



GOBERNANTZA PUBLIKO
ETA AUTOGOBERNU SAILA
Erakunde Harremanetarako
Sailburuordetza
Gobernu Irekiaren Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO
Viceconsejería de Relaciones
Institucionales
Dirección de Gobierno Abierto

ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA DE EUSKADI MEMORIA DE ANALISIS DE IMPACTO NORMATIVO

OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA Y ALTERNATIVAS DE REGULACIÓN ESTUDIADAS

El anteproyecto de ley de transparencia acoge varios aspectos regulatorios bien diferenciados que, aunque no tienen reflejo en la denominación dada al anteproyecto, se desglosan a lo largo de su articulado: por un lado, la introducción en nuestro ordenamiento de una norma que versa sobre la cultura de la transparencia tal y como se requiere en el marco de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, incorporando parámetros de participación pública que refuerzan el principio democrático en la acción pública y, por otro lado, incorpora la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión y la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (Ley 2/2023).

A) La necesidad de esta norma es, por tanto, doble.

En lo que a la transparencia y participación pública se refiere tanto la OCDE como la Alianza Internacional para el Gobierno Abierto recomiendan impulsar una política de gobierno abierto en el seno de la administración pública, siguiendo los estándares internacionales. Cabe recordar que desde el año 2018,

Donostia - San Sebastián, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ

irekia@euskadi.eus



el Gobierno Vasco, las 3 Diputaciones Forales y los Ayuntamientos de las 3 capitales, son de manera conjunta con la sociedad civil miembros de OGP local. Euskadi se convirtió así en una de las 20 regiones del mundo miembro de la Alianza, y desde entonces se ha desarrollado el Plan de Acción Interinstitucional 2018-2020, y en la actualidad se encuentra en ejecución el Plan de Acción 2021-2024.

La Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno demanda un desarrollo por parte del legislador vasco que no se ha culminado, sino parcialmente, con las transversales Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco (LSPV) y Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE), ni con las sectoriales Ley 5/2022, de 23 de junio, de Gestión Documental Integral y Patrimonio Documental de la CAPV y Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi. Asimismo, de los informes de Balance de la transparencia, que anualmente se elevan para su conocimiento al Consejo de Gobierno, se puede observar cómo van incrementándose las solicitudes de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos y ciudadanas vascas al Sector Público de la CAE, y que existen oportunidades de mejora.

Si bien mediante [Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública](#) se creó la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública (CVAIP) ésta cuenta únicamente con competencias para resolver las reclamaciones que se presenten en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi; pero no responde a otros elementos importantes que se toman en consideración mediante esta ley. Una norma con rango de ley permitiría también asentar el modelo organizativo y de gestión para el impulso de la transparencia en el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En el mismo sentido el ordenamiento vasco necesita abordar un modelo de Gobierno Abierto en cuanto a parámetros de participación pública.

En cuanto a la protección de informantes, el ordenamiento estatal ha traspuesto la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión a través de la Ley 2/2023 que ha sido aprovechada para ampliar el contenido de la propia Directiva y culminar, en cierto sentido, con los insuficientes cauces reconocidos en el ordenamiento para la denuncia de infracciones penales y administrativas.

El marco de seguridad y protección de personas informantes se ha construido mediante un sistema de canales preestablecidos para comunicar la información que se articulan por un lado mediante un canal interno en el seno de las organizaciones y de un canal externo independiente de las organizaciones.

En este sentido, el sector público de la CAE ya ha articulado y aprobado su canal interno a través del recién publicado Decreto 89/2023, de 13 de junio, de creación y regulación del Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes en el marco del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Queda, por tanto, articular y regular el denominado canal externo que tanto la Directiva como la Ley 2/2023 exigen se configure como una autoridad independiente lo cual demanda la intermediación de la ley como instrumento jurídico para su materialización.

De conformidad con la Ley 2/2023 las CC.AA. han de crear sus canales externos o bien, de no hacerlo así, conveniar con la estatal Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., que actúe como canal externo. En todo caso, de no regularse los canales externos de información en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley 2/2023 será de aplicación la misma.

El legislativo vasco, por mandato de su Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), se ve conminado a regular sus estructuras organizativas y desarrollar las competencias previstas en su artículo 10, apartados 2, 6 y 24, sobre organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, procedimiento administrativo que derive de las especialidades del derecho

sustantivo y de la organización propia del País Vasco y sector público propio del País Vasco.

Con todo lo dicho se entiende debidamente justificada la oportunidad y necesidad de este anteproyecto, dado que, como se expondrá a continuación, no es posible una opción que devenga en una ausencia de regulación de las materias comprendidas en aquel.

B) Alternativas regulatorias o no regulatorias que se han tomado en consideración.

En cuanto a los aspectos de transparencia y participación ciudadana en el marco de un Gobierno Abierto del sector público de la CAE, existen diversas alternativas posibles para abordar los diferentes aspectos de la reforma propuesta:

a) Aprobar leyes nuevas o reformar puntualmente las ya existentes, a través de diversos instrumentos normativos autónomos (una ley de transparencia; una ley de participación; una ley de protección a las personas que informen sobre infracciones normativas);

b) Incluir las necesidades de regulación intrínsecamente conexas sobre las materias que consideremos en una única ley específica que establezca unos ejes principales duraderos, y en coherencia con la Ley del Sector Público Vasco recientemente aprobada, la Ley de Gestión Documental Integral y Patrimonio Documental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y la Ley de Administración Ambiental de Euskadi.

Incluir la cultura de la transparencia y de la participación en leyes sectoriales produciría una fragmentación del principio mismo de transparencia que lo diluiría y le quitaría la fortaleza que dimana de la necesidad de que los poderes públicos respondan ante la sociedad, lo hagan de una manera democrática y posibiliten su participación en la acción pública.

La aprobación de un texto de referencia aportará coherencia al establecer, los principios y normas generales más intensas sobre el concepto amplio de Gobierno Abierto, basado en la transparencia, la participación ciudadana, la

regulación de los grupos de interés, la rendición de cuentas a través de la planificación.

Por otro lado, la protección de las personas informantes de infracciones normativas exige, en todo caso, una ley que instituya el canal externo de información requerido por el ordenamiento, tanto europeo como estatal.

La elección de aunar en un único texto los aspectos de transparencia y participación pública junto con los de protección de las personas denunciantes persigue cohesionar estas facetas de la acción pública posibilitando una economía de recursos con la creación de una única autoridad que desarrolla funcionalmente tanto potestades en relación con los mandatos de transparencia como en relación con el canal externo de información, dado que ambas materias, a la postre, convergen en una misma finalidad esencial: fortalecer nuestro sistema democrático y el control de las organizaciones.

DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO DE LA NORMA PREVISTA.

Antes de entrar en el contenido del anteproyecto se pueden mencionar iniciativas relativas a la transparencia que en el pasado iniciaron su tramitación en el Parlamento Vasco, si bien no llegaron a aprobarse.

Así en la X Legislatura se tramitó en el Parlamento el Proyecto de Ley de transparencia, participación ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público vasco, anteproyecto aprobado por el Consejo de Gobierno el 10/11/2015, pero que decayó en su tramitación:

https://www.legebiltzarra.eus/ords/f?p=CTP:INICIATIVA_DETALLE:2626789066043::NO:RP:P18_ID,P18_EXPAND:42918,N&p_lang=es

En la pasada Legislatura (XI) se presentaron dos proposiciones de ley que desdoblaban el objeto del proyecto de ley de la X Legislatura. Ambas proposiciones también decayeron por fin de legislatura:

- Proposición de Ley del sector Público Vasco:

https://www.legebiltzarra.eus/ords/f?p=120:18:114929827323666::NO:RP,RIR:P18_ID,P18_EXPAND:57747,N

- Proposición de Ley de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de Euskadi:

https://www.legebiltzarra.eus/ords/f?p=120:18:117287904630130::NO:RP,RIR:P18_ID,P18_EXPAND:57746,N

Por último, en la Legislatura XII se presentó y aprobó, en mayo de 2022, el proyecto de ley del Sector Público Vasco que dio lugar a la Ley 3/2022:

https://www.legebiltzarra.eus/ords/f?p=120:18:114653530452334::NO:RP,RIR:P18_ID,P18_EXPAND:73423,N

En el Plan anual normativo del Gobierno Vasco para 2023 se encuentra el anteproyecto de ley de transparencia y participación pública, si bien no se especifica nada sobre la regulación del canal externo de información seguramente debido a que la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre las infracciones normativas y de lucha contra la corrupción se aprobó iniciado el presente año.

Descripción del contenido del anteproyecto

El anteproyecto consta de cinco títulos a través de los cuales se regulan las cuestiones que se han manifestado en esta memoria: la transparencia y la participación ciudadana, junto con la planificación; y el canal externo de protección de las personas informantes.

Al haberse resuelto abordar estas cuestiones en un único texto, la estructura de la norma los aborda como sigue:

El Título I recoge los listados generales de fines, principios y derechos y obligaciones, además de la más práctica determinación del ámbito de aplicación de la ley, respecto al que se distinguen las dos grandes facetas relativas a las normas específicas sobre transparencia y sus manifestaciones en cuanto a la

publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública; y en segundo lugar, la faceta relativa a la implantación del sistema europeo de protección de los informantes y de lucha contra la corrupción.

El ámbito de aplicación, en la materia de transparencia, se circunscribe al sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de modo que se intuye que cada nivel institucional vasco disponga de su propia organización, caso del nivel local de acuerdo con la Ley que lo regula, y caso del nivel foral, que disponen de sus Normas Forales correspondientes en materia de transparencia. Se especifica, en relación con la aplicación restringida al ámbito de la administración autonómica, que las obligaciones de publicidad activa no sólo se dirigen al ámbito de las instituciones públicas, sino que también vinculan a los sujetos e instituciones privadas a través de los cuales se vehiculiza la actividad pública, bien porque son los destinatarios de subvenciones o ayudas públicas, bien porque ejercen potestades administrativas o prestan servicios públicos, sin perjuicio de que medien habilitaciones legales singulares o existan las correspondientes relaciones contractuales.

Respecto al segundo bloque relativo al canal externo de protección de las personas informantes, el anteproyecto da contestación a lo dispuesto en la Disposición adicional cuarta de la Ley 2/2023, en cuanto hace referencia que, a los efectos del ejercicio de las facultades del canal externo en el País Vasco, será el legislador vasco el que lo disponga en su normativa autonómica. De esta forma, el anteproyecto ha considerado que es necesario y oportuno que las instituciones vascas en su conjunto se adhieran a un único sistema de información externo para toda la Comunidad Autónoma de Euskadi, lo que supone determinar un ámbito de aplicación, respecto a la segunda faceta citada, referido al conjunto del Sector Público Vasco.

En este sentido, no parecería razonable que en el territorio de la CAE coexistieran 5 canales externos: el propio de la administración general del Estado; el del sector público de la CAE y el correspondiente a cada una de las Instituciones Forales. Este hecho se agravaría para las denuncias en relación con el sector privado -que también pueden acudir a la autoridad independiente externa- a la hora de reconocer un punto de conexión cierto y claro.

El Título II se dedica a la transparencia, desarrollando en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En dicho Título se trata de la publicidad activa, donde se expone un amplio abanico de informaciones que se prevén exponer proactivamente al público, así como la apertura y reutilización de datos (open data). Sigue un segundo capítulo, sobre acceso a la información pública regulándose las obligaciones y derechos de las personas que acceden a la información, los límites al derecho de acceso, procedimiento de acceso y procedimiento de impugnación donde se establece la impugnación potestativa ante la Autoridad Vasca de Transparencia y un procedimiento de mediación. El capítulo tercero trata, sucintamente, de la planificación y la coordinación interdepartamental que nos permitan cohesionar la acción pública en la CAE en materia de transparencia. Y finalmente, en el capítulo cuarto, se regula el régimen sancionador, que afectará singularmente al cumplimiento de obligaciones en materia de publicidad activa y acceso a la información pública.

El Título III, sobre Planificación pública, parte con una definición del Programa que el Gobierno ha de elaborar de conformidad con el también llamado “Programa de Gobierno” definido por el Lehendakari, cuyo objetivo, es proyectar en el tiempo la acción de gobierno, socializarla y establecer las bases de su compromiso y responsabilidad ante la ciudadanía.

El Título IV, se dedica a la participación ciudadana y a los procesos participativos. En este sentido, establece las cuestiones generales y las garantías y derechos comunes a los diferentes procedimientos e instrumentos participativos, estableciendo las condiciones y garantías básicas que debe reunir cualquier proceso participativo. De esta manera, contempla el Registro de participación ciudadana y el Registro de grupos de interés. El primero como cauce preferente de participación pública y el segundo como refuerzo de la transparencia y del control de la actividad de los grupos del interés ante el sector público de la CAE. También en este Título es destacable la introducción de la figura del derecho a promover iniciativas reglamentarias ciudadanas, siguiendo

el esquema y aprovechando las garantías ya previstas actualmente para la iniciativa legislativa ciudadana.

El Título V crea y regula la denominada Autoridad Vasca de Transparencia-Gardena que se dibuja como una autoridad independiente con funciones mixtas. En este sentido, además de las funciones que se le atribuyen en materia de transparencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi, incorpora las funciones como máxima autoridad que culmina en Euskadi el llamado canal externo de recepción de información, tal y como demanda la ley 2/2023.

La norma contiene una regulación eminentemente organizativa de la citada Autoridad, a partir de la habilitación que le hacen a su vez a las comunidades autónomas -por ello a la CAE- tanto los artículos 24 y 36 de la Ley 19/2013, de transparencia y buen gobierno como el artículo 24 y la disposición adicional cuarta de la referida ley estatal, sin perjuicio de que los procedimientos de acceso a la información, áreas informativas y otros detalles de la tramitación del derecho de acceso y de la publicidad activa así como el procedimiento de información, garantías, protección de datos personales, medidas de protección ante este canal externo se encuentren regulados en ambas leyes estatales en virtud de las competencias que el Estado tiene atribuidas en la Ley 19/2013 y en la Ley 2/2023.

Esta Autoridad se caracteriza por su total independencia y con tal naturaleza de administración independiente se incardina en las reguladas en el artículo 10 de la LSPV. Así esa nota esencial de independencia la asemeja en su faceta de transparencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la Ley 19/2013 desplegando sus funciones en relación con el sector público de la CAE, así como, de la forma que fijen sus normas institucionales propias, a los sujetos previstos en el art. 4 apartados 2, 3 y 4 de la LSPV

También alcanza a las Entidades Locales tal y como dispone la Ley 2/2016 (LILE) que en su artículo art. 65 establece lo siguiente:

Artículo 65. Reclamaciones ante el órgano competente en materia de control de la transparencia.

1. Las reclamaciones previas a la interposición de un recurso contencioso-administrativo como consecuencia de la denegación expresa o tácita del derecho de acceso a la información pública por parte de una entidad local o asociación de entidades locales, serán conocidas y resueltas por el consejo o autoridad independiente de transparencia y acceso a la información pública de la Comunidad Autónoma u órgano que se prevea en la legislación correspondiente.

2. El órgano ejercerá, en relación con las entidades locales y sus asociaciones, el resto de funciones que le asigne su normativa de creación y, particularmente, todas las derivadas de la publicidad activa, el derecho de acceso a la información pública y el buen gobierno.

Asimismo, otra serie de sujetos previstos en el art. 8 del anteproyecto están obligados a cumplir con los parámetros de publicidad activa, en virtud de lo previsto en el capítulo I del Título I de la Ley 19/2013.

En su faceta de canal externo, se garantiza total independencia para actuar en el conjunto de todos los niveles institucionales públicos vascos –la totalidad del sector público vasco en los términos que está delimitado en el art. 4 de la LSPV-y en el conjunto del sector privado, cuando el incumplimiento e irregularidades comunicadas se circunscriban al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En cuanto al ámbito material la Autoridad desplegará sus funciones tanto en relación con las infracciones del derecho de la Unión, así como sobre acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave.

Análisis jurídico y referencia al derecho comparado y al derecho de la Unión Europea

La transparencia —tanto del resultado, del procedimiento, del contenido o de la responsabilidad en la actuación de los poderes públicos— es un instrumento medidor de la realización del Estado democrático y de derecho.

Mediante esta norma la CAE se compromete con la transparencia reforzando un modelo democrático que permita a las personas participar más fácilmente en el proceso de toma de decisiones. Las instituciones públicas solo pueden gozar de legitimidad y eficacia en la medida en que sean plenamente responsables ante los ciudadanos.

La implantación de los sistemas de participación y colaboración ciudadana mediante la rendición de cuentas a través de la evaluación de políticas públicas, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, tiene su encaje en los siguientes preceptos:

- En la Constitución en su artículo 103.1, en cuanto a que la Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho,
- En la Constitución, en su artículo 9.2 sobre el principio que impone a los poderes públicos facilitar la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la vida política, económica, cultural y social
- En la Constitución, en su artículo 20.1.d) sobre el derecho fundamental a recibir libremente información;
- En el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV), en su artículo 9.2.e) que establece como una obligación de los poderes públicos el facilitar la participación de la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.
- En la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que, tras la base de los ejes fundamentales de toda acción política, impone como legislación básica, toda una serie de obligaciones a un amplio número de entidades y órganos.

- Asimismo, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como básicas, que han proclamado principios y establecido medidas para la implantación de modelos de gestión que se orientan a la transparencia, la planificación, la evaluación de políticas y la participación ciudadana en la actividad pública,
- La Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, el Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, en el que se desarrolla la Ley 37/2007 sobre reutilización de la información del sector público, el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, como partes de un proceso de mejora en la calidad de la democracia.
- Los principios recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, que reconoce en su artículo 11 la libertad de expresión y de información, en su artículo 41 el derecho a una buena administración, y en su artículo 42 el derecho de acceso a los documentos de las instituciones, cualquiera que sea su soporte;
- En las recomendaciones del libro blanco de la Gobernanza Europea de 25 de julio de 2001 que proclama las medidas sobre transparencia e información para la interacción con la sociedad civil y los cinco nuevos principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, como base de la democracia y garantía del derecho al buen gobierno, respecto a los procedimientos que utilizan en su práctica diaria las Administraciones, para mejorar la calidad de la democracia y la legitimidad de las instituciones con mejores políticas, mejores normativas, y mejores resultados

Desde la perspectiva del Derecho comparado, tanto la Unión Europea como la mayoría de los Estados miembros, España entre ellos, cuentan con una

legislación específica que regula la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.¹

En definitiva, en la práctica totalidad de los países de Europa, se han aprobado leyes de transparencia y de acceso a la información pública. Todas estas normas nacionales, unidas a las normas adoptadas en el seno del Consejo de Europa y de la Unión Europea, forman un extenso corpus iuris europeo sobre transparencia y acceso a la información pública.

El artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la UE prevé que “[a] *fin de garantizar la participación de la sociedad civil y, por ese cauce, fomentar una buena gobernanza, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actúan dentro del mayor respeto posible del principio de apertura.*

El derecho de acceso a los documentos es un componente esencial de la política de transparencia que aplican las instituciones europeas. En este contexto, las normas sobre el acceso público a los documentos figuran en el Convenio 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos oficiales y del Reglamento (CE) núm. 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

En el año 2009 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoció el derecho de acceso a la información pública como integrante de la libertad de expresión prevista en el artículo 10 del CEDH. Y en el mismo 2009, se adoptó el Convenio núm. 205, de 18 de junio, sobre el acceso a los documentos oficiales.

En diecisiete de los veintisiete Estados que componen la Unión, el derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido en sus Constituciones o en normas con valor constitucional, y regulado en leyes específicamente dedicadas a la materia.

Por otra parte, el art. 11 del Tratado de la UE dispone: *Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados,*

¹ Para más información consultar LA TRANSPARENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA: UNA VISIÓN COMPARADA. ESPECIAL REFERENCIA AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Valle Ares González. Revista del Consejo Escolar del Estado n.3/2013

la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.

En este sentido, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea disponen de un Registro de transparencia común para demostrar su compromiso de ser abiertos y transparentes.

El Registro de transparencia facilita que las personas obtengan información sobre las actividades de representación de intereses que tienen lugar ante las instituciones de la Unión.

Por otra parte, los países pioneros en la regulación del derecho de acceso a la información pública en Europa han sido, siguiendo a Suecia, los escandinavos: Finlandia en 1951 y Dinamarca y Noruega en 1970. A ellos siguieron los Países Bajos y Francia en 1978; Grecia en 1986; Austria en 1987; Italia en 1990; España y Ucrania en 1992; Portugal en 1993 y Bélgica en 1994. Posteriormente, a finales del siglo XX y comienzos del XXI se ha producido un aumento significativo del número de países de Europa que, careciendo de leyes de acceso a la información, se han decidido a colmar ese vacío: Islandia en 1996; Irlanda en 1997; Letonia en 1998; Liechtenstein, Albania, República Checa y Georgia en 1999; Reino Unido, Estonia, Lituania, Eslovaquia, Moldavia y Bulgaria en 2000; Polonia, Rumanía y Bosnia-Herzegovina en 2001; Croacia, Kosovo, Eslovenia y Armenia en 2003; Suiza y Serbia en 2004; Alemania, Montenegro y Hungría en 2005; Macedonia y Azerbaiyán en 2006; Malta en 2008 y Rusia en 2009. España aprobó su Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en 2013.

Algunos de estos países ya han sustituido sus leyes iniciales sobre transparencia y acceso a la información, por otras más modernas, adaptadas a las nuevas demandas sociales y a la evolución de las tecnologías de la información.

GUICHOT (2011)² llama la atención sobre el hecho de que los países de Europa occidental han adoptado, en general, regulaciones escuetas y principales; mientras que los países anglosajones, junto con los de Europa oriental, han aprobado leyes mucho más detalladas.

Por último, en este apartado, se ha de mencionar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, norma que se configura en su mayor parte como básica, con fundamento en los títulos competenciales de los números 1, 13 y 18 ex artículo 149.1 CE.

En este marco y en lo que se refiere a la publicidad activa, una buena ley de transparencia debe permitir el análisis de las decisiones que se toman por parte de los responsables públicos. La información necesaria para lograr ese fin debe mostrarse en un formato que permita un tratamiento ágil y fácil de cara a la ciudadanía.

En cuanto al derecho legal de acceso a la información, el mismo se inscribe instrumentalmente en el marco del derecho a la libertad de información de las personas, vinculado íntimamente al derecho fundamental de participación en los asuntos públicos (art. 24 CE), idéntico enfoque al que le ha dado a la materia tanto el Consejo de Europa como la UE y la mayoría de Estados miembros con legislación propia.

En definitiva, el anteproyecto que se ha elaborado bebe de las últimas normas aprobadas en el territorio estatal tanto por CCAA (véase por ejemplo la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana) como por las Instituciones Forales (por todas, Norma Foral 4/2019, de 11 de marzo, de Buen Gobierno en el marco de la gobernanza pública foral de Gipuzkoa). En este sentido muestra su compromiso con las últimas ratios manifestadas en materia de transparencia.

² GUICHOT, Emilio: Transparencia y acceso a la información en el Derecho Europeo, Editorial De recho Global-Global Law Press, colección Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2011

Vinculado con lo descrito hasta el momento, es decir, la transparencia y el derecho de acceso a la información como instrumentos de control por los ciudadanos de la Administración Pública y de prevención de la corrupción, debemos ubicar la política por instaurar un sistema integral de protección a las personas que informen de las infracciones a las normas de la Unión, y en el caso del Estado español de las infracciones administrativas y penales graves o muy graves.

En este ámbito la fuente normativa principal es la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (Directiva) traspuesta por la Ley 2/2023 de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (Ley 2/2023).

La conocida como *Whistleblowing* tiene su fundamento en el derecho a expresarse libremente y está ligado a los principios de integridad y transparencia. Los objetivos específicos son: 1. Reforzar la protección de los informantes y evitar que sufran represalias. 2. Aportar claridad y seguridad jurídica. 3. Apoyar acciones de sensibilización y lucha contra los factores socioculturales que limitan las informaciones en este ámbito.

En definitiva, el objeto de la Directiva es proteger a todas aquellas personas que informen sobre corrupción o fraudes y violaciones de las leyes en los países de la Unión Europea, mediante el establecimiento de canales protegidos de comunicaciones y la prohibición de cualquier represalia contra ellos.

En el derecho comparado merece la pena citar los siguientes ordenamientos en los que se han introducido medidas normativas de protección de los “alertadores”:

- Países Bajos. La Ley de la Casa para Denunciantes (Wet Huis voor klokkenluiders), de 1 de julio de 2016, obliga a las empresas que emplean a 50 o más trabajadores a instaurar una política interna de denuncia de irregularidades. La ley prohíbe las represalias si el empleado obró con el convencimiento razonable de que su informe fue veraz.

- Reino Unido. La denuncia de irregularidades está amparada por la Ley de revelaciones de información de interés público de 1998 (Gobierno del Reino Unido, 1998) que de forma sectorial -derecho laboral- protege a los denunciantes que actúan en aras del interés general frente a las represalias, en particular haciendo uso del derecho a presentar una denuncia ante el Tribunal de Empleo y con medidas correctivas en caso de despido improcedente.
- La Ley Fundamental sobre la Libertad de Expresión de la Constitución de Suecia, que reconoce a los ciudadanos amplios derechos para publicar información y protege el anonimato y la confidencialidad de los denunciantes (Gobierno de Suecia, 1991).
- De forma sectorial se contempla dicha protección desde la materia derecho laboral en la legislación italiana del trabajo, que protege del despido a los denunciantes (Gobierno de Italia, 2017).
- En Francia, la Ley nº 2016-1691, de 9 de diciembre de 2016, relativa a la transparencia, la lucha contra la corrupción y la modernización de la vida económica (Gobierno de Francia, 2016) atribuye al empleado la responsabilidad de presentar la denuncia a los supervisores directos o indirectos, al empleador o a cualquier representante designado.

En el Estado, la Ley 2/2023, da respuesta, si bien incumpliendo el plazo de transposición, al mandato de la Directiva que establece un marco jurídico armonizado para toda la Unión en el que cada Estado miembro deberá ajustar el contenido de sus normas internas para implementar un régimen jurídico que garantice una protección efectiva de aquellas personas que, en el seno de organizaciones públicas o privadas.

Como se advierte en la exposición de motivos de la Ley 2/2013 *“algunas comunidades autónomas ya han regulado instituciones que se ocupan de recibir comunicaciones de ciudadanos informando de irregularidades. A título de ejemplo y sin perjuicio de las autoridades creadas por algunas entidades locales, cabe recordar que las comunidades autónomas de Cataluña, Valenciana, Illes Balears, Navarra, Principado de Asturias o Andalucía han abordado la cuestión de la protección de los denunciantes, si bien la regulación ha sido parcial y*

centrada fundamentalmente en la creación de oficinas o agencias con la específica función de prevenir e investigar casos de uso o destino fraudulentos de fondos públicos, aprovechamientos ilícitos derivados de actuaciones que comporten conflictos de intereses o uso de información privilegiada, o en general conductas contrarias a la integridad; es decir, han circunscrito esta legislación al ámbito público, con carácter previo en algunos casos a la Directiva 2019/1937”.

En el caso de la CAE, el anteproyecto es posterior a la Directiva y a la Ley 2/2023, de las que es tributario.

En relación con el canal externo de información, al que se circunscribe el anteproyecto, la Ley 2/2023 regula el conjunto de derechos y garantías del informante en dicho procedimiento y la exigencia de revisión de los procedimientos de recepción y seguimiento de las informaciones. Las comunidades autónomas pueden implantar canales externos que serán gestionados por Autoridades independientes autonómicas análogas a la Autoridad Independiente de Protección del Informante cuya competencia podrá extenderse exclusivamente a las informaciones sobre infracciones que, comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente ley, sean cometidas en el ámbito de las entidades del sector público, autonómico y local, del territorio de la correspondiente comunidad autónoma.

La previsión de crear este canal externo en la CAE viene demandada por el hecho de que la protección integral de la persona informante exige no dejar espacios de impunidad y ello obliga a dotarse de un canal externo propio autonómico. Ciertamente es que, en ausencia de este, la Ley 2/2023 permite que se acuda al canal externo a través de la Autoridad estatal Independiente de Protección del Informante, como se ha dicho en aquellos territorios que no hayan previsto la creación de autoridades o la atribución a órganos propios de su comunidad autónoma y dentro de sus competencias. Previsión esta que se adopta de conformidad con la STC 130/2013, que indica que *“en casos como los que contemplamos, las disposiciones del Estado que establezcan reglas destinadas a permitir la ejecución de los Reglamentos comunitarios en España y que no puedan considerarse normas básicas o de coordinación, tienen un carácter supletorio de las que pueden dictar las Comunidades Autónomas para*

los mismos fines de sus competencias. Sin olvidar que la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la CE no constituye una cláusula universal atributiva de competencias, en tales casos, la posibilidad de que el Estado dicte normas innovadoras de carácter supletorio está plenamente justificada”.

El Anteproyecto estructura la organización de dicho canal externo dentro del marco que resulta de la Ley 2/2023 y de la Directiva citada, implementando de forma adecuada una autoridad independiente única para todo el territorio de la CAE que vincula tanto a las instituciones públicas como al sector privado en relación con las infracciones que se cometan dentro de su ámbito territorial.

En este sentido, cumple con la normativa vigente dentro del marco de esta y en desarrollo de los títulos competenciales que le otorgan dicha capacidad en el EAPV como se verá a continuación.

ADECUACIÓN DE LA NORMA PROPUESTA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

El anteproyecto tiene su anclaje competencial en los apartados 2, 6 y 24 del art. 10 del EAPV que otorgan competencias en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, como de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco, y el sector público propio del País Vasco en cuanto no esté afectado por otras normas del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

La regulación respeta la normativa básica del Estado dictada en su competencia exclusiva, según dispone el artículo 149.1. 18ª de la Constitución sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, garantizando a los administrados un tratamiento común ante ellas y del procedimiento administrativo común, procediendo de esta forma sólo a su desarrollo legislativo respecto a las especialidades del Derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco.

En materia de transparencia, el título más adecuado como fundamento de la Ley 19/2013 es el de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. En este aspecto la Ley 19/2013 incorpora un procedimiento detallado para el ejercicio de acceso. Este detalle deriva de la necesidad de garantizar un trato común a los administrados ante todas las administraciones.

También ex art. 149.1.18 CE la Ley 19/2013 incorpora los principios generales en materia de publicidad activa salvo para aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico (por ejemplo, medio ambiente).

Dado el carácter de norma básica las CCAA pueden desarrollar las bases y dotarse de normas que sean más favorables en cuanto al reconocimiento de derechos de la ciudadanía o más avanzadas respecto a la información activa. Es decir, el margen de regulación autonómica puede ser amplio.

El anteproyecto ha hecho uso de este margen regulatorio colocándose en un escenario avanzado en relación con la cultura de la transparencia. Además, ha regulado todas aquellas cuestiones que la Ley 19/2013 no ha incluido con carácter básico, fundamentalmente las que tienen que ver con la competencia de autoorganización.

En cuanto a la distribución interna de competencias, el artículo 37.3 a) EAPV reconoce y atribuye a los órganos forales competencias en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones. En uso de dichos títulos, los tres Territorios Históricos disponen de regulación propia en materia de transparencia: Norma Foral 4/2019, de 11 de marzo, de Buen Gobierno en el marco de la gobernanza pública foral de Gipuzkoa; Norma Foral 1/2016, de 17 de febrero, de Transparencia de Bizkaia y Norma Foral 1/2017, de 8 febrero, de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público del Territorio Histórico de Álava.

En concordancia con esta distribución competencial el anteproyecto no integra en su ámbito de aplicación, en cuanto a transparencia, a las Instituciones Forales de los Territorios Históricos.

Sí lo hace respecto de las entidades locales si bien en los términos que resultan de la propia Ley 2/2016, de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE). En dicha Ley, como se ha manifestado ut supra, su art. 65 establece que:

1. Las reclamaciones previas a la interposición de un recurso contencioso-administrativo como consecuencia de la denegación expresa o tácita del derecho de acceso a la información pública por parte de una entidad local o asociación de entidades locales, serán conocidas y resueltas por el consejo o autoridad independiente de transparencia y acceso a la información pública de la Comunidad Autónoma u órgano que se prevea en la legislación correspondiente.

2. El órgano ejercerá, en relación con las entidades locales y sus asociaciones, el resto de funciones que le asigne su normativa de creación y, particularmente, todas las derivadas de la publicidad activa, el derecho de acceso a la información pública y el buen gobierno.

El anteproyecto también respeta la competencia estatal ex artículo 149.1 apartados 1.^a, 6.^a, 7.^a, 13.^a y 23.^a de la Constitución que atribuye al Estado las competencias exclusivas sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; la legislación mercantil; la legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas; la legislación laboral; las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; y la legislación básica sobre protección del medio ambiente.

Así, dicho títulos fundamentan la Ley 2/2023 y no son vulnerados por la norma propuesta que, como ya se ha manifestado en otro apartado de esta Memoria, se constriñe al ámbito que le otorga la Ley 2/2023 a través de la creación del canal externo de información al que se le atribuyen las competencias previstas en la citada Ley 2/2023 mediante los procedimientos y con los efectos en ella regulados.

El artículo 16 de la citada Ley, intitulado “Comunicación a través del canal externo de información de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. o a través de las autoridades u órganos autonómicos” prevé lo siguiente:

1. Toda persona física podrá informar ante la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., o ante las autoridades u órganos autonómicos correspondientes, de la comisión de cualesquiera acciones u omisiones incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley, ya sea directamente o previa comunicación a través del correspondiente canal interno.

2. Las referencias realizadas en este título III a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., se entenderán hechas, en su caso, a las autoridades autonómicas competentes.

Se manifiesta, por tanto, que las CC.AA. podrán crear autoridades u órganos a las que se atribuirán las competencias que la Ley asigna a la Autoridad Independiente estatal, dotando a sus funciones de los mismos efectos que se designan para la Autoridad estatal y mediante el uso de los mismos procedimientos.

La Ley 2/2023, establece en su art. 24.2 que *la autoridad independiente o entidad que pueda señalarse en cada comunidad autónoma, lo será respecto de las informaciones que afecten:*

- a) al sector público autonómico y local de su respectivo territorio,*
- b) a las instituciones autonómicas a que se refiere el artículo 13.2, y*
- c) a las entidades que formen parte del sector privado, cuando el incumplimiento comunicado se circunscriba al ámbito territorial de la correspondiente comunidad autónoma.*

Asimismo, y en cuanto a las medidas de protección, el art. 41 de la citada Ley 2/2023, determina las autoridades competentes para adoptarlas en función del sector público autonómico y local del territorio de la comunidad autónoma y en

el caso del sector privado cuando el incumplimiento se circunscriba también a su ámbito territorial:

“Las medidas de apoyo previstas en el presente título serán prestadas por la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., cuando se trate de infracciones cometidas en el ámbito del sector privado y en el sector público estatal, y, en su caso, por los órganos competentes de las comunidades autónomas, respecto de las infracciones en el ámbito del sector público autonómico y local del territorio de la respectiva comunidad autónoma, así como las infracciones en el ámbito del sector privado, cuando el incumplimiento comunicado se circunscriba al ámbito territorial de la correspondiente comunidad autónoma”.

Por último, y en cuanto a la autoridad sancionadora, su art. 61 reitera los mismos puntos de conexión:

1. El ejercicio de la potestad sancionadora prevista en esta ley corresponde a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., y a los órganos competentes de las comunidades autónomas, sin perjuicio de las facultades disciplinarias que en el ámbito interno de cada organización pudieran tener los órganos competentes.

2. La Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., será competente respecto de las infracciones cometidas en el ámbito del sector público estatal. También será competente respecto a las infracciones cometidas en el ámbito del sector privado en todo el territorio, siempre que la normativa autonómica correspondiente no haya atribuido esta competencia a los organismos competentes de las respectivas comunidades autónomas. La competencia para la imposición de sanciones derivadas de los procedimientos competencia de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., corresponderá a la persona titular de su presidencia.

3. Los órganos competentes de las comunidades autónomas lo serán exclusivamente respecto de las infracciones cometidas en el ámbito del sector público autonómico y local del territorio de la correspondiente

comunidad autónoma. La normativa autonómica podrá prever que dichos órganos sean competentes respecto de las infracciones cometidas en el ámbito del sector privado cuando afecten solamente a su ámbito territorial.

En este contexto la DA cuarta prevé que “[a] los efectos de lo dispuesto en el artículo 24, la tramitación a través del canal externo podrá ser ejercida en el País Vasco por las instituciones competentes en los términos que disponga la normativa autonómica”.

La CAE adquiere su fundamento competencial en las materias correspondientes coherentes a los títulos estatales que se han referido antes; es decir, art. 10.6 EAPV sobre normas procesales y de procedimiento administrativo y económico administrativo que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco; art. 12.2 EAPV sobre ejecución de la legislación laboral; art. 10.24, sobre sector público propio del País Vasco; art. 11.1 a) desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica en medio ambiente y ecología además de la competencia en organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno ex art. 10.2 EAPV.

Estos fundamentos competenciales emergen como fundamento de una norma que ofrece un marco de seguridad y protección a la persona denunciante que se ubica en una relación laboral y profesional y se ve arropada ante posibles represalias abarcando un ámbito subjetivo que afecta tanto al sector público como al privado y que encuentra su ámbito material en hechos que constituyan infracciones del derecho de la Unión así como que puedan ser constitutivos de infracción penal o administrativa grave o muy grave.

Este sistema de protección y su consiguiente procedimiento administrativo son elementos instrumentales en la configuración jurídica de dichas materias, y, por ende, la competencia sobre aquellos, deriva de la competencia que se tenga sobre la materia de que se trate, ello con el límite que marcan las competencias del Estado ya citadas.

Debido a la conexión entre normas procesales y de procedimiento administrativo que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco, resulta acorde con el bloque de constitucionalidad, la

competencia de la CAE en los términos expuestos tanto respecto del Estado como respecto de los territorios históricos y entes locales.

Por último, indicar que el anteproyecto se ve vinculado, y en este sentido conecta con la Ley 3/2022, Ley del Sector Público Vasco; la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración ambiental de Euskadi, y la Ley 5/2022, de 23 de junio, de Gestión Documental Integral y Patrimonio Documental de la CAPV, además de con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi y la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vasca.

IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

Se prevé que esta regulación conlleve una racionalización y mayor control del gasto, por las medidas de evaluación y seguimiento de políticas públicas, que habrán de redundar en un aumento de la eficacia y eficiencia de las mismas.

Asimismo, las medidas que estimulan la información en relación con infracciones, mayormente relacionadas con la corrupción, solo pueden conllevar un mejor empleo de los recursos públicos.

En este sentido, la aplicación de la Directiva, tal y como se contempla en Memoria de Análisis de Impacto Normativo de la Ley 21/2023 *“supondrá beneficios económicos, sociales y medioambientales. Ayudará a evitar el fraude y la corrupción en detrimento del presupuesto de la UE (coste de 179 000 a 256 000 26 millones de EUR), a mejorar el ámbito de la contratación pública (beneficio estimado de entre 5800 y 9600 millones de EUR anuales) y a luchar contra la elusión fiscal. Se prevén impactos sociales que deberían influir positivamente en los ciudadanos y las empresas (mejora de las condiciones de trabajo del 40% de trabajadores de la UE. Reforzará la transparencia de los sectores privado y público y contribuirá a la competencia leal en el mercado único. Los beneficios no pueden cuantificarse, pero las pruebas muestran que los informantes ayudarían a prevenir las negligencias y las malas prácticas que conllevan graves efectos”*.

Sin embargo, en la fase de redacción de este anteproyecto de ley ha sido aprobada la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción que deriva de la incorporación de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, y tal y como se ha señalado en el apartado de necesidad de esta norma, se ha optado por aunar en un único texto los aspectos de transparencia y participación pública junto con los de protección de las personas denunciantes. Ello persigue cohesionar estas facetas de la acción pública posibilitando una economía de recursos con la creación de una única autoridad que desarrolla funcionalmente tanto potestades en relación con los mandatos de transparencia como en relación con el canal externo de información, dado que ambas materias, a la postre, convergen en una misma finalidad esencial: fortalecer nuestro sistema democrático y el control de las organizaciones.

Por ello, aunque inicialmente no se preveía un incremento del gasto, la creación de la Autoridad de Transparencia de Euskadi-Gardena sí lo requerirá. En definitiva, se trata de instaurar un tipo de administración independiente que es necesaria legalmente para la gestión de las funciones que conlleva el anteproyecto.

En esta fase es difícil hacer una estimación precisa, pero siendo necesaria una aproximación del impacto económico que la nueva ley va a tener en los Presupuestos Generales de la CAE de forma inmediata, el principal impacto deriva de la necesidad de dotar a la Autoridad de Transparencia de Euskadi-Gardena de recursos humanos y materiales para hacer frente a todas las funciones y potestades que esta Ley le asigna.

En cuanto al coste de la creación de la Autoridad de Transparencia de Euskadi-Gardena, si bien tendrá que especificarse más adelante en una memoria económica, específica, se estima inicialmente en 840.000 € además del establecimiento de la nueva sede que será necesaria para su funcionamiento. Se trata de cifras estimativas dado que la estructura organizativa final de

Gardena, será la establecida en su estatuto y su RPT. Se estima que los principales conceptos de gasto anuales serían:

- En capítulo 1 de gastos de personal: 720.000 €. Los cálculos anteriores prefiguran una plantilla formada por un total de 10 personas, formada por una persona que ostente la presidencia con nivel asimilado a viceconsejero/a, 2 personas responsables de la dirección de las dos divisiones con nivel I-A/28, 2 puestos de letrados/Instructores con nivel II-B / 27, 2 técnicos superiores de nivel III-B/25, 2 administrativos V-C/20 y 1 puesto de secretaría de alto cargo con nivel VI-A/18.
- En capítulo 2 de gastos corrientes en bienes y servicios: 20.000 €,
- En el capítulo 6 de inversiones reales: 100.000 €

La actividad de la Autoridad de Transparencia de Euskadi-Gardena exigirá también dotaciones económicas para el establecimiento de su sede, inversión en equipamiento mobiliario, nuevos medios, aplicaciones tecnológicas, etc.

Asimismo señalar que parte de las funciones de la Autoridad de Transparencia de Euskadi-Gardena, vendrán a sustituir aquellas que tiene atribuidas la actual Comisión Vasca de Acceso a Información Pública (CVAIP), eliminándose los gastos atribuidos a la misma actualmente.

Lo anterior supone una valoración prudente del coste total del nuevo ente.

Para la financiación de Gardena, dispondrá la financiación procedente de las sanciones contenidas en el Anteproyecto, cuya repercusión económica no puede evaluarse, además fundamentalmente, de las asignaciones que se establezcan anualmente en los Presupuestos Generales de la CAE.

CARGAS ADMINISTRATIVAS Y COSTE DE SU CUMPLIMIENTO

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, se ha de reflejar en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo las cargas administrativas que conlleva la propuesta y el coste de su cumplimiento para la

Administración y para los particulares obligados a soportarlas, con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

La norma propuesta no establece cargas administrativas en el sentido expuesto.

Para los particulares y para las PYMES la propuesta no debe conllevar, tampoco, coste económico alguno toda vez que, en materia de transparencia, así como en relación con el canal externo de protección a las personas informantes los procesos resultan gratuitos. Únicamente, como se estipula en la norma, se cobraría una cantidad si se expiden copias o se origina un coste debido a la transposición a un formato diferente del original en el que se contenga la información no pudiendo dicha cantidad exceder del coste real en el que se incurra.

Por otra parte, también el acceso al Registro de Grupos de Interés será gratuito.

EFFECTOS EN LA COMPETENCIA

Se estima que esta norma pueda tener efectos positivos para la competencia en el mercado en cuanto que impulsa la transparencia tanto en el sector público como en el privado, lo que redundará de forma positiva en el funcionamiento de las organizaciones públicas y privadas.

Por ello, en el trámite de audiencia se solicitará informe a la Autoridad Vasca de la Competencia, órgano competente en promover, garantizar y mejorar las condiciones de libre competencia y transparencia en el mercado, respecto de las actividades económicas que se realizan en el ámbito territorial de la CAE

INFORME PREVIO SOBRE EL IMPACTO EN FUNCIÓN DEL GÉNERO.

Según el art. 3 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, modificada por la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres, los principios generales que deben regir y orientar la actuación de los poderes públicos vascos en materia de igualdad de mujeres y hombres son los siguientes: la igualdad de

trato e integración de la perspectiva interseccional; la igualdad de oportunidades; la prevención y erradicación de la violencia machista contra las mujeres; el respeto a la diversidad y a la diferencia; el derecho al libre desarrollo de la identidad sexual y/o de género y orientación sexual, y los derechos sexuales y reproductivos, garantizando la libre decisión de las personas en el momento de su ejercicio; la integración de la perspectiva de género; la acción positiva; la eliminación de roles y estereotipos en función del sexo; la representación equilibrada; la colaboración y coordinación e internacionalización; el empoderamiento de las mujeres; la implicación de los hombres; la participación; la innovación, transparencia y rendición de cuentas; la protección de los derechos lingüísticos y la promoción del uso del euskera.

En el desarrollo del contenido de este anteproyecto de Ley de transparencia ha de tomarse en consideración las desigualdades existentes entre mujeres y hombres en el acceso al ámbito público, a los ámbitos de toma de decisiones, a las nuevas tecnologías, al recurso tiempo, a la participación sociopolítica, etc.

En anteproyecto se deberá contemplar como materia concreta una regulación directa de la igualdad entre mujeres y hombres, en los siguientes ámbitos de regulación:

- Como principio básico con ocasión del diseño de sus políticas y de la gestión de sus servicios garantizando la posibilidad de que la ciudadanía, tanto individual como colectivamente, participe, colabore y se implique en los asuntos públicos, y para ello incorporándose la perspectiva de igualdad de mujeres y hombres y, en general, un enfoque inclusivo que tome en consideración la heterogeneidad de personas o colectivos.

- En la publicación proactiva de la información pública, garantizando que el suministro de la información se realice conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos e incorporando la perspectiva de género.

- En las medidas de fomento de la participación ciudadana para el desarrollo comunitario, como son los programas de sensibilización y formación tanto para la ciudadanía como para el personal a su servicio,

se integrará la perspectiva de género, con el fin de dar a conocer los procedimientos e instrumentos de participación y promover su utilización.

Por otra parte, los mecanismos de protección de denunciantes deben evaluar y tener en cuenta la dinámica de género en los lugares de trabajo susceptible de incentivar o desalentar la participación igualitaria de mujeres y hombres en la denuncia de comportamientos indebidos.

En lo que respecta a la normativa que regula específicamente la denuncia de irregularidades, se entiende que las políticas de denuncia de irregularidades tienen un efecto de género consciente y medidas que pueden contribuir a que las mujeres participen en pie de igualdad en la denuncia de comportamientos indebidos.

En este sentido, se considera que el impacto por razón de género del anteproyecto puede ser positivo en la medida en que se afecte de alguna manera a las políticas de igualdad, pues mediante las informaciones sobre infracciones del ordenamiento europeo y nacional que afectan a situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres, se contribuye al cumplimiento de los objetivos de políticas de igualdad.

PERSPECTIVA DE NORMALIZACIÓN DEL USO DEL EUSKERA EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

En la tramitación del anteproyecto se ha cumplido con la normativa vigente en materia lingüística, sin perjuicio de los informes que puedan corresponder realizar a otros órganos informantes.

De esta forma, el sistema que se utilizará para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 10/1982 del Euskera será la traducción por el Servicio Oficial de Traductores del IVAP de la versión castellana/euskera del texto normativo, al tratarse del texto de un Proyecto de Ley.

Así mismo, como ya se ha indicado, en este aspecto se seguirá el acuerdo de Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013 por el que se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden, de forma que los trámites de negociación, audiencia y consulta que procedan, se seguirán con el texto completo bilingüe y 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 procedimiento normativo será bilingüe a lo largo de todo el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, garantizándose los derechos lingüísticos de quienes participan en la elaboración de la norma y sus destinatarios, conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

En todo caso, la norma deberá recoger la normalización lingüística tanto en todas las herramientas relativas a la transparencia activa como al acceso a la información, así como en relación con las comunicaciones y trámites con los órganos incluidos en la misma, previéndose específicamente en el funcionamiento de GARDENA.

EVALUACIÓN DEL POSIBLE IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA.

Resulta innecesario realizar un análisis de impacto de la norma sobre la infancia y la adolescencia, por cuanto el texto normativo no va a realizar ninguna modificación material de las leyes vigentes en la materia.

EVALUACIÓN DE IMPACTO SOBRE LA JUVENTUD

Por las mismas razones que lo expresado en el apartado anterior, resulta innecesario realizar un análisis de impacto de la norma sobre la juventud, por

cuanto el texto normativo no va a realizar ninguna modificación material de las leyes vigentes en la materia.

ANÁLISIS DE LA ACCESIBILIDAD

El objetivo de la norma no implica repercusiones específicas o impactos en materia de accesibilidad universal de la ciudadanía en relación con lo previsto en la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad. Sí se recomienda de todas maneras, realizar un análisis de la accesibilidad de los organismos, sedes, procesos y herramientas que se generen para la puesta en marcha y funcionamiento de esta normativa en cumplimiento del Plan de Acción de la Estrategia de Accesibilidad Universal de Euskadi en los 3 ámbitos de intervención (no sólo en el entorno físico, sino también en los servicios y eventos públicos, así como los canales de comunicación con la ciudadanía que se establezcan).

EVALUACIÓN DE OTROS IMPACTOS RELEVANTES

Se considera que el impacto en materia de medio ambiente de este anteproyecto es positivo. La transposición de la Directiva (UE) 2019/1937 permitirá aplicar las previsiones del considerando (10) para prevenir, detectar y afrontar los delitos contra el medio ambiente y las conductas ilícitas, así como adoptar medidas urgentes para proteger el medio ambiente siguiendo el ejemplo del considerando (62) y, en el marco del mercado interior, garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente tal y como señala el considerando (105). Todo ello sin olvidar que el ámbito de aplicación material del artículo 2.1.a) v) de la Directiva se extiende a la protección del medio ambiente, y el artículo 8.7, al regular la obligación de establecimiento de canales de denuncia interna, tiene en cuenta el nivel de riesgo para el medio ambiente.

DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN Y APORTACIONES EN EL TRÁMITE DE CONSULTA PREVIA A LA CIUDADANÍA.

Por resolución de la Directora de Gobierno Abierto, se sometió a consulta pública previa la elaboración del anteproyecto de ley sobre transparencia y participación ciudadana, tal y como prevé el art. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo Común de las Administraciones públicas y el art. 11 de la Ley 6/2022, de 30 de julio, del Procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a través del Tablón de Anuncios de la Sede Electrónica de la Administración General de la CAE.

A través de dicho Tablón se han recibido 2 propuestas de la ciudadanía que se han tenido en cuenta:

1. Solicita que teniendo por presentado este escrito se sirva admitirlo y tenga en cuenta las siguientes aportaciones:
 - a. Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa: La ley debe desarrollar a nivel filosófico y práctico la idea de la persona como referente, copartícipe y corresponsable (no solo como destinataria, beneficiaria o sujeto al que informar, consultar o rendir cuentas).
 - b. Los objetivos de la norma: Aunque jurídicamente sea correcto hablar de “colaboración público-privada”, en el marco de una ley de participación puede resultar más claro-amplio referirse a “colaboración público-social” (y diferenciarla así de la relacionada con el sector privado).
 - c. Otros: Al igual que se está haciendo con la transparencia o el open data, es clave que la participación ciudadana y la colaboración público-social se doten de marcos regulatorios, pero también de instrumentos, programas y recursos concretos para su desarrollo.
2. Solicita que teniendo por presentado este escrito se sirva admitirlo y tenga en cuenta las siguientes aportaciones:
 - a. Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa: En cuestiones relacionadas con el gobierno abierto y la participación ciudadana, hay dos ejemplos muy interesantes a tener en consideración:

- i. Ordenanza de colaboración Público-social de Madrid, que favorece e impulsa los procesos de colaboración público social
- ii. Reglamento de participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona que define con claridad las características que deben tener los procesos participativos de la ciudad.

Además, todo proceso de colaboración entre la ciudadanía organizada y la administración pública se topa con la dificultad de otorgar derechos a las entidades ciudadanas. Reconocer el valor y la utilidad pública de la iniciativa ciudadana puede ser algo que beneficie mucho la gestión comunitaria/social/ciudadana de bienes públicos. En este sentido, en la web <https://bherria.eus/es/bherrilab/> se recogen algunos aspectos a tener cuenta en la gestión comunitaria de bienes públicos, que aunque en este caso se centre en espacios y equipamientos públicos, bien podría valer de referencia para cualquier proyecto de colaboración entre la ciudadanía y la administración pública.

También se insertó la Propuesta de Gobierno en Irekia pudiéndose visualizar el proceso en el siguiente [enlace](#). Si bien en la Fase de Debate no hubo votos emitidos, todos los argumentos recibidos fueron a favor de la propuesta gubernamental.

Éstas son las aportaciones recibidas en Irekia:

1. La ley debe desarrollar a nivel filosófico y práctico la idea de la persona como referente, copartícipe y corresponsable (no solo como destinataria, beneficiaria o sujeto al que informar, consultar o rendir cuentas).
2. Aunque jurídicamente sea correcto hablar de “colaboración público-privada”, en el marco de una ley de participación puede resultar más claro-amplio referirse a “colaboración público-social” (y diferenciarla así de la relacionada con el sector privado).

3. Al igual que se está haciendo con la transparencia o el open data, es clave que la participación ciudadana y la colaboración público-social (éste término sustituyendo el tradicionalmente indicado “colaboración público-privada”) se doten de marcos regulatorios, pero también de instrumentos, programas y recursos concretos para su desarrollo.
4. Antes de poner en marcha un proyecto no tratar de imponer, hacer trabajo de exposición pros y contras y alternativas más sostenibles, participación con derecho a la información no tratar de comerse los riesgos con beneficio en pocas manos mal distribuido, de momento no hay formación obligatoria especializada dando lugar a carencias se pagan en falta de recursos puesta en marcha alternativas.
5. Obligue a estudiar para ejercer si es necesario sin embargo se encuentran muchos perfiles acaban haciendo otras cosas distintas a su especialización como que no se obliga a estudiar una rama u otra y acabe el mundo dominado en pocas manos más preparadas como que acabaramos juntándonos en rebaños participativos más o menos numerosos.
6. No parece mala idea, está por ver qué participación dan al ciudadano para que vote en las cosas importantes que atañe al pueblo, así debería de ser siempre, el pueblo debe tomar partido en las decisiones, incluso en los sueldos trabajan por y para el...
7. Es un punto más para llegar a una Democracia plena, veremos cuando esa transparencia, información y políticas de participación llega a los municipios en los cuales deja mucho que desear

PRIMERA MEMORIA DE TRAMITACIÓN

Hasta la fecha de elaboración de esta primera memoria se ha aprobado la Orden de inicio y realizado la consulta previa, así como se ha redactado un dossier en el que se contienen las evaluaciones de impacto, de resultado o de otro tipo de las que hayan sido objeto las disposiciones que son afectadas por el anteproyecto. En el tiempo intermedio desde la aprobación de la Orden de inicio posterior a la tramitación de la consulta previa y la elaboración de estos anteproyecto de ley y

memoria, se ha aprobado y publicado la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (Ley 2/2023) derivada de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

Se ha elegido aunar en un único texto los aspectos de transparencia y participación pública que ya se preveían en la tramitación inicial de este anteproyecto de ley junto con la nueva necesidad de regular la protección de las personas denunciantes. Esta decisión está debidamente argumentada en el primer apartado “OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA Y ALTERNATIVAS DE REGULACIÓN ESTUDIADAS” de la memoria.

Según el art. 11.4 de la Ley 6/2022, de 30 de julio, del Procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, “El trámite de audiencia e información públicas en la fase de instrucción del procedimiento normativo posterior a la aprobación con carácter previo de un texto normativo puede satisfacer, dejando constancia de ello en las memorias, la exigencia de participación ciudadana contemplada en el presente artículo”. Se entiende por tanto, que habiéndose ya justificado la incorporación de la regulación de la protección de las personas denunciantes, será suficiente con la tramitación de información pública ulterior.

Los siguientes trámites a realizar serán la aprobación previa con la posterior remisión del texto al Parlamento Vasco y el informe de la asesoría jurídica del departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, la elaboración de una memoria económica , la solicitud de informe a la Autoridad Vasca de la Competencia y la evacuación de los informes y trámites contemplados en la Orden de inicio.

PREVISIÓN DE EVALUACIÓN EX POST

Se estima que se podrá realizar una evaluación de la norma en el futuro en los aspectos relativos a la transparencia y participación ciudadana toda vez que resulta factible su valoración para comprobar su adecuación al objeto perseguido. En este sentido se entiende posible realizar una evaluación de eficacia, es decir, valorar la eficacia material de la norma aprobada, en el sentido de verificar el grado de cumplimiento de los fines y resultados de la ley, mediante un conjunto de técnicas que permiten un análisis sistemático.

Sin embargo, en lo que a los aspectos relativos al canal externo de información se refiere, no se considera susceptible de evaluación por sus resultados, dada la naturaleza y contenido del anteproyecto en lo relativo a los mismos.