



MEMORIA JUSTIFICATIVA DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY LEY DE PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL.

I. Introducción.

No debe confundirse la Exposición de Motivos con la Memoria y los antecedentes necesarios que deben acompañar al texto del Proyecto de Ley para su tramitación parlamentaria. La Memoria responde a un análisis más amplio de la regulación normativa, en la que, además de los aspectos incluidos en la Exposición de Motivos, se tengan en cuenta la situación o fenómeno al que se debe dar una respuesta, las distintas alternativas existentes y las razones que aconsejen optar por la que se propone y la estimación de la incidencia organizativa o financiera de la regulación propuesta, especialmente cuando se trate de creación de Organismos.

A tal fin, sobre todo trataremos de reflejar la situación de partida –cómo se ha venido funcionando hasta ahora- y a continuación de reflejar los cambios y las razones por las que se han tomado las diversas opciones normativas reflejadas en el proyecto.

II. Objeto del proyecto y alternativa regulatoria elegida.

La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general (LPEDG) trató la materia de los métodos de producción normativa en la Comunidad Autónoma de Euskadi, por primera vez de manera integral y en norma con rango de ley, lo que supuso un enorme revulsivo y todo un éxito en la tarea y en la preocupación por mejorar lo que se ha venido denominando como "calidad de las normas", en términos de procesos eficaces para mejorar el proceso de elaboración en un sentido amplio, esto es, con una preocupación más centrada en la participación de cuantos agentes tengan algo que aportar, sin perder de vista la técnica específica y los aditamentos propios de la redacción de textos articulados.

El tiempo transcurrido ha permitido fijar una práctica rigurosa y enriquecedora, que discurre internamente en la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi a través de la plataforma "tramitagune", de gestión electrónica de los expedientes, respecto a la que las posibilidades de mejora van más bien ligadas a la tecnología y a la experiencia adquirida en la modernización de las estructuras y, sobre todo, en la evolución de la propia relación con la ciudadanía y sus innumerables formas de organización y de participación en la vida pública.

En segundo lugar, la necesidad de cambio ha venido sugerida desde la propia evolución del ordenamiento jurídico de referencia, y en ese sentido, tanto desde la perspectiva del propio Derecho vasco, pues son varias las Leyes del Parlamento Vasco que han generado nuevas expectativas y previsiones que hay que integrar y armonizar; como desde la perspectiva de los cambios que nos traslada el Derecho estatal, que ha visto nacer en 2015 toda una nueva regulación sobre el procedimiento administrativo común y sobre el régimen jurídico de las

Administraciones Públicas, regulación estatal que también hay que integrar y armonizar con nuestra organización pública y con su práctica en la materia.

Ya lo dice la exposición de motivos del proyecto, y antes lo reflejó como opción la Orden de iniciación del proceso por el Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, es decir, que la elaboración comenzó con el pensamiento de alumbrar una modificación de la reiterada Ley 8/2003, pero que el debate interno y el análisis de necesidades ha hecho que todo se oriente hacia la elaboración de un nuevo texto completo que sustituya al vigente a todos los efectos.

III. Contenido de la regulación propuesta y motivación de las líneas generales del texto.

En cuanto a su contenido, el texto elaborado consta de 28 artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y dos disposiciones finales.

En la medida en que gran parte del contenido de la norma es deudora de las disposiciones originales de la LPEDG en vigor, cuya continuidad nos excusa de su motivación (al objeto de lo cual, en su caso, nos remitiríamos al expediente original de elaboración de la misma) esta memoria se circunscribirá a explicar las razones de las novedades introducidas respecto a la regulación anterior.

De hecho, la situación de partida es bastante buena si tenemos en cuenta que contamos con una herramienta gestora eficaz y sobre todo que contamos con una experiencia en los departamentos promotores de las normas que está bien valorada en nuestro entorno.

Centrándonos más ahora en los cambios y en su relación con la situación de partida, destacamos en primer lugar un grupo de innovaciones que proceden de la transposición de la legislación estatal y que se deben unir a las expectativas que nos ha transmitido el fenómeno de la transparencia, la evaluación y la participación ciudadana, tres vértices de la buena gobernanza, como dice la iniciativa legislativa que aún está tramitándose en sede parlamentaria vasca. De todos estos puntos de vista nace la introducción de nuevos ítems en el procedimiento que vienen a reflejar la perspectiva de nuevas actuaciones para dimensionar la planificación normativa, para evaluar la situación de nuestro ordenamiento autonómico y las necesidades de su actualización, y para que, antes de que surja un proyecto normativo concreto, pueda promoverse un cierto diálogo con la ciudadanía a la que irá destinada la nueva norma, al efecto de que se debata sobre los objetivos a perseguir y lograr, y sobre las opciones que se pueden vislumbrar para hacer frente a los problemas que pretendemos atender con la nueva norma, incluidas tanto las opciones regulatorias como las no regulatorias.

A continuación entramos ya más de lleno si cabe en el procedimiento de elaboración de normas propiamente dicho. Aquí ya el debate tiene caminos más centrados si tenemos en cuenta la acertada división que hizo la Ley 8/2003 de diversas fases que se suceden temporalmente en dicho procedimiento, y que son ahora las de preparación, inicio, instrucción y aprobación.

Cada fase tendrá su afán, pero antes conviene detenernos en la trascendencia de una nueva regulación que atañe en concreto a las disposiciones de rango reglamentario y que se pronuncie sobre el efecto jurídico de la buena o mala

cumplimentación de los trámites que tiene cada fase. La legislación estatal entendemos que ha propiciado que la Ley autonómica vasca pueda regular cuándo entenderemos que hay una nulidad absoluta -en el caso concreto de los reglamentos- por prescindir de manera absoluta del procedimiento establecido, y cuando podemos interpretar que la nulidad es relativa o anulabilidad por tratarse de defectos menores, susceptibles además de subsanación o convalidación en su caso.

Como ya se dijera respecto a la Ley vigente, el procedimiento no debe ser visto con el rigor y la tensión propia de determinar siempre consecuencias negativas ante las vicisitudes de su aplicación. Este tipo de normas deben ser vistas más como una previsión programática, que sirve para orientar una buena práctica de la que resulten beneficiados todos y todas, y cuya omisión o mala aplicación sólo produzca efectos negativos de la máxima nulidad en situaciones extremas de abuso y auténtica desviación de poder.

La instrucción es la fase más enriquecedora e importante en el procedimiento de elaboración -hablamos ya tanto de leyes como de reglamentos- y lo es sobre todo porque en ella se desenvuelve toda posibilidad de que los poderes públicos dirijan la actividad normativa a la solución eficaz de los problemas que tenga una sociedad.

La situación de partida que tenemos es la de una proliferación importante de trámites, tanto para la participación general de la ciudadanía como, sobre todo, para la participación interna y externa de agentes especializados que aportan sobre el proyecto. El resultado es hoy el de una excesivamente larga tramitación por término medio, que puede alcanzar más de 9 meses para un proyecto de ley o de reglamento con fondo y que no tiene resortes para poder buscar alternativas en caso de urgencia, e incluso sólo para ponderar el tiempo razonable para producir la norma que, no olvidamos, tiene siempre por objetivo último el solucionar problemas perentorios.

La respuesta que promueve el proyecto es la de concentrar en un tiempo común de un mes toda la instrucción, para que siempre por tramitación electrónica e invirtiendo la carga de la aportación a los agentes especializados -de modo que no habrá que solicitar ningún trámite de los calificables como no esenciales- se pueda cumplimentar una instrucción lo más rápida y eficiente posible. Por cierto, al inicio del mes de instrucción se accede con un texto que goza de aprobación previa y que en todo caso debe ser bilingüe en los dos idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma de Euskadi..

Digamos que situamos en ese mismo mes común la realización instructora simultánea de las consultas o exposiciones públicas al global de la ciudadanía y la audiencia a los agentes directamente afectados, o a los externos especializados, o a otras Administraciones, a los que el promotor deba dirigirse para recabar su opinión singularmente interesada.

Se supone que la instrucción debe perfilar el diseño de un nuevo texto articulado o la confirmación del texto que dispone de aprobación previa por el o la Sailburu competente. Por eso entendemos que el mes de instrucción es el tiempo clave para la redacción del texto y para dilucidar la afección general que el mismo pueda trasladar. Es el momento clave -y así lo caracteriza explícitamente el presente proyecto- para determinar si es posible una afección singular respecto al objetivo general de la igualdad de mujeres y hombres en nuestra sociedad, y es el momento clave para respaldar el proyecto con una "memoria de impacto", que le permitirá al

departamento promotor dejar justificación sobre las afecciones jurídicas, económicas y de políticas públicas sectoriales que ofrece cada proyecto.

La idea que subyace es la de considerar que el promotor puede tomarse el tiempo que sea para evaluar y reflexionar sobre el examen de los problemas a atajar y las soluciones a promover, lo que una vez finalizado el proceso de reflexión hará determinando la aprobación previa de un texto jurídico. Una vez transcurrido el mes de instrucción de dicho texto, también será tiempo unilateral del promotor para decidir qué hacer y adentrarse en su caso en el paso definitivo y siguiente de la fase de aprobación. Se trata de blindar un tiempo único de un mes para que el entorno aporte y sea posible así reducir al máximo la dependencia del tiempo que precisan los terceros para pronunciarse. Después, sólo quedarán los trámites esenciales y preceptivos para dar paso a la aprobación y que son reducidos al máximo.

Aunque también forman parte de la instrucción, los trámites identificados como esenciales por la Ley se distinguen porque tienen a su vez una regulación singular en Ley que marca su plazo y toda la parafernalia de su ejecución. El debate que queremos promover es el de si tienen que estar o no incluidos dentro del mes común de instrucción. Hoy no lo están porque tienen vocación de pronunciarse sobre el expediente completo. Esto sucede respecto a la participación del Consejo Económico y Social del País Vasco, o el Consejo de Relaciones Laborales de Euskadi, la Comisión de Gobiernos Locales y la Oficina de Control Económico (al que precedería el Informe de Legalidad del Servicio Jurídico Central sólo si no hay que acudir a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi). Todos son pronunciamientos importantes, pero que en su conjunto y, sobre todo, por sucederse en el tiempo muchas veces sin simultaneidad, imponen un exceso de tiempo gestor muchas veces exagerado.

Mención especial merece el nuevo informe preceptivo que debe emitir la Comisión de Gobiernos Locales que regula la Ley de Instituciones Locales de Euskadi y que debe analizar la afección a la autonomía municipal. Supone también validar la perspectiva de la suficiencia económica municipal para asumir afecciones sobre sus competencias propias, por lo que es una actuación compleja y que puede suponer incluso la prolongación de la tramitación durante un mes más, que se añadiría al de instrucción y a los tiempos que necesita el promotor para avanzar. Este nuevo informe no se puede confundir con el trámite de audiencia o consulta a las administraciones locales, sino que se trata de una actuación nueva y singular que requiere de consolidación en su enfoque.

Hacer una norma bien hecha no ocupa lugar, pero hacerla tarde puede representar un problema que sin duda hay que ponderar.

Una vez dispuesto el proyecto para su aprobación, se mantienen en el texto iguales los posicionamientos actuales que suponen hacer una memoria sucinta de todo lo tramitado y remitir el expediente a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi o COJUA, a la vez que al Parlamento, para acometer el trámite final de aprobación por el Gobierno.

La COJUA tiene en este proyecto dos referencias complementarias a señalar: Se trata de modular la participación de los altos cargos cuando se traten materias que les incumben como parte de la Administración activa, lo que no debe representar ningún riesgo; y de articular la posibilidad de colaborar con la Cámara para ayudar a la promoción de la calidad de las iniciativas legislativas propias, todo ello siempre para el caso de que así lo contuviera el reglamento parlamentario.

Como ya hacía la Ley 8/2003, la ley regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, incluyendo en esa categoría tanto a las iniciativas reglamentarias como a los anteproyectos de ley en la fase gubernativa. Siguiendo en este punto lo expresado en la exposición de motivos de aquella, "el tratamiento conjunto de ambos tipos de normas se ha considerado oportuno a pesar de la muy distinta posición que unas y otras ocupan en el ordenamiento jurídico y de que, en el caso de las leyes, el procedimiento administrativo sólo comprende la fase previa a la iniciación del procedimiento legislativo stricto sensu, cuya regulación está establecida en el Reglamento del Parlamento Vasco".

Se corrobora de esa manera el notable acierto y subsiguiente éxito de la opción, adoptada en su día y luego seguida por la legislación básica, de aplicar a la redacción de las leyes en el seno del ejecutivo la misma metodología que a las disposiciones reglamentarias, contribuyendo muy positivamente a "facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone". Y ello porque, como ya señalaba la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, en su exposición de motivos, "la libertad de configuración del legislador no significa, como ya se ha dicho, que carezca de límites, ni que el legislador pueda ampararse en el puro decisionismo. Por el contrario, como cualquier otro poder público, ha de fundamentar su voluntad en razones objetivas y no ha de incurrir en arbitrariedad. Asimismo, ha de procurar una legislación adecuada a la realidad que pretenda normar."

En esa misma línea, y con el sólo ánimo de hacer extensible también a dichos productos legislativos las ventajas que la aplicación de el procedimiento que este proyecto regula ha presentado y hacer accesibles al Parlamento los considerables medios de los que a estos efectos dispone el Gobierno, se incluye una disposición adicional que, con pleno respeto a la función propia del verdadero procedimiento de elaboración de las leyes, que es el que se desarrolla en sede parlamentaria, obliga al Gobierno vasco atender y a poner a disposición de la Cámara esos medios (incluyendo la posibilidad de solicitar informes a órganos especializados o de evacuar cualquier otro trámite) cuando el Parlamento le solicite colaboración, a fin de que puedan también ser aplicados, si el Parlamento lo solicita, a proposiciones de Ley que no han tenido un procedimiento gubernativo previo de elaboración y no dispondrían de otra manera de las posibilidades de tramitación que permite esta Ley.