



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DEL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO E INFRAESTRUCTURAS

42/2017 IL

I ANTECEDENTES

Con fecha 8 de marzo de 2017, 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 1 de marzo de 2017, de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras.
- Orden de 7 de marzo de 2017, de la Consejera de Desarrollo Económico e Infraestructuras, por la que se aprueba el proyecto de decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, a la que se anexa el proyecto de decreto, en su versión en castellano.
- Memoria explicativa y económica, de 8 de marzo de 2017.
- Informe jurídico, de 8 de marzo de 2017.
- Informe 15/2017, de 10 de marzo, de la Junta Asesora de Contratación Pública, aportado al expediente el 13 de marzo.
- Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, de 15 de marzo de 2017.

- Proyecto de decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras (versión en euskera de 20 de marzo de 2017).
- Alegaciones del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, de 20 de marzo de 2017.
- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de 20 de marzo de 2017.
- Informe de la Dirección de Función Pública, de 22 de marzo de 2017.

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 6.1.h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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; y del artículo 13.1 c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia.

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 Desarrollo Económico e Infraestructuras, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, y la Orden de aprobación previa del proyecto.

En este punto debe advertirse que la Orden de aprobación sólo adjunta el texto del proyecto en castellano y que la incorporación al expediente de la versión en euskera se efectúa en fecha posterior a la firma de dicha Orden.

Este hecho podría arrojar dudas sobre si lo que se aprueba es, únicamente, la versión en castellano del texto o si, efectivamente, es la versión íntegra bilingüe la que ha sido objeto de aprobación previa para su tramitación, de conformidad con el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013 y la interpretación que el mismo confiere al artículo 7 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

El informe de la Dirección de Normalización Lingüística también constata esta diferencia de fechas y tras su análisis concluye que “Ildo beretik, izapidetzearen baitan jasotako txostenek testuaren zati biak hartu beharko dituzte kontuan eta, urratsez urrats, egokitzapenak bietan egin beharko dira Tramitazioaren baitan egiten diren moldaketak testuaren zati bakarrean burutzea (usadioak ikusita, gaztelaniazkoan oro har) eta amaieran horren itzulpena egitea lege urraketa litzateke; horrelakoetan, prozeduran erabilitako hasierako testuaren erdia alboratuz (euskarazko zatia, adibidez), izapidetzearen ibilbidea jarraitu ez duen testu berri bat onartzen delako”. Al tiempo que recuerda lo dispuesto en el Plan General de Normalización del Uso del Euskera en el Gobierno Vasco para el V periodo de planificación (2013-2017), respecto a los criterios sobre el uso de las lenguas oficiales y la traducción (redacción bilingüe y corrección).

En definitiva, el hecho de que algunos informes preceptivos se hayan solicitado antes de la incorporación al expediente de la versión en euskera permite concluir que no se ha dado formal cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 8/2003, de conformidad con la interpretación dada por dicho Acuerdo de Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013.

Siguiendo con el procedimiento de elaboración, el expediente también contiene una memoria explicativa y económica que expone, como única novedad reseñable en cuanto a estructura, la adscripción de parte de las funciones de la Dirección de Infraestructuras de Transporte a la Dirección de Puertos y Asuntos Marítimos, que es de nueva creación.

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 del Departamento, y un informe del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda que no ha formulado observaciones de legalidad.

Obra también el informe de la Junta Asesora de Contratación, que realiza algunas observaciones que compartimos plenamente, y el informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, que ha tenido en cuenta el “Documento

de Orientaciones para la elaboración de los Decretos de estructura orgánica y funcional (2013)”, enmarcado dentro del Plan de Innovación Pública 2011-2013.

Este último informe manifiesta que la nueva Dirección de Puertos y Asuntos Marítimos implica un incremento de 5,55% de las unidades orgánicas respecto a la anterior legislatura, y que este incremento va en contra del criterio organizativo de austeridad determinado en la Disposición Final Primera del Decreto 24/2016 de modificación de los Departamentos. El informe también realiza alguna sugerencia sobre los numerosos órganos colegiados del Departamento y sobre algunas funciones de ciertos órganos del Departamento.

Finalmente, consta el informe preceptivo de la Dirección de Función Pública, previsto en el Art. 16 a) 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, que también formula algunas observaciones.

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 Desarrollo Económico e Infraestructuras.

Tal y como señala la Disposición adicional segunda del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre:

“El Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, a que se refiere el artículo 7 del presente Decreto, estará integrado por todos los órganos y unidades del extinto Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, excepción hecha de los referentes a la Viceconsejería de Comercio y Turismo.

Se incorporan al Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras los órganos y unidades de la Viceconsejería de Transportes del extinto Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial”.

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 los Consejeros *“proponer al Lehendakari para su aprobación la estructura y organización de su respectivo Departamento”*.

Asimismo, la Disposición final primera del Decreto 24/2016, de 8 de mayo, 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 marzo de 2017 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 24/2016, de 26 de noviembre, 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 que deben ser seguidos al elaborar los reglamentos orgánicos de los Departamentos. Como ya hemos anticipado, 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.

V. CONTENIDO

I.- Estructura orgánica.

Considerando el área funcional atribuida al Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras por el artículo 7 del Decreto 24/2016, procede examinar la estructura vigente y las modificaciones orgánicas a introducir, así como las precisiones funcionales y técnicas de articulación y coordinación para tal fin.

En este sentido, podemos decir que la nueva estructura orgánica se realiza conforme al ámbito competencial que determina el artículo 7 del Decreto 24/2016, de 6 de noviembre y que los órganos centrales y periféricos se acomodan a las previsiones de la Disposición adicional segunda del Decreto 24/2016.

En este análisis también advertimos que el cambio más sustancial se efectúa en la Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes, ya que se adscriben parte de las funciones de la Dirección de Infraestructuras de Transporte a la Dirección de Puertos y Asuntos Marítimos, que es de nueva creación. En este sentido, cabe también destacar que se suprimen los Servicios Territoriales de Puertos y sus funciones se integran en la nueva Dirección de Puertos y Asuntos Marítimos.

Según se indica en la memoria explicativa y económica, la unión de las funciones del área de infraestructuras del transporte y puertos se debió a una situación coyuntural y actualmente no existen motivos que justifiquen la permanencia de ambas en una única dirección. Así, la memoria argumenta por qué el área de puertos tiene especificidad suficiente para que sea objeto de un órgano administrativo específico.

Con independencia de la valoración que efectúe el órgano decisorio sobre esta justificación, debemos tener en cuenta que el informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración pone de manifiesto que la nueva Dirección de Puertos y Asuntos Marítimos implica un incremento de 5,55% de las unidades

orgánicas respecto a la anterior legislatura, y que este incremento va en contra del criterio organizativo determinado en la Disposición final primera del Decreto 24/2016.

Por ello, entendemos que sería conveniente y clarificador que la modificación o flexibilización de los criterios y mandatos del Decreto 24/2016, que se fuera a llevar a efecto, se reflejara de forma directa y expresa en el proyecto. Y ello a los efectos de preservar la seguridad jurídica y la función ordenadora que está llamada a ejercer el Decreto 24/2016, así como para clarificar el panorama a los Decretos que han de ser propuestos por el resto de Departamentos.

Cumple también señalar que en el proyecto no se menciona la Fundación Burdinbidearen Euskal Museoaren Fundazioa/Fundación Museo Vasco del Ferrocarril, que se encontraba adscrita al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial (art. 3 c) del Decreto 196/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial.

Por último, realizaremos las siguientes observaciones concretas en materia de estructura:

A.- Dirección de servicios

En cuanto a la creación de la Dirección de servicios, la nueva estructura tiene en cuenta la Disposición adicional décimo primera, apartado segundo y cuarto, que establecen:

“2.-Las unidades y medios materiales y personales de la Dirección de Servicios del extinto Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad se integrarán en las respectivas Direcciones de Servicios del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras y del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, a que se refieren los artículos 7 y 13 del presente Decreto, de conformidad a las funciones que desarrollen y a las que pudieran estar adscritos.”

4.- *Las unidades y medios materiales y personales de la Dirección de Servicios del extinto Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial se integrarán en las respectivas Direcciones de Servicios del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda y del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, a que se refieren los artículos 9 y 7 del presente Decreto, de conformidad a las funciones que desarrollen y a las que pudieran estar adscritos”.*

B.- Asesoría jurídica departamental

El proyecto sitúa la asesoría jurídica del Departamento en la Dirección de Servicios (art. 5.1 b)) y determina las funciones que se le otorgan.

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.

En este sentido, es de particular importancia (a la vista del proyecto de Decreto de desarrollo de la Ley, actualmente en tramitación, en fase de ser dictaminado por la Comisión Jurídica Asesora y habiendo tenido por tanto todos los departamentos conocimiento del mismo) el que, sin perjuicio de dicho reparto, este Decreto de estructura venga a identificar el órgano que vaya a interactuar como interlocutor con el Servicio Jurídico Central y como representante en la Junta de Coordinación Jurídica, y, en definitiva, a concentrar el grueso de las funciones de asesoría jurídica del departamento.

En cualquier caso, debemos hacer notar que la función de emisión del informe jurídico preceptivo en el seno del procedimiento de elaboración de disposiciones generales que requiere el art. 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las

Disposiciones de Carácter General no puede confundirse con los informes que prevé el apartado a) del art. 4.1 de la Ley 7/2016.

C.- 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 ocupado el informe preceptivo de la Dirección de Función Pública.

En dicha relación de puestos deberá figurar, en todo caso, los puestos que dentro del Departamento queden adscritos al órgano estadístico (artículo 16 y disposición adicional segunda del Decreto 180/1993).

D.-Delegaciones Territoriales y Disposición adicional tercera.

El artículo 24 del proyecto se limita a modificar las denominaciones de las Delegaciones Territoriales de Desarrollo Económico y Competitividad (Decreto 190/2013) y al igual que entonces, dispone que cada Delegación *“ejercerá las funciones ejecutivas en las materias de competencia del Departamento, dentro de su respectivo ámbito territorial de actuación”*.

Las Delegaciones Territoriales de Desarrollo Económico y Competitividad tienen su origen en las Delegaciones Territoriales de Industria, Innovación, Comercio y Turismo que se regían por lo previsto en la Orden de 4 de diciembre de 2006, que regula la estructura orgánica y funcional de las de las Oficinas Territoriales de Industria, Comercio y Turismo, ahora denominadas Delegaciones Territoriales.

La Disposición adicional tercera del Decreto 190/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, establece que las referencias que en la Orden de 4 de diciembre de 2006 se hacen a las Oficinas Territoriales de Industria, Comercio y Turismo y a los Jefes de las Oficinas Territoriales, han de entenderse realizadas a las Delegaciones Territoriales del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad y a los Delegados Territoriales. Asimismo, dispone que las referencias que en la citada Orden se realizan al Decreto 284/2005, de 11 de octubre por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, han de entenderse efectuadas al presente Decreto.

El Decreto 514/2009, de 22 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, además de modificar algunas referencias que contenía la Orden de 4 de diciembre de 2006, derogó el Decreto 284/2005, de 11 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Industria, Comercio y Turismo. Asimismo, derogó el último inciso del párrafo primero del apartado 5 de la letra B) del artículo 4 -«así como a la defensa de los derechos e intereses de las personas consumidoras»-, la letra b) del punto 5.2 y el punto 5.3 del mismo apartado 5 y misma letra B) del referido artículo 4 y la letra f del apartado 2 de la letra B) del artículo 6, todos ellos de la Orden de 4 de diciembre de 2006.

Ahora, la Disposición adicional tercera del proyecto vuelve a repetir el esquema de la Disposición adicional tercera del Decreto 190/2013, olvidando que la Orden de 4 de diciembre había sido modificada por el Decreto 514/2009 y por el Decreto 190/2013.

Esta forma de normar sin duda infringe el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) al generar una situación de incertidumbre jurídica en todo lo referente a las funciones que corresponden a las Delegaciones Territoriales. El normador debe perseguir que los operados jurídicos y los ciudadanos sepan con claridad cuál es la normativa de aplicación, evitando situaciones confusas como las que genera la disposición adicional tercera del proyecto que obliga a relacionar varias normas para saber que es realmente lo que está vigente.

De este modo, se considera conveniente adaptar el proyecto en este punto a la realidad de la gestión administrativa del actual departamento y desarrollar en el proyecto de norma las funciones que corresponden a las delegaciones territoriales, derogando la Orden de 4 de diciembre de 2006 en lo que respecta a estas funciones. Así, además, se lograría coherencia con la redacción del artículo 13 c) y q).

II.- Funciones.

Como cuestiones generales respecto al reparto de funciones cabe advertir que se aprecia un excesivo detalle en la descripción de las funciones encomendadas a las diferentes unidades administrativas que, en la mayoría de los casos, no aportan ninguna novedad ni claridad en la descripción del cometido al que se remiten, sino que operan complicando el entendimiento del entramado competencial al que se refieren. Así, sugerimos la conveniencia de diferenciar funciones con contenido jurídico-prescriptivo de aquellas otras de naturaleza técnica o material que no innovan el haz de actuaciones atribuidos al órgano administrativo y que, por tanto, no debieran formar parte de las funciones atribuidas a los mismos. Nos referimos a términos tales como “promocionar, diseñar, impulsar, proponer, realizar estudios” que no deben formar parte de una disposición normativa y, lógicamente, tampoco de una estructura orgánica. En muchos pasajes del proyecto se abusa de dicha fórmula descriptiva y no prescriptora de competencias.

A.- Resolución de las solicitudes del derecho de acceso a la información pública.

Sobre este aspecto, consideramos necesario despejar las dudas que puedan surgir sobre el competente para resolver las solicitudes de acceso a la información pública obrante en el departamento y cuya coordinación y seguimiento se incluye en el área de actuación de la Dirección de Servicios (art. 5.1x)).

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*”.

Por su parte, 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*”.

Visto lo que antecede, el proyecto podría atribuir a las direcciones del Departamento la resolución de esas solicitudes (artículo 7), distribuyéndose la competencia entre ellas en función de quién posea la información.

Ahora bien, si se optase por centralizar las resoluciones en una dirección, y teniendo en cuenta que esto no elude la responsabilidad del órgano que posee la información, entendemos que en el procedimiento de tramitación de las solicitudes sería necesaria la participación del órgano administrativo que posea la información, quien deberá estudiar el contenido de la solicitud y la aplicación al caso de los límites del derecho de acceso, así como efectuar, en su caso, la ponderación de los intereses y derechos de terceros que prevé la LTAIBG y la LOPD.

B.- Órgano estadístico específico del Departamento.

El artículo 5.3 del proyecto adscribe a la Dirección de Servicios el órgano estadístico específico del departamento y la Disposición transitoria establece que mientras no se apruebe el decreto de creación del nuevo órgano del departamento, se mantiene la vigencia del Decreto 202/1996 de 30 de junio, de creación del órgano estadístico específico del Departamento de Industria, Agricultura y Pesca y del Decreto 189/2006, de 3 de octubre, por el que se crea el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Industria, Comercio y Turismo y se

establece su organización y funcionamiento. Este último órgano, añade la disposición, de manera transitoria, desarrollará la estadística referente a la Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes.

La memoria justificativa señala como antecedentes inmediatos que han sido tomados en consideración en la elaboración del texto normativo, el Decreto 190/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad y el Decreto 196/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial. En este último departamento se encuentra la Viceconsejería de Transportes, con dos direcciones, la de Infraestructuras del Transporte y la de Dirección de Planificación del Transporte.

La Disposición transitoria del Decreto 190/2013 establece que *“Mientras no se apruebe el Decreto de creación del órgano estadístico específico del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, mantendrán su vigencia el Decreto 189/2006, de 3 de octubre, por el que se crea el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Industria, Comercio y Turismo y se establece su organización y funcionamiento y el Decreto 202/1996, de 30 de junio, de creación del órgano estadístico específico del Departamento de Industria, Agricultura y Pesca”*. Sin embargo, el Decreto de creación del órgano estadístico específico del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad no se llegó a aprobar.

Respecto al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, el Decreto 448/2013, de 19 de noviembre, crea el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, y establece su organización y funcionamiento.

La falta de órgano estadístico específico del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad y la remisión a los órganos estadísticos de dos extintos Departamentos, además de asumir parte de las competencias atribuidas al Órgano Estadístico Específico del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, hace recomendable traer a colación algunas cuestiones relativas a los órganos estadísticos específicos del Gobierno Vasco.

Los órganos estadísticos específicos sólo son aquellos que se configuran conforme a las prescripciones del Decreto 180/1993, de 22 de junio, por el que se regulan los órganos estadísticos específicos de los Departamentos del Gobierno. Estos órganos, que se crean por Decreto, forman parte de la estructura organizativa del Departamento y solamente puede existir uno en cada Departamento.

La importancia de contar con estos órganos se refleja en la Disposición adicional primera del Decreto 180/1993, ya que para realizar las estadísticas y actuaciones incluidas en el Plan Vasco de Estadística o en los Programas Estadísticos Anuales, como propias de Departamento, es requisito indispensable que éstos dispongan del órgano estadístico específico.

La nueva estructura de los Departamentos obliga a la adecuación de las normas que crearon los órganos estadísticos específicos, puesto que la normativa prevé que exista un único órgano estadístico por cada Departamento. Esto supone que en algunos casos, como el que nos ocupa, se repartan las áreas de actuación de los mismos, así como los medios personales de los que disponen. Por ello, no puede adscribirse directamente al nuevo departamento órganos estadísticos creados para otros departamentos.

Como decíamos en nuestro Informe de Legalidad 34/2017 relativo al proyecto de Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, cuando al crear un nuevo Departamento se incorporan o se desprenden áreas de actuación de un Departamento precedente, no puede adscribirse directamente al nuevo departamento el órgano estadístico creado conforme a una estructura anterior, realizando unos meros retoques formales para incorporar las nuevas áreas de actividad que se incorporen a dicho Departamento, y sin que se haya seguido el procedimiento establecido en la normativa sustantiva. Además, para asumir las funciones estadísticas correspondientes al área incorporada, habría que modificar también el Decreto del que desaparece esta área de actuación (como ocurre, por ejemplo, con el Decreto 448/2013, de 19 de noviembre).

A esto hay que añadir que, conforme a los artículo 1.3 y 3 del Decreto 180/1993, ya referido, “la modificación de la disposición reguladora de los Órganos Estadísticos Específicos, así como la supresión de estos, precisarán de la observancia de las mismas reglas establecidas para su creación en el artículo 1 del presente Decreto, aunque la Memoria se circunscribirá a los aspectos en que consista el cambio”. Esto mismo, como es evidente, es aplicable al presente caso.

Por otro lado, aunque la creación o la modificación del órgano estadístico deba hacerse en un instrumento de idéntica jerarquía que la norma organizativa, ambos no se encuentran en el mismo plano material. Una cosa es la creación del órgano que ha de seguir el procedimiento de la normativa sustantiva que lo regula (La Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi y Decreto 180/93, de 22 de junio, por el que se regulan los órganos estadísticos específicos de los Departamentos del Gobierno) y, otra, la ubicación organizativa de las funciones del órgano, para las que sí está llamado el decreto de estructura.

En cualquier caso, la supresión de un órgano estadístico y la finalización de su actuación se producirían en el mismo momento en que entre en vigor la disposición de supresión, que sería el Decreto de creación del nuevo órgano (artículo 3.2 decreto 180/1993). Una vez inscrito en el Registro de Órganos Estadísticos Específicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi el nuevo órgano estadístico, se adscribiría a él toda la actividad estadística que hasta ese momento se esté realizando en el Departamento.

No obstante, mientras se crea y registra el órgano integrado en la nueva estructura organizativa, se ha de prever un régimen transitorio para el desarrollo de las actuaciones estadísticas correspondientes a las áreas de actuación que han pasado a ser atribuidas al nuevo Departamento. Por esta razón, sería conveniente modificar la redacción de la disposición transitoria del proyecto para posibilitar, con carácter temporal, que esos órganos estadísticos específicos puedan asumir las estadísticas referidas a los sectores de su competencia que convergen con el área de actuación del nuevo Departamento.

C.- Expedientes de responsabilidad patrimonial

La norma proyectada, en el artículo 5.1 I), atribuye a la Dirección de Servicios la incoación e instrucción de los procedimientos de responsabilidad patrimonial que se susciten en relación con la actividad del Departamento, dejando a las Viceconsejerías la resolución de los relacionados con las áreas y funciones de la misma (artículo 6 ñ).

Así, se observa un vacío en la determinación del órgano competente para resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial relacionados con el funcionamiento normal o anormal del resto de áreas del Departamento.

Por ello, y dado que se ubican dentro del área del Consejero, habría que entender que, en ausencia de otra especificación, habría de ser éste quien los debería resolver. Sin perjuicio de lo cual, en aras de la mayor seguridad jurídica, se sugiere que ello se explicita con claridad en el texto del Decreto.

D.- Subvenciones nominativas

Conforme al artículo 49.6 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, tienen la consideración de subvenciones nominativas *“aquellas que vengan expresamente consignadas con una cuantía máxima en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi una delimitación precisa, única y excluyente de los beneficiarios”*. Además, la Circular 6/1999 de la Oficina de Control Económico requiere que la Orden o Resolución de concesión de subvenciones nominativas defina de modo preciso el objeto de la ayuda o subvención.

Pues bien, la letra b) del artículo 4.2 del proyecto de Decreto que analizamos, establece que corresponde a la Dirección del Gabinete y Comunicación conceder las subvenciones asignadas nominativamente en los presupuestos generales de la CAPV en su área de actuación. Dicha competencia se atribuye también a las Viceconsejerías, en sus respectivas áreas de actuación, en el artículo 6 I). Estas atribuciones siguen el esquema contenido en el Decreto 190/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, pero, como entonces dijimos,

consideramos que, dada la índole de la competencia en relación a terceros, parece más adecuada su asignación al Viceconsejero.

Además, teniendo en cuenta que la disposición nominativa de fondos debería efectuarse con el objeto de fomentar una actividad de utilidad o interés social o promover la consecución de un fin público, si atendemos a las funciones encomendadas a la Dirección del Gabinete y Comunicación, resulta difícil vincular o determinar la afectación singular del objeto de una subvención nominativa a sus respectivas áreas de actuación.

Por todo ello, sugerimos considerar la asignación de la competencia general para la concesión de subvenciones al Viceconsejero o Viceconsejera.

E.- Órganos colegiados previstos en la Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural.

El artículo 16.1 d) atribuye a la Dirección de Desarrollo Rural y Litoral y Políticas Europeas “*impulsar los órganos colegiados previstos en la Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural, prestándoles el necesario apoyo técnico y administrativo*”.

El artículo 9 de esta Ley constituye Landaberri como órgano de colaboración y coordinación interinstitucional en materia de desarrollo rural y lo adscribe al Departamento del Gobierno Vasco con atribuciones en el área de agricultura y desarrollo rural.

Por su parte, el artículo 11.1 constituye Landaraba, Landabizkaia y Landagipuzkoa como órganos de colaboración y coordinación interinstitucional en materia de desarrollo rural en los territorios históricos respectivos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. Su composición, organización y funcionamiento se determina por la Diputación Foral correspondiente, quien deberá adoptar los acuerdos necesarios a fin de asegurar el apoyo técnico y administrativo necesario para el correcto ejercicio de las funciones que tienen atribuidas.

Asimismo, cada Diputación podrá establecer un Consejo Consultivo Territorial de Desarrollo Rural que actuará de órgano de consulta y de colaboración de los diferentes agentes económicos y sociales implicados en el desarrollo rural y en los Programas de Desarrollo Rural del territorio histórico correspondiente.

Así, salvo en el caso de Landaberri, son las Diputaciones Forales las competentes para actuar en estos órganos y teniendo en cuenta además, como hemos indicado, que la función de impulsar no tiene contenido jurídico-prescriptivo, la facultad atribuida a la Dirección de Desarrollo Rural y Litoral en el artículo 16.1 d) debería eliminarse.

F.- Formación náutico pesquera, el registro de operadores de producción integrada de Euskadi, la Comisión coordinadora para la producción integrada de Euskadi y la Mesa Forestal.

1.- El artículo 15.1 u) del proyecto dispone que corresponde a la Viceconsejería de Agricultura, Pesca y Política Alimentaria la “Formación agraria y náutico pesquera. Promoción de la capacitación profesional agraria y náutico-pesquera. Enseñanzas náutico-recreativas”.

La memoria justifica manifiesta que la Dirección de Pesca y Acuicultura asume la formación náutico-pesquera, que estaba incluida anteriormente en la Dirección de Desarrollo Rural y Litoral y Políticas Europeas, atendiendo al principio de especificidad. Por esta razón, entendemos que la propuesta al Departamento de Educación de los programas curriculares de formación reglada pesquera también podría atribuirse a esa Dirección.

2.- Desde su creación mediante Decreto 31/2001, de 13 de febrero, el registro de operadores de producción integrada de Euskadi ha estado siempre vinculado a la calidad alimentaria. De hecho, en el Decreto 190/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, la gestión de este registro se atribuye a la Dirección de Calidad e Industrias Alimentarias.

En el proyecto que informamos el registro se asigna a la Dirección de Agricultura y Ganadería (art.17.1l)), por lo que debería explicarse en el expediente las razones que llevan a modificar el área de vinculación que se estableció en el Decreto de creación.

3.-Igualmente, la Comisión coordinadora para la producción integrada de Euskadi, que antes estaba adscrita a la Dirección de Calidad e Industrias Alimentarias, en el proyecto analizado se adscribe a la Dirección de Agricultura y Ganadería, por lo que también debiera explicarse las razones de este cambio de asignación.

4.- Finalmente, manifestar que el Decreto 231/2010, de 7 de septiembre, creó la Mesa de Sanidad Forestal y la adscribió a la Dirección de Agricultura y Ganadería del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco. El proyecto la adscribe a la Dirección de Calidad e Industrias Alimentarias, por lo que se modifica el Decreto 231/2010. Esta modificación debería tener reflejo en el expediente y en la norma.

G.- Piensos medicamentosos

El artículo 17.1 o) otorga a la Dirección de Agricultura y Ganadería *“el control oficial en piensos, incluidos los medicamentosos, en las fases de producción, transformación, envasado, almacenamiento, transporte y comercialización mayorista y minorista. Expedir los certificados y documentos de acompañamiento que sean necesarios para su comercialización”*.

El artículo 3.3 del Decreto 90/2005, de 12 de abril, de organización de los controles oficiales y de prevención de riesgos en la alimentación animal, establece que: *“En materia de piensos medicamentosos se aplicará el Decreto 156/2001, de 30 de julio, sobre autorización y control de los establecimientos relacionados con la distribución y dispensación de medicamentos veterinarios, la fabricación y distribución de piensos medicamentosos y la elaboración de autovacunas de uso veterinario en la Comunidad Autónoma del País Vasco”*.

Así, a tenor de lo dispuesto en el Real Decreto 1409/2009, de 4 de septiembre, por el que se regula la elaboración, comercialización, uso y control de los piensos medicamentosos y

en el Decreto 156/2001, de 30 de julio, y vistas las funciones y áreas de actuación que el Decreto 24/2016 otorga al Departamento de Salud, entendemos necesario que se recabe el informe de este Departamento sobre la atribución de funciones que en materia de piensos medicamentosos efectúa el proyecto.

H.- Procedimientos de lesividad de actos anulables y de revisión de oficio de disposiciones y actos nulos.

El proyecto no otorga expresamente esta competencia a ningún órgano, pero, partiendo de que no existe una previsión normativa en una Ley autonómica, en principio, ha de entenderse que la competencia para resolver los expedientes de revisión de oficio correspondería a la Consejera, lo que se justificaría en la atribución genérica de la que están investidos los consejeros en virtud del artículo 26.4 de la Ley de Gobierno.

Ahora bien, entendemos que la trascendencia de la decisión y la ordenación jerárquica departamental es fundamento suficiente para que el proyecto otorgue específicamente a un órgano la competencia para incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio.

I.- Autorización del gasto

El proyecto atribuye a la Consejera la autorización de gastos del Departamento de una determinada cuantía (art. 3.3 d), y a la Dirección de Gabinete y Comunicación y a las Viceconsejerías los derivados de los expedientes incluidos en sus respectivas áreas de actuación (art. 4.2 a) y art. 6 n) respectivamente). Por ello, consideramos conveniente que se incluya como atribución de la Dirección de Servicios la autorización de los gastos derivados de los expedientes incluidos en su área de actuación, salvo que estén otorgados a otro órgano.

III.- Disposición adicional primera.

Se recomienda suprimir los incisos intermedios de los apartados correspondientes a esta Disposición del tipo “*mientras dure tal situación*” por resultar innecesarias y redundantes respecto de lo que se pretende regular que son únicamente las reglas de suplencia circunscritas únicamente a los supuestos de vacante, ausencia y enfermedad.

IV.- Cuestiones de técnica legislativa.

A continuación expondremos algunas mejoras susceptibles de incorporarse al texto a los efectos de incrementar la seguridad jurídica en su interpretación y aplicación, así como mejorar su calidad técnica.

-Se recomienda que el orden en que se citen las Direcciones de la Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes en el artículo 5 coincida con el de los artículos 20.4, y consiguientemente con el de los artículos 21 y 22.

-La fecha del Decreto 24/2016, que aparece en el tercer párrafo de la parte expositiva está mal (en lugar de 15 de diciembre, debe poner 26 de noviembre). También debe cambiarse la fecha del Decreto 116/2016 mencionado en el artículo 3.3 f) (en lugar de Decreto 116/2016, de 27 de junio, debe decir de 27 de julio).

-En el artículo 4.1 g) debe cambiarse el nombre del Departamento de Administración Pública y Justicia por el de Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

-En los artículos referentes a cada viceconsejería se indica las direcciones que dependen de ella, por lo que resulta reiterativa la mención que se hace en el artículo correspondiente a cada dirección respecto a esa dependencia (por ejemplo, art.8.2 en relación con el párrafo primero de los artículos 9y 10).

-En el artículo 19.2 debería especificarse la fundación del sector público a que se refiere.

-Se recomienda que las disposiciones de la parte final de la norma lleven título; por ejemplo, "Disposición adicional primera. Régimen de suplencias; Disposición adicional segunda. Referencias normativas".

-Apreciamos un uso abusivo de mayúsculas que no se encuentra justificado (por ejemplo, “Autoridad Laboral” -artículo 9.1l)- o “Riesgo de amianto”- artículo 15.1o-). Aconsejamos, asimismo, que se homogenice el uso de mayúsculas o minúsculas en determinadas expresiones que están integradas en la denominación de normas (por ejemplo, decreto 24/2016 o lehendakari en la Disposición derogatoria).

Por otra parte, el tipo de disposición se debe escribir en minúscula, salvo la primera letra de la primera palabra.

-Convendría repasar el texto para subsanar algunos errores ortográficos y de coherencia (por ejemplo, en la parte expositiva, noviembre tienen doble “i” o, en el art. 11.3, en lugar de ente público se dice entes público, o en el art. 13 j) falta una “t” en la palabra determinar)

-La división del párrafo tercero del artículo 3 no está ordenada alfabéticamente (salta de la letra d a la letra f). En el artículo 5.1 falta el apartado ñ).

-En los textos normativos debe evitarse el uso de acrónimos o abreviaturas, salvo que estén consolidadas. Así, por ejemplo, “PAC” debe sustituirse por la palabra completa “política común agraria”. Si se utiliza, debe aclararse su significado la primera que vez que se usa en el texto; esto es, en el artículo 16.1 a) y no en el 17.1 d).

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