

12/15

dictamen

Sobre el Anteproyecto de Ley
de transparencia, participación
ciudadana y buen Gobierno del
Sector Público Vasco

Bilbao, 25 septiembre de 2015



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

DICTAMEN 12/15

sobre el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y

Buen Gobierno en el Sector Público Vasco

Bilbao, 25 de setiembre de 2015

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 Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno 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 ampliar y reforzar la transparencia y publicidad de la actividad administrativa, el buen gobierno y las condiciones de ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la evaluación de políticas públicas y la participación ciudadana en el diseño y la toma de decisiones que sean directa o indirectamente de interés público respecto de las instituciones y entidades que conforman el Sector Público Vasco y, en particular, del sector público de la Comunidad Autónoma.

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 Consejo del 25 de setiembre donde se aprueba por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El “*Anteproyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno en el Sector Público Vasco*” consta de exposición de motivos, 82 artículos divididos en cinco Títulos, tres disposiciones adicionales, dos transitorias y tres disposiciones finales.

En la **exposición de motivos** se explica que la presente ley, junto la ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco a la que el presente texto se refiere en varios de sus apartados, plasma como alternativa regulatoria la tesis de intentar incluir todas las necesidades intrínsecamente conexas sobre la materia objeto de consideración –en genérico, el Sector Público Vasco– y así poder ofrecer un marco de referencia que aporte coherencia sobre el doble ámbito conceptual de la organización y el funcionamiento del entramado público, que resulte aplicable, al menos en sus líneas generales, tanto el propio sector público de la Comunidad Autónoma, como al conjunto de las demás administraciones vascas, incluyendo tanto las forales como las locales.

En este sentido, el presente texto en particular busca la mejora de 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 con los diversos aspectos de lo que se ha venido a llamar la buena gobernanza, abordada desde el triángulo conceptual que conforman la evaluación de políticas públicas, la transparencia y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, partiendo de la premisa de que ninguno puede funcionar o sostenerse por sí solo, sin los otros dos.

Así, la evaluación es necesaria para dar sentido a la transparencia, a la que dota de contenidos, y que de otra manera no sería sino un escaparate hueco. La transparencia, a su vez, es una premisa necesaria de la participación, que se vería privada de datos y elementos esenciales para el debate, que por tanto se tornaría irrelevante, de hallarse frente a una administración opaca. Y, finalmente, tanto la transparencia como la participación ciudadana son instrumentos indispensables de una evaluación real del impacto de las políticas públicas, que resultaría incompleta, cuando no falaz, si estuviera huérfana de las más amplias consultas a los destinatarios de las normas y los programas públicos, o si no se acompañase del necesario contraste de información manejada. Todo lo cual debe garantizar que los datos que se manejan son reales, están avalados por el escrutinio público y responden a las auténticas percepciones y preferencias de los ciudadanos a cuya satisfacción se dirige toda política pública.

El **Título I**, "Disposiciones generales", presenta los principios generales que han de guiar el funcionamiento del sector público vasco, trayendo a colación y extendiendo en este ámbito los ya avanzados en la ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco, como concreción y desarrollo, a su vez, del "derecho a una buena administración" que, con el contenido que aquella específica, hace propia la formulación europea de tal derecho en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El **Título II**, "Planificación y evaluación de políticas públicas", parte con una definición del "Plan de Gobierno" que el Gobierno ha de elaborar de conformidad con el Programa de Gobierno definido por el Lehendakari, cuyo objetivo, como reza el artículo correspondiente, no es otro que el de, "con el fin de proyectar en el tiempo la acción de gobierno, socializarla y establecer las bases de su compromiso y responsabilidad ante la ciudadanía".

Es a partir de esta pieza, esencial, que se incorporan al quehacer de la Administración, toda una serie de nuevos procedimientos evaluativos (evaluación previa de impacto, seguimiento de implementación, evaluación de resultados e impactos acumulados, evaluación de impacto de conjuntos de normas...) basados en los modelos más avanzados.

El **Título III**, por su parte, sigue el esquema de la legislación básica y, en ese contexto, viene a desarrollar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi el contenido esencial de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Se subdivide en cuatro capítulos. En el primero, sobre consideraciones generales, donde se especifican los sujetos obligados en materia de transparencia, que son no sólo las Administraciones públicas, sino también sujetos privados y corporaciones de derecho público que, por el ejercicio de funciones públicas o por su intensa interacción con el sector público, están también obligadas a suministrar información.

En el capítulo sobre la publicidad activa, es de destacar la apertura y reutilización de datos (open data), materia en la que, de la mano de los trabajos iniciados en anteriores legislaturas, Euskadi es líder a nivel estatal, sin perjuicio del camino que aún queda por recorrer hacia los modelos establecidos en los países de referencia en la materia, como Reino Unido, los países nórdicos o Estados Unidos.

Le sigue un tercer capítulo, sobre acceso a la información pública, como elemento complementario de la publicidad activa y, en ese sentido, del esquema de transparencia de la ley, al objeto de que los ciudadanos puedan requerir a todas las entidades que conforman el sector público también aquella información que no sea publicada activamente.

Este título, finalmente, se cierra con un capítulo dedicado a un exigente régimen sancionador, que mediante la tipificación de infracciones, tanto de carácter disciplinario como administrativo, tiene el objetivo de asegurar el efectivo cumplimiento de las obligaciones previstas por esta ley, al objeto de que la apelación a la "publicidad radical" por parte de las instituciones públicas no quede en una mera declaración de intenciones.

Completando el triángulo básico de la buena gobernanza al que antes se hacía referencia, el **Título IV**, dedicado a la participación ciudadana y los procesos participativos, adopta una perspectiva flexible y adaptable.

En este sentido, por un lado, establece en un primer capítulo las cuestiones generales y las garantías y derechos comunes a los diferentes procedimientos e instrumentos participativos, 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.

En un segundo capítulo dedicado a los “derechos concretos de participación ciudadana”, establece cauces o instrumentos participativos concretos a los que las anteriores garantías han de resultar de aplicación. En este apartado, por su parte, es necesario también destacar la pionera introducción de la figura del derecho a promover iniciativas reglamentarias ciudadanas, así como el derecho a solicitar la colaboración del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi en las actividades ciudadanas.

Por último, el articulado de la ley termina con un **Título V**, de corte institucional, dedicado a los “organismos e instituciones para la transparencia y el buen gobierno”.

En este título se incluyen así, por un lado, la creación de la Agencia Vasca de Transparencia-Gardena, como organismo especializado que ha de velar por el buen cumplimiento de esta ley en materia de transparencia. En este sentido, la labor de la Agencia, más allá de definirse como el órgano que debe resolver los recursos previstos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.6 y disposición adicional cuarta de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se configura desde una perspectiva amplia, más similar a la que a nivel estatal realiza el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, asesorando a las entidades del sector público vasco en materia de publicidad activa, apertura de datos y acceso a la información pública y proporcionando información a los ciudadanos y ciudadanas acerca de sus derechos en materia de transparencia y acceso a la información, pero añadiendo la peculiaridad de tener que atender en este caso a las especificidades vascas, con sus tres niveles de gobierno, actuando siempre con plena independencia y objetividad, sin estar sujeto en ningún caso a instrucción alguna en el desempeño de aquéllas.

Por otro lado, se crea también el Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía y de grupos representativos de intereses diversos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con una doble misión: promover la participación ciudadana habilitando cauces preferentes y derechos de alerta temprana para los ciudadanos y ciudadanas o grupos interesados y ofrecer a los ciudadanos información directa sobre los grupos de presión o “lobbies” y otros grupos de interés que, a través de los derechos de participación previstos en esta ley, pretendan legítimamente influir en los procesos de decisión del sector público vasco.

Finalmente, el texto incorpora la previsión de una “Plataforma de Gobierno Abierto”, a la que se atribuyen funciones tanto desde la perspectiva de transparencia, haciendo las veces de un Portal de la Transparencia que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos anteriores relativa a su ámbito de actuación, en el sentido del artículo 10 de la citada ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como desde otras, asumiendo también funciones más amplias, como espacio permanente de interacción entre el sector público de la Comunidad Autónoma y la ciudadanía, encaminado a la gestión participada y corresponsable en la acción pública, donde se materializan los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas, dando continuidad a la labor iniciada en anteriores proyectos como ha sido “Irekia”.

Se cierra el texto legal con un **conjunto de disposiciones, adicionales, transitorias y finales**, que vienen a ajustar la aplicabilidad del texto al resto de niveles de gobierno y administraciones que componen la globalidad del sector público vasco, a los efectos de completar el esquema de buen gobierno en todas las instituciones del país, y aseguran una armoniosa incorporación de la norma en el ordenamiento jurídico, incluyendo un calendario para la aplicación de determinadas obligaciones en materia de evaluación y modificaciones legales de otros textos vigentes para acomodarlos a la presente regulación.

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

TITULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto

Artículo 2.- Fines

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

Artículo 4.- Principios de funcionamiento e interacción con la ciudadanía

Artículo 5.- Ámbito de aplicación

TÍTULO II: PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Capítulo Primero.- Planificación, evaluación previa e información sobre la acción del Gobierno

Artículo 6.- Plan de Gobierno

Artículo 7.- Evaluación previa de impacto de proyectos de ley, planes estratégicos y actuaciones significativas y otras evaluaciones de intervenciones públicas

Artículo 8.- 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

Capítulo segundo.- Evaluación de resultados e impactos acumulados de las políticas públicas

Artículo 9.- Evaluación de resultados e impactos acumulados

Artículo 10.- Simplificación administrativa y reducción de cargas

Artículo 11.- Evaluación de impactos de conjuntos de normas

Capítulo tercero.- Fomento de la planificación, gestión y evaluación de políticas públicas y publicidad de estos procesos

Artículo 12.- Cultura de planificación y evaluación las políticas públicas

Artículo 13.- Integración del conocimiento científico y experto en la evaluación de políticas públicas

Artículo 14.- Publicidad de la evaluación

TÍTULO III.- De la transparencia del Sector Público Vasco.

Capítulo Primero.- Transparencia de la Administración Pública

Artículo 15.- Transparencia y calidad de la información pública

Artículo 16.- Compromisos generales

Artículo 17.- Derechos y obligaciones de los ciudadanos en materia de transparencia

Artículo 18.- Sujetos públicos obligados a suministrar información

Artículo 19.- Sujetos privados y corporaciones de derecho público obligados a suministrar información

Artículo 20.- Adecuación de la estructura al derecho de acceso y a las necesidades de información de la ciudadanía

Capítulo Segundo.- Publicidad activa y apertura de datos

Artículo 21.- Publicidad activa

Artículo 22.- Principios rectores de publicidad activa

Artículo 23.- Obligaciones en materia de publicidad activa

Artículo 24.- Información institucional y organizativa

Artículo 25.- Información sobre planificación y evaluación

Artículo 26.- Información de relevancia jurídica

Artículo 27.- Información sobre la actividad administrativa de la Administración

Artículo 28.- Información sobre contratos

Artículo 29.- Información sobre la actividad pública

Artículo 30.- Información económica, presupuestaria y patrimonial

Artículo 31.- Información de interés general

Artículo 32.- Reutilización y apertura de datos

Capítulo Tercero.- Acceso a la información pública

Artículo 33.- Titulares del derecho de acceso y derechos de los solicitantes

Artículo 34.- Acceso a expedientes

Artículo 35.- Obligaciones de las personas que acceden a la información pública

Artículo 36.- Modalidades de acceso

Artículo 37.- Límites al derecho de acceso a la información pública

Artículo 38.- Principio de gratuidad y costes

Artículo 39.- Principio de acceso parcial

Artículo 40.- Alcance temporal y excepciones al derecho de acceso

Artículo 41.- Derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales

Artículo 42.- Solicitud de acceso a la información pública

Artículo 43.- Admisión de la solicitud e incidentes previos a la resolución

Artículo 44.- Plazo para resolver y sentido del silencio

Artículo 45.- Resolución y entrega de la información solicitada

Artículo 46.- Régimen de impugnaciones

Capítulo Cuarto.- Régimen sancionador

Artículo 47.- Régimen sancionador

Artículo 48.- Responsables

Artículo 49.- Infracciones de carácter disciplinario

Artículo 50.- Infracciones de las personas obligadas al suministro de información

Artículo 51.- Sanciones disciplinarias

Artículo 52.- Sanciones a las entidades obligadas a suministrar la información

Artículo 53.- Procedimiento

Artículo 54.- Potestad sancionadora

Artículo 55.- Publicidad de las sanciones

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

Capítulo primero.- Disposiciones generales sobre los procesos participativos

Artículo 56.- Finalidad y articulación de la participación

Artículo 57.- Condición de personas interesadas y procesos participativos

Artículo 58.- Grupos representativos de intereses diversos

Artículo 59.- Medidas de fomento de la participación

Artículo 60.- Instrumentos de participación

Artículo 61.- Garantías y derechos comunes a los diferentes procedimientos e instrumentos participativos

Artículo 62.- Informe de participación y colaboración

Capítulo segundo.- Derechos concretos de participación ciudadana

Artículo 63.- Derecho a participar en la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos

Artículo 64.- Derecho a participar en la elaboración de disposiciones de carácter general, la planificación gubernamental y las actuaciones significativas

Artículo 65.- Derecho a promover iniciativas reglamentarias

Artículo 66.- Derecho a solicitar la colaboración del sector público de la CAE en las actividades ciudadanas

TÍTULO V.- Organismos e instituciones para la transparencia y buen gobierno

Capítulo primero.- Agencia Vasca de Transparencia - Gardena

Artículo 67.- Creación

Artículo 68.- Fines

Artículo 69.- Composición y funcionamiento

Artículo 70.- Régimen Jurídico

Artículo 71.- Consejo Vasco de Transparencia

Artículo 72.- Presidenta o presidente

Artículo 73.- Funciones del Consejo

Artículo 74.- Funciones de la Presidencia

Artículo 75.- Relaciones con el Parlamento y memoria sobre transparencia del sector público

Artículo 76.- Colaboración con la Agencia Vasca de Protección de Datos

Capítulo segundo.- Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía y de grupos representativos de intereses diversos de la CAE

Artículo 77.- Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía y de grupos representativos de intereses diversos de la CAE

Artículo 78.- Inscripción e información aportada al Registro

Artículo 79.- Ventajas de la inscripción

Artículo 80.- Colaboración con otros registros de participación o de grupos representativos de intereses

Capítulo tercero.- Plataforma de Gobierno Abierto de Euskadi

Artículo 81.- Plataforma de Gobierno Abierto

Artículo 82.- Colaboración con otras administraciones

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 Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno en el Sector Público Vasco, que tiene como objeto *“ampliar y reforzar la transparencia y publicidad de la actividad administrativa, el buen gobierno y las condiciones de ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la evaluación de políticas públicas y la participación ciudadana en el diseño y la toma de decisiones que sean directa o indirectamente de interés público respecto de las instituciones y entidades que conforman el Sector Público Vasco y, en particular, del sector público de la Comunidad Autónoma”*, según dispone su artículo primero.

Se trata, por tanto, de la segunda 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 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 participación ciudadana y la transparencia como respuestas a las exigencias de calidad democrática. En consecuencia, **valoramos positivamente 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 ya nos merecieron un particular reconocimiento en el Dictamen de 2014:

- 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.
- 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.

Nos merece una particular valoración que en el nuevo anteproyecto de ley que ahora se nos consulta se haya desarrollado con mayor detalle, respecto de la redacción de 2014, el Título III, relativo a la transparencia del sector público vasco, y fundamentalmente en lo relativo a los derechos y obligaciones de la Administración y la ciudadanía, así como a la publicidad activa.

Sabemos que esta norma obligará a las Administraciones Públicas a un importante trabajo de adaptación de portales de Internet (por ejemplo Irekia), de cara a ampliar la documentación que debe facilitarse a la ciudadanía, pero se trata de un proceso necesario, en aras al buen gobierno.

- 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.

No obstante, además de lo concerniente al ámbito de aplicación de la ley que expondremos en epígrafe aparte, como **aspectos que nos generan dudas o se hallan insuficientemente regulados** destacaremos los siguientes:

- En ocasiones, **la redacción** de esta norma es **excesivamente amplia y compleja**, y debería ser simplificada, sin merma de derechos para la ciudadanía. Asimismo, se requiere un importante desarrollo reglamentario para garantizar su efectividad, que sus disposiciones finales no prevén expresamente.
- En el dictamen de 2014 señalamos que 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 al Departamento u organismo impulsor o, en algún caso, como se verá en la consideración relativa al capítulo 2º del Título I, no se atribuye tal función a nadie.

Sin bien es cierto que el artículo 13 integra el “conocimiento técnico y científico” aplicable en los procesos evaluadores y planificadores de las políticas públicas, consideramos conveniente que la función de evaluación en la ejecución y posterior que analiza los resultados sea 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 (debería tratarse de una entidad de prestigio académico o científico y, en ese sentido, propondremos modificar el art. 13 en las Consideraciones Específicas) 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.

Además, varios artículos prevén que el Parlamento pueda realizar las propuestas que estime pertinentes en los procesos de evaluación: en la evaluación previa de impacto de las normas (art. 6.2), en el análisis de resultados e impactos acumulados (art. 9.4), en el de impactos de conjuntos de normas (art.11.3)... En todos estos supuestos, creemos que debería tenerse en cuenta, asimismo, las propuestas que los órganos consultivos de la CAPV puedan realizar.

- Y, en relación a la **participación ciudadana y la competencia de los órganos consultivos**, en el artículo 56, relativo a la participación ciudadana, se establecen en su apartado tercero diversos derechos, entre ellos, el “*derecho a participar en la definición de la planificación e implementación los programas y políticas públicas a poner en marcha por el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*”

En el artículo 64.2 se indica que “*asimismo, la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi promoverá la participación en la elaboración de la planificación gubernamental y en el diseño de las actuaciones significativas, así como durante la fase de implementación de dichos planes y actuaciones. Con este fin, la Administración abrirá durante el proceso de elaboración y diseño un periodo de consulta previo a su elevación a Consejo de Gobierno para su aprobación. La Administración estudiará las propuestas y comunicará a sus proponentes el acuerdo que adopte en relación a las mismas motivando su decisión.*”

Parece conveniente que se clarifique adecuadamente esta participación. En este sentido, se recuerda que dicha consulta debería situarse, siempre que por su naturaleza y ámbito competencial corresponda a un órgano consultivo (p.e. CES Vasco), previamente a su aprobación por el Consejo de Gobierno.

- El **Plan de Gobierno** (art. 5) debe conjugar transparencia y evaluación con operatividad, concretando plazos para su elaboración (al respecto se formulará una propuesta en las Consideraciones Específicas), y estar abierto a toda la ciudadanía, pero también debe aplicarse con prontitud una vez redactado. Del anteproyecto no se deduce, sin embargo, cómo se va a conjugar su presentación con su información y con la participación ciudadana, ni desde qué momento se va a aplicar.
- Acerca de la **evaluación de la transparencia**, el art. 20.2 establece que “*se atribuirá expresamente la competencia de impulso diseño, seguimiento, evaluación y coordinación en materia de transparencia, derecho de acceso a la información y gobierno abierto, al departamento que tenga asignada la competencia en materia de interacción con la ciudadanía, quien llevará un registro de las solicitudes de acceso a la información y elaborará un Informe anual de transparencia que será remitido en el primer trimestre de cada año siguiente para su conocimiento al Parlamento y que será también publicado, para impulsar la interacción comunicativa con la ciudadanía.*”

Por otra parte, el Presidente de Gardena-Agencia Vasca de Transparencia, deberá realizar una Memoria anual (art .74 g) y la propia Gardena otra Memoria (art. 75) sobre el desarrollo de las actividades de la mencionada Agencia.

Por razones de independencia, economía, reducción de solapamientos y duplicidades etc., puede parecer oportuno que esta Agencia se encargue de la elaboración del citado Informe de Transparencia. Asimismo, al integrar a los órganos consultivos como el CES Vasco entre los entes sujetos a dicha ley, parece conveniente que entre las funciones de esta Agencia se incorpore un informe de seguimiento de las solicitudes de informe preceptivo realizadas por la Administración Vasca, así como de los dictámenes emitidos.

III. El ámbito de aplicación de la norma

En el nuevo anteproyecto de ley que se nos somete a consulta hay un intento en avanzar en su aplicación al conjunto de las administraciones públicas vascas, pero resulta insuficiente, al quedarse exclusivamente en una extensión de sus principios generales.

En nuestra opinión, esta Ley ha de tener por objeto regular los fines, objetivos y principios, comunes a todas las Administraciones Públicas Vascas sin excepción, relativos a la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cumplimiento de lo establecido en la Disp. Final 9ª de la Ley Estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de “*Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*”, que establece un plazo de dos años a partir de su entrada en vigor para que los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales se adapten a las obligaciones que impone al respecto.

Nos parece que si el objetivo de esta norma es el de proyectar sobre la gestión de lo público los principios y normas generales que hagan efectivos los principios de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno, por la propia naturaleza de aquellos, no deben ser fraccionados en políticas parciales para cada uno de los ámbitos que cubren las distintas Administraciones Públicas Vascas, como queda explicitado en las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda del anteproyecto, que “matizan” la aplicación de la norma en las entidades locales y órganos forales respectivamente.

Las limitaciones al ámbito de aplicación de la norma previstas en el art. 3 en relación con las Disposiciones Adicionales mencionadas, resultan excesivas y desvirtúan la finalidad fundamental de establecer un régimen de transparencia lo más homogéneo posible para la pluralidad de administraciones vascas, que no compartimos porque a nuestro juicio, **no hay obstáculo para establecer un régimen común para todas las administraciones públicas vascas, más amplio que el que se ha establecido**. La renuncia al ámbito general más extenso provocará una dispersión normativa y la ralentización en la introducción homogénea de requerimientos tan insoslayables en las actuales circunstancias políticas y sociales, de principios tales como la transparencia y la participación ciudadana.

Entendemos que esa profundización en la extensión del ámbito al resto de las Administraciones Públicas de la CAPV y, en particular, a las Administraciones Forales y Locales, es compatible con el respeto al principio de autoorganización, en la medida en que se materialice con las correspondientes cautelas jurídicas.

Por ese motivo **planteamos que se formalicen los correspondientes ajustes en el art. 3, en las citadas Disposiciones Adicionales y en el resto de la Ley**.

Por otra parte, **no está suficientemente clara la aplicación de la normativa (art. 3.2) a las entidades privadas y particulares**. En el mencionado artículo se señala que “*es también aplicable, en los términos que ella dispone, a las entidades privadas y particulares en su relación con el Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi*”.

Entendemos que su alcance, no sólo por razones de coste, sino también de confidencialidad, debería ceñirse exclusivamente al caso de la publicidad activa y, específicamente, a los contratos públicos (art. 23.7.2), subvenciones (art. 27.2.b) y convenios de colaboración (art. 27.4). En cualquier caso, la responsabilidad de la publicidad debería recaer en la Administración o entidad del sector público que actúe de contraparte.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Exposición de motivos

En primer lugar, consideramos que la finalidad de la ley no debe ser “generar un debate” sobre la mejora de la percepción de la ciudadanía sobre la Administración, sino la propia mejora, por lo que se debería modificar el párrafo segundo de la exposición de motivos como se indica:

“En este sentido, el presente texto en particular busca 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 con los diversos aspectos de lo que se ha venido a llamar la buena gobernanza, abordada desde el triángulo conceptual que conforman la evaluación de políticas públicas, la transparencia y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, partiendo de la premisa de que ninguno puede funcionar o sostenerse por sí solo, sin los otros dos”.

Asimismo, la exposición de motivos refleja el espíritu de la ley, y esta hace referencia a las nuevas tecnologías y su papel en la difusión de la información. Puesto que Internet es su herramienta esencial, consideramos que debe incidirse en ello.

Por tanto, se propone adicionar un párrafo cuarto en la exposición de motivos, con el siguiente texto:

“En la actualidad, el desarrollo de las nuevas tecnologías, principalmente Internet, se ha convertido en una herramienta esencial para la difusión de la información, por lo que la presente ley hace uso de estos medios para el cumplimiento del fin de transparencia que persigue”.

Art. 4. Principios de funcionamiento e interacción con la ciudadanía

En el listado de principios de interacción con la ciudadanía que se enumeran en el apartado 2 de este artículo, se sugieren la siguiente adición –un nuevo apartado o), a continuación del n)-, a fin de completarlos con algunos principios que consideramos de especial trascendencia, diluidos o no contemplados expresamente en el texto:

“2. En ejecución de este principio rector de su funcionamiento, además de los contenidos en la normativa de general aplicación al conjunto de las Administraciones Públicas y de los principios que rigen su funcionamiento interno, en los términos previstos en la ley de Organización y Funcionamiento en el Sector Público Vasco, resultarán de aplicación a las instituciones y entes integradas en dicho sector público, en su interacción con la ciudadanía, los siguientes principios:

...

f) Programación, planificación, control y evaluación de políticas, y servicios, y resultados: desarrollar instrumentos adecuados y suficientes que garanticen la realización ordenada de los procesos de programación, planificación de sus políticas y de control y evaluación de sus resultados y su posterior comunicación a la ciudadanía.

....

n)

o) Simplificación y agilización de los procedimientos, generando una disminución progresiva de trámites mediante el rediseño de procedimientos.

p) ...

Art. 5. Plan de Gobierno

Este artículo establece en su primer apartado 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 cada legislatura.

No se fija, sin embargo, un plazo para tal elaboración, y consideramos que este debería quedar establecido en este artículo en un máximo de seis meses, para regularse, a continuación, su contenido mínimo.

En relación a los contenidos que deberá identificar el plan, se sugiere completar la redacción del apartado 1.e) como sigue:

“e) Los indicadores que permitirán su seguimiento y evaluación, así como, en su caso, las auditorías interna y externa pertinentes”.

En nuestra opinión, la auditoría es un complemento para la evaluación del Plan de Gobierno, pues persigue y permite conocer, si los indicadores son correctos, si se han cumplido los objetivos, lo que es requisito de calidad.

Art. 6. Evaluación previa de impacto de anteproyectos de ley, planes estratégicos y actuaciones significativas y otras evaluaciones de intervenciones públicas

Se recomienda modificar el apartado 2 como sigue:

“2. Además de las evaluaciones preceptivas señaladas en el apartado precedente, el Gobierno Vasco determinará anualmente una relación de intervenciones públicas que, como mínimo, deberán ser evaluadas, en función de ~~la mayor probabilidad, profundidad o extensión~~ la importancia de los posibles impactos, de la mayor incertidumbre sobre sus probables consecuencias o de la mayor relevancia del problema al que hagan frente. A tal fin, el propio Parlamento y los órganos consultivos podrán también realizar las propuestas que estime pertinente.”

El motivo es que conceptos como “probabilidad”, “profundidad” o “extensión” resultan muy vagos, y es conveniente sustituirlos por otros más concretos como el propuesto.

Asimismo, la introducción de la referencia a los órganos consultivos obedece a lo expuestos en las consideraciones generales: que al igual que el Parlamento puede realizar propuestas en relación a la evaluación previa de impacto de la normativa, los órganos consultivos (p.e. CES Vasco) deberían igualmente poder participar conforme a su regulación.

En idéntico sentido, recomendamos modificar los arts. 9.4 (Evaluación de resultados e impactos acumulados) y 11.3 (Evaluación de impactos de conjuntos de normas).

Título I. Cap. 2º. Evaluación de resultados e impactos acumulados de las políticas públicas (arts. 9-11)

Reiterando lo expuesto en las consideraciones generales acerca de la evaluación de resultados, queremos señalar que el art. 9 (Evaluación de resultados e impactos acumulados) dispone que “*el departamento competente para el diseño y ejecución de una política será el competente para llevar a cabo, por sus propios medios o mediante las contrataciones que sean precisas, y para aprobar la evaluación de resultados e impactos acumulados de su área de responsabilidad*”, así como que “*serán objeto de evaluación de resultados e impactos de aquellas intervenciones públicas del Plan de Gobierno para las que se ha determinado una evaluación previa de impacto, una vez que hayan sido completamente ejecutadas o que hayan alcanzado el umbral temporal de las estimaciones de ésta*”.

Asimismo, los arts. 10 y 11 hacen referencia a otras evaluaciones de gran interés que exceden de la competencia de departamentos concretos. Sin embargo, no se atribuye la obligación de llevar a cabo tales evaluaciones a ningún ente, lo deja estas importantes iniciativas en una excesiva indefinición.

Art. 13. Integración del conocimiento científico y experto en la evaluación de políticas públicas

Reiterando lo expuesto en las Consideraciones Generales acerca de la evaluación de las políticas públicas, recomendamos modificar los apartados 1 y 2 de este artículo como se indica a continuación, al objeto de que la citada evaluación sea realizada por entidades de prestigio académico o científico:

“1. En los procesos evaluadores y de planificación de las políticas públicas se incorporarán instituciones de reconocido el conocimiento técnico y científico aplicable para que, sin sustituir la acción de gobierno ni los procesos de decisión política, y mediante el análisis de datos o la realización de proyecciones de líneas de actuación alternativas que satisfagan las necesidades o demandas sociales, se puedan prever sus posibles consecuencias a corto, medio o largo plazo, de forma

que los resultados de la evaluación y los datos en los que se base la planificación contribuyan a facilitar procesos de deliberación y decisión más consistentes, materializando el principio de objetividad y transparencia.

2. Al efecto de lo previsto en el apartado anterior, el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi se valdrá, ~~principalmente~~, de las capacidades técnicas y científicas de su organización y de las instituciones académicas o de investigación existentes en el País Vasco.”

Art. 15. Transparencia y calidad de la información pública

A fin de ganar en seguridad y sistematicidad en la garantía del principio de transparencia, se recomiendan las siguientes modificaciones en el apartado 1 de este artículo:

~~“1. La transparencia como principio de funcionamiento del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi en su relación con la ciudadanía exige que la información puesta a su disposición sea de la más alta calidad, esto es, que sea veraz, clara, concisa y fácilmente comprensible, coherente, oportuna en el tiempo, materialmente relevante, estructurada, concisa, entendible, completa, segura, de fácil acceso, multicanal, comparable, multiformato, interoperable y reutilizable en los términos establecidos legalmente.”~~

La adición propuesta dota de mayor sistematicidad, mientras que las expresiones que se sugiere eliminar (“oportuna en el tiempo”, “materialmente relevante”, etc.) dejan un amplio margen de discrecionalidad a la Administración, que puede representar un detrimento en la información y en el derecho a la misma.

Art. 17. Derechos y obligaciones de los ciudadanos en materia de transparencia

El apartado 1 enumera los derechos que se reconocen a los ciudadanos y ciudadanas, en sus relaciones con los sujetos obligados a suministrar la información a la que se refiere la Ley. Se recomienda añadir un tercer derecho, con el siguiente contenido:

~~“c) A obtener una resolución motivada en plazo en el supuesto de inadmisión a trámite de la solicitud de acceso, de denegación de acceso o cuando se conceda el acceso tanto parcial como a través de una modalidad distinta a la solicitada.”~~

Justificación: Debe garantizarse la resolución motivada en aquellos supuestos en los que por limitación legal no pueda facilitarse dicha información. Se sugiere en la norma, pero consideramos que debe ser un derecho con reconocimiento expreso en este artículo.

Art. 23. Obligaciones en materia de publicidad activa

A fin de incluir entre la información institucional la relacionada con los procesos concursenciales, procesos selectivos de personal y listas de contratación de personal, dada la trascendencia de tales datos en este ámbito, se recomienda completar el apartado 7 de este artículo como se indica:

~~“i) Información sobre procedimientos concursenciales, procesos selectivos de personal y listas de contratación de personal.”~~

Art. 24. Información institucional y organizativa

En primer lugar, consideramos conveniente modificar el apartado 4 como se indica. El motivo es que llama la atención que se indique que se comunicarán las liberaciones sindicales pero no qué órganos representan al personal. Lo mismo con la posibilidad de que se conozca en todo momento qué lugar se ocupa en las listas de personal temporal.

~~“4. Se publicará igualmente la relación actualizada de los puestos de trabajo, plantillas, catálogos de puestos o documento equivalente con indicación de sus funciones y las correspondientes masas retributivas, referidos a todo tipo de~~

personal, los acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y convenios colectivos vigentes y los órganos de representación del personal, así como la oferta de empleo público o aquel otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal de que disponga y los planes para la ordenación de sus recursos humanos que, en su caso, aprueben, con indicación de las convocatorias y tramitación de los procesos de selección de sus empleadas y empleados públicos, incluidos las listas de selección de personal temporal, con el fin de que permitan a cada aspirante conocer el puesto que ocupa en cada momento los relativos a su personal temporal”.

En segundo lugar, recomendamos la siguiente modificación en el apartado 5:

“5. Se publicará relación de las empleadas y empleados públicos que tengan autorizada la compatibilidad para un segundo puesto o actividad en el sector público o reconocida la compatibilidad con el ejercicio de actividades privadas. En esta relación se incluirá, al menos, la denominación y descripción del segundo puesto o actividad pública o de la actividad privada, el horario a realizar y la fecha a partir de la cual se autoriza o reconoce tal compatibilidad y el número de personas liberadas institucionales existentes agrupados según la organización sindical a la que pertenezcan y el cómputo anual de las horas empleadas y los costes asociados que generan estas liberaciones para el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Además, se publicará el número de representantes legales de los trabajadores y trabajadoras elegidos, así como el número de horas otorgadas para el desarrollo de su trabajo de representación, de acuerdo con la legislación vigente; y se hará constar el número de personas a las que representan, el sector en el que se encuadran y la organización sindical a la que pertenecen. Así mismo, se publicará el número de delegados y delegadas sindicales elegidas de acuerdo con la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad sindical, con lo mismos criterios señalados anteriormente.

Igualmente se publicará la valoración económica del ejercicio de dichas funciones legales.”

El CES Vasco comparte la conveniencia de que se transparenten tanto los datos desagregados sobre representación sindical en el ámbito de las Administraciones públicas como la valoración económica que supone el ejercicio de esas funciones. Sin embargo llamamos la atención sobre lo inadecuado de la terminología empleada en el Anteproyecto de Ley y, en consecuencia, planteamos un texto alternativo.

Concretamente, consideramos que los términos “liberados institucionales” y “coste asociado” son inexactos e inapropiados. El primero trata de definir una función de representación sindical que no se ajusta a ninguna figura legalmente prevista, lo que introduce una indefinición o inconcreción en un proyecto de ley como el que nos ocupa que resulta especialmente inconveniente. La función se realiza por personas con dedicación completa al trabajo sindical, pero ello es fruto de la acumulación de horas que pertenecen a otras personas que también ostentan la representación legal de trabajadores/as al servicio de las administraciones públicas.

Igualmente, el término “coste asociado” puede dar lugar a equívocos. La remuneración percibida por aquellos representantes corresponde al tiempo dedicado al ejercicio de los derechos de representación sindical (expresión de un derecho fundamental) y resulta equivalente a su correspondiente salario, sin que en ningún caso se perciba cantidad adicional alguna. Cuestión distinta es que las funciones desempeñadas en la función pública por dichos representantes sindicales tengan que seguir ejerciéndose y, a tal efecto, se cubra la vacante generada, con la repercusión económica que toda la operación conlleva.

Art. 25. Información sobre planificación y evaluación

Aunque se impone un deber genérico de publicación de planes y programas anuales y plurianuales por parte de las entidades que componen el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, no se concreta expresamente cuándo deben publicarse estos.

Por ese motivo, sugerimos completar el apartado 1 de este artículo, fijando en un mes, plazo que consideramos suficiente, el plazo para la publicación inicial, una vez aprobados planes y programas:

“1. Las entidades que componen el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi publicarán sus planes y programas anuales y plurianuales en el plazo máximo de un mes desde su aprobación identificando los objetivos concretos de estos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución y su grado de cumplimiento y resultados, que deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica con indicadores de medida y las valoraciones obtenidas en su evaluación. Esto comprende también la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos de su competencia”.

Art. 26. Información de relevancia jurídica

En el apartado 1, se recomienda incluir entre las informaciones de relevancia jurídica que deben publicarse, las que se indican a continuación:

“1. Las entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en el ámbito de sus respectivas competencias de carácter administrativo, publicarán la siguiente información en la medida que les resulte aplicable:

a) La normativa en vigor aplicable en el ámbito de sus competencias, incluyendo las normas originales y la versión consolidada de las mismas cuando hayan sufrido modificaciones, sin perjuicio de su publicación en los diarios oficiales y en la sede electrónica correspondiente.

...

d) ~~Se publicarán~~ los documentos que deban ser sometidos al trámite de información o exposición y audiencia pública, incluyendo las aportaciones que se realicen durante ese trámite y la respuesta a las mismas, así como las memorias e informes preceptivos que conformen el expediente y, en particular, la evaluación de impacto, la memoria sucinta de todo el procedimiento y la memoria económica, así como toda aquella documentación preceptiva que la legislación sectorial determine. Asimismo, se publicará el Informe de la Oficina de Control Económico del Gobierno.

...”

En primer lugar, consideramos que existe una necesidad de publicación de la legislación consolidada, así como de las alegaciones y respuestas que se deriven de la audiencia (que no exposición) pública.

Asimismo, merece especial relevancia el informe de la OCE, dada la trascendencia de su contenido.

Art. 27. Información sobre la actividad administrativa con incidencia económica

Este artículo se refiere, en su apartado 2, a la obligación de informar sobre las ayudas y subvenciones concedidas, pero en su apartado a) alude exclusivamente a procedimientos subvencionales, lo que parece una contradicción en sí misma, pues solo se publican (apartado a) las subvenciones programadas (no las ayudas) y, en cambio, se publican las personas beneficiarias de ambas modalidades (apartado b).

Por ese motivo, se recomienda completar el apartado 2.a) como se indica:

“2. En particular, con respecto a las ayudas y subvenciones:

a) Anualmente publicarán la relación de normas reguladoras de programas subvencionales, avales y ayudas públicas convocados o concedidos durante el ejercicio presupuestario, así como las que estén en vigor, con indicación de los importes destinados a las mismas, su objetivo y finalidad y las condiciones que deberán reunir las posibles personas o entes beneficiarios.

b)...”

e) En el caso del personal directivo y laboral de alta dirección, se publicarán, además, los objetivos que se les hayan fijado y los resultados obtenidos de acuerdo con el procedimiento por el que deban evaluarse”.

Art. 30. Información económica, presupuestaria y patrimonial

En relación al Inventario general de bienes y derechos de la Comunidad Autónoma de Euskadi que debe publicar la Administración general, consideramos que el texto propuesto en el apartado 3 de este artículo es excesivamente genérico y requiere mayor concreción, por lo que sugerimos completarlo como se indica:

“3. La Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi publicará el Inventario general de bienes y derechos de la Comunidad Autónoma de Euskadi conforme al contenido que determina la normativa correspondiente. Igualmente será público el número de vehículos propiedad del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Este inventario contendrá la relación de los bienes muebles de especial valor artístico, histórico o económico e inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real, indicando, al menos, su ubicación, superficie, características principales, referencia catastral y departamento y uso al que están adscritos, salvo por razones justificadas de protección a las personas”.

Art. 42. Solicitud de acceso a la información pública

Para mayor coherencia y claridad, recomendamos integrar los apartados 1 y 4 de este artículo, resultando como se indica a continuación:

“Artículo 42. Solicitud de acceso a la información pública

1.- La solicitud, que podrá ser realizada por cualquier medio, deberá dirigirse a la entidad que posea la información, siempre permita tener constancia de:

- a) Identidad de la persona solicitante.*
- b) Descripción precisa de la información solicitada.*
- c) En su caso, la forma o formato preferido de acceso a la información.*
- d) Dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicación con la Administración.*

Cuando la solicitud se formule de forma oral, sea por comparecencia ante las unidades responsables o en las oficinas de información o mediante comunicación telefónica, o se formule de otra forma que no permita su acreditación, la misma será recogida en formato electrónico haciendo constar los extremos señalados en este artículo. De la misma se enviará o se dará un justificante al solicitante.

...

4. ~~La solicitud debe tener como mínimo el siguiente contenido:~~

- ~~a) Identidad de la persona solicitante.~~*
- ~~b) Descripción precisa de la información solicitada.~~*
- ~~e) En su caso, la forma o formato preferido de acceso a la información.~~*
- ~~d) Dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicación con la Administración.~~*

5. ~~4...~~

6. ~~5...~~“

Art. 43. Admisión de la solicitud e incidentes previos a la resolución

Creemos conveniente completar el apartado 2 de este artículo como se indica a continuación, ya que en el supuesto de inadmisión de una solicitud se alude a la justificación por el uso abusivo del derecho, pero conviene diferenciar entre este uso y la solicitud repetitiva.

“2. La inadmisión de la solicitud, que deberá ser motivada, se acordará únicamente cuando se refiera a información excluida del derecho de acceso o cuando se considere abusiva, manifiestamente repetitiva o se refiera a comunicaciones internas de carácter auxiliar o de apoyo y que carecen de relevancia o interés público, o cuando resulte materialmente inviable porque se encuentra en curso de elaboración o pendiente de publicación general o porque requiera una reelaboración compleja para su difusión, o cuando la institución no disponga de la misma ni tenga constancia de qué otra entidad puede disponer de ella”.

Art. 46. Régimen de impugnaciones

En relación al régimen de impugnaciones, el apartado 1 de este artículo sólo se refiere la posibilidad de acudir a la vía contencioso administrativa cuando hay una resolución expresa, a pesar de que dicha posibilidad también cabe, por imperativo de la legislación administrativa básica, frente a las denegaciones presuntas por silencio administrativo. Planteamos que se corrija en este sentido.

Es una obviedad, pero puede dar lugar a equívocos, especialmente porque en el apartado segundo de este artículo, en relación a las reclamaciones potestativas, sí se hace referencia a los dos tipos de resoluciones, expresas y presuntas.

Título III, Capítulo 4º. Régimen sancionador (arts. 47-55)

Merece un reconocimiento positivo que, a diferencia del Anteproyecto de Ley de Administración Pública Vasca de 2014, en éste se incluya un régimen sancionador en la materia, pues resulta una garantía básica para el cumplimiento de las obligaciones que se establecen.

En todo caso, planteamos las siguientes consideraciones sobre los artículos que regulan este régimen:

a) En el art. 49 (Infracciones de carácter disciplinario) **resulta equívoca la terminología utilizada**: no se sabe si se entiende por incumplimiento reiterado que se produzcan dos incumplimientos puntuales (resultaría excesivo denominar reiterado a dos), o que haya dos incumplimientos reiterados (cada uno de los cuales incluiría un número de incumplimientos que no determina). Por lo demás, sería conveniente unificar el modo de expresarlo, pues se hace de diferentes maneras: a veces se dice reiterado, otras reiterado e injustificado, otras solo se señala un número.... lo que contribuye a la confusión. Recomendamos la revisión del texto.

b) En aras a la **concreción y certeza** que exige cualquier régimen sancionador, proponemos que las **menciones al principio de veracidad y calidad** que se incluyen en los arts. 49-2-c), 49-3-a), 50-2-b) y 50-3-c) se referencien explícitamente a los contenidos señalados en el art. 15-3-c) y d).

c) En el art. 52.4 (Sanciones a las entidades obligadas a suministrar la información), y a fin de **acotar la discrecionalidad de la Administración** en la elección de las sanciones –ya que los incumplimientos pueden no estar relacionados con ninguna subvención o contrato y no tendría sentido que estos quedaran afectados-, proponemos que se adicione al final el texto que se indica:

“4. Las infracciones graves y muy graves podrán conllevar como sanción accesoria el reintegro total o parcial de la subvención concedida o, en su caso, la resolución del contrato, concierto o vínculo establecido, cuando la infracción esté relacionada con una subvención, contrato o concierto”.

Art. 56. Finalidad y articulación de la participación

El concepto “intereses diversos” al que alude el apartado 1 de este artículo resulta difuso. Recomendamos añadir la referencia a los grupos legalmente reconocidos, a fin de permitir la participación de los agentes sociales y otras entidades, que en otro caso queda diluida. La normativa estatal confiere a los agentes sociales un carácter especial y muy importante en cuanto a su participación social, y creemos que esto no se explicita suficientemente en el texto legal propuesto.

El apartado quedaría como se indica:

“1. El sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi impulsará la participación y colaboración en los asuntos públicos de las personas interesadas, de los grupos representativos de intereses diversos o legalmente reconocidos y de la ciudadanía en general”.

Con la misma justificación, recomendamos completar el título del artículo 58: “Grupos representativos de intereses diversos o legalmente reconocidos”.

Art. 57. Condición de personas interesadas y procesos participativos

Al objeto de incorporar principios más amplios y favorecer la participación de colectivos con dificultades que no se contemplan en la norma, creemos conveniente completar el apartado 1 de este artículo como se indica:

“1. En el ejercicio de los derechos que en materia de participación se recogen en esta Ley, el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi deberá garantizar el cumplimiento ~~del principio~~ de los principios de igualdad, accesibilidad, información, transparencia, pluralidad, tolerancia y corresponsabilidad, asegurando, asimismo, las condiciones de inclusión social y plena de la ciudadanía a través de la promoción de la igualdad de trato entre los ciudadanos y ciudadanas, así como de los diversos colectivos y grupos sociales, permanentes o no, que manifiesten interés, favoreciendo la participación de los sectores sociales en los que se constate una mayor dificultad en orden a su participación en los asuntos públicos”.

Art. 58. Grupos representativos de intereses diversos

Además de reiterar lo manifestado acerca del título de este artículo en la consideración sobre el artículo 56, creemos conveniente eliminar en el apartado b) la alusión a los “grupos de presión”.

La expresión “grupo de presión” tiene connotaciones negativas, denotando a cuando a un grupo de interés no bastándole con incidir en las decisiones políticas mediante actividades, busca el logro de sus intereses, con medios lícitos o no, influyendo en la toma de decisiones de las masas para colocarlas a su favor.

Art. 59. Medidas de fomento de la participación

Se dice en el apartado 1 que “el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi promoverá y llevará a cabo programas de sensibilización y formación tanto para la ciudadanía como para el personal a su servicio, con el fin de fomentar el asociacionismo entre la ciudadanía, la participación ciudadana y las prácticas colaborativas privadas o público-privadas para el desarrollo comunitario...”

Sorprende esta alusión al fomento del asociacionismo entre la ciudadanía, al que no ha habido referencia previa, ni siquiera en la exposición de motivos, en la que tal vez debería explicarse.

Art. 60. Instrumentos de participación

Reiterando la justificación de la consideración relativa al artículo 56, recomendamos completar el apartado 1 de este artículo con una alusión a los grupos legalmente reconocidos:

“1. Los derechos y garantías reconocidos en este título se materializan por medio de diferentes instrumentos participativos, destinados a legitimar, encauzar y estructurar la participación de las personas interesadas, de los grupos representativos de intereses diversos o legalmente reconocidos y de la ciudadanía en general”.

Art. 65. Derecho a promover iniciativas reglamentarias

En el punto 3 de este artículo se alude a “los promotores” de iniciativas reglamentarias, entendiéndose, de acuerdo con lo referido en el punto 1, que podrá ser una sola persona o varias. Sin embargo, en el punto 5 de este mismo artículo se hace referencia a “la Comisión Promotora”, que podría, a nuestro juicio, causar confusión. Por ese motivo, recomendamos la revisión de este artículo.

Art. 71. Consejo Vasco de Transparencia

El apartado 2 regula la composición de este Consejo, y alude a “1) un representante de las organizaciones sindicales y organizaciones empresariales incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley”.

De esa redacción se deduce la existencia de un único representante para organizaciones que representan distintos intereses. Consideramos que esta representación debería otorgarse separadamente.

Pero es que, además, no debe olvidarse que la normativa, tanto estatal como autonómica, garantiza la participación de las organizaciones sindicales más representativas, por lo que este artículo debería adaptarse a tal garantía.

Por otra parte, también debería considerarse la posibilidad de que se incorporen como miembros personas expertas en la materia, pues las designadas en el anteproyecto de ley, que lo están básicamente porque representan intereses diversos, no tienen por qué ser conocedoras ni expertas en una materia tan específica como la transparencia.

Art. 77. Registro para la participación y la colaboración de la ciudadanía y de grupos representativos de intereses diversos de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Reiterando de nuevo la justificación de la consideración relativa al artículo 56, recomendamos completar el título de este artículo y su contenido con la referencia a los “grupos representativos de intereses diversos o legalmente reconocidos”.

Disposiciones finales

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

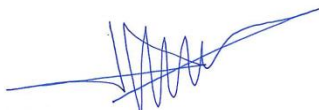
Consideración formal

Consideramos conveniente que la norma incluya un índice de su articulado.

V.- CONCLUSIONES

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

En Bilbao, a 25 de setiembre de 2015



Vº Bº El Presidente
Francisco José Huidobro Burgos



La Secretaria General
Emilia Málaga Pérez