



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DEL DEPARTAMENTO DE TURISMO, COMERCIO Y CONSUMO

98/2020 DDLCN – IL

I.- ANTECEDENTES

Con fecha 1 de diciembre de 2020, 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 24 de noviembre de 2020, del Consejero de turismo, comercio y consumo, 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 Turismo, Comercio y consumo.
- Memoria justificativa del proyecto de Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo.
- Proyecto de decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, en sus versiones en castellano y euskera.
- Memoria económica sobre el contenido de la propuesta de Decreto, de fecha 3 de diciembre de 2020, elaborada por la Dirección de Servicios.
- Informe Jurídico de 1 de diciembre de 2020.



- Orden de 1 de diciembre de 2020, del Consejero de Turismo, Comercio y Consumo, por la que se aprueba con carácter previo la versión en castellano del decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo (adjuntando el texto aprobado).
- Informe de 2 de diciembre de 2020, de la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud.
- Informe de 4 de diciembre de 2020, de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración.
- Informe de 19 de enero de 2017, de la asesoría jurídica del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras.
- Informe 20/2020, de 16 de diciembre, de la Junta Asesora de Contratación Pública.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 11.1 y 2 a) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación, ambos, con el artículo 7.1 i) 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, y con el artículo 12.1.a) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

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 del Consejero de Turismo, Comercio y Consumo por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, y, posteriormente, la Orden de aprobación previa del proyecto.

En este punto, debe advertirse que la orden de aprobación previa adjunta el texto en castellano, sin perjuicio de que en el expediente se incorpora también, con la misma fecha de la firma de la orden de aprobación previa, la versión en euskera del proyecto.

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.

No obstante, sin perjuicio de que como luego se advertirá, no ha sido evacuado el preceptivo informe de la Dirección de Normalización Lingüística que debiera analizar dicho extremo, puede adelantarse que en la medida en que sea con ambos textos insertados en la misma fecha en el expediente con los que se haya seguido dicha tramitación, podrá darse por bueno en este extremo el cumplimiento de lo dispuesto, en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, de conformidad con la interpretación dada por dicho Acuerdo de Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013 (“evacuar los trámites de negociación, audiencia y consulta que procedan, que se seguirán con el texto completo

bilingüe. También será texto completo bilingüe el que se remitirá a los efectos de la solicitud de informes y dictámenes preceptivos en las siguientes fases de instrucción”).

El expediente contiene también una memoria que describe la organización propuesta, su razonabilidad financiera y el impacto económico de la misma.

Asimismo, figura el informe jurídico previsto en el párrafo tercero del art. 7 de la Ley 8/2003, que se ha llevado a cabo por la Dirección de Servicios del Departamento; un informe realizado por la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud, que no ha formulado observaciones de legalidad; y un informe de la asesoría jurídica del Departamento de Seguridad que tampoco sugiere observaciones al texto propuesto.

En cuanto al resto de informes preceptivos consta el informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración y el informe de la Junta Asesora de Contratación Administrativa, que emite informe favorable con algunas sugerencias de mejora.

Por otra parte, también nos consta, desde el mismo momento de la solicitud de este informe de legalidad, que de forma previa a la misma ya se había solicitado informe a la Dirección de Función Pública y a la Dirección de Normalización Lingüística, puesto que son preceptivos en virtud de las siguientes normas:

1. Informe 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, en cuanto que el proyecto conlleva modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo y por el art. 6.1.a) de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.

2. Informe de la Dirección de Normalización Lingüística sobre la incidencia de las disposiciones de carácter general en la normalización del uso del euskera y su adecuación a la normativa vigente en materia lingüística, de conformidad con el art. 2 del Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

El correspondiente informe preceptivo solicitado a la Dirección de Función Pública fue recibido con posterioridad a la solicitud del informe de legalidad, pero se ha recibido con anterioridad a la emisión del mismo. En tal sentido, la recepción tardía de informes preceptivos constituye una circunstancia que provoca demoras y disfuncionalidades en la tramitación de los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general, y dificulta a esta Dirección contar con elementos de juicio relevantes respecto de la tramitación.

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 apartado 3 del artículo 11 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, por el que se regula el 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 de que se trate, en el que deberá constar una memoria resumen”* con el contenido que el propio apartado detalla. Y entre otros contenidos se especifica que deberán aportarse los *“Informes que sean preceptivos por disposiciones legales, bien sean remitidos por órganos colegiados, entidades que tienen la representación y defensa de intereses de carácter general o por otras Administraciones Públicas”*. El apartado 2 del mismo artículo 11 detalla que *“en particular, corresponderá al*

Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión de informe de legalidad a los proyectos de Decreto” de “Estructura y organización de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus Organismos Autónomos y de sus Entes Públicos de Derecho Privado.”

Es por ello que ha de subrayarse la importancia que tiene en el expediente de elaboración de la norma el momento (art. 11 Ley 8/2003) en el que se solicita el preceptivo informe de legalidad correspondiente a esta Dirección. Como se ha dicho, ello se hará una vez recabados el resto de informes preceptivos, a excepción del que efectúa el control económico-normativo de la Oficina de Control Económico, que tras incorporarse a la solicitud complementan el oportuno examen de legalidad global y también definitivo, no sólo de la norma en su redacción final, sino de todo el proceso de gestación de la iniciativa proyectada.

De este modo, en un análisis general del procedimiento seguido se puede afirmar que la fase de instrucción no ha sido cumplimentada en su totalidad.

No obstante lo anterior, con ánimo de colaborar a la pronta y correcta tramitación del expediente, esta Dirección ha decidido proceder a emitir sin más demoras el presente informe, adaptando el presente informe a las conclusiones de los informes preceptivos emitidos con anterioridad a la firma del mismo.

Por lo demás, en general, la ausencia de los citados informes no se considera en este caso que revista la entidad suficiente para provocar un vicio sustancial de procedimiento (al no estar el de normalización lingüística establecida su preceptividad en norma con rango de Ley y haber sido aportado, aunque fuera tarde, el de Función Pública), por lo que su falta no provoca un vicio de invalidez sustancial.

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 Turismo, Comercio y Consumo.

Tal y como señala la memoria que se adjunta, en cuanto a las funciones y áreas de actuación atribuidas al Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, se han incrementado las áreas de actuación de este Departamento sumando a las anteriormente existentes el área de política de precios.

Asimismo, el presente proyecto de Decreto que se promueve, al margen de la reordenación de algunas competencias y la modificación de las denominaciones de algunos órganos administrativos, mantiene los órganos administrativos en los que se estructuraba el Departamento, añadiendo, como novedad, en relación con la ya citada materia de política de precios, la adscripción al departamento de la Comisión de Precios de Euskadi.

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 la 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 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 su Disposición Final Primera, párrafo 2º, 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.

En este sentido, el Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, de 4 de diciembre de 2020 considera que la estructura orgánica propuesta cumple con el criterio organizativo de austeridad determinado en la Disposición Final Primera del Decreto 18/2020 que determina que los reglamentos orgánicos de los Departamentos seguirán los criterios organizativos de austeridad, aplanamiento de estructuras, agrupación de áreas funcionales con amplios contenidos, identificación de áreas funcionales staff no estructural y el máximo aprovechamiento de las tecnologías de la información.

V.- CONTENIDO

I.- Estructura orgánica.

Considerando el área funcional atribuida al Departamento de Turismo, Comercio y Consumo por el artículo 15 del Decreto 18/2020, procede examinar la estructura vigente y las modificaciones orgánicas a introducir, precisiones funcionales y técnicas de articulación y coordinación precisas a tal fin.

Observamos, en primer lugar, que el proyecto de norma organizativa del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo que examinamos presenta el mismo perfil, salvo las novedades ya aludidas, que ya se apreciaba en la norma organizativa vigente y que el proyecto que analizamos se encuentra llamado a sustituir.

En este sentido, podemos decir que la nueva estructura orgánica se realiza conforme al ámbito competencial que determina el artículo 15 del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre.

Asimismo, advertimos que no se observan cambios sustanciales en la estructura organizativa de las áreas funcionales de este Departamento vigentes hasta la actualidad, conservando el mismo entramado de órganos centrales a través de una Viceconsejería y dos Direcciones ubicadas en ella y dos Direcciones transversales que dependen directamente del Consejero (una Dirección de Gabinete y Comunicación y una Dirección de Servicios).

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

A.- Dirección de servicios

En cuanto a las competencias atribuidas a la Dirección de servicios, aun a riesgo de parecer reiterativos en nuestras apreciaciones, conviene traer a colación la precisión recogida en el Informe 20/2020, de 16 de diciembre, de la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública, que establece la diferenciación entre las atribuciones que corresponden al Director, en tanto actúa como órgano de contratación, de las que se deben hacer a la

Dirección, y no al Director, como órgano encargado de la tramitación de los procedimientos de contratación. Se debe atender, por tanto, a esta precisión terminológica en la medida que la gestión procedimental se ha de vincular a la Dirección y no, como se especifica en el proyecto remitido, a la Directora o Director de Servicios.

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, siendo de particular importancia 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 a concentrar el grueso de las funciones de Asesoría jurídica del departamento.

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 de la que se ocupa el informe preceptivo de la Dirección de Función Pública, recibido en el momento previo a la emisión de este informe, como ya ha quedado dicho. En la expresada relación de puestos deberán figurar, en todo caso, los puestos del Departamento que queden adscritos a la Dirección de Comercio en relación con el ejercicio de la competencia asumida en materia de política de precios,

hasta ahora correspondiente al Departamento de Hacienda y Economía, así como el órgano colegiado Comisión de Precios de Euskadi.

D.- Comité de Dirección

Es también destacable el tratamiento que se ofrece al denominado “Comité de Dirección” en cuanto que aparece vinculado a la persona titular del Departamento y no como un órgano perteneciente a la estructura del mismo.

Se da cumplimiento, de esta forma, a la previsión contenida en el artículo 5.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que tiene carácter básico conforme establece la Disposición final decimocuarta, que dispone lo siguiente: *“Tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo”*. De este modo, dado que su función es asistir al Consejero en la planificación y coordinación de la política general del Departamento, no estaríamos ante un órgano administrativo y su mención debería ir unida, como ha quedado plasmado en el proyecto, a las funciones del Consejero incluidas en el artículo 3 del proyecto.

E.- Órganos periféricos o territoriales y organismos y entes institucionales.

Por su parte, en el ámbito de los órganos periféricos, se advierte que los órganos administrativos con funciones en las áreas de turismo y comercio se agrupan en Oficinas Territoriales, que dependen jerárquicamente de la Dirección de Servicios y funcionalmente, por razón de la materia, de las Direcciones correspondientes.

Así mismo, en relación con las entidades que integran el sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco vinculadas al área competencial de este Departamento, la norma engloba en este apartado al órgano Kontsumobide-

Instituto Vasco de Consumo y a la sociedad pública Basquetour-Turismoaren Euskal Agentzia-Agencia Vasca de Turismo, S.A., dando cumplimiento, de esta forma, a la previsión contenida en el artículo 15.2 del Decreto 18/2020, sin que tal apartado merezca ningún comentario específico. El proyecto recoge, asimismo, de forma detallada los órganos colegiados adscritos al Departamento.

II.- Funciones.

Centrándonos en las funciones concretas a desarrollar, debemos realizar las siguientes consideraciones particulares:

A.- Tutela del organismo autónomo Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo.

Tal y como dispone el artículo 3.2 del proyecto, el Consejero, como órgano superior del Departamento, ejerce la representación, la dirección, la coordinación y el control de todos los órganos y actividades del mismo. Sin embargo, el apartado cuarto de este artículo contiene una previsión específica para el organismo autónomo Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo, al disponer que queda adscrito a la persona titular del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, el organismo autónomo Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo.

La Ley 9/2007, de 29 de junio, de creación de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo, establece los órganos de gobierno del organismo y, entre ellos, se encuentra la presidencia, que recae en el titular del departamento competente en materia de consumo o en la persona que designe. Entre sus funciones está la de velar por el cumplimiento de los objetivos asignados al instituto (artículo 6.2 c)).

Así, la adscripción al Departamento del organismo autónomo, entendida como control, queda determinada en la ley de creación por la presencia del Consejero en sus órganos de gobierno. En consecuencia, se recomienda

adaptar el apartado 3 del artículo 4, o su modificación para acomodarlo a lo dispuesto en la citada Ley 9/2007.

Asimismo, la redacción de este artículo 3.4 del proyecto es susceptible de ser mejorada. Se señala que se adscribe a la persona titular del Departamento el organismo autónomo Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo, cuando lo más preciso sería la adscripción al Departamento de Turismo, Comercio y Consumo el organismo autónomo Kontsumobide, bajo la dependencia jerárquica de la persona titular del Departamento.

B.- Política de precios

El 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, recoge literalmente la política de precios como una función y área de actuación propia del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo.

Hasta la aprobación del dicho Decreto 18/2020, en virtud del anterior Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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, esta materia quedaba en el ámbito del Departamento de Hacienda y Economía.

El proyecto de Decreto que analizamos reconoce como función y área de actuación propia del Departamento a la política de precios y, a su vez, contempla también la adscripción al mismo de la Comisión de Precios de Euskadi. Por tanto, tanto la materia como el órgano colegiado unido a la misma han seguido el mismo tránsito de incorporación al Departamento de Turismo, Comercio y Consumo.

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