

**INFORME DE ORGANIZACIÓN**

Documento:	IO-2014-031
Denominación:	Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi

Aprobado:

Fdo.: Javier Bikandi Irazabal

Director de Atención a la Ciudadanía e
Innovación y Mejora de la Administración

Fecha: 31-05-2014

Comunicado:

Sello de la Dirección:

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2014-31

Página: 2/10

Propuesta:

El servicio jurídico del Departamento de Administración Pública y Justicia, responsable de la tramitación del expediente, ha requerido con fecha de entrada 29 de julio de 2014, el informe de organización del anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi.

Esta Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (en adelante DACIMA) tiene entre sus funciones *“el análisis y evaluación de las actuaciones departamentales en materia de estructuración interna, organización, y creación de entes institucionales y de los proyectos de disposiciones de carácter general que las establezcan; así como el asesoramiento y apoyo técnico a los departamentos y entes que la integran en materia de organización y procedimientos”* tal y como se determina en el artículo 18 c del **Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia**, en relación con lo previsto en el art. 6.1f del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre.

Tomando en consideración que la DACIMA ha tramitado de forma paralela a éste el anteproyecto de Ley de Administración Pública Vasca, y puesto que ambos anteproyectos han sido promovidos por el mismo departamento, resulta evidente que ya se hayan incorporado muchos de los criterios y visión general, que, evidentemente, han sido compartidos desde el inicio.

No obstante, y de modo resumido, pueden hacerse constar algunas cuestiones relevantes que desde el punto de vista de estructura interna, organización y creación de entes institucionales, así como en materia de procedimientos, resulten aclarativas de la opción adoptada en el actual texto en tramitación o de otras alternativas que podrían haber resultado así mismo pertinentes o viables.

Valoración:

1. Desde el punto de vista técnico se considera un gran acierto haber introducido desde el inicio, en la motivación y en sus principios, los nuevos conceptos de gobernanza y

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2014-31

Página: 3/10

buen gobierno que han de orientar la acción pública, y que más tarde serán objeto de regulación, como son la transparencia, la participación, la colaboración en los asuntos públicos entre la ciudadanía, los agentes sociales y económicos, y los distintos niveles institucionales, la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios y los sistemas de integridad en el quehacer público, todo ello, en coherencia con la filosofía que ha impregnado también el contenido del anteproyecto de Ley de Administración Pública Vasca.

En este sentido, se valora especialmente la pretensión de dotar a la administración local de una cultura administrativa

- Más abierta, regulando la transparencia en la comunicación de las decisiones, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas
- Más participativa, tratando de implicar de una forma más sistemática a la ciudadanía y la sociedad en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas y servicios públicos
- Más responsable, tratando de clarificar el papel de cada nivel institucional en las políticas y servicios a prestar a la ciudadanía y el nivel de responsabilidad que ha de asumir cada uno
- Más eficaz, buscando el consenso interinstitucional en la definición de las estrategias de acción pública, en la ejecución de las competencias de cada uno y en la valoración de los resultados buscados
- Más coherente y homogénea, tratando de que no se produzcan vacíos o diferencias de prestaciones entre unos entornos locales y otros, y evitando duplicidades

en consonancia con los paradigmas más modernos de la gobernanza europea.

2. Dicho esto, y coincidiendo con la visión de que una norma de calidad exige justificar adecuadamente su necesidad e identificar claramente su finalidad y objetivos, en aplicación del necesario principio de simplicidad se aconsejaría la reducción de la extensión de la exposición de motivos y del preámbulo, ya que la ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible establece en su artículo 4 cómo las normas han de ser sencillas, claras y poco dispersas con el fin de facilitar el conocimiento y la comprensión de su contenido, y las modernas técnicas de producción normativa así lo aconsejan también.

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2014-31

Página: 4/10

3. Se echa en falta la incorporación de un principio más en el artículo 4, que guarde relación con la eficacia y eficiencia de la acción pública local, esto es, “su orientación a la detección, atención y satisfacción de las necesidades ciudadanas mediante instrumentos que garanticen la realización ordenada de los procesos de planificación, gestión y evaluación de sus políticas y servicios, y su mejora continua”, y que más tarde tiene efectivamente su plasmación en el título V cuando se regulan las cartas de servicio y la calidad de los servicios públicos locales.
4. Artículo 11. En aras de la transparencia debería valorarse la posibilidad de dotar al registro de entidades locales del carácter de público y con naturaleza informativa, dejando para un posterior desarrollo reglamentario, entre otras cuestiones, la forma de acceso al mismo y la coordinación con otros registros existentes.
5. Puede darse una cierta incoherencia en el contenido del artículo 23.1 con respecto a lo establecido en el artículo 30 del anteproyecto de Ley de Administración Pública Vasca, al determinarse en aquel que la Comunidad Autónoma podrá delegar el ejercicio de sus competencias propias en los municipios vascos o en otras entidades locales y que la delegación se hará por medio de Decreto, y en éste que podrán delegarse funciones y actividades de su competencia mediante convenio. Tampoco coinciden exactamente, en un anteproyecto y en otro, los contenidos que el convenio o el decreto de delegación deberá contener como mínimo.

También parece incoherente el que en el artículo 24 se mencionen los convenios de colaboración en lugar de los decretos de delegación que se recogen en el artículo 23, no quedando claro si se trata de documentos complementarios o sustitutivos.

6. Dentro del TITULO IV, en el capítulo I de Organización y Funcionamiento, resultaría muy útil introducir un elemento que es fundamental para la implantación en la CAV de la administración electrónica, y es el fomento de las relaciones entre administraciones por medios electrónicos, incluyendo las medidas que favorezcan la interoperabilidad e intercambio de datos. Tal y como establece la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, debería incorporarse algún artículo en el siguiente sentido: “las administraciones locales *adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para*

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2014-31

Página: 5/10

posibilitar la interconexión de sus redes con el fin de crear una red de comunicaciones que interconecte los sistemas de información de las Administraciones Públicas vascas y permita el intercambio de información y servicios entre las mismas”.

7. En el artículo 25.4 se hace referencia a que la representación política en el ámbito municipal tenderá al equilibrio en la presencia porcentual de ambos géneros. Es comúnmente aceptado que .ha de distinguirse el concepto de “sexo” como una característica natural o biológica, del concepto de “género”, una significación cultural que hace referencia a un conjunto de roles. Ello aconsejaría la utilización en este caso del concepto “sexo”, aunque podría resultar más amable la siguiente expresión “... tenderá al equilibrio en la presencia de mujeres y hombres”.

8. Artículo 35. Debería incorporarse en aras de la transparencia que *“al código de conducta municipal se le dará la máxima difusión y publicidad”*, tal y como recoge la reciente aprobada Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora del código de conducta y de los conflictos de intereses de los cargos públicos, por el Parlamento Vasco, en su artículo 11 *“Los principios de actuación y de conducta regulados en los artículos 5, 6, 7 y 8 de esta ley serán recogidos y desarrollados en la elaboración de un código de ética y buen gobierno, al que se le dará la máxima difusión y publicidad y al que se le dotará de un sistema de adhesión así como de un sistema de seguimiento y evaluación”*.

Deberían incorporarse también los principios que les resultarán de aplicación a tenor de lo dispuesto en la disposición adicional primera apartado 2, de esta misma Ley, *“A los miembros de las entidades locales les serán de aplicación los principios de actuación y de conducta establecidos en los artículos 5, 6 (excepto el apartado 6), 7 y 8”*, y que hacen referencia a: principios y valores; principios de conducta individual; principios de calidad institucional y principios de relación con la ciudadanía.”

9. TÍTULO V. CARTAS DE SERVICIO. Capítulo I artículos 41 y 42. Podría considerarse más adecuado transmitir una imagen en términos positivos de la ciudadanía consignando en primer lugar los derechos y a continuación los deberes y las responsabilidades ciudadanas de las personas vecinas de un municipio. De hecho, en las cartas de servicio certificadas por AENOR y otras entidades oficiales de certificación siempre se consignan en primer lugar los derechos.

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2014-31

Página: 6/10

10. En el artículo 45.2 “a) *Promoción de la transparencia y cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que se recogen en el presente Título.*”, debería añadirse “ *y en la normativa básica de aplicación*”, ya que la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno también resulta de aplicación.

11. En el artículo 45.4 “c) *Información Pública: toda información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, elaborada o adquirida por las entidades locales en el ejercicio de sus funciones o que obre en su poder.*”, podría ser más correcto consignar “y que obre en su poder”, ya que podría darse el caso de que ya no obrara en su poder (por expurgo u otras razones) y por lo tanto no estaría obligado a suministrarla, o también que obrara en su poder sin que hubiese sido utilizada para el ejercicio de sus funciones y correspondiera a otra entidad suministrarla. En definitiva la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece que ha de entenderse por información pública “*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*”.

12. Se da una cierta contradicción entre el artículo 30.2 y el artículo 50 a), al recoger en aquel el carácter reservado de las sesiones y en éste la publicidad activa de los órdenes del día y de los acuerdos de los órganos complementarios. Bastaría con señalar más claramente que no son públicas las sesiones pero sí los asuntos a tratar y los acuerdos adoptados de los órganos complementarios.

13. En el artículo 50 b) podrían añadirse la obligación de publicar las direcciones electrónicas de las autoridades y personal directivo con el fin de fomentar la interacción comunicativa con la ciudadanía, tal y como se ha recogido en el anteproyecto de ley de Administración Pública Vasca para su administración.

14. En el artículo 50 “c) *Publicación del Plan de Gobierno, Plan de Mandato o Plan de Actuación Municipal, cuando existiera.*”, debiera añadirse “ *y de su grado de cumplimiento y resultados, que deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se*

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2014-31

Página: 7/10

determine por cada Administración local competente”, tal y como establece con carácter de básico la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el artículo 6.2.

15. El artículo 53. b) establece que *“Los contratos menores se publicarán semestralmente de forma agregada”* y ello es más restrictivo que lo que establece la normativa básica de aplicación, ya que la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su artículo 8 a) establece únicamente *“que los contratos podrán publicarse trimestralmente”*.
16. En el artículo 53 debería figurar como información a publicar también las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios, tal y como establece con carácter de básico la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su artículo 8.1.c).
17. En el artículo 53 también podría figurar como información a publicar la más relevante relativa a las principales obras de infraestructura en curso que la administración municipal esté acometiendo, incluyendo, el objeto de la obra, el contratista responsable, el importe de adjudicación, el plazo de ejecución, la fecha de inicio y finalización, las modificaciones que vayan autorizándose e información de seguimiento que resulte de interés, tal y como se ha recogido en el anteproyecto de Ley de Administración Pública Vasca. Ello está justificado por la especial sensibilidad que esta materia despierta en la opinión pública, vinculado con los casos de corrupción, de despilfarro de los presupuestos públicos y mala gestión en los contratos de obra pública.
18. En el artículo 56.1 se da una contradicción con el 56.2, ya que, en efecto, el uso que pueden realizar los ciudadanos y ciudadanas de los datos públicos abiertos puede ser también de carácter comercial, de hecho mundialmente está reconocido el valor económico del uso de los datos públicos y recientemente se han conocido cifras de negocio elevadas que ello está generando, y por lo tanto no tiene sentido que se establezca que *“Las entidades locales vascas fomentarán la reutilización de la información pública, con el objetivo de que la ciudadanía puedan usar los datos de libre disposición que obren en poder de aquellas con fines lícitos ~~siempre que dicho~~*

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2014-31

Página: 8/10

~~uso constituya una actividad administrativa pública y que se lleve a cabo de acuerdo con la normativa aplicable sobre reutilización de la información del sector público~~, por lo que se propone eliminar lo subrayado.

19. En el artículo 56, en coherencia con lo establecido para la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, podría añadirse alguna información mayor, por ejemplo: *“el acceso a los datos públicos abiertos se realizará mediante su puesta a disposición en un punto común donde se ofrecerá información concreta y actualizada de cada conjunto de datos, y en el que también se informará de los documentos interoperables que obran en poder de cada administración local, así como el código fuente de las aplicaciones informáticas de carácter abierto”*. Esto tiene gran importancia desde el punto de vista de la garantía del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas y del ahorro que puede conllevar compartir el software generado en las administraciones públicas.
20. En el artículo 59.2 se establece que el *Consejo o Autoridad independiente de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Comunidad Autónoma u órgano similar que se prevea en la legislación correspondiente, ejercerá, en relación con las entidades locales, el resto de funciones que le asigne su normativa de creación y, particularmente, todas las derivadas con la Publicidad Activa, el Derecho de Acceso a la Información Pública y el Buen Gobierno*.

Debería eliminarse el término Buen Gobierno, puesto que el anteproyecto de ley de administración pública vasca prevé que este órgano únicamente tendrá competencias en materia de transparencia y derecho de acceso a la información. El término buen gobierno es mucho más amplio, contempla las políticas de integridad y otras cuestiones como la participación ciudadana, la colaboración público-privada, la mejora en la eficacia y eficiente administrativa...

En el caso de la legislación básica, la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuando hace referencia al buen gobierno se está refiriendo al contenido de su capítulo II, a la política de integridad, esto

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2014-31

Página: 9/10

es, a principios de conducta de los cargos públicos, conflictos de intereses y régimen sancionador por incumplimiento.

Pues bien, como ya hemos comentado, el anteproyecto de ley de Administración Pública Vasca no le otorga a la Agencia Vasca de Transparencia-Gardena competencias en materia de Buen Gobierno (políticas de integridad), pero es que la recientemente aprobada Ley 1/2014, de 26 de junio, reguladora del Código de Conducta y de los Conflictos de Intereses de los Cargos Públicos, no prevé tampoco ningún órgano encargado de la observancia de las disposiciones de buen gobierno para las instituciones locales.

Ello querría decir que, tal y como establece el artículo 24.6 de la ley 19/2013, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, la competencia correspondería al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno creado por el Estado, previa suscripción del convenio correspondiente y abono de las cuantías que pudieran corresponderle.

21. Bien en el artículo 78, en un apartado tercero, o bien en el artículo 50, en aras de la transparencia debería figurar *“que se publicará la actividad y acuerdos del Consejo Vasco de políticas públicas locales”*.
22. Bien en el artículo 80, en un apartado séptimo, o bien en el artículo 50, en aras de la transparencia debería figurar *“que se publicará la actividad y acuerdos de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi”*.
23. No parece adecuado el contenido de la disposición transitoria cuarta al especificar que *“si, a la entrada en vigor de la presente Ley, no estuviera constituido el Consejo o Autoridad Independiente de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por parte del departamento competente en función de la materia, con audiencia de la Asociación de Municipios Vascos más representativa, se establecerá mediante resolución u Orden el órgano competente de forma transitoria para el ejercicio de las funciones establecidas en el presente artículo y su composición”*. Ello es debido a que la disposición adicional cuarta de la ley 19/2013 establece que de no disponer por parte de las CCAA de un órgano independiente constituido para ello, deberá celebrarse un convenio con la Administración General del Estado para sufragar los

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2014-31

Página: 10/10

gastos derivados de atribuir dicha competencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Conclusiones:

De acuerdo con las funciones asignadas a través del artículo 18 c del **Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia** éstas son las observaciones que, desde el punto de vista del diseño organizativo y procedimientos, formulamos al anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi.

Vitoria-Gasteiz, julio de 2014

FDO.: JAVIER BIKANDI IRAZABAL
DIRECCIÓN DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA E INNOVACIÓN Y MEJORA DE LA
ADMINISTRACIÓN