



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

74/2024 IL – DDLCN  
DNCG\_DEC\_5698/24\_05

### I. ANTECEDENTES

Con fecha 16 de octubre de 2024, se ha solicitado a este Servicio Jurídico, vía TRAMITAGUNE, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el proyecto de referencia, al que se adjuntan principalmente los siguientes documentos:

- Orden de la Consejera, por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del Decreto de estructura orgánica y funcional.
- Memoria de Análisis de Impacto Normativo del proyecto de Decreto.
- Proyecto de Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.
- Orden de la Consejera por la que se aprueba con carácter previo el proyecto de Decreto.
- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas.
- Informe de EMAKUNDE, sin perjuicio de la no perceptibilidad de la realización del Informe de Impacto en Función del Género, ya que le es

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ  
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



aplicable la excepción prevista en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012.

- Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales.
- Informe de la Dirección de Función Pública.
- Informe de la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública.

Se echa de menos (su aportación se remite explícitamente en la memoria de impacto a un momento posterior) la preceptiva Memoria sucinta elaborada por el Departamento, con el contenido establecido en el art. 11.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco. En cualquier caso, sí constan en el expediente los elementales informes exigidos por el art. 15, apartados 3 a 5 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

Aun así, y tras la consulta de archivos se pueden deducir adecuadamente las razones y finalidades a las que se dirige la actuación informada, así como su encaje en el ordenamiento jurídico, incluido el parecer que le merece al resto de departamentos, por acción u omisión, y todo lo expresado en los documentos arriba relacionados, a cuyos contenidos nos remitimos expresamente.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, y es concordante con lo establecido en artículo 5.1 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y el artículo 9.1.1) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

## II. ELABORACIÓN DEL PROYECTO

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

De acuerdo con el concepto y la naturaleza en la que se inserta, a esta disposición le resulta de aplicación la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, de acuerdo con lo estipulado en sus artículos 2 y 3.

A este respecto conviene hacer referencia a la Disposición final del Decreto 18/2024, de 23 de junio, 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 (en lo sucesivo, Decreto 18/2024 o Decreto de áreas) señala lo siguiente:

*«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 octubre de 2024, 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.*

*Dichos reglamentos seguirán los criterios organizativos de austeridad, aplanamiento de estructuras, agrupación de áreas funcionales con amplios contenidos, identificación de áreas funcionales-staff no estructurales, y el máximo aprovechamiento de las tecnologías de la información».*

Dentro del plazo conferido al efecto, se procedió a iniciar la referida tramitación conducente a la aprobación del Decreto por el que se establece la

estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

Se constata, así, la aprobación de la Orden de la Consejera, por la que se **acuerda el inicio del procedimiento** para la elaboración del proyecto de decreto y, posteriormente, la **Orden de aprobación previa** del proyecto.

El expediente contiene también una **Memoria de Análisis de Impacto Normativo** que expone sucintamente los objetivos generales y los aspectos básicos del proyecto y proporciona una visión de conjunto del fundamento de la estructura formulada en función de las áreas de competencia asignadas, para una mejor comprensión del texto, concluyendo con un relato de los sucesivos trámites procedimentales precisos. Es de señalar que la memoria de impacto examina, a modo de **informe jurídico, el alcance de dicha perspectiva**, previsto en el párrafo 5º del art. 15 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, elaborado por la Asesoría Jurídica del Departamento, que en definitiva analiza los aspectos competenciales, de contenido y relacionados con el rango del proyecto normativo analizado, considerándolo procedente.

Como observación, queremos señalar que no se prevé una evaluación posterior, dado su carácter organizativo. Sin negar tal carácter, sí consideramos que ello es preciso toda vez que, tal y como se señala en los informes y memorias, la nueva organización propuesta supone una reorganización administrativa de las ya existentes unidades administrativas, cuya evaluación será esencial para considerar tanto el cumplimiento de los Principios de Actuación, establecidos en el art. 5 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, como para fundamentar cualquier posible modificación de tal estructura.

En este mismo orden de cosas, también lleva a cabo el Departamento proponente, en la reiterada memoria de impacto, la valoración del **impacto económico y presupuestario**, a modo de emisión de una **Memoria Económica**, al amparo del art. 15.5 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, y

elaborada por la Dirección de Servicios, que describe los objetivos que se pretenden conseguir mediante el proyecto y señala las modificaciones propuestas en la estructura orgánica, aseverando que...*”aunque se produce cierta reordenación y reasignación de algunas de las funciones y competencias entre los órganos que integran el departamento, esto no conlleva la creación o extinción de nuevos órganos o unidades administrativas, ni la alteración del número de dotaciones de los puestos de trabajo adscritos al departamento...”*, concluyendo sobre la carencia de impacto económico y la innecesariedad de consignaciones presupuestarias adicionales a las vigentes, sin perjuicio de la afectación a los vigentes programas y objetivos presupuestarios, y sin cuantificar las posibles sinergias económicas que la nueva estructura suponga sobre la anterior.

Obra, asimismo, informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales, que realiza diversas consideraciones, todas ellas concordantes con las *Orientaciones para la elaboración de los Decretos de estructura orgánica y funcional en el Gobierno Vasco*, y que, en realidad, no son más que una adaptación de los conceptos jurídicos complejos sobre estructura y organización de la administración general e institucional, tal y como están configurados en la *Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco* y en la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*; en los modelos de expresión recogidos en la *Resolución 78/2023, de 28 de julio, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se aprueban las directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones*; y en la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*.

Este informe resulta muy esclarecedor del nuevo diseño orgánico y, partiendo de la premisa de que las unidades orgánicas propuestas son las ya diseñadas en el vigente Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza

Pública y Autogobierno, con áreas de actuación esencialmente idénticas, y que ya consignaba una estructura muy similar a la que ahora se propone: 3 direcciones adscritas directamente a la Consejera (Gabinete, Servicios y Autogobierno), y 4 viceconsejerías (Relaciones Institucionales con 3 direcciones: Secretaría de Gobierno y Relaciones con el Parlamento, Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, y Gobierno abierto y Buen Gobierno; Régimen Jurídico con 2 direcciones: Desarrollo Legislativo y Control Normativo, y Contencioso; Empleo Público con 2 direcciones: Empleo Público y Relaciones Laborales; y Administración Digital y Servicios Generales con 3 direcciones: Estrategia Digital, Atención a la ciudadanía e innovación administrativa, y Recursos Generales.

No se produce incremento alguno de órganos administrativos, tan sólo una redistribución de funciones, esencialmente en la asignación a la dirección de Gobierno Abierto y Buen Gobierno y a la dirección de Atención a la ciudadanía e Innovación administrativa, así como una diferente adscripción de ambas a viceconsejerías distintas.

No obstante, el informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales, realiza interesantes observaciones que dotarían al proyecto de decreto de mayor claridad en la expresión, coherencia y eficiencia en la determinación de la competencia y funciones, así como en la propia gestión, sobre todo desde el punto de vista normativo y de legalidad. Desconocemos la recepción que hayan tenido estas observaciones, pues con la solicitud de presente informe no se ha remitido la preceptiva Memoria sucinta elaborada por el Departamento, requerida en el art. 11.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Consta informe favorable de la Junta Asesora de Contratación Pública, opinión fundada y de valor importante, dadas las diversas determinaciones del Decreto sobre los órganos de contratación que instituye (dirección de Servicios, viceconsejería de Administración Digital y Servicios Generales, y dirección de estrategia Digital).

Consta también **el informe de la Dirección de Función Pública** previsto en el 18.2 a) de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre de 2022, de Empleo Público Vasco, en relación con el artículo 7.1.e) del Decreto 18/2024, de 23 de junio, 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, que refiere importantes consideraciones sobre la proyección que deben tener las previsiones de los arts. 18 y 19 de la ley de Empleo Público Vasco, máxime de cara a la elaboración de normas orgánicas que nos ocupa. Y, en fin, en relación con la figura del Delegado o Delegada de protección de datos de la Administración Pública de la CAE, que cambia la viceconsejería de adscripción, de la de Régimen Jurídico a la de Administración Digital y Servicios Generales (más centrada en los procesos y en el contexto de la digitalización) y que posiblemente resultará más acorde a medio plazo que cuente con su regulación orgánica propia.

Se han ido aportando, así mismo, diversos **informes de los departamentos**. Todos ellos manifiestan no apreciar circunstancias relevantes que puedan destacarse ahora sobre el presente Proyecto de decreto.

De este modo, en un análisis general del procedimiento seguido se puede afirmar que la fase de instrucción ha sido cumplimentada en su totalidad.

### III. OBJETO

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

Como se expone en la Orden de inicio del procedimiento de elaboración de la norma y la memoria que se adjunta, la disposición se redacta en concordancia con lo dispuesto en la *Disposición Final Primera* del Decreto del

Lehendakari 18/2024, de 23 de junio, donde se especifican los criterios organizativos que han de guiar los reglamentos orgánicos.

Está estructurado en parte expositiva y parte dispositiva que comprende 22 artículos, 3 disposiciones adicionales, 1 disposición transitoria, 1 disposición derogatoria y 1 disposición final.

Tal y como se señala en la exposición de motivos del proyecto, en el texto se detallan los órganos propios de la estructura del Departamento a los que les corresponderá, por lo tanto, el ejercicio de las atribuciones correspondientes al mismo.

El proyecto de decreto *consolida* el Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno y, con pequeños cambios, mantiene en general también la denominación y áreas ya dispuestas en el Decreto 8/2021, por lo que puede decirse que la estructura departamental que se propone no presenta grandes modificaciones en relación con la que se establecía en anteriores Decretos de estructura.

En relación con las áreas atribuidas a este departamento, y por contraste con la legislatura precedente, en la presente legislatura el titular de la Consejería de Seguridad no lleva anexa, a las funciones propias de Seguridad, aquellas otras que le correspondían como Vicelehendakari primero, y que aunque no llevaban una estructura específica para ellos, incluían, procedente de su nombramiento, la de ejercer la presidencia de la Comisión Mixta de Transferencias. Es por ello que, a reserva de que otra norma realice la atribución de dicha presidencia, queda consecuentemente vacante. El presente proyecto de decreto de estructura, a pesar de que tanto la “política de desarrollo autonómico” como la “defensa jurídica del Estatuto de Autonomía” son áreas atribuidas al mismo (respectivamente, por las letras b y h del apartado 1 del artículo 9 del Decreto de áreas), y a pesar de que dicha Comisión Mixta de Transferencias es el cauce por el que debe producirse la negociación y consecución del cumplimiento íntegro del Estatuto como objetivo

primordial de su defensa y del desarrollo autonómico de Euskadi, silencia la determinación concreta sobre a quién ha de corresponder la presidencia de dicho foro en la representación de la CAE (el art. 3 únicamente habilita la “participación” de la Consejera). Lo que podría contemplarse, en su caso, atribuyendo directamente o por defecto dicha presidencia a la Consejera, siempre que no se estime que tal función deba corresponder por defecto al máximo representante de la Comunidad Autónoma u otro órgano que el mismo decrete. Debe tenerse en cuenta que, en ausencia de previsión alguna al efecto, la determinación de la presidencia, con la atribución al Lehendakari, por defecto y en virtud de la representación general que tiene conferida, se activaría en el preciso momento de preparación o de celebración de las reuniones, exigiendo en caso de que se quisiera relevar al Lehendakari de dicha tarea de un acto expreso de delegación.

Por lo demás, el cambio más sustancial planteado conlleva la reorganización de las dos viceconsejerías de proyección externa (en relación con el gobierno abierto y la participación ciudadana, y en relación con el proceso general de digitalización y de relaciones con la ciudadanía).

#### **IV. COMPETENCIA**

Este proyecto de norma adquiere su fundamento último en la potestad autonómica de autoorganización administrativa, configurada por su carácter instrumental al servicio del entramado competencial sustantivo asumido por las CAE a través de su Estatuto de Autonomía, según se dispone en 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, desarrollando lo dispuesto en el artículo 33.2 del Estatuto y 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 18/2024, de 23 de junio, 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 octubre de 2024 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 18/2024, de 23 de junio, mantiene en su Disposición Final Primera, punto 2, 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, hemos de reiterar que el Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración realiza diferentes observaciones en cuanto a aspectos estructurales, organizativos y de procedimientos que debieran ser tenidos en cuenta, también desde el punto de vista de legalidad, por lo que aportan en cuanto a claridad y precisión de competencias y funciones de las unidades administrativas.

### **III. CONCLUSIÓN**

Expuesto lo anterior, y en atención a la consideración de haber requerido un parecer jurídico, hemos de manifestar que no se aprecia objeción de legalidad que oponer al documento presentado a informe de legalidad.

Este informe se somete a cualquier otro que se pueda emitir fundado en Derecho.