



## INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DEL DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, VIVIENDA Y TRANSPORTES

---

92/2020 DDLCN – IL

### I ANTECEDENTES

Por el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes se ha solicitado a esta Dirección la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el proyecto de referencia, al que se adjuntan los siguientes documentos:

- Orden del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración y aprobación del Decreto de Estructura Orgánica y Funcional del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes (en euskera y castellano).
- Orden de aprobación previa del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.
- Proyecto de decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Seguridad (en euskera y castellano).
- Memoria explicativa y económico organizativa del proyecto de decreto suscrita por el Director de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales (en euskera y castellano), que tiene un anexo referente al Órgano Estadístico Específico del departamento.
- Informe de la Asesoría Jurídica del Departamento.
- Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública.
- Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración.



- Informe de la Dirección de Función Pública.
- Memoria de tramitación del procedimiento.
- Borrador del texto con las modificaciones efectuadas, como consecuencia de los informes aportados.
- -Constan, asimismo, en el expediente, varios documentos en relación con una reunión celebrada el 6 de octubre de 2020, sobre la propuesta conjunta de los Departamentos de Cultura y Política Lingüística y Medio Ambiente, Política Territorial y Vivienda para unificar los trabajos en las áreas de toponimia y cartografía, en esta última dirección. Hasta este momento, la actividad de cartografía corresponde al Departamento de Cultura y Política Lingüística y la de topografía, a Medio Ambiente, Política Territorial y Vivienda. En consecuencia, las dos dotaciones de topógrafo que estaban en la Dirección de Promoción del Euskera habían de cambiar orgánicamente a la Dirección de Planificación del Territorio, Urbanismo y Regeneración Urbana. Sin embargo, Función Pública ha informado desfavorablemente esta modificación de puestos de trabajo hasta que no se modifiquen y publiquen los decretos de estructura orgánica de ambos departamentos.
- Se ha remitido el proyecto a algunos departamentos por considerar que, en atención a las competencias que les corresponden, podían verse afectadas por la regulación propuesta.
- *Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno*
- *Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, que ha rechazado la tarea.*
- *Departamento de Cultura y Política Lingüística, que ha manifestado que no realiza observación alguna al texto remitido.*
- Por último, consta la solicitud de Informe de la Comisión Vasca de Estadística.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 11.1 y 2 a) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación ambos, con el artículo 7.1.i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; y del

artículo 14.1 c) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

## II. ELABORACIÓN DEL PROYECTO

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

De acuerdo con el concepto y la naturaleza en la que se inserta, a esta disposición le resulta de aplicación la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, de acuerdo con lo estipulado en sus artículos 2 y 3.

Se constata, así, la aprobación de la Orden del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes 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, que se adjunta en euskera y castellano

Asimismo, el expediente contiene también una **memoria justificativa**, 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. En la misma memoria, se analizan los **aspectos económicos** de la estructura propuesta por el propio departamento. Se indica que en lo que se refiere al ámbito económico-presupuestario, la estructura orgánica que se pretende mediante el proyecto no conllevará prácticamente modificaciones de los actuales créditos presupuestarios, sino tan solo la reordenación de las estructuras presupuestarias de la estructura departamental propuesta. En cuanto a la creación de una nueva dirección: la Dirección del Gabinete, supondrá la creación de una nueva dotación de alto cargo y de secretario/a de alto cargo. Sin embargo, como se va a tramitar una modificación de la relación de puestos de trabajo de personal eventual, reduciendo el número actual, la creación de la nueva Dirección de Gabinete no supondrá incremento presupuestario alguno.

En cuanto a la adscripción al Departamento de dos plazas procedentes del Departamento de Cultura y Política Lingüística, como consecuencia de la atribución al Departamento de las funciones relativas al Registro Cartográfico del sector público de la CAE, el Nomenclátor geográfico oficial de la CAE y la toponimia y señalización de vías y servicios, ello supondrá incorporar al Departamento los créditos correspondientes a dos dotaciones.

Se adjunta a la memoria económica y justificativa un anexo relativo al órgano estadístico específico del departamento. En dicha memoria se señala que conforme con la normativa aplicable, procede crear el órgano estadístico específico del nuevo Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes. Se señala que la creación de este órgano no supondrá gasto adicional, puesto que incorpora plazas con reflejo en el Capítulo I del presupuesto del Departamento.

En cuanto al **informe jurídico departamental**, describe el expediente la tramitación realizada, la naturaleza jurídica del proyecto, la competencia y analiza el articulado realizando algunas observaciones. Analiza jurídicamente, con detalle, una de las novedades del Decreto: el acuerdo alcanzado con la Dirección de Promoción del Euskera en materia de toponimia. Nos detendremos en este apartado. El informe señala que el Decreto 18/2020, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, no recoge expresamente una atribución de funciones en materia toponímica; que la toponimia es una actividad vinculada a la normalización y cooficialidad del euskera, por lo que debería entenderse incluida entre las de promoción del euskera o política lingüística, atribuidas por el Decreto 18/2020, al Departamento de Cultura y Política Lingüística; sin embargo, que esta nueva distribución de funciones no plantea problemas jurídicos, puesto que se basa en la potestad de autoorganización, y que existe un acuerdo entre los departamentos implicados y de Gobernanza Pública y Autogobierno, departamento impulsor del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las instituciones locales de Euskadi; que no habría que modificar el Decreto 18/2020, puesto que la toponimia no está recogida expresamente en él y sí habría que modificar el Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, puesto

que las funciones de que se trata están atribuidas expresamente al departamento competente en materia de política lingüística.

El informe jurídico, por otra parte, justifica las modificaciones en relación con el texto anterior en normas, instrumentos de planificación y de otro tipo, que han tenido incidencia en las competencias y tienen reflejo en el proyecto y, así mismo, señala que el tiempo transcurrido desde la aprobación del anterior decreto de estructura ha hecho replantearse algunas cuestiones. Subraya que el proyecto adopta una línea continuista con los anteriores y que las funciones asignadas a los distintos órganos reiteran básicamente lo recogido en los decretos todavía vigentes.

Se apuntan en el informe jurídico algunas observaciones mediante las que se pretende mejorar el texto. En concreto, señala las dificultades de interpretación que existen en la distribución de las competencias en materia de fomento de la rehabilitación entre los distintos órganos del Departamento (artículo 10.1.d), 12.e), 13.1.e) y 14.1.d)). El informe jurídico aconseja valorar la idoneidad de una delimitación más precisa de funciones o, en caso contrario, la eliminación de alguna referencia contenida en el listado dejando la concreción de las mismas a lo que vaya a recoger la Orden en tramitación. Sin embargo, de manera justificada, no se acepta esta propuesta que, por otra parte, estimamos muy acertada.

Asimismo, el informe jurídico aconseja unificar la forma de referirse a las viviendas y alojamientos dotacionales integrados en el Patrimonio Público de Suelo. Así, se utiliza en ocasiones la expresión *“viviendas y alojamientos dotacionales de titularidad del Departamento”* (art. 14.1.c) y en otras, *“viviendas y locales propiedad de la Comunidad Autónoma del País Vasco”* (art. 18.1.n). Tampoco se acepta esta recomendación.

El expediente cuenta con el informe de la **Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública**, del que cabría resaltar lo siguiente:

Se acepta la propuesta de modificar el párrafo 2º del apartado 3 del artículo 6, en el sentido de eliminar la referencia a la adscripción de las Mesas de Contratación a la Dirección de Servicios.

También se elimina, atendiendo el sentido del informe, la referencia a la Orden que regula la composición de cada Mesa; se añade la mención íntegra del Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las Instrucciones que establecen los principios generales para la incorporación del uso y conocimiento del euskera en los contratos celebrados por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi; se admite la propuesta de eliminar el apartado i) del artículo 8 del proyecto, “aprobar las certificaciones de los contratos competencia de cada dirección”; no se admiten, justificando su rechazo, las propuestas de modificar lo dispuesto en el artículo 13.2.l), igual que el artículo 17.2.b) y d) y, el artículo 18. g).

- En cuanto a las propuestas de mejora del **Informe del Director de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración**, se señala que la creación de una nueva Dirección, la Dirección del Gabinete, contradice el criterio organizativo de austeridad determinado en la Disposición Final Primera del decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos. Se justifica esta nueva dirección señalando que existe en todos los departamentos del Gobierno Vasco y pretenden solventar así la carencia detectada.

No se atiende a la propuesta del cambio de denominación de Dirección del Gabinete, por la de Dirección de Gabinete y Comunicación y se incluye la función propuesta en el artículo 5 g) de: *“Definir, dirigir y coordinar la política de comunicación del departamento y, en este sentido, desarrollar y atender las relaciones con los medios de comunicación social para facilitar la difusión y divulgación de las actividades, decisiones y políticas vinculadas al Departamento”*. Asimismo, se acepta la propuesta de suprimir de la Dirección del Gabinete las funciones de: *“La coordinación y seguimiento de la publicación activa de información, de las respuestas a las solicitudes de derecho de acceso a la información pública y de la apertura de los datos públicos del Departamento en coherencia con la política de transparencia”* y *“La coordinación y seguimiento de la gestión de las sugerencias, quejas y reclamaciones de la ciudadanía relativas a sus derechos y obligaciones en los ámbitos de actuación del Departamento”* y se incluyen ambas en la Dirección de Servicios, por ser de carácter horizontal para todo el Departamento, de acuerdo a los criterios de diseño organizado.

Por último, el **informe de función pública** es favorable. Señala, sin embargo, que la propuesta de recursos humanos expresada en la memoria que acompaña a la propuesta de Decreto no supone una materialización de sus necesidades ni una aceptación tácita del dimensionamiento propuesto en la memoria económica. Las creaciones o modificaciones de los puestos de trabajo no se materializan ni por Acuerdo entre los Departamentos afectados ni por la entrada en vigor de los Decretos de Estructura orgánica y funcional de los Departamentos. Los Departamentos deben cumplir el procedimiento establecido para la elaboración de las Relaciones de Puestos de Trabajo, que incorpora diversos informes preceptivos y vinculantes del Departamento competente en materia de función pública.

Por otra parte, de los trámites e informes que la orden de inicio estima procedentes en razón de la materia, y el contenido de la regulación propuesta, no consta en el expediente el preceptivo **informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas**, solicitado, según consta en el expediente, el 12 y 13 de noviembre de 2020. Este informe es preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 14.2.1) del Decreto 82/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Cultura y Política Lingüística. Esta ausencia, como se verá, impide a esta Dirección contar con elementos de juicio relevantes al respecto de la tramitación.

En este sentido, se observa que el artículo 11 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, estipula que: *“Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen las disposiciones que regulen dicho trámite”*. Por su parte, el artículo 11.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco – Emisión de informes de legalidad dentro del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general- establece que: *“En los proyectos de disposiciones de carácter general en los que no corresponda emitir dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, corresponde al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión, dentro del procedimiento de elaboración, del preceptivo informe de legalidad”* y que *“En particular, corresponderá al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión de informe de legalidad a los proyectos de Decreto en los*

*siguientes asuntos a) Estructura y organización de los departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus Organismos Autónomos y de sus Entes Públicos de Derecho Privado.” Asimismo, señala dicho artículo que: “Dentro de los respectivos procedimientos en que es preceptivo, el informe de legalidad se ha de requerir una vez obtenido el resto de dictámenes e informes, excepto el informe de la Oficina de Control Económico. Con la solicitud se ha de remitir el expediente completo de la iniciativa de que se trate, en el que deberá constar una memoria resumen con el siguiente contenido: (...) c) Informes que sean preceptivos por disposiciones legales, bien sean emitidos por Órganos colegiados, entidades que tienen la representación y defensa de intereses de carácter general o por otras Administraciones Públicas.”*

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

De este modo, en un análisis general del procedimiento seguido se puede afirmar que la fase de instrucción no ha sido cumplimentada en su totalidad. No obstante, lo anterior, con ánimo de colaborar a la pronta y correcta tramitación del expediente, esta dirección ha decidido proceder a emitir, sin más demora, el presente informe.

Por lo demás, en general, la ausencia del informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas tampoco provocaría en este caso un vicio sustancial de procedimiento, al no estar establecida su preceptividad en norma con rango de Ley.



### III. OBJETO

El proyecto de norma que se informa tiene por objeto, como se desprende del título, el establecimiento de la estructura orgánica y funcional del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.

Tal y como señala la orden de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto, la disposición se redacta en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos. Esta norma, en su artículo 11 determina las funciones y áreas de actuación que corresponden al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes y, en su Disposición Adicional Quinta, los órganos y unidades que integran el nuevo Departamento.

Le asigna, en concreto, el desempeño de las siguientes funciones y áreas de actuación:

- a) Ordenación del territorio y del litoral.
- b) Agenda urbana.
- c) Suelo y urbanismo.
- d) Vivienda y urbanización.
- e) Arquitectura, edificación, sostenibilidad y calidad en la construcción.
- f) Promoción de la accesibilidad.
- g) Ferrocarriles.
- h) Red viaria.
- i) Transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable.
- j) Helipuertos y aeropuertos.

La creación de este nuevo Departamento supone la fusión de tres áreas determinadas, como son la ordenación del territorio, la política de vivienda y el área de transportes, que en la legislatura anterior pertenecían a dos departamentos diferentes: al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por un lado, y al de Desarrollo Económico e Infraestructuras, por otro.

Este proyecto nace para sustituir parcialmente, en las áreas correspondientes determinadas por el Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, a los Decretos 77/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, y el Decreto 74/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras.

En cuanto a las novedades del proyecto, resulta relevante al respecto apuntar la competencia que corresponde al nuevo Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes en materia de transportes marítimos, pues dicha competencia se venía ejerciendo hasta ese momento vinculada al área de puertos, materia atribuida al nuevo Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente. Pues bien, con el amparo que da el artículo 11.1.i) del Decreto 18/2020, la atribución de funciones que en este ámbito realizan los artículos 15 y 16 del Proyecto de Decreto resulta conforme con esta atribución de funciones.

La otra novedad fundamental, en cuanto a las funciones que se atribuyen, en este caso a la Dirección de Planificación Territorial y Agenda Urbana, deriva del acuerdo alcanzado entre dicha Dirección y la Dirección de Promoción del Euskera en materia del ejercicio de las competencias que la Administración General de la Comunidad Autónoma tiene en materia de toponimia.

Se atribuye a las delegaciones, tal y como señala la memoria, los informes sobre habitabilidad y equipamiento al amparo del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Esta función anteriormente radicaba en la Dirección de Vivienda, Suelo y Arquitectura.

En cuanto a la estructura, se plantea la creación de una nueva Dirección del Gabinete, que se justifica en que esa Dirección existe en el resto de los Departamentos del Gobierno Vasco y era una carencia de la estructura del Departamento anterior.

Y, en relación con el resto del articulado, tal y como se explica en la memoria, el nuevo decreto adopta una línea continuista con la estructura vigente y las funciones asignadas a los distintos órganos, y viene a reiterar básicamente las que en la actualidad recogen los decretos vigentes.

Por último, señalar que, en cuanto a los órganos colegiados adscritos al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, se crea la Comisión de Coordinación de la Información Geográfica del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regulada por el Decreto 69/2020, de 26 de mayo, y desaparece la Comisión para el Fomento de la Calidad de la Construcción, constituida por el Decreto 209/2014, de 28 de octubre.

#### 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 asumida por la comunidad autónoma a través de su Estatuto de Autonomía, según dispone el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

Ello supone, en síntesis, que analizamos una propuesta de reglamento organizativo, pues es la facultad organizativa de la Administración la que se activa en este caso.

Siendo éste el presupuesto habilitante de la norma, hemos de tener en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 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 artículo 26.2 de la citada Ley expresa que corresponde a los consejeros: *“proponer al Lehendakari, para su aprobación, la estructura y organización de su respectivo departamento”*.

Asimismo, la Disposición Final Primera del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, prevé en su disposición final primera, que los Consejeros y Consejeras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley de Gobierno, procederán, en su caso, a presentar al Lehendakari, para su aprobación, con anterioridad al 31 de diciembre de 2020, los proyectos de reglamentos orgánicos de sus respectivos Departamentos que se adecuarán a los principios inspiradores y a los objetivos previstos en el programa de gobierno para cada una de las áreas de actuación asignadas a los mismos.

Hay que tener en cuenta, además, que el propio Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, mantiene en su disposición final primera, 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, cuya valoración ya ha sido objeto del informe aportado por la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración.

## **V. CONTENIDO**

### **I. Estructura orgánica**

Considerando el área funcional atribuida al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes por el artículo 8 del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, procede examinar la estructura vigente y las modificaciones orgánicas a introducir, precisiones funcionales y técnicas de articulación y coordinación precisas a tal fin.

Observamos, en primer lugar, como se ha señalado, que el proyecto de norma organizativa del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, que examinamos, supone la fusión de tres áreas determinadas, como son la ordenación del territorio, la política de vivienda y el área de transportes, que en la legislatura anterior pertenecían a departamentos diferentes:

Departamentos de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda y Desarrollo Económico e Infraestructuras.

De esta manera, el artículo 2 del proyecto prevé la siguiente estructura general:

Artículo 2.- Estructura general:

Para el ejercicio de las competencias relativas a las materias señaladas en el artículo anterior, el Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes adopta la siguiente estructura general:

A) Órganos centrales:

1.- Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.

1.1.- Dirección de Gabinete.

1.2.- Dirección de Servicios.

2.- Viceconsejería de Planificación Territorial y Agenda Urbana.

2.1.- Dirección de Planificación Territorial y Agenda Urbana.

3. – Viceconsejería de Vivienda.

3.1.- Dirección de Vivienda, Suelo y Arquitectura.

3.2.- Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda.

4.– Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes.

4.1.- Dirección de Planificación del Transporte.

4.2.- Dirección de Infraestructuras del Transporte.

B) Órganos periféricos:

Las Delegaciones Territoriales de Vivienda de cada uno de los Territorios Históricos.

C) Órganos colegiados:

Están adscritos al Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, en los términos previstos en sus normas de creación, los siguientes órganos colegiados:

- a) La Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco prevista en la Ley 4/1990, de 31 de mayo y regulada por Decreto 157/2008, de 9 de septiembre.
- b) El Consejo Asesor de Política Territorial previsto en la Ley 4/1990, de 31 de mayo y regulado por Decreto 7/2008, de 15 de enero.
- c) La Comisión de Coordinación de la Información Geográfica del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regulada por el Decreto 69/2020, de 26 de mayo.
- d) El Consejo Vasco para la Promoción de la Accesibilidad, creado por la Ley 20/1997, de 4 de diciembre.
- e) Los Jurados Territoriales de Expropiación Forzosa de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, creados por la Ley 8/1987, de 20 de noviembre, y la Comisión Técnica de Valoración de Euskadi.
- f) El Foro de Encuentro de Urbanismo y Vivienda de Euskadi, creado por la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, y regulado por el Decreto 105/2008, de 3 junio.
- g) La Comisión del Plan General de Carreteras del País Vasco, creada por Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco.
- h) La Autoridad del Transporte de Euskadi, creada por Ley 5/2003, de 15 de diciembre, de la Autoridad del Transporte de Euskadi.

- Aspectos Generales:

En primer lugar, debemos precisar que los decretos de estructura orgánica tienen una primigenia función clarificadora respecto de los ámbitos funcionales y competenciales de los órganos que integran la Administración General de la CAPV, planteando, en síntesis, un reparto “ad intra” en el seno de aquella a fin de garantizar esencialmente el principio de eficacia, como criterio rector de la actividad administrativa.

Es por ello, que el contenido funcional y competencial que reparten o distribuyen los decretos de estructura orgánica entre los órganos de una determinada estructura, debe provenir, lógicamente, bien de normas sustantivas troncales (contratación, hacienda pública, etc.), bien de

las sectoriales (en función de las áreas materiales que se hayan asignado al Departamento), constituyendo lo que podemos denominar, respectivamente, la regulación funcional y competencial de los órganos.

En este sentido, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, define en su artículo 5.3 en contenido mínimo del acto de creación de un órgano administrativo, incluyendo la necesaria *“delimitación de sus funciones y competencias”*.

Esa finalidad clarificadora de uno de los elementos claves de la actividad administrativa, como es el desarrollo de la función o competencia del órgano competente, se erige, por tanto, en parámetro clave para el examen de la iniciativa, puesto que las previsiones que ésta contenga deberán ayudar a identificar al órgano competente, primero, dentro del conjunto de administraciones que coexisten en nuestro subsistema administrativo autonómico, y, luego, dentro del entramado orgánico de la Administración General de la CAPV-finalidad primordial del proyecto que examinamos.

En todo caso, dicha identificación deberá realizarse de la forma más nítida posible, con la finalidad de posibilitar el ejercicio por los ciudadanos de sus derechos frente a las administraciones públicas.

Con el objeto de facilitar la consecución de los objetivos de gestión eficaz de las materias y funciones asignados al Departamento, bajo la dependencia del Consejero, la estructura orgánica del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes se compone de tres Viceconsejerías: la Viceconsejería de Planificación Territorial y Agenda Urbana, la Viceconsejería de Vivienda y la Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes, a las que se añade la Dirección del Gabinete y la Dirección de Servicios, con dependencia jerárquica directa del Consejero del Departamento.

La Viceconsejería de Planificación Territorial y Agenda Urbana asume las competencias y funciones que corresponden a esta Administración en lo que se refiere a las materias de la Agenda Urbana de Euskadi, ordenación del territorio, urbanismo y regeneración urbana y se encargará del desarrollo de una estrategia territorial equilibrada y sostenible, conformada sobre

la base de la implementación de la Agenda Urbana de Euskadi – Bultzatu 2050, una planificación territorial y urbanística y de los procesos de planificación y desarrollo de operaciones de regeneración urbana que integre la protección medioambiental de los espacios y del medio natural, así como la ordenación sostenible. Depende orgánicamente de esta Viceconsejería la Dirección de Planificación Territorial y Agenda Urbana.

La Viceconsejería de Vivienda, por su parte, tiene encomendadas las funciones departamentales relativas a vivienda, suelo y urbanización afectos a vivienda, arquitectura, edificación, sostenibilidad y calidad de la construcción y promoción de la accesibilidad, asumiendo las competencias y funciones que corresponden a esta Administración en lo que se refiere a arquitectura, edificación y urbanización en suelo residencial, planificación urbanística, gestión y adquisición de suelo en ámbitos residenciales para vivienda de protección pública, atención a la ciudadanía, gestión de ayudas relativas a la vivienda, así como el fomento de la innovación en la edificación, la rehabilitación, la calidad de la construcción, la sostenibilidad y la promoción de la accesibilidad. En dependencia orgánica de la citada Viceconsejería se encuentran la Dirección de Vivienda, Suelo y Arquitectura y la Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda. Corresponde además a esta Viceconsejería ejercer la coordinación y control de las actividades desarrolladas por las sociedades públicas VISESA y ALOKABIDE.

Por último, la Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes tiene encomendadas las funciones departamentales relativas a ordenación y planificación del transporte terrestre, marítimo, fluvial y por cable, movilidad de las personas, transporte de mercancías y logística e infraestructuras ferroviarias y viarias. En dependencia orgánica de la citada Viceconsejería se encuentran la Dirección de Planificación del Transporte y la Dirección de Infraestructuras del Transporte. Corresponde además a esta Viceconsejería ejercer la coordinación y control de las actividades desarrolladas por el ente público Euskal Trenbide Sarea/Red Ferroviaria Vasca y por la sociedad pública Eusko Trenbideak/Ferrocarriles Vascos.

La Dirección de Gabinete presta asistencia directa al Consejero para el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas en virtud de su cargo y tiene encomendado asimismo el impulso, planificación, seguimiento y evaluación de las actividades del Departamento en el marco del Programa de Gobierno.



Por su parte, la Dirección de Servicios, como órgano horizontal y eje vertebrador de los procesos transversales en los que participa el departamento, tiene por objeto facilitar los servicios administrativos de carácter general.

Cabe realizar las siguientes observaciones concretas:

### **A. Funciones**

Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, en su artículo 10, establece que:

1. Corresponde a cada Departamento, en relación con el personal adscrito al mismo:
  - a) Designar al personal eventual y contratar al personal laboral temporal.
  - b) Resolver los expedientes de compatibilidad.
  - c) Proveer los puestos de trabajo de libre designación previa convocatoria pública.
  - d) Declarar las jubilaciones forzosas y por incapacidad física.
  - e) Proponer las relaciones de puestos de su Departamento y, en el caso previsto en el artículo 5.2, elaborarlas y aprobarlas. Acordar la readscripción de puestos de trabajo y de funcionarios previstas, respectivamente, en los artículos 18.2 y 50.6 de esta ley que no supongan cambio de Departamento.  
Elaborar y aprobar los programas de racionalización de recursos humanos que se circunscriban a su Departamento,
  - f) Adscribir provisionalmente al desempeño de puestos de trabajo y conferir comisiones de servicio, cuando no supongan cambio de Departamento.

- g) Designar la representación propia del Departamento en la negociación con los representantes de los funcionarios y del personal laboral,
- h) Ejercer las potestades disciplinarias conforme a las disposiciones vigentes, excepto la separación definitiva del servicio y el despido, en el caso de personal laboral.
- i) Conceder licencias, y
- j) En general, la jefatura de personal y los actos de administración y gestión ordinaria, así como cuantas otras funciones le atribuya la normativa vigente.

2. Las competencias enumeradas en el apartado anterior se ejercerán por los órganos del Departamento conforme a la distribución que al efecto se establezca en su decreto de estructura orgánica y con sujeción a las normas de procedimiento que reglamentariamente se determinen.

Según el proyecto presentado, el artículo 6.d) únicamente se refiere a que es competencia de la Dirección de Servicios “Administrar y gestionar los recursos humanos adscritos al Departamento, ejerciendo las competencias que le atribuya la normativa vigente”. Según el apartado e) del mismo artículo es competencia de la Dirección de Servicios: “Elaborar planes de formación y perfeccionamiento del personal, sin perjuicio de las competencias correspondientes a la Dirección de Función Pública y al Instituto Vasco de la Administración Pública”.

Esta regulación es claramente insuficiente para prever todas las situaciones que, según la Ley de Función Pública, ha de establecerse en el decreto de estructura orgánica.

## **B. Resolución de solicitudes del acceso a la información pública**

Consideramos necesario despejar dudas que puedan surgir sobre el competente para resolver las solicitudes de acceso a la función pública obrante en el Departamento y que se incluye en el área de actuación de la Dirección de Servicios (artículo 6.2.s): “Coordinación y seguimiento de la publicación activa de la información, de las respuestas a las solicitudes de derecho de acceso a

la información pública, y de la apertura de los datos públicos del Departamento en coherencia con la política de transparencia”.

El artículo 17.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (en adelante, TAIBG), dispone que: *“El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información o ante la Administración, organismo o entidad a la que se encuentre vinculada si se trata de personas que prestan servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, como hemos señalado con anterioridad”*.

Asimismo, con la finalidad de facilitar el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que debe presentarse la solicitud de acceso, así como el órgano competente para la tramitación del procedimiento, el artículo 21 de la LTAIBG establece que las administraciones públicas incluidas en su ámbito de aplicación han de establecer sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna”.

Estas unidades responsables de la gestión de solicitudes de información pública serían las encargadas de recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información, pero también de efectuar la notificación de las resoluciones cuando dicha función se les haya encomendado.

En cuanto al encargado de resolver si se concede o deniega el acceso, conforme al artículo 17 citado, sería el titular del órgano administrativo que posee la información.

El Consejo de Gobierno, mediante Acuerdo de 13 de enero de 2015, por el que se aprueban las medidas de funcionamiento en materia de acceso a la información pública, publicidad activa y en relación con el avance en la cultura de la transparencia y el buen gobierno, establece que la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública “serán dictadas por los órganos competentes según el Decreto que establezca la estructura orgánica y funcional del Departamento u órgano en quien deleguen” y en cumplimiento de dicho Acuerdo, quien es el órgano competente para dictar estas resoluciones.

Ahora bien, visto lo que antecede y teniendo en cuenta que esto no elude la responsabilidad del órgano que posee la información, entendemos que el procedimiento de tramitación de las solicitudes es necesaria la participación del órgano administrativo que posee la información, que deberá estudiar el contenido de la solicitud y la aplicación al caso de los límites de la normativa de protección de datos.

### **C. Órganos estadísticos específico del Departamento.**

El borrador de Decreto aborda la creación del órgano estadístico específico del departamento, que suscita alguna objeción. Por un lado, la Dirección de servicios, en el apartado 6 u) se atribuye la elaboración el plan estadístico departamental que no plantea inconveniente y, a continuación, asume las funciones y competencias del órgano estadístico específico del Departamento. Completa esta regulación la disposición adicional segunda, en la medida en que pretende crear el citado órgano específico de la siguiente manera: (1) modifica nominativamente la denominación del Decreto 448/2013, de 19 de noviembre, que creaba el órgano estadístico del extinguido Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial; (2) asimismo, para adaptar las funciones del órgano a las materias del nuevo departamento, se limita a señalar que deja de ejercitar las funciones *“correspondientes a la materia de medio ambiente y asumir las del área de vivienda y transportes”*.

Esta opción normativa elegida tiene dos vertientes; mientras que la variable organizativa propia del decreto que analizamos no plantea ninguna duda dado que únicamente configura la asignación de funciones en la dirección de servicios, sin embargo, la propia existencia del órgano si encuentra reparo bajo la fórmula diseñada.

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

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

En el caso del departamento que analizamos, se da la siguiente circunstancia: el Decreto 448/2013, de 19 de noviembre, creó el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial para el desarrollo de las actuaciones estadísticas correspondientes a las áreas de actuación que le habían sido atribuidas al mismo. Sin embargo, el titular de éste órgano no se corresponde con el nuevo titular: Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.

La nueva estructura de los Departamentos obliga a la adecuación de las normas que crearon los órganos estadísticos específicos, puesto que la normativa prevé que exista un único órgano estadístico por cada Departamento. Esto supone, en algunos casos, como el que nos ocupa, que se repartan áreas de actuación de los mismos, así como los medios personales de los que disponen. Por ello, no puede adscribirse directamente al nuevo Departamento el órgano estadístico creado mediante Decreto 448/2013, de 19 de noviembre, realizando unos meros retoques formales y sin que se haya seguido el procedimiento establecido en la norma sustantiva, salvo la memoria justificativa y económica que podría responder a uno de los requisitos exigidos por el artículo 1.2.a) del Decreto 180/93.

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

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

No obstante, mientras se crea y registra el órgano integrado en la nueva estructura organizativa, se ha de prever un régimen transitorio para el desarrollo de las actuaciones estadísticas correspondientes a las áreas de actuación que han pasado a ser atribuidas al nuevo departamento. De este modo, se posibilita la pervivencia, con carácter temporal, de ese órgano estadístico específico, para que pueda asumir las estadísticas referidas a los sectores de su competencia que convergen con el área de actuación del nuevo departamento. En este sentido, una disposición transitoria puede regular dichas necesidades temporales, por lo que se sugiere su utilización mientras se tramita la creación del órgano estadístico específico del nuevo departamento, conforme a los requisitos del Decreto 180/1993.

#### **D. Disposiciones adicionales, derogatorias, finales**

##### **a- Disposición final primera. -**

Esta disposición configura como provisional la atribución de funciones en materia de patrimonio público de suelo hasta la aprobación del definitivo. Este tipo de reglas son más propias de las disposiciones transitorias, por lo que se propone su adecuación a una disposición de ese tipo (directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno publicado el 19 de abril de 1993).

##### **b- Disposición final segunda. -**

Se plantea un régimen provisional similar al contenido de la final primera, respecto de la actuación de los fedatarios públicos, a los efectos del artículo 32 de la Ley 3/2015, de 18 de

junio, de Vivienda de Euskadi, de determinados puestos de las delegaciones territoriales de vivienda hasta su desarrollo reglamentario. Dada su naturaleza, estimamos más apropiada su inclusión en una disposición transitoria.

#### **c- Disposición Adicional Tercera. -**

No se trata de una modificación normativa sino de referencia normativa, y como tal debería figurar en el título.

Se propone la siguiente redacción: “Todas las referencias realizadas a Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales (...) se entenderán realizadas a (...)”

#### **d- Disposición Final Cuarta. Modificación Normativa**

Se pretende modificar mediante el proyecto la redacción del Capítulo V de la Disposición final primera del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, sobre normalización del uso institucional y administrativo de las lenguas oficiales en las Instituciones Locales de Euskadi, sustituyendo las referencias al “Departamento competente en materia de normalización lingüística” por el “Departamento competente en materia de cartografía oficial básica del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi”.

Ha de tenerse en cuenta que, tanto el proyecto que se analiza, como el Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, tienen idéntica jerarquía, pero no se encuentran en el mismo plano material. En efecto, podemos decir que los decretos de estructura orgánica tienen una tramitación más simplificada que otros decretos. Así, están exceptuadas del trámite de audiencia e información pública, conforme con lo previsto en el artículo 8.5 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre. Asimismo, es innecesario el trámite de participación y consulta a otras administraciones, ya que la regulación del proyecto de decreto no afecta directamente a ninguna otra administración de la comunidad autónoma de Euskadi, como requiere el artículo 9 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre. En aplicación de la directriz primera 2.1.b) i de las Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para

eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres, aprobadas por el Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012, no exigen ningún trámite al respecto; y, asimismo, no requieren dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, cosa que si sucede con la modificación el Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, en función de lo establecido en el artículo 3 .1.c) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que requiere dictamen preceptivo de dicho órgano, al tratarse de un Proyecto de disposición reglamentaria que se dicta por el Gobierno Vasco en desarrollo o ejecución de leyes del Parlamento.

La norma proyectada viene a modificar determinados preceptos del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, por lo que comparte con esa disposición su soporte competencial. No se puede obviar la tramitación de la modificación de la citada norma amparándola en un decreto de estructura orgánica. No se trata de que el Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, dejase a un ulterior desarrollo determinar el órgano competente en materia de toponimia municipal y señalización de vías y servicios, sino que señala expresamente la función que en esta materia desempeña el Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de normalización lingüística. Dicha modificación habrá de efectuarse de siguiendo el procedimiento legalmente establecido, y no el procedimiento más simplificado que se exige para los decretos de estructura orgánica. Habría de modificarse, pues, el Decreto 179/2019, de 19 de noviembre en el sentido de atribuir dicha competencia a la Dirección competente en materia de Planificación Territorial

Por otra parte, el Decreto 18/2020, de 6 de septiembre del Lehendakari, en su artículo 14 atribuye al Departamento de Cultura y Política Lingüística la política lingüística y la promoción del euskera. El apartado 246 del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi en relación con el Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, señala que: “Se regula en este capítulo una materia tan conectada a la lengua, y por tanto a la cooficialidad del euskera, como es la toponimia.” Sin embargo, es cierto, como se señala en el informe jurídico presentado, que la función o área de actuación de toponimia municipal y señalización de vías y servicios, expresamente, no aparece recogido en el Decreto 18/2020, por lo que, solo una vez modificado el Decreto 179/2019, podría incluirse dicha competencia en el Decreto de estructura orgánica del Departamento.



En consecuencia, tal y como se ha señalado, no es jurídicamente aceptable la modificación del Decreto 179/2019, de 19 de noviembre, mediante el proyecto de decreto de estructura orgánica presentado, habría que proceder a su modificación y una vez realizada, reflejarla en el Decreto de estructura orgánica del Departamento.

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