades públicas

TITULO III.- Del funcionamiento de la Administración Pública Vasca al servicio de la ciudadanía

Capítulo Primero.- Disposiciones generales

Artículo 56.- Principios de funcionamiento e interacción con la ciudadanía

Artículo 57.- Derechos y deberes de la ciudadanía en su relación con la Administración Pública Vasca

Capítulo Segundo.- Planificación, gestión y evaluación de políticas públicas

Sección Primera.- Planificación, evaluación previa e información sobre la Acción de Gobierno

Artículo 58.- Plan de Gobierno

Artículo 59.- Evaluación previa de impacto de proyectos de ley, planes estratégicos y actuaciones significativas y otras evaluaciones de intervenciones públicas

Artículo 60.- Definición y procedimiento de evaluación previa de impacto de proyectos de ley, planes estratégicos y actuaciones significativas

Artículo 61.- Seguimiento de la implementación del Plan de Gobierno

Sección Segunda.- Sistemas de gestión pública y su evaluación

Artículo 62.- Implantación de sistemas de gestión pública avanzada de las unidades organizativas

Artículo 63.- Evaluación de la gestión de las unidades organizativas

Sección Tercera.- Evaluación de resultados e impactos acumulados de las políticas públicas

Artículo 64.- Evaluación de resultados e impactos acumulados

Artículo 65.- Simplificación administrativa y reducción de cargas

Artículo 66.- Evaluación de las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Artículo 67.- Procedimiento para la evaluación de las entidades del sector público

Artículo 68.- Evaluación de impactos de conjuntos de normas

Sección Cuarta.- Fomento de la planificación, gestión y evaluación de políticas públicas

Artículo 69.- Cultura de planificación, gestión y evaluación las políticas públicas

Artículo 70.- Integración del conocimiento científico y experto en la evaluación de políticas públicas

Sección Quinta.- Publicidad de la evaluación

Artículo 71.- Publicidad de la evaluación

Artículo 72.- Registro de evaluación de políticas públicas

Capítulo Tercero.- Administración electrónica y atención ciudadana

Artículo 73.- Principios de la Administración electrónica

Artículo 74.- Derechos y deberes en materia de Administración electrónica

Artículo 75.- Simplificación de procedimientos administrativos mediante servicios y canales electrónicos

Artículo 76.- Instrumentos de cooperación para el impulso de la Administración electrónica

Artículo 77.- Accesibilidad mediante terminales y sitios web de entidades privadas y públicas

Artículo 78.- Sistema multicanal de interacción con la ciudadanía

Capítulo Cuarto.- Las lenguas de la Administración Pública Vasca

Artículo 79.- Lenguas de servicio, lenguas de relación y lenguas de trabajo

Artículo 80.- Lengua de las disposiciones y comunicaciones

Artículo 81.- Lengua de los expedientes

Artículo 82.- Lengua de los registros públicos

TÍTULO IV.- De la transparencia de la Administración Pública Vasca

Capítulo Primero.- Transparencia de la Administración Pública

Artículo 83.- Transparencia e información pública

Artículo 84.- Compromisos generales

Artículo 85.- Sujetos obligados a suministrar información

Capítulo Segundo.- Publicidad activa y apertura de datos

Artículo 86.- Principio de publicidad activa

Artículo 87.- Obligaciones en materia de publicidad activa

Artículo 88.- Información institucional y organizativa

Artículo 89.- Información sobre planificación y evaluación

Artículo 90.- Información de relevancia jurídica

Artículo 91.- Información sobre la actividad económica de la Administración

Artículo 92.- Información sobre la actividad pública

Artículo 93.- Información económica, presupuestaria y patrimonial

Artículo 94.- Información de interés general

Artículo 95.- Reutilización y apertura de datos

Capítulo Tercero.- Acceso a la información pública

Artículo 96.- Titulares del derecho de acceso

Artículo 97.- Modalidad de acceso y costes

Artículo 98.- Límites al derecho de acceso a la información pública

Artículo 99.- Excepciones al derecho de acceso

Artículo 100.- Derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales

Artículo 101.- Principio de acceso parcial

Artículo 102.- Alcance temporal de las excepciones

Artículo 103.- Acceso a expedientes

Capítulo Cuarto.- Ejercicio del derecho de acceso a la información pública

Artículo 104.- Solicitud de acceso a la información pública

Artículo 105.- Admisión de la solicitud e incidentes previos a la resolución

Artículo 106.- Plazo para resolver

Artículo 107.- Resolución

Artículo 108.- Régimen de impugnaciones

Artículo 109.- Adecuación de la estructura al derecho de acceso y a las necesidades de información de la ciudadanía

Capítulo Quinto.- Agencia Vasca de Transparencia – Gardena

Artículo 110.- Creación

Artículo 111.- Fines

Artículo 112.- Composición

Artículo 113.- Presidente

Artículo 114.- Funciones

Artículo 115.- Régimen Jurídico

Artículo 116.- Relaciones con el Parlamento

Artículo 117.- Colaboración con la Agencia Vasca de Protección de Datos

TÍTULO V.- De la participación ciudadana y los procesos participativos

Artículo 118.- Finalidad y articulación de la participación

Artículo 119.- Condición de personas interesadas y procesos participativos

Artículo 120.- Grupos representativos de intereses diversos

Artículo 121.- Registro de grupos representativos de intereses

Artículo 122.- Medidas de fomento de la participación

Artículo 123.- Instrumentos de participación

Artículo 124.- Garantías comunes de los diferentes procedimientos e instrumentos participativos

Artículo 125.- Derecho a participar en la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos

Artículo 126.- Derecho a promover iniciativas reglamentarias

Artículo 127.- Derecho a participar en la elaboración de disposiciones de carácter general, la planificación gubernamental y las actuaciones significativas

Artículo 128.- Plataforma de Gobierno Abierto

DISPOSICIONES ADICIONALES

Disposición Adicional Primera.- Aplicación de la regulación de esta ley sobre el derecho de acceso a la información pública en el ámbito de las Entidades Locales, y su respectivo sector público, de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Disposición Adicional Segunda.- Aplicabilidad de la ley en otros ámbitos

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

DISPOSICIÓN FINAL.- Entrada en vigor de la ley

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

I. Reflexiones previas de naturaleza justificativa

Se presenta a nuestra consideración el *Anteproyecto de Ley de la Administración Pública Vasca*, con el que el Gobierno busca, tal y como argumenta en su Exposición de motivos, 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. Pretende ser una ley de cabecera que organice el conjunto de normas que disciplinan el quehacer de la Administración vasca.

Antes de entrar a valorar su contenido concreto, queremos plantear algunas reflexiones sobre las justificaciones que la amparan.

En primer lugar, consideramos que cualquier reforma, tanto en el ámbito público como privado, debe cumplir dos premisas: la realización de un diagnóstico de los problemas detectados y la definición de acciones capaces de resolver los problemas detectados. Por ello, cualquier propuesta normativa debe tener una introducción que cumpla esas premisas. La exposición de motivos del anteproyecto de Ley informa de problemas de una forma genérica, pero no los concreta. Además, anuncia la necesidad de implantar “nuevos paradigmas”, para posteriormente declarar que no es necesario. Lo cual complica la evaluación de la propuesta normativa.

Concretando, busca, en primer lugar, “reducir disfunciones y contradicciones que genera la antigua legislación vigente”, pero no se informa de cuáles son las disfunciones y contradicciones detectadas.

En segundo lugar, busca “instar al debate resolutivo en Euskadi sobre la mejora de la percepción de la ciudadanía respecto a la llamada cosa pública, su revalorización”. Este objetivo resulta oscuro. Se entiende que la Administración Pública busque mejorar la percepción ciudadana sobre la “cosa pública”, pero no lo que se pretende con “instar al debate resolutivo”, sobre el que se desconoce quiénes serán sus protagonistas o qué se va a resolver.

Se dice que los dos objetivos propuestos contribuyen “a crear una nueva cultura administrativa basada en los nuevos paradigmas que requieren los tiempos actuales”. Pero no se explica cuáles son tales paradigmas nuevos.

Del mismo modo, en la explicación del Título I se afirma que “no se puede decir que (el modelo que ha configurado el Gobierno Vasco con sus usos a lo largo de estas últimas décadas) haya permanecido alejado de los paradigmas más modernos de la gobernanza europea”, lo que resulta contradictorio con la afirmación de la necesidad de implantar “nuevos paradigmas”.

II. Valoración general

En primer lugar, queremos señalar 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 se presenta aborda ese doble objetivo de regular tanto la organización como el funcionamiento 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, destacando los relacionados con la necesaria regulación de la Administración Vasca y, en especial, con los de la participación ciudadana y la transparencia como respuestas a las exigencias de calidad democrática por parte de la ciudadanía.

En consecuencia, valoramos positivamente los principios desde los que se aborda el anteproyecto de ley, 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 nos merecen un particular reconocimiento:

- 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.
- La objetivación y concreción de la acción de gobierno a través de herramientas e instrumentos que facilitan su comprensión, seguimiento y evaluación: el Plan de Gobierno y los documentos de seguimiento del calendario legislativo y de los planes estratégicos y actuaciones significativas.
- 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.
- Las obligaciones derivadas del compromiso de transparencia, más allá de lo exigido en la normativa básica, como la regulación de la apertura de datos públicos de forma reutilizable, autentico nicho de negocio ya muy consolidado en otros países que iniciaron esa andadura hace tiempo.
- La concreción de los derechos derivados del derecho de participación, en particular los que se refieren a la posibilidad de intervenir en la definición de programas y políticas públicas, en la evaluación de las políticas y calidad de los servicios públicos y en la elaboración de las disposiciones de carácter general, tanto por parte de la ciudadanía como por los grupos representativos de intereses.
- 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.

III. El ámbito de aplicación de la norma

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 Anteproyecto de Ley hace un meritorio 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.

Bien está el enunciado de principios genéricos de funcionamiento. Bien está el recordatorio de todo el listado de instrumentos jurídicos que posibilitan la coordinación entre administraciones. Y por supuesto bien está que a la Administración General se le impongan serios y diversos controles que resuelvan un diseño ineficiente de la Administración y, en particular, las duplicidades en su funcionamiento.

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.

Cabe reseñar, pues, la pérdida de oportunidad para “armonizar”, vía esta ley, el conjunto de administraciones de la CAPV, a pesar de que se reconoce en la Memoria técnica del proyecto que su ámbito de aplicación podría extenderse al conjunto de administraciones, en base al título competencial previsto en el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco¹.

De convertirse en Ley el actual proyecto sin alterar su ámbito de aplicación, se contribuiría 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.

1. No obstante, en la Disposición adicional segunda, se limita expresamente su aplicación a las Instituciones Comunes de la CAPV, si bien se prevé en el ámbito concreto de la transparencia, a través de la Agencia de Vasca de Transparencia, la participación en su Consejo a las Diputaciones Forales y las Entidades Locales, y su alcance a la totalidad de las administraciones.

Desde nuestra óptica, lo adecuado sería 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”.

De hecho, de la misma manera que es necesario que desde esta ley se establezcan criterios comunes de actuación en la ordenación del sector público para las tres administraciones vascas, también consideramos que sería muy oportuno que se establecieran para los tres niveles institucionales unos principios generales de funcionamiento en relación con otras materias reguladas en la ley como la transparencia, la evaluación o la participación.

Consideramos, en suma, que las regulaciones que se han establecido para la Administración General son adecuadas, y en buena medida extrapolables al conjunto de la Administración de la CAPV, de manera que por meritorios que resulten los principios de esta iniciativa legislativa, ésta no tiene sentido si no es dentro de un marco general de modificación e integración legislativa del conjunto de la Administración Pública de la CAPV.

Y, en cualquier caso, consideramos que la situación de facto aconseja que se adopten medidas con prontitud. En ese sentido interesaría que el propio anteproyecto previera un plan operativo que concretara las previsiones de reestructuración referidas en el art. 48. Urge que todo el sector público, con un calendario predeterminado y unos objetivos específicos, se someta a las evaluaciones que en el propio anteproyecto refiere, y a la vista de las mismas se ordenen las extinciones o fusiones que correspondan.

Juzgamos necesario incorporar en este esfuerzo de racionalización a las demás administraciones públicas (en la manera que proceda), puesto que sólo de un análisis y compromiso compartidos entre las administraciones implicadas se logrará la necesaria racionalización del conjunto del sector público de la CAPV.

IV. La administración consultiva

A lo largo de los más de treinta años de historia de la CAPV se ha ido configurando una vasta administración consultiva integrada por un extenso conglomerado de órganos de participación y consulta de diferente índole.

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, que se cuentan por muchas decenas. En el art. 12 (Órganos colegiados) se hace un intento en ese sentido, pero que consideramos insuficiente. Dada la situación, consideramos que resultaría oportuno articular un Plan específico que evalúe toda la administración consultiva de la CAPV para proceder a su reconfiguración bajo la premisa de su necesaria racionalización y contención a futuro.

Pero el anteproyecto de ley introduce además nuevas y diferentes fórmulas de participación ciudadana que, sin perjuicio de su eventual oportunidad en sí mismas consideradas, suscitan la inevitable preocupación de que aquel panorama ya confuso incremente su complejidad.

Por otro lado, tampoco es desdeñable el efecto que esas nuevas instancias de participación ciudadana pueden provocar en las ya consolidadas, al diluirlas en un compendio heterogéneo en el que no todas las opiniones y aportaciones tienen ni debe dárseles el mismo valor específico. Máxime cuando, por lo que se refiere a los agentes sociales, la participación respecto de los intereses que le son propios no es solo un derecho, sino también una obligación de la que deben responder ante sus representados y la sociedad en general.

Por otra parte, observamos que no se recoge mención alguna a los órganos consultivos CES y CRL, con funciones concretas atribuidas por ley, y que incluso podría darse cierta contradicción (y confusión) en los procesos de audiencia pública y consulta vigentes. Por ello, se propone incorporar los citados órganos consultivos a la norma y clarificar la fase de intervención de los mismos en los procesos participativos y de audiencia.

Y, en este sentido, sería conveniente añadir a esta ley una Disposición Adicional en la que se invoque al deber de los órganos consultivos de informar las iniciativas públicas que en sus correspondientes leyes reguladoras se contemplen.

V. Constitución y control de las entidades del sector público

En primer lugar, queremos señalar que en muchas ocasiones ha resultado polémica la elección de la forma jurídica de las entidades del sector público de nueva creación².

El anteproyecto establece una tipología de entes (art. 33) 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; por más que tanto en el art. 35-4 como en el art. 36-2-c) se diga que las entidades de nueva creación adoptarán la forma jurídica que resulte más adecuada, más idónea, a la actividad y funciones que justifiquen su existencia, conforme a los criterios regulados para cada una de ellas en la propia ley. Lo cierto es que tales criterios no están explicitados en la norma.

Así, el anteproyecto define cada uno de los diferentes tipos de entes (organismo autónomo, ente público de derecho privado, etc.), pero lo hace de una manera adjetiva (indicando fundamentalmente cuál es su régimen jurídico), no sustantiva, lo que supondría identificar, entre otros, las funciones que le son propias a cada tipo de ente. En consecuencia, no aparecen criterios claros que permitirían delimitar la elección en ese catálogo de entes y, en ese sentido, acotar la discrecionalidad en dicha elección. Es más, ni siquiera se muestra una prioridad o preferencia en favor de algún tipo de ente en concreto (excepto la excepcionalidad que se manifiesta para las sociedades públicas).

Por otra parte, y en relación al procedimiento para la constitución de estas entidades, valoramos positivamente que el artículo 39 del anteproyecto disponga que la constitución de organismos autónomos y de entes públicos de derecho privado debe realizarse mediante ley, dado que la mayor o menor rigidez del régimen jurídico que resulte de aplicación (público o privado) en función de la idoneidad para prestar el servicio o la función de que se trate, no debe

2. Recientemente, se ha asistido a una importante controversia política en relación a la forma jurídica adecuada para Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, que afectó de manera muy importante al desarrollo de la actividad del organismo desde su inicio.

confundirse, en nuestra opinión, con el necesario control parlamentario para la creación de ambos tipos de instrumentos institucionales.

Y, en coherencia con esta posición, proponemos la sustitución del apartado 5 de este artículo por otro que garantice que la extinción de las entidades de la Administración Institucional, en caso de supuesto 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.

VI. La evaluación de políticas

En el anteproyecto se prevén diversos momentos de evaluación de las leyes, planes, programas etc., impulsados por la Administración Pública Vasca: en la fase previa de lanzamiento de la iniciativa, durante su ejecución y también en la fase “ex post”.

Ahora bien, su ejercicio se atribuye, en todas ellas, al Departamento u organismo impulsor, cuando sería conveniente que la función de evaluación en la ejecución y posterior que analiza los resultados fuese atribuida a un ente independiente (bien una Agencia, bien un Instituto), pudiendo además extenderse su competencia al conjunto de las administraciones públicas de la CAPV.

Esta entidad podría tener, asimismo, entre sus cometidos, el de promover la cultura y las prácticas de evaluación, desarrollar modelos de gestión pública avanzada, etc. en las administraciones públicas de la CAPV.

VII. La Ley estatal de transparencia

La reciente Ley Estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece, con carácter básico, una serie de obligaciones para partidos políticos, sindicatos y organizaciones patronales (D.F. 8ª, en relación con el art. 3, art. 5-2 y art. 8).

El Anteproyecto de Ley de Administración Pública Vasca recoge solo parcialmente algunas de aquellas obligaciones, aunque en el propio texto se reconoce el sometimiento a la Ley básica y al carácter complementario de la normativa autonómica (art. 88.2, “Información institucional organizativa”), lo que supone que, cuando menos, deben cumplirse las obligaciones establecidas en la norma básica, sin perjuicio de que pueden incorporarse otras desde la norma autonómica.

Consideramos que en aras a la seguridad jurídica y a facilitar la labor de los operadores jurídicos, sería oportuno que se clarificara esta importante cuestión.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Exposición de motivos

En la página 9, párrafo segundo, se hace referencia al contenido del Título III de la norma, “Del funcionamiento de la Administración Pública Vasca al servicio de la ciudadanía”, destacándose,

entre otras cuestiones, que se enumeran (art. 57) los derechos y deberes que los ciudadanos y ciudadanas tienen respecto a la Administración.

A continuación se justifican los derechos que asisten a la ciudadanía, pero echamos de menos una mención, en esta exposición de motivos, a los deberes que en el mismo artículo se enumeran, por ser igualmente de gran importancia.

Art. 12.4. Órganos colegiados

Recomendamos, al hablar de la “Plataforma de Gobierno Abierto”, incluir referencia al artículo 128 de la norma en el que se regula dicha plataforma.

Art. 14. Espacios estables de participación ciudadana y asociativa

Estimamos conveniente que en este artículo se haga referencia a las “organizaciones en representación de intereses legalmente reconocidos”, a fin de que la participación de los agentes sociales y otro tipo de entidades no quede diluida.

Art. 58. Plan de Gobierno

Este artículo establece que con el fin de proyectar en el tiempo la acción del gobierno, socializarla y establecer las bases de su compromiso y responsabilidad ante la ciudadanía, el Gobierno Vasco deberá aprobar un Plan de Gobierno en los primeros ocho meses de cada legislatura, fijando a continuación su contenido mínimo. En nuestra opinión, este plazo debería ser, como máximo, de seis meses.

Por otra parte, recomendamos la eliminación del adjetivo “estratégicos” en el apartado 1.a) de este artículo, donde se debe hacer referencia, de manera genérica, a “los objetivos perseguidos” como uno de los contenidos a incluir en el Plan de Gobierno.

Art. 59. Evaluación previa de impacto de proyectos de ley, planes estratégicos y actuaciones significativas y otras evaluaciones de intervenciones públicas

Recomendamos modificar la redacción del apartado 1 de este artículo como se indica:

“1. Se someterán a evaluación previa de impacto los impactos de todos los proyectos de ley.....”

Art. 73. Principios de la Administración Electrónica

Creemos que debería completarse el apartado h) de este artículo, a fin de la mejor garantía de la confidencialidad de los datos, tal y como se indica:

“h) Principio de la reutilización de la información (datos) y del software público, con el fin de que su puesta a disposición por la Administración Pública propicie que otros u otras 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”

Art. 84. Compromisos generales

Entendemos que debería modificarse el apartado 2 de este artículo, a fin de incluir entre la información institucional la relacionada con los procesos concursenciales, los procesos selectivos de personal y las listas de contratación de personal, por la trascendencia de tales

informaciones en este ámbito, debiéndose articular un sistema que permita su comprobación en tiempo real.

A tal fin se propone la siguiente redacción complementaria del punto 2:

“2. La información institucional, organizativa, de planificación, de evaluación, de relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística, así como la relativa a procedimientos concursionales, procesos selectivos de personal y listas de contratación de personal, que está obligada a publicar de forma periódica y actualizada la Administración Pública Vasca incluye la exigida por la legislación básica aplicable y en su caso por la presente ley”

Art. 120. Grupos representativos de intereses diversos

Estimamos necesaria la modificación de este artículo, en lo que afecta a las entidades colectivas, a fin de dotarles de mayor seguridad jurídica. Para ello, sugerimos la adición, en el apartado a), del siguiente texto:

“a)... que estén constituidas, en funcionamiento y reguladas por la normativa vigente en materia de asociaciones, fundaciones, usuarios/as, y consumidores/as, o cualquier otra permitida por el ordenamiento jurídico

Disposiciones adicionales

Por último, consideramos conveniente añadir a esta norma una disposición que prevea el desarrollo reglamentario de las materias reguladas por ella.

Consideración final de carácter formal

En relación al documento recibido, queremos dejar constancia de la dificultad de comprensión de algunos de sus apartados (sirva de ejemplo el apartado 3 del artículo 70), lo que viene a sumarse a la complejidad de la materia regulada. Por este motivo, creemos que procedería un esfuerzo de simplificación del lenguaje utilizado, en la medida en que los requerimientos jurídicos lo permitan.

V. CONCLUSIONES

Concluimos este Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de la Administración Pública Vasca señalando que observamos un diseño ineficiente del conjunto de las Administraciones Públicas y, en particular, importantes duplicidades en su funcionamiento, por lo que consideramos imprescindible ampliar el ámbito de aplicación de los objetivos de esta norma a todas las administraciones públicas vascas.

Por lo demás, coincidimos y compartimos en gran parte los principios y criterios generales que inspiran el Anteproyecto de Ley y, en especial, los relacionados con la necesaria reordenación, racionalización y reestructuración de la Administración Pública Vasca y su funcionamiento, así como la regulación de la participación ciudadana, la transparencia y la evaluación de políticas públicas, que estimamos debieran trasladarse ineludiblemente al resto de Administraciones Públicas Vascas. Todo ello como respuesta a las exigencias de eficacia, eficiencia y calidad democrática por parte de la ciudadanía.

En Bilbao, a 9 de julio de 2014



Vº Dº El Presidente
Juan María Otaegui Murua



El Secretario General
Francisco José Huidobro Burgos