



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO DE POR EL QUE SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DEL DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO.

95/2020 DDLCN – IL

I.- ANTECEDENTES

Se ha solicitado a esta Dirección, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el proyecto de referencia, al que se adjuntan los siguientes documentos:

- Orden de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.
- Orden de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno, de aprobación previa del proyecto de decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.
- Proyecto de decreto de estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, en sus versiones en castellano y euskera.
- Memoria justificativa de la Directora de Servicios.
- Memoria económica de la Directora de Servicios.
- Informe Jurídico de la Responsable del Área de Asesoría Jurídica.
- Informe de Organización de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración.
- Informe 035/2020, de 14 de diciembre de la Dirección de Función Pública.
- Informe 19/2020, de 2 de diciembre, de la comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública.



El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; en el artículo 9 y 11.2 a) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y en el artículo 7.1.i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

II.- ELABORACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de norma que se informa es una disposición de carácter general que versa sobre materia organizativa y que innova el ordenamiento jurídico integrándose en el mismo adoptando la forma de decreto.

De acuerdo con el concepto y la naturaleza en la que se inserta, a esta disposición le resulta de aplicación la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, de acuerdo con lo estipulado en sus artículos 2 y 3.

Se constata, así, la aprobación de la Orden de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, y la Orden de aprobación previa del proyecto.

Siguiendo con el procedimiento de elaboración, el expediente también contiene una memoria justificativa y una memoria económica que, tras analizar la incidencia del incremento de la estructura departamental, concluye que supondrá un mayor coste presupuestario, pero consecuencia del traslado a este Departamento de la Dirección de Gobierno Abierto desde Lehendakaritza.

Asimismo, consta el informe preceptivo previsto en el párrafo tercero del artículo 7 de la Ley 8/2003, que se ha llevado a cabo por la Dirección de Servicios, el informe de organización de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, el informe de la Junta Asesora de Contratación Pública y el informe de la Dirección de Función Pública.

Sin embargo, no figura en el expediente el preceptivo Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas si bien consta que se ha solicitado, por lo que debe incorporarse al expediente antes de su remisión al Consejo de Gobierno para la aprobación del proyecto de Decreto que se informa.

Por lo que se refiere a la completitud del expediente, se observa que el art. 11 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de carácter general, estipula que *“Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen las disposiciones que regulen dicho trámite”*. Por su parte, a tenor de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 11 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, *“Dentro de los respectivos procedimientos en que es preceptivo, el informe de legalidad se ha de requerir una vez obtenido el resto de dictámenes e informes, excepto el informe de la Oficina de Control Económico. Con la solicitud se ha de remitir el expediente completo de la iniciativa que se trate, en el que deberá constar una memoria resumen con el siguiente contenido:*

- a) Texto definitivo de la iniciativa junto con el propio informe jurídico departamental.*
- b) Antecedentes normativos y jurisprudenciales evaluados o tenidos en cuenta.*
- c) Informes que sean preceptivos.*
- d) Consultas que puedan haberse formulado.*
- e) Tabla de vigencia y disposiciones anteriores sobre la misma materia en la que se consignarán las que deban quedar total o parcialmente derogadas.*

Atendiendo a estos requerimientos, en un análisis general del procedimiento seguido se puede afirmar que la fase de instrucción ha sido cumplimentada a falta del informe de normalización lingüística.

Considerando que se dispone de todos los informes requeridos por el procedimiento, el informe de esta Dirección no redundará ni reiterará los aspectos ya tratados por los órganos especializados que los han emitido, salvo que mantenga algún desacuerdo con los mismos.

III.- OBJETO

El proyecto de norma que se informa tiene por objeto, como se desprende de su título, el establecimiento de la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

El Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, ha reordenado la estructura departamental de la Administración de la Comunidad Autónoma y ha realizado una nueva asignación competencial entre los distintos departamentos, contemplándose en su artículo 7 las funciones y áreas de actuación que corresponden al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, así como los órganos, organismos autónomos y sociedades públicas a él adscritos.

IV.- COMPETENCIA

Este proyecto de norma adquiere su fundamento último en la potestad autonómica de autoorganización administrativa, configurada por su carácter instrumental al servicio del entramado competencial sustantivo asumido por las CAE a través de su Estatuto de Autonomía, según se dispone el art. 10.2 EAPV.

Ello supone, en síntesis, que analizamos una propuesta de reglamento organizativo, pues es la facultad organizativa de la Administración la que se activa en este caso.

Siendo éste el presupuesto habilitante de la norma, hemos de tener en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el art. 8.c) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, corresponde al Lehendakari *“dictar Decretos que supongan la creación o extinción de Departamentos, siempre que no supongan aumento del gasto público, así como cualquier modificación en la denominación o en la distribución de competencias entre los mismos”*. Por su parte, el art. 26.2 de la citada Ley expresa que corresponde a las Consejeras y Consejeros *“proponer al Lehendakari para su aprobación la estructura y organización de su respectivo Departamento”*.

Asimismo, la Disposición final primera del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, prevé que *“Los Consejeros y Consejeras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley de Gobierno, procederán, en su caso, a presentar al Lehendakari, para su aprobación, con anterioridad al 31 de diciembre de 2020, los proyectos de reglamentos orgánicos de sus respectivos Departamentos, que se adecuarán a los principios inspiradores y a los objetivos previstos en el Programa del Gobierno para cada una de las áreas de actuación asignadas a los mismos.”*

Hay que tener en cuenta, además, que el propio Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, mantiene en el segundo párrafo de esa Disposición, una previsión dirigida a acotar ese margen de discrecionalidad técnica, al enumerar una serie de criterios organizativos –de austeridad, aplanamiento de estructuras, agrupación de áreas funcionales con amplios contenidos, identificación de áreas funcionales staff no estructurales y máximo aprovechamiento de las tecnologías de la información- que deben ser seguidos al elaborar los reglamentos orgánicos de los Departamentos. Esta cuestión ha sido objeto de análisis en el informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, órgano especializado al respecto, por lo que nos remitimos a su contenido, el cual suscribimos totalmente.

V.- CONTENIDO

I.- Estructura orgánica.

Podemos afirmar que la nueva estructura orgánica se realiza conforme a las áreas de actuación que determina el artículo 7 del Decreto 18/2020.

Asimismo, advertimos que no se observan cambios sustanciales en la estructura organizativa de las áreas funcionales en este Departamento, conservando el mismo entramado de órganos centrales a través de cuatro Viceconsejerías y diez Direcciones ubicadas en ellas, así como una Dirección de Servicios, una Dirección de Gabinete y la Dirección de Autogobierno, de la dependencia directa del Consejero.

No obstante, cumple realizar las siguientes observaciones concretas en materia de estructura:

A.- Dirección de Autogobierno

Según consta en la memoria justificativa la Dirección de Autogobierno no es de nueva creación, sino que responde al cambio de denominación de la Dirección de Desarrollo Estatutario, dependiente en la anterior estructura orgánica de la Viceconsejería de Régimen Jurídico.

De conformidad con el proyecto de decreto, esta Dirección se sitúa bajo la dependencia directa de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno, asignándole competencias específicas de asistencia y asesoramiento a la Consejera en materias propias de dicha dirección, tales como:

- la asistencia a la Consejera en la dirección y coordinación interdepartamental de la política de relación con el Estado y otros Entes Territoriales en materia de autogobierno y desarrollo estatutarios.
- el asesoramiento a la Consejera en la dirección y coordinación, así como la ejecución de la política de articulación de las transferencias de servicios relativas a competencias de la Comunidad autónoma, tanto respecto del Estado como de los Territorios Históricos.

Relacionada con esta Dirección, la Disposición Adicional Tercera –Asistencia letrada a la Dirección de Autogobierno-, establece que *“la Dirección de Autogobierno tiene adscritas orgánicamente sus propias dotaciones de letradas y letrados del Gobierno Vasco, pudiendo asimismo ser asistida por las dotaciones de la Viceconsejería de Régimen Jurídico. En todo caso, deberá garantizarse la pertenencia conjunta con todos e idénticos efectos al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, conforme faculta el artículo 17 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.”*

Con relación a lo dispuesto en esta Disposición Adicional consideramos que es el Informe de Función Pública el que debe pronunciarse, habiéndolo hecho si bien de manera genérica invocando lo dispuesto en los artículos 18 y 13 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.

B.- Asesoría jurídica departamental

El artículo 15 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, hace un llamamiento a lo que dispongan *“las normas que resulten de aplicación, en especial las relativas a la estructura orgánica y funcional de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco”* respecto a la organización del servicio en cada Departamento, al cual compete, en consecuencia, establecer el reparto de las funciones atribuidas a las asesorías jurídicas departamentales en el artículo 4 de la Ley.

A tales efectos, en el artículo 6.1 e) del proyecto de Decreto, se atribuye a la Dirección de Servicios la *“Las funciones de asesoramiento jurídico en las materias propias del Departamento y en los términos establecidos en los artículos 4 y 5 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en cuanto que la Asesoría Jurídica departamental se encuentra adscrita a esta Dirección, sin perjuicio de tener en cuenta que se excluirá su actuación cuando se establezcan en el Departamento otras unidades administrativas que tengan atribuidas tareas específicas de asesoramiento en Derecho en su ámbito respectivo. Asimismo, la Asesoría Jurídica departamental tramitará los procedimientos de revisión de oficio y de declaración de lesividad de los actos y disposiciones dictados por los órganos del Departamento cuya resolución compete a la Consejera o al Consejero”*.

Al respecto hemos de señalar que la genérica remisión al artículo 5 de la Ley 7/2016 no es correcta puesto que sus párrafos 1 y 2 se refieren a funciones del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco; por ello procede concretar dicha remisión a los términos establecidos en el artículo 5.3 de la Ley 7/2016.

Asimismo, dicha Ley ha sido desarrollada por el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, que dedica su artículo 42 a las funciones que corresponden a las asesorías jurídicas departamentales con carácter exclusivo. Este Decreto a las funciones que ya figuran en el artículo 4 de la Ley 7/2016, añade en su artículo 42.3 las funciones de las asesorías jurídicas en relación con la función contenciosa pública:

- a) Supervisar y gestionar los expedientes correspondientes a causas judiciales, preparando entre otras actuaciones, los emplazamientos a terceros interesados y las comunicaciones que les requieran los juzgados y tribunales.
- b) Supervisar y gestionar la ejecución de sentencias que afecten al departamento.
- c) Elaborar propuesta razonada dirigida al Servicio Jurídico Central sobre la procedencia de recursos judiciales.

Asimismo, en virtud de su párrafo 4 las asesorías jurídicas departamentales tienen la función de interlocución con el Servicio Jurídico Central.

Por lo expuesto, consideramos que el artículo 6.1 e) del proyecto debe hacer referencia expresa también al artículo 42 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, para asegurarse la expresa asignación de todas las funciones en él establecidas.

C- Dirección de Gobierno Abierto.

El Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, en su artículo 7 f) atribuye al Departamento de Gobernanza y Autogobierno el área “Modernización y reforma de la Administración, así como de la administración digital y del gobierno electrónico y de la política de Transparencia. Gestión de la plataforma Irekia-Gobierno Abierto.

Ello ha motivado el traslado de la Dirección de Gobierno Abierto desde Lehendakaritza.

El artículo 13 del proyecto, establece las competencias específicas de la Dirección de Gobierno Abierto, que ahora asume las relativas a la gestión de la plataforma Irekia y las relativas a la política de transparencia y participación ciudadana, estas últimas atribuidas hasta ahora a la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, la cual pasa a denominarse “Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales”.

El resto de competencias atribuidas a esta Dirección resultan muy genéricas e incluso algunas vacías de contenido (P.e: Comunicar y sensibilizar a los órganos del Gobierno sobre la necesaria participación social y ciudadana en el diseño e implantación de sus políticas sectoriales; Fomentar cauces de participación de la ciudadanía y de respuesta institucional a sus propuestas)

o descritas con demasiado detalle dificultando su comprensión (Coordinar con carácter transversal los trabajos encaminados al impulso y cumplimiento de la legislación vigente en materia de publicidad activa de la información pública y la potenciación de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su sector público en los índices de transparencia estatales e internacionales), refiriéndose muchas de ellas a la “coordinación” sobre diversos aspectos entre órgano o instituciones, lo cual no aporta ninguna claridad sobre el cometido concreto.

D- Relaciones de puestos de trabajo.

Por lo que se refiere a la materia de personal, las previsiones de la nueva estructura deberán plasmarse en las relaciones de puestos de trabajo por la vía de su creación, readscripción, modificación o supresión, de tal forma que de conformidad con el art. 18 de la Ley de Función Pública *“la aprobación de modificaciones en la estructura orgánica exigirá, simultáneamente, la de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo”*. Es esta una cuestión sobre la que se ha de ocupar el informe preceptivo de la Dirección de Función Pública.

II.- Funciones.

Resolución de las solicitudes del derecho de acceso a la información pública

El artículo 17.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG), dispone que *“El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información o ante la Administración, organismo o entidad a la que se encuentre vinculada si se trata de personas que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, como hemos señalado con anterioridad”*.

Asimismo, con la finalidad de facilitar el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que debe presentarse la solicitud de acceso, así como del órgano competente para la tramitación del procedimiento, el artículo 21 de la LTAIBG establece que las administraciones públicas

incluidas en su ámbito de aplicación han de establecer sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna.

Por su parte, el Consejo de Gobierno, mediante Acuerdo de 13 de enero 2015, por el que se aprueban medidas de funcionamiento en materia de acceso a la información pública, publicidad activa y en relación con el avance en la cultura de la transparencia y el buen Gobierno, establece que la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública *“serán dictadas por los órganos competentes según el Decreto que establezca la estructura orgánica y funcional del Departamento u órgano en quien deleguen”*.

El proyecto de Decreto, en su artículo 6.1 q) otorga a la Dirección de Servicios, la competencia de *“Incoar y tramitar los expedientes sobre las solicitudes de acceso a la información pública obrante en el Departamento que serán resueltos por el Director o la Directora de Servicios, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”*.

Se trata de una función de carácter horizontal para todo el Departamento que, de acuerdo con los criterios de diseño organizativo, se asigna normalmente a las direcciones de servicios, por lo que ninguna tacha ponemos al artículo 6.1 q), si bien recomendamos modificar su redacción simplificándola en aras de favorecer su comprensión, pudiendo redactarse, por ejemplo, de la siguiente manera *“Incoar, tramitar y resolver los expedientes sobre las solicitudes de acceso a la información pública obrante en el Departamento, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”*

III.- Disposiciones

Disposición Final Primera

En relación con el contenido de la Disposición Final Primera, la previsión por la que se faculta a la Consejera del Departamento para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación del Decreto se puede considerar innecesaria. Y ello, en la medida en la que no acota, dirige, orienta o determina el contenido de la norma o normas de desarrollo y, en suma, no añade nada a lo dispuesto en el art. 26.4 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno. Así, en

tanto la facultad de dictar tales disposiciones únicamente constituye la manifestación del ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida al Consejero en virtud de citado precepto, debería suprimirse del texto.

Este es el informe que emito que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho