



SR. CONSEJERO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 12 de diciembre de 2018, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 176/2018, relativa al **anteproyecto de Ley del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general**. (Ref.: DNCG_LEY_162739/17_02).

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, la vocal Sra. Astigarraga Goenaga.

VOCALES:

D.^a M.^a Teresa Astigarraga Goenaga.
D. Luis M.^a Eskubi Juaristi.
D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.
D.^a Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.
D. Imanol Zubizarreta Arteche.
D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.
D. Iñaki Calonge Crespo.
D.^a Miren Izaskun Iriarte Irureta.

SECRETARIO:

D. Jesús M.^a Alonso Quilchano.

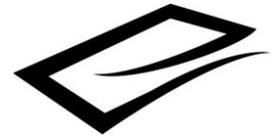
DICTAMEN N° 186/2018

ÍNDICE

ANTECEDENTES	3
DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO.....	4
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN	5
EL PROCESO DE ELABORACIÓN	6
ANÁLISIS DEL TÍTULO COMPETENCIAL Y DEL MARCO NORMATIVO	15
ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO	20
I Cuestión previa.....	20
II Observaciones al articulado	23
Capítulo I (Disposiciones generales).....	23
Artículo 1 (objeto de la Ley y alcance de la reserva legal).....	23



Artículo 2 (Ámbito de aplicación y procedimientos especiales por razón de la materia)	25
Artículo 3 (Concepto de disposición normativa de carácter general).....	27
Artículo 4 (Urgencia).....	31
Artículo 5 (Nulidad y anulabilidad en el procedimiento de elaboración de reglamentos).....	33
CAPITULO II Procedimiento	41
Sección primera.- Preparación	41
Artículos 6 (planificación normativa), 7 (labores de reflexión y preparación) y 8 (evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación).....	41
Artículo 9 (Consulta previa a la ciudadanía).....	44
Sección Segunda.- Iniciación	48
Artículo 11 (Orden de inicio)	48
Artículo 12 (Reglas y criterios de elaboración de la redacción)	49
Artículo 13 (Aprobación previa y expediente de tramitación).....	50
Artículo 14 (Concentración de trámites e impulso de su realización telemática).....	56
Artículo 15 (Audiencia e información pública y negociación colectiva)	59
Artículo 16 (participación y consulta a las otras administraciones)	66
Artículo 17 (Informes y dictámenes preceptivos de carácter esencial).....	67
Artículo 18 (Informes preceptivos del Consejo de Relaciones Laborales y del Consejo Económico y Social).....	68
Artículo 19 (Informe preceptivo de la Comisión de Gobiernos Locales).....	69
Artículos 20 y 21 (informe preceptivo de legalidad e informe preceptivo de la Oficina de Control Económico Normativo)	72
Sección Cuarta.- Finalización y aprobación	72
Artículo 22 (Expediente y memoria)	72
Artículo 23 (Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora).....	72
Artículo 26 (disposiciones de entrada en vigor)	73
Artículo 27 (Publicidad y publicación en el Boletín Oficial del País Vasco).....	76
Artículo 28 (Aprobación de los proyectos de ley).....	76
Disposición adicional segunda (Obligación del Gobierno de atender las solicitudes de colaboración que haga el Parlamento respecto de la tramitación de proposiciones de ley)	77
Disposición final primera.- Modificación de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi	78
Disposición final tercera.- Ley de bases de delegación legislativa al Gobierno para actualizar y armonizar la versión en euskera de determinadas leyes	91
III Observaciones de técnica normativa.....	91



CONCLUSIÓN 92

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 11 de octubre del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno (con fecha de entrada en la Comisión el día 16 del mismo mes) se somete a consulta el anteproyecto de Ley del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.
2. El expediente remitido, además del texto del anteproyecto y de la citada orden de solicitud, consta de los siguientes documentos relevantes:
 - a) Orden de 26 de octubre de 2017 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de modificación de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.
 - b) Consulta pública previa a través del portal web institucional de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
 - c) Memoria técnica justificativa de elaboración del anteproyecto.
 - d) Orden de aprobación previa de 21 de marzo de 2018 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno y texto del anteproyecto.
 - e) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, de 5 de abril de 2018.
 - f) Alegaciones del Departamento de Salud, de 19 de abril de 2018.
 - g) Alegaciones del Departamento de Empleo y Políticas Sociales de 27 de abril de 2018.
 - h) Nuevo texto del anteproyecto.
 - i) Informe jurídico de 28 de junio de 2018 de la Dirección de Servicios del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.
 - j) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de 30 de junio de 2018.
 - k) Nuevo texto del anteproyecto.
 - l) Primera memoria sobre tramitación del anteproyecto



- m) Informe del Departamento de Hacienda y Economía de 10 de julio de 2018.
 - n) Segunda versión del anteproyecto, de 16 de mayo de 2018.
 - o) Informe de impacto en función del género de 19 de julio de 2018.
 - p) Memoria económica del anteproyecto, de 19 de julio de 2018.
 - q) Solicitud del informe de Emakunde de 5 de octubre de 2018.
 - r) Memoria final sucinta de 11 de octubre de 2018.
3. El 6 de noviembre tiene entrada en la Comisión el informe de Emakunde sobre el anteproyecto de ley.

DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

- 4. El anteproyecto sometido a consulta consta de exposición de motivos, veintiocho artículos, agrupados en dos capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria y cuatro disposiciones finales.
- 5. El capítulo I —Disposiciones generales— integra los artículos 1 a 5.
- 6. El artículo 1 determina el objeto de la ley y el alcance de la reserva legal que establece; el artículo 2 define el ámbito de aplicación y los procedimientos especiales por razón de la materia; el artículo 3 establece el concepto de disposición normativa de carácter general; el artículo 4 regula la declaración de urgencia; y el artículo 5 se ocupa de la nulidad y anulabilidad en el procedimiento de elaboración de reglamentos.
- 7. El capítulo II —Procedimiento— se divide en cuatro secciones que integran los artículos 6 a 28.
- 8. La sección primera —Preparación— comprende el artículo 6 que aborda la planificación normativa; el artículo 7, las labores de reflexión y preparación; el artículo 8 se ocupa de la evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación; y el artículo 9 regula la consulta previa a la ciudadanía.
- 9. La sección segunda —Iniciación— integra dos artículos: el artículo 10 referido a los órganos competentes y el artículo 11 que define el contenido de la orden de inicio.
- 10. La sección tercera —Instrucción— comprende el artículo 12 sobre reglas y criterios de elaboración de la redacción; el artículo 13 referido a la aprobación previa y el expediente de tramitación; el artículo 14 regula la concentración de trámites y el impulso de su realización telemática; el artículo 15 contempla los trámites de audiencia, información pública y negociación colectiva; el artículo 16 versa sobre la participación y



consulta a otras administraciones; el artículo 17 contempla los informes y dictámenes preceptivos de carácter esencial; el artículo 18, los informes preceptivos del Consejo de Relaciones Laborales y del Consejo Económico y Social Vasco; el artículo 19 se refiere al informe preceptivo de la Comisión de Gobiernos Locales; el artículo 20, al informe preceptivo de legalidad; y el artículo 21, al informe preceptivo de la Oficina de Control Económico.

11. La sección cuarta —Finalización y aprobación— integra el artículo 22 sobre el expediente y la memoria; el artículo 23 sobre la intervención de la Comisión Jurídica Asesora; el artículo 24 se refiere al archivo del expediente; el artículo 25, a la aprobación final; el artículo 26 contiene disposiciones sobre la entrada en vigor; el artículo 27 sobre la publicidad y la publicación en el Boletín Oficial del País Vasco; y el artículo 28 sobre la aprobación de los proyectos de ley.
12. La disposición adicional primera contempla el régimen de los trámites ante la Unión Europea.
13. La disposición adicional segunda se refiere a las obligaciones del Gobierno de atender las solicitudes de colaboración que haga el Parlamento Vasco respecto a la tramitación de proposiciones de ley.
14. La disposición transitoria regula el régimen aplicable a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la ley.
15. La disposición final primera opera la modificación de los artículos 3 y 11 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.
16. La disposición final segunda modifica el artículo 8 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera.
17. La disposición final tercera contiene una delegación legislativa al Gobierno para actualizar y armonizar la versión en euskera de las leyes que identifica.
18. La disposición final cuarta establece la entrada en vigor el día siguiente al de la publicación de la ley.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

19. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (LCJAE), que incluye en su apartado a), dentro del ámbito de la función consultiva de la Comisión, los “anteproyectos de Ley cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos”.



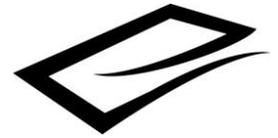
20. Asimismo, el presente dictamen expresa la opinión que corresponde emitir a la Comisión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1, apartado I), de la LCJAE, sobre los “asuntos relativos a la composición, organización, competencia y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi”.

EL PROCESO DE ELABORACIÓN

21. Como es doctrina reiterada de esta Comisión, la exigencia procedimental responde a un requisito material, por eso el examen del procedimiento consiste en comprobar su cumplimiento sustantivo y no el meramente formal o rituario. Si este es siempre el criterio aplicable, en el caso de los anteproyectos de ley se intensifica dada la radical diferencia entre la potestad legislativa y la reglamentaria [“el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que esta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera ‘de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 97 CE)’ (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre), salvo los casos en que la CE, el EAPV o, en ocasiones, las leyes orgánicas, prevean algún trámite específico —supuestos ciertamente excepcionales en nuestro ordenamiento—”] que condiciona sustancialmente dicho análisis.
22. Es el Parlamento el lugar donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución (CE) o el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) o, en algunos casos, las leyes orgánicas impongan condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que aquel pueda pronunciarse: al menos, memoria general, anejo de financiación e informe de control económico —si comportan un gravamen al presupuesto—, el dictamen de este órgano consultivo y de los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara).
23. Cuando el producto elaborado va a ser una ley, el camino seguido por el ejecutivo en su elaboración se estudia, no para evitar defectos que puedan afectar a su validez, sino para comprobar que se traslada al Parlamento una regulación racional —fruto de una decisión meditada— y razonable —en sintonía con las pautas axiológicas de nuestro ordenamiento—.
24. Esa es la razón para aplicar a los anteproyectos de ley la misma metodología que la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (LPEDG), establece para elaborar disposiciones de carácter general. Así lo expresa su exposición de motivos: “... [de esta forma] se contribuye 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”.



25. Ese es también el sentido último del examen de la Comisión, que observa el proceso de elaboración de los anteproyectos en el seno del ejecutivo para comprobar si contiene los datos imprescindibles para conformar el juicio jurídico sobre la iniciativa (que integra el de adecuación o idoneidad entre los objetivos perseguidos y el contenido regulador proyectado).
26. Con los señalados parámetros se analiza a continuación el procedimiento que ha desembocado en el texto del anteproyecto de Ley del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, siguiendo el orden cronológico de los trámites cumplimentados.
27. El itinerario procedimental comienza con la Orden de 26 de octubre de 2017 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, que acuerda iniciar la elaboración del anteproyecto.
28. La orden sigue lo establecido en el artículo 5.1 LPEDG; explica por qué es necesaria la regulación proyectada, avanza el ámbito de aplicación, analiza las alternativas regulatorias tomadas en consideración, la viabilidad jurídica y material, las repercusiones en el ordenamiento, la incidencia en los presupuestos de la Administración y en el sector de actividad concernido y los trámites e informes que deberán realizarse durante la tramitación.
29. La orden de inicio se da a conocer en el espacio colaborativo *Legesarea*, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010.
30. A continuación se lleva a cabo una consulta pública previa que abre a la ciudadanía un periodo de consulta en el portal web de la Administración de la Comunidad Autónoma para recabar su opinión acerca de los problemas que pretende solucionar la regulación proyectada, su necesidad y oportunidad, los objetivos perseguidos y las alternativas regulatorias y no regulatorias.
31. La Orden de 21 de marzo de 2018 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno aprueba con carácter previo el anteproyecto redactado de forma bilingüe, en los términos del artículo 7.1 LPEDG.
32. El 21 de marzo de 2018 se confecciona la primera memoria justificativa del anteproyecto, cuyo fin principal —según se afirma— es “reflejar la situación de partida — como se ha venido funcionando hasta ahora— y a continuación reflejar los cambios y las razones por las que se han tomado las diversas opciones normativas reflejadas en el proyecto”.
33. La memoria señala la importancia de la LPEDG, que trató por primera vez los métodos de producción normativa en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) y supuso un enorme revulsivo y todo un éxito en la tarea de mejorar el proceso de elaborar normas.



34. El tiempo transcurrido y la evolución del ordenamiento jurídico de referencia no pueden ser ignorados. Por un lado, “son varias las Leyes del Parlamento Vasco que han generado nuevas expectativas y previsiones que hay que integrar y armonizar” y, por otro, en el ordenamiento estatal, durante el año 2015, se ha producido una nueva regulación sobre el procedimiento administrativo común y sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas, que ha de ser integrada y armonizada.
35. Continúa la exposición con la motivación de las líneas generales del anteproyecto, que parte del texto de la LPEDG, lo que permite dar por reproducida la motivación de dicho contenido y centrar la explicación en las novedades que respecto de esa normativa quiere introducir la nueva regulación.
36. Se afirma que la situación de partida es buena al contarse con una herramienta gestora eficaz y con una experiencia en los departamentos promotores de las normas que está bien valorada.
37. En cuanto a las innovaciones, en primer lugar se destacan las que encuentran su razón de ser en 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 que aún se está tramitando en sede parlamentaria vasca”. Ambos aspectos explican la introducción de nuevos ítems en el procedimiento que responden a la perspectiva de la planificación y evaluación normativas y a la conveniencia de promover un cierto diálogo con la ciudadanía antes de iniciar la elaboración de las normas.
38. En segundo término, la memoria describe las modificaciones referidas al procedimiento de elaboración *estricto sensu*, en cualquiera de las tres fases (preparación, inicio e instrucción) que delimitó la LPEDG.
39. Se apunta “la trascendencia de una nueva regulación que atañe en concreto a las disposiciones de rango reglamentario y que se pronuncia sobre el efecto jurídico de la buena o mala cumplimentación que tiene cada fase”, en el entendimiento de que la legislación estatal ha propiciado “que la ley autonómica vasca pueda regular cuándo entendemos que hay una nulidad absoluta —en el caso de los reglamentos— por prescindir de manera absoluta del procedimiento establecido, y cuándo podemos interpretar que la nulidad es relativa o anulabilidad por tratarse de defectos menores, susceptibles además de subsanación o convalidación en su caso”.
40. A continuación se describen las novedades que conciernen a la fase de instrucción. Se parte de una situación de 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 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 solucionar problemas perentorios”.

41. A esto responde el proyecto concentrando “en un tiempo común de un mes toda la instrucción”, potenciando la tramitación electrónica, evitando la necesidad de solicitar a los agentes especializados su intervención (no habrá que solicitar ningún trámite que no sea esencial, a fin “de cumplimentar una instrucción lo más rápida y eficiente posible”). En un mes de instrucción se cuenta con un texto bilingüe de la norma.
42. En ese mismo mes se sitúa “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 cuenta así con un texto que permite “dilucidar la 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’”.
43. Afirma la memoria que “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”.
44. Llegados a este punto del procedimiento, la memoria expone el siguiente problema que debe afrontar el anteproyecto: la cumplimentación de los trámites identificados como esenciales en la ley.
45. Señala que ahora, “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”. Esta reflexión se extiende al nuevo informe preceptivo que debe emitir la Comisión de Gobiernos Locales que regula la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, que debe analizar la afección a la autonomía municipal

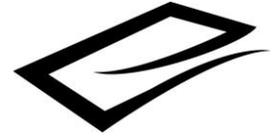


y que —se destaca— no ha de confundirse con el trámite de consulta a las administraciones locales sino que requiere su enfoque particular.

46. El objetivo perseguido con estos cambios se resume del siguiente modo: “Hacer una norma bien hecha no ocupa lugar, pero hacerla tarde puede representar un problema que sin duda hay que ponderar”.
47. La memoria explica a continuación los cambios que el anteproyecto introduce en la Ley de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, con los que “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”.
48. Finaliza la memoria señalando que el anteproyecto mantiene el notable acierto de la opción de la LPEDG de otorgar un tratamiento conjunto a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, seguida después por la legislación básica. Y termina explicando que “En esa misma línea, y con el sólo ánimo de hacer extensible también a dichos productos legislativos las ventajas que la aplicación del 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”.
49. Del expediente remitido se infiere que el 26 de marzo siguiente se solicita la participación en el procedimiento de elaboración (I) a los órganos que tienen que informar el anteproyecto, a saber, la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora, la Dirección de Función Pública, la Dirección de Normalización Lingüística y la Dirección de Servicios del Departamento promotor; y (II) a todos los departamentos del Gobierno.
50. El mismo día se solicita el parecer de la Diputación Foral de Gipuzkoa y el 3 de abril siguiente el de las diputaciones forales de Bizkaia y Álava. El 28 de marzo se insta la participación de EUDEL, dándose cumplimiento a la consulta que contempla el artículo 9 LPEDG.
51. El 4 de abril se pide la opinión de los sindicatos ELA-STV, LAB, CCOO y UGT y el 12 del mismo mes la de CONFEBASK.



52. El 5 de abril emite su informe la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora que valora positivamente la iniciativa y formula ciertas consideraciones sobre la tramitación electrónica, las previsiones referidas a la planificación normativa y a los trámites de consulta pública, audiencia e información pública.
53. El 19 de abril, el Departamento de Salud emite su parecer favorable sobre el anteproyecto y el 31 del mes siguiente lo hace el Departamento de Empleo y Políticas Sociales que sugiere la necesidad de incluir en el procedimiento de elaboración la evaluación desde la perspectiva de la infancia.
54. Mediante Resolución de 15 de junio de 2018 del Director de Desarrollo Legislativo y Control Normativo (publicada en el BOPV de 25 de junio de 2018), el anteproyecto se somete a información pública —artículo 8 LPEDG— para que cualquier persona pueda realizar las observaciones que considere oportunas.
55. El 28 de junio se emite el informe jurídico elaborado por la Asesoría jurídica de la Dirección de Servicios del departamento promotor (artículo 7.3 LPEDG). En el mismo se formulan diversas consideraciones formales y sustantivas sobre el contenido del anteproyecto.
56. El 30 de junio, la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas emite su informe en relación al cumplimiento de la normativa lingüística y sus consecuencias sobre la normalización del uso del euskera, con arreglo al Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.
57. En dicho informe pone de manifiesto el adecuado cumplimiento del Acuerdo de 14 de mayo de 2013 del Consejo de Gobierno sobre la redacción en bilingüe del texto, al coincidir las dos versiones en el tiempo, así como su conformidad con los objetivos que se pretenden conseguir con la disposición adicional y disposición final primera.
58. Ni las diputaciones forales ni EUDEL han realizado alegación alguna. Tampoco los sindicatos ni la organización empresarial llamados al procedimiento.
59. Teniendo en cuenta el objeto y ámbito del anteproyecto, ceñido a las normas que pueda elaborar el Gobierno y su Administración, el silencio de las instituciones forales resulta comprensible. El caso de EUDEL es distinto porque, si bien el anteproyecto en nada afecta a los procedimientos de elaboración de las normas locales, sí contempla una regulación atinente a la Comisión de Órganos Locales.
60. La escasa participación de los departamentos del Gobierno —lo que ya sucedió al elaborar el anteproyecto de la LPEDG— merece una valoración negativa pues objetivamente se encuentran directamente concernidos por la regulación proyectada.



Conocer su parecer sobre el nuevo procedimiento de elaboración hubiera sido, sin duda, muy beneficioso para la futura norma ya que son quienes están aplicando el procedimiento que se deroga y los principales agentes del previsto en el anteproyecto.

61. Llegados a esta fase del procedimiento, el 10 de julio, el órgano promotor elabora una segunda memoria en la que da respuesta a las aportaciones y alegaciones realizadas hasta ese momento en el procedimiento de elaboración (las observaciones formuladas en el informe jurídico y en los informes preceptivos realizados, así como las alegaciones de los departamentos, salvo las del Departamento de Hacienda y Economía que no se recibieron en plazo y que se contestan en un momento posterior).
62. Esta segunda memoria profundiza en la explicación de la motivación ofrecida en la fase inicial y precisa el porqué de aquellos contenidos que han merecido la atención de quienes ha emitido su parecer.
63. Para evitar reiteraciones y en aplicación del criterio que según lo señalado preside nuestro examen del procedimiento en los anteproyectos de ley, las explicaciones que ofrece la memoria se analizan —cuando se estima que mejora la comprensión de este dictamen— en el examen del articulado.
64. De acuerdo con las razones expuestas en esa segunda memoria, se elabora una segunda versión del texto con cambios en los artículos 5, 6, 12.5 y 13, y se adicionan dos nuevas disposiciones finales.
65. El 10 de julio, el Departamento de Hacienda y Economía remite sus alegaciones sobre el anteproyecto en un extenso informe que analiza el articulado, formula consideraciones sobre el fondo y sugerencias de técnica normativa con propuestas de redacciones alternativas de algunos preceptos.
66. El 19 de julio, el órgano promotor realiza el informe de impacto en función del género. Al tratarse de una modificación de otra norma ya vigente, sin que resulte sustancial por lo que respecta a la situación de hombres y mujeres, considera aplicable la excepción contenida en la letra d) del apartado 1) del punto 2 de las Directrices sobre la realización de la evaluación previa de 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 en sesión de 21 de agosto de 2012.
67. El 5 de octubre se solicita el informe de verificación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer recogido en el artículo 21 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.
68. Posteriormente se redacta una memoria económica en la que se justifica en términos económicos la necesidad de la iniciativa. Aunque se reconoce la falta de “informes o estudios concretos que aborden la realidad fáctica y los antecedentes de que partimos en la forma



que resultaría apropiada para arrojar luz sobre los objetivos de la regulación propuesta”, se aportan datos facilitados por la Dirección de Atención y Modernización Administrativa.

69. Según tales datos —extraídos de la aplicación *Tramitagune*—, “desde 2011 a julio de 2018 se han abierto 1132 expedientes DNCG. Eso hace una media de 151 expedientes al año desde comienzos de 2011 a 2017 (en lo que va de año, en 2018 se han abierto 71 hasta mitad de año)”. Sobre el tiempo medio invertido de las normas reglamentarias, se arrojan los siguiente datos: “resoluciones (405 días), decretos (394 días) y órdenes (320 días) son, lógicamente, menores que los de los proyectos de ley (486 días). Pero menores que los de los decretos legislativos (278 días), que por su propia naturaleza suelen responder a cuestiones urgentes, y suelen ser tramitados como tales”.
70. Tras explicar la justificación de la necesidad de la futura norma y la afectación a otras iniciativas (proposición de ley de transparencia, participación pública y buen gobierno del sector público vasco) en términos económicos, se aborda la cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios previstos con la entrada en vigor y se concluye que, tal y como advertía la orden de inicio, “No se estiman implicaciones económicas relevantes derivadas de la entrada en vigor de la futura Ley”.
71. Se explica que “...gran parte de las novedades del proyecto responden a cambios, inicialmente obligados, motivados por la adaptación de nuestra legislación a lo previsto en dicha legislación básica, pero que no comportaban costes reales porque la administración ya los había incorporado desde entrada en vigor de dichas leyes. Y aunque su obligatoriedad para la Comunidad Autónoma debe ahora relativizarse (en concreto, desde la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018 que declara inconstitucionales y delimita la interpretación conforme de varios de sus preceptos), la opción por mantener algunos de aquellos trámites en el texto (con la mayor modulación que ahora permite la sentencia) sigue sin comportar nuevas cargas o costes, porque ya están internalizados en las tareas cotidianas de la administración”.
72. Por otra parte, como señalaba también la orden de inicio, “se prevé que esta regulación conlleve una racionalización y mayor control del gasto, por las medidas de flexibilización del procedimiento y minimización de cargas, que habrán de redundar en un aumento de la eficacia y eficiencia de las mismas. La esperada reducción de los plazos medios de tramitación de los proyectos de disposiciones de carácter general que se espera conseguir con la nueva regulación debería generar ahorros en costes de tramitación, si bien los mismos no son fáciles de estimar”.
73. El 19 de septiembre emite su informe la Oficina de Control Económico (OCE) que constata que el proyecto examinado (I) no comporta alteración alguna para la estructura organizativa de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por cuanto no supone la creación de ningún nuevo órgano ni supresión o modificación de ninguno existente; (II) carece de incidencia en las materias propias de la hacienda general del País Vasco identificadas en el artículo 1.2 del Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco; y (III) tampoco



comporta obligaciones económicas directas para la Administración de la Comunidad Autónoma que requieran financiación adicional respecto de los recursos presupuestarios ordinarios disponibles, por lo que, en principio, carece de incidencia presupuestaria directa e inmediata en los presupuestos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la vertiente del gasto, sin que tampoco se observe que su aplicación y operatividad requiera recursos personales o materiales adicionales a los que actualmente configuran su plantilla y equipamiento.

74. El informe contempla asimismo una serie de consideraciones de orden formal sobre algunos aspectos de la tramitación que deberían subsanarse y plantea a continuación cuestiones atinentes a contenidos del texto que, con las razones que expone, considera que podrían ser reconsiderados.
75. El 11 de octubre se elabora una tercera memoria que viene a responder a las cuestiones suscitadas en el informe de la OCE y en el del Departamento de Economía y Hacienda e incluye la evaluación en el impacto en la empresa, que exige el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco, para sostener que no tendrá impacto directo o relevante en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas.
76. De la tercera memoria se concluye que no se ha considerado necesario introducir ninguna modificación en el texto del anteproyecto.
77. El 5 de noviembre Emakunde emite su informe en el que, tras destacar la importancia de la iniciativa aporta datos sobre la situación de las mujeres y hombres en el sector público de la CAE y en la ciudadanía, así como sobre las disposiciones de carácter general y las evaluaciones de impacto de género realizadas a lo largo de los últimos años.
78. El informe contiene además una propuesta de modificación de diversos artículos y la adición de un nuevo precepto. Todas las modificaciones persiguen que se exteriorice el punto de vista del género en los diversos trámites que contempla el anteproyecto.
79. El órgano promotor, transcurrido el plazo de diez días para la emisión del informe, decidió continuar la tramitación, por lo que no consta su opinión sobre dichas sugerencias.
80. Aunque la tercera memoria se denomina “Memoria sucinta”, lo que pudiera hacer pensar que se refiere a la de artículo 10.2 LPEDG, su contenido solo se acomoda parcialmente a lo exigido en dicho precepto, por lo que deberá completarse.
81. En la valoración del procedimiento la Comisión aprecia que el expediente traslada una explicación suficiente de las razones generales que justifican la regulación proyectada.



82. Si bien, como luego se expone en el examen de determinados contenidos el anteproyecto, hubiera sido deseable una mayor explicación sobre algunos aspectos.
83. En primer término, en cuanto al balance de la aplicación de la LPEDG durante quince años (sus luces y sus sombras). Sin duda la valoración se ha realizado, pero de esta solo se traslada al expediente la tardanza en los procedimientos que, según lo señalado, se atribuye a la gran cantidad de trámites establecidos en normas sectoriales —de rango legal y reglamentario—.
84. En tiempos en los que el Gobierno apuesta por “legislar mejor” —cuya implantación es uno de los objetivos del anteproyecto— hubiera sido una buena ocasión para aplicar un ensayo de evaluación de impacto de la LPEDG en el procedimiento que aborda su íntegra modificación.
85. En segundo término, hubiera sido asimismo deseable conocer las razones que respaldan algunas soluciones normativas del anteproyecto como las más adecuadas para conseguir los objetivos propuestos. En el examen del articulado se identifican estos contenidos.
86. En tercer término, en cuanto a determinadas previsiones, como las que afectan al Consejo Económico y Social, al Consejo de Relaciones Laborales o a la Comisión de Gobiernos Locales, hubiera sido adecuado poder conocer su parecer.

ANÁLISIS DEL TÍTULO COMPETENCIAL Y DEL MARCO NORMATIVO

87. Como señalamos en el Dictamen 13/2003, al examinar en fase de anteproyecto la LPEDG, el soporte competencial de una iniciativa que pretende establecer el procedimiento para elaborar normas en el seno del ejecutivo y de la Administración no reviste especial complejidad.
88. Son dos —citados expresamente en la exposición de motivos— los anclajes competenciales habilitantes de la futura norma: por un lado, el artículo 10.2 del EAPV que atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) la competencia exclusiva en materia de “organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del presente Estatuto” y, por otro, el artículo 10.6 del EAPV, que atribuye, con idéntico carácter exclusivo, competencia en “normas procesales y de procedimiento administrativo y económico-administrativo que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de las especialidades de la organización propia del País Vasco”.
89. Con todo, es claramente el primer ámbito competencial citado el que otorga de forma esencial la base competencial al anteproyecto pues, siendo su objeto fijar el cauce para el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno, se trata de una norma conectada directamente con la autonomía política constitucionalmente



reconocida a la Comunidad Autónoma, por lo que su contenido solo ha de atender a los límites que deriven del bloque de constitucionalidad.

90. En ese ámbito, en primer término, como avanzamos en nuestro anterior dictamen, ha de repararse en el mandato del art. 105.a) de la CE, según el cual, la ley regulará “... La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”.
91. El precepto conecta con otros preceptos constitucionales, en tanto “la participación está proclamada y reconocida en la Constitución en el ámbito de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público (art.20.3), en el amplio espacio de los asuntos públicos (art. 23); en el campo de la enseñanza y la educación (arts. 27.5 y 27.7); en la esfera de la salubridad pública y nivel de vida (art. 51.2); en la elaboración de proposiciones de Ley (art.87.3); en el campo de la justicia mediante la acción popular y la institución del jurado (art.125); en el ámbito de la planificación de la economía en general (art.131.2) y dentro del espacio concreto que constituye la cuestión que ahora nos ocupa, respecto de la elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten” (Sentencia del Tribunal Supremo —STS— de 7 de julio de 1989).
92. Que el mandato del artículo 105 CE vincula a todos los poderes es algo que ha destacado el Tribunal Constitucional: “La audiencia de los interesados y de los ciudadanos, individual a través de la información pública o corporativamente, a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas legalmente está prevista por el texto constitucional (art. 105 a) y c), que defiere su configuración a la Ley, tanto aquella que en el nivel estatal regule el procedimiento común ordinario o los especiales, como las normas producidas en su ámbito por las Comunidades Autónomas para los suyos propios, entre ellos, el de elaboración de disposiciones generales que responde al significado semántico, primero y principal de la autonomía en la acepción estricta de la palabra. Se trata, pues, de un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa (artículos 1, 31.2 y 103 CE)” (STC 102/1995, de 26 de junio).
93. En suma, el art. 105.a) de la CE constituye la fijación por el constituyente de un mandato vinculante tanto para el legislador estatal como autonómico, que fuerza el establecimiento de un trámite de carácter esencial y preceptivo en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas para articular la participación ciudadana.
94. Por tanto, en este punto, como ya señalamos en el dictamen de constante cita, el anteproyecto es la “ley” que regula dicha audiencia en el procedimiento de elaboración de las disposiciones que se desarrolle en el seno del Gobierno Vasco, resultando



asimismo concreción del deber de facilitar la participación de todos los ciudadanos que pesa sobre los poderes públicos vascos [artículo 9.2.e) EAPV].

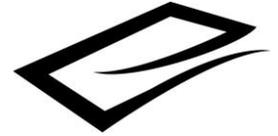
95. Esta llamada a la participación en el procedimiento de elaboración de disposiciones cobra ahora una nueva dimensión con la adopción por la CAPV del objetivo de la buena gobernanza.
96. En cuanto a los condicionantes que para el ejercicio de la competencia autonómica pueden derivar de los preceptos del bloque de constitucionalidad que atribuyen ámbitos competenciales al Estado, es el artículo 149.1.18 CE el que tiene una especial relevancia.
97. Sobre el potencial de este precepto constitucional para delimitar la competencia autonómica hay una doctrina constitucional inicial —que fue examinada en el anterior dictamen— y que viene básicamente expuesta en la STC 15/1989, de 26 de enero, FJ 7; STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32; y STC 98/2001, de 5 de abril, según la cual las comunidades autónomas ostentan plena competencia para establecer el *iter* procedimental de elaboración de sus normas.
98. La competencia que ostenta el Estado para establecer el procedimiento administrativo común (art.149.1.18 CE) no alcanzaría al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general de las comunidades autónomas, procedimiento especial respecto del que estas ostentan competencia exclusiva.
99. Esta doctrina se elaboró sobre la base de la distinción que había realizado el alto tribunal entre “procedimiento administrativo común” y “procedimientos ‘ratione materiae’”.
100. Según dijimos, en el primer ámbito, el Tribunal Constitucional ubicaba los principios o normas que definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración, así como a la determinación de la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento.
101. El segundo, por su parte, definiría una competencia conexa o adjetiva a las que, respectivamente, el Estado o las comunidades autónomas ostenten para regular el régimen sustantivo de una actividad, de tal suerte que “... cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias “ (por todas, STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32).



102. En nuestro análisis, empero, apuntamos que no cabía hablar en puridad de una competencia “*ratione materiae*” pues lo que el anteproyecto regula es el cauce procedimental para que el Gobierno Vasco (en su dimensión de poder ejecutivo del País Vasco, art. 24.1 EAPV) ejerza su facultad de iniciativa legislativa y su potestad reglamentaria, en abstracto; funciones ambas inherentes a la naturaleza misma del poder ejecutivo autonómico.
103. Este entendimiento de la competencia autonómica parecía en los últimos tiempos negativamente afectado por las matizaciones que han ido introduciendo algunos pronunciamientos posteriores del Tribunal Constitucional.
104. En efecto, por un lado, junto a las categorías descritas alumbró una nueva, denominada “procedimiento administrativo común singular” (STC 130/2013, de 4 de junio), que permitía al Estado, con base en el artículo 149.1.18 CE, adoptar respecto de una actividad propia de cualquier Administración pública (como p. ej.: la de fomento encauzada a través de subvenciones) una regulación singular común del iter procedimental de esa actividad; regulación compatible con la que pudiera establecerse como procedimiento especial *ratione materiae*.
105. Por otro, precisó que la competencia para establecer las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, junto al objetivo fundamental de garantizar a los administrados un tratamiento común ante las administraciones públicas, podía también amparar regulaciones que respondan “a otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas que hagan igualmente necesario y justificado el establecimiento de un común denominador normativo.” (STC 130/2013, de 4 de junio).
106. Sin duda esa doble apertura expansiva del ámbito del artículo 149.1.18 CE tuvo que ver con la inclusión en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común (LPAC), de un título —el VI— que regulaba la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones (artículos 127 a 133 LPAC) en el que por primera vez en el ordenamiento postconstitucional el legislador estatal introducía en la norma general del procedimiento administrativo preceptos de obligada aplicación por las comunidades autónomas.
107. En realidad, parte de la regulación de dicho título VI provenía de los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, pioneros en la introducción en nuestro ordenamiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las administraciones públicas (necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia), así como de los instrumentos de análisis previos, revisión periódica y evaluación *a posteriori*, y los procesos de consultas y participación en la elaboración de normas.



108. Precisamente, según lo señalado, la adaptación de la LPEDG a los preceptos declarados básicos de la LPAC está en el origen del anteproyecto.
109. Sin embargo, su aplicación a una norma como la que dictaminamos ha quedado esencialmente desactivada en la STC 91/2017, de 6 de julio —que examinó los contenidos señalados de la Ley de economía sostenible— y en la STC 55/2018, de 24 de mayo, de cuya doctrina conviene rescatar para este dictamen las siguientes consideraciones.
110. Los estatutos de autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las comunidades autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”.
111. Sí cabe, en ejercicio de la competencia para el dictado de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, que el legislador estatal contemple la elaboración de reglamentos en un nivel principal que no entorpezca la competencia autonómica.
112. El Tribunal Constitucional ha admitido que las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE) tengan como objeto la elaboración de reglamentos autonómicos. Pero siempre con un “escaso contenido normativo”, “que no obstaculice el desarrollo autonómico de estos principios ni la posibilidad de establecer otros diferentes, ni impide el diseño por parte de las Comunidades Autónomas, en la forma que estimen conveniente, de los procedimientos administrativos especiales conexos con el ejercicio de sus competencias materiales sustantivas”.
113. En este contexto, ha validado el carácter de bases de los artículos 129 (principios de buena regulación estrictos) y 130 (evaluación normativa a la luz de dichos principios), pero siempre en la medida en que se limitan a recoger directrices a las que deben responder las políticas, cualquiera que sea su signo, de los diferentes niveles de gobierno.
114. Mientras se elaboraba este dictamen, se ha dictado la STC 110/2018, de 17 de octubre, que vuelve a examinar el artículo 129.4, párrafo segundo, en relación con el artículo 1.2, ambos de la LPAC.

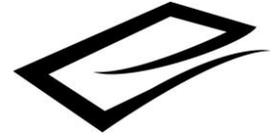


115. En esta ocasión, la perspectiva de análisis es dilucidar si tales preceptos son aplicables también a los procedimientos de elaboración tanto de proyectos de reglamento como de anteproyectos de ley.
116. El tribunal reitera que, conforme a la doctrina fijada en sus anteriores pronunciamientos (STC 55/2018), la elaboración de los anteproyectos de ley en modo alguno puede ser objeto de la LPAC. Y, en lo que atañe al de elaboración de normas reglamentarias, precisa que la LPAC no se ocupa de los trámites de un procedimiento común de elaboración de normas, por lo que los trámites adicionales o distintos de los que establece dicha ley se refieren necesariamente a trámites adicionales o distintos a los del procedimiento común para el dictado de resoluciones administrativas. Por tanto, tales previsiones no son de aplicación en el procedimiento para elaborar normas.
117. Por todo lo expuesto, la CAPV tiene competencia para el dictado de una ley que determine el *iter* procedimental aplicable a los anteproyectos de ley, sin condicionante alguno por decisiones del legislador estatal ex artículo 149.1.18 CE.
118. Puede asimismo establecer el recorrido procedimental que ha de seguir la elaboración de las disposiciones reglamentarias sin otro condicionante que atender a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 LPAC (salvo el párrafo 3 del apartado 4); a los de evaluación normativa del artículo 130 LPAC y contemplar una consulta previa al inicio del procedimiento.
119. Desde la perspectiva de la distribución competencial en el interior de la Comunidad Autónoma, esto es, entre las instituciones comunes, los territorios históricos y los entes locales, el anteproyecto no contiene previsión alguna que resulte de aplicación a la elaboración de normas en ninguno de los dos niveles institucionales. Se trata de una decisión que encaja dentro del margen que corresponde al legislador.

ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO

I CUESTIÓN PREVIA

120. Antes de abordar el examen del texto debemos realizar dos consideraciones preliminares dirigidas, la primera, a precisar el alcance de nuestro análisis y a avanzar aspectos generales de éste, la segunda.
121. A la labor del examen de la compatibilidad del anteproyecto con el bloque de constitucionalidad, como se hizo al examinar la LPEDG en fase de anteproyecto, el Dictamen contiene consideraciones pertenecientes a la función consultiva en su vertiente preventiva y que se traduce en formular sugerencias con la finalidad de coadyuvar a la mejora de la calidad técnica del producto normativo.

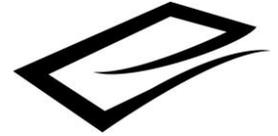


122. La mejor doctrina aboga por integrar en la perspectiva jurídica las sugerencias de mejora técnica, para evitar en la medida de lo posible insuficiencias, contradicciones o carencias que puedan oscurecer los mensajes de la norma y dificultar su posterior aplicación contribuyendo a un cumplimiento insatisfactorio de los objetivos que motivaron su dictado.
123. Cuando se analiza un anteproyecto de ley, las sugerencias buscan, en síntesis, bien mejorar la coherencia interna de la futura norma y su inserción en el ordenamiento autonómico, bien identificar nuevos contenidos o modulaciones del texto que, a juicio de la Comisión, ayuden a obtener una regulación más acabada, siempre tomando como parámetro la finalidad y objetivos que, conforme advere su tramitación, hayan inspirado la elaboración del anteproyecto.
124. Este aspecto del examen de las normas proyectadas ha cobrado una dimensión distinta y sin duda mayor tras la asunción en nuestro ordenamiento (lo que no sucedía en el año 2003) de los principios y reglas del programa “legislar mejor”.
125. Conforme a estos debe asegurarse la claridad y el rigor en la formulación y redacción de las normas así como su adecuada relación con el resto de normas del ordenamiento jurídico.
126. Es ya un diagnóstico común entre quienes se ocupan de la ciencia de la legislación que la hiperinflación y dispersión normativas están produciendo un efecto indeseado en los ordenamientos, poblados de regulaciones parciales, a menudo contradictorias, que no solo dificultan enormemente la labor de los operadores jurídicos y merecen una valoración muy negativa desde la perspectiva de principio de seguridad jurídica (en su vertiente de certeza sobre el derecho aplicable) sino que tienen también consecuencias nocivas para la percepción ciudadana de lo que es el Estado de Derecho que exige marcos regulatorios estables, claros y sólidos que lo sostengan y refuercen.
127. Si la labor preventiva se impone en cualquier análisis, con mayor razón debe desplegarse cuando el objeto del proyecto que se dictamina es la norma que regirá la producción de normas en el seno del Gobierno y la Administración General de la CAPV.
128. Estudiar ese *iter* procedimental con detenimiento es otra forma de contribuir al objetivo de tener mejores normas.
129. Ello explica que la función auxiliar de la Comisión sea intensa y obliga a reiterar que las sugerencias (así identificadas en el dictamen) tienen ese carácter y, como tales juicios de perfectibilidad, deben ser valorados por el órgano redactor de la iniciativa.
130. La iniciativa tiene como divisa conseguir un procedimiento que permita acortar el tiempo que transcurre entre la adopción de la decisión de normar y el trámite final



(remisión al Parlamento como proyecto de ley o, en el caso de las normas reglamentarias, aprobación para su publicación).

131. Ese objetivo —que debe ser valorado de forma muy positiva en una Administración del Siglo XXI— recorre todo el texto del anteproyecto. Pero supone un cambio en la dinámica que se sigue al elaborar normas, surgida durante la vigencia de la LPEDG. Por ello, es muy importante, para asegurar su efectivo cumplimiento, que las medidas conectadas a dicho objetivo se incorporen en el anteproyecto de manera jurídicamente segura.
132. La Comisión enuncia muchas sugerencias para que el cambio se refleje en la norma en forma clara y sistemática, a fin de que los operadores jurídicos puedan aplicarla desde su entrada en vigor en un entorno normativo seguro.
133. Sin prejuzgar la elección sobre cuál debe ser la densidad regulatoria adecuada, ya en este primer acercamiento al texto parece importante recordar que debe adoptarse teniendo en cuenta la posición que la norma vaya a ocupar en el ordenamiento jurídico en el que va a insertarse.
134. En nuestro caso, la iniciativa tiene una indudable vocación de generalidad y ha de servir para el dictado de normas ambiciosas y complejas pero también de otras más modestas.
135. La concepción de la futura ley del procedimiento de elaboración como un código cerrado que prácticamente agota la regulación sin negar sus ventajas, en especial para los aplicadores, puede tener también ciertos inconvenientes en orden a establecer un procedimiento excesivamente rígido.
136. Un grado de detalle intenso unido al rango legal sirve, sin duda, para preservar la materia de incursiones reglamentarias —que es una de las opciones del anteproyecto — pero a la vez petrifica una regulación que no deja de ser procedimental y dificulta su modificación —si su aplicación revelara disfunciones—.
137. Cuando la Comisión advierte este riesgo, lo señala y avanza la sugerencia que estima adecuada, para su valoración por el órgano promotor teniendo en cuenta los objetivos perseguidos por el anteproyecto.
138. Otra de las cuestiones que aprecia la Comisión en el examen del proyecto que afectan a más de un contenido es la atinente a la forma en que se contemplan algunos trámites. En especial, los informes que han de ser emitidos por los distintos órganos (así, entre otros, Emakunde, Consejo Económico y Social, Comisión de Instituciones Locales) llamados a tomar parte en la elaboración del procedimiento.



139. El anteproyecto hace un esfuerzo por ordenar la intervenci3n de dichos 3rganos lo que es muy positivo pero, en algunos casos, al identificar el momento de cada intervenci3n se adentra en la regulaci3n parcial del contenido de esta o sobre el modo en que ha de ser realizada.
140. Ello genera algunas disfunciones en orden a la arm3nica inserci3n de la futura norma en el ordenamiento auton3mico: a veces, es dif3cil identificar si se quiere modificar la norma que contempla la intervenci3n o, si por el contrario, solo se desea recoger las l3neas generales de aquella, sin voluntad de modificar ninguna norma legal.
141. Estos casos son identificados con especial detalle en el dictamen pues ha de ser evitada a toda costa la modificaci3n no expresa de normas legales del ordenamiento auton3mico.
142. Otra de las virtudes de la futura norma es traer al proceso de elaboraci3n de normas las herramientas de los an3lisis previos y evaluaciones posteriores de las normas, as3 como la incorporaci3n de consultas ciudadanas en la elaboraci3n de normas.
143. En el examen de estos contenidos concurre un factor externo que condiciona su an3lisis: al emitir este dictamen se encuentra en fase de tramitaci3n avanzada la proposici3n de Ley de transparencia y participaci3n ciudadana, que regula aspectos directamente conectados con la materia del anteproyecto.
144. La obligaci3n de velar por la seguridad jur3dica, en su vertiente de preservar un ordenamiento jur3dico coherente, motiva que dicha proposici3n de ley sea tenida en cuenta por la Comisi3n en sus sugerencias.

II OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Cap3tulo I (Disposiciones generales)

Art3culo 1 (objeto de la Ley y alcance de la reserva legal)

145. El precepto introduce una reserva de ley impropia: a partir de ahora solo la ley podr3 incluir tr3mites preceptivos, adicionales o distintos de los contemplados en el anteproyecto y solo cuando tal medida sea eficaz, proporcionada y necesaria para los fines del procedimiento, lo que deber3 motivarse (el 3ltimo inciso de este apartado “cuya ausencia en el procedimiento afecte a la validez y eficacia de las disposiciones adoptadas en los t3rminos del art3culo 5.1” se analiza con este art3culo).
146. Se advierte la huella del art3culo 1.2 LPAC, si bien en este caso se trata de incluir tr3mites en el proceso de elaborar normas, no en el que precede al dictado de actos administrativos (tal y como ha precisado la antes citada STC 110/2018).



147. Los siguientes apartados (3 a 5) estima la Comisión que persiguen asegurar y perfilar la reserva legal por lo que, teniendo presente ese objetivo, aborda su examen.
148. El apartado 3 añade al requisito de la motivación del apartado anterior una nueva condición para el legislador: cuando introduzca nuevos trámites que hayan de ser observados con carácter general en todos los procedimientos de elaboración, deberá proceder a la modificación expresa de la ley. Efecto paradigmático del supuesto sería la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.
149. El anteproyecto sigue en este punto la solución fijada por la Comisión Arbitral para los supuestos de modificación de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH).
150. Así como en el caso de esa ley la razón de esa prevención descansa en el lugar que dicha norma ocupa en la arquitectura jurídica de la CAPV [protege el núcleo de la foralidad del artículo 37.a) a e) del EAPV] y la existencia de un órgano estatutario específico para su preservación —la Comisión Arbitral (artículo 39 EAPV)—, en el caso del anteproyecto es un condicionante que no cuenta con ese respaldo. Por ello, la solución propuesta no permite asegurar su cumplimiento por quedar este en manos del legislador futuro, que no está vinculado por una ley ordinaria.
151. En su segunda parte, el apartado contiene otro mensaje para ese legislador futuro: la norma de rango legal que esté estableciendo un procedimiento de elaboración de normas especial por razón de la materia deberá advertirlo.
152. La previsión tiene además utilidad en la delimitación del ámbito de aplicación que determina el artículo 2 (cuando existe un procedimiento especial se aplica este, siendo el anteproyecto de aplicación supletoria).
153. Conforme al régimen establecido con carácter general, la introducción de nuevos trámites ha de estar siempre motivada (lo que entendemos deberá expresarse en la parte expositiva), por lo que convendría precisar el modo de articular la advertencia.
154. En el mismo sentido, el inciso final “cuando pretendan introducir algún nuevo trámite que solo deba ser exigible en dichos procedimientos” parece reclamar una clarificación, pues el solo hecho de prever algún trámite por razón de la materia no es suficiente, en el anteproyecto, para construir un procedimiento de elaboración de normas especial. Tal y como confirma la lectura del apartado siguiente.
155. El apartado 5 contiene varios mensajes que debemos desbrozar.
156. El primero permite al reglamento concretar los requisitos formales o el modo de elaborar los informes cuya exigencia —en el esquema del anteproyecto— debe estar



contemplada en ley. En este punto se cumple la función típica del reglamento ejecutivo. De ahí que pueda valorarse la expresión “especialidades del procedimiento”, ya que, teniendo en cuenta el entero contenido del precepto, no parece necesaria.

157. El segundo mensaje permite al reglamento introducir “la posibilidad de llevar a cabo trámites complementarios o a mayor abundamiento” de dos tipos:
- a) de carácter no preceptivo, es decir facultativos;
 - b) o aquellos —ha de entenderse que serán preceptivos— “cuya ausencia en el procedimiento no tendrá los efectos invalidantes a los que se refiere el apartado 2”, salvo en cuanto afecten a disposiciones administrativas de rango inferior a la norma en que vengan dispuestas.
158. El reglamento siempre podrá establecer trámites facultativos. Incluso el órgano promotor puede realizar actuaciones no previstas en norma, siempre que estén enderezadas a asegurar el acierto y legalidad de la iniciativa que impulse.
159. Respecto a la determinación de trámites preceptivos para la elaboración de una norma, en el esquema del anteproyecto no estarían permitidos al reglamento pues reserva a la ley su establecimiento.
160. Además de lo hasta aquí razonado, entiende la Comisión que mejoraría la inteligencia del artículo si se divide el apartado 3 en dos: uno para el supuesto de la norma legal sectorial que introduce un trámite para todos los procedimientos y otro para la norma legal que debe advertir que está estableciendo un procedimiento especial (que lógicamente no conlleva la modificación expresa de la ley).

Artículo 2 (Ámbito de aplicación y procedimientos especiales por razón de la materia)

161. El apartado 2 tiene un contenido que evoca el de la disposición adicional primera de la LPAC.
162. Dicha disposición cumple la función de identificar normas sectoriales que disciplinan procedimientos administrativos especiales por razón de la materia para el dictado de actos administrativos.
163. En el anteproyecto, la regla vendría a identificar aquellas normas de rango legal que establecen procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general especiales por razón de la materia.

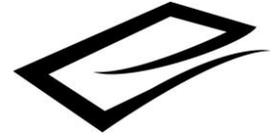


164. En el entendimiento que hemos trasladado al inicio, el procedimiento de elaboración del anteproyecto sería en este caso el procedimiento general y estos serían procedimientos especiales para la producción de normas.
165. A falta de una explicación mayor, en ese contexto, la Comisión no comprende los supuestos de las letras a) b) y c), puesto que parecen referirse a normas sobre procedimientos para el dictado de actos administrativos.
166. En cuanto a los supuestos referidos a las normas de materia medioambiental (letra d) o materia presupuestaria (letra e) sí cobran sentido en la perspectiva del anteproyecto, aunque no son supuestos intercambiables.
167. La ley de presupuestos ha de elaborarse y tramitarse (incluso en sede legislativa) de acuerdo con un procedimiento especial. El caso de las normas en materia medioambiental, en la clasificación que parece acoger el anteproyecto sería el de las normas en cuya elaboración han de realizarse algunos trámites específicos por razón de la materia (v. gr.: los establecidos en la Ley 27/2006, de 18 de julio, de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente). Otro ejemplo paradigmático de ámbitos materiales cuyas normas han de seguir en su elaboración un procedimiento especial por razón de la materia son las relativas a la ordenación del territorio y el urbanismo que, de mantenerse la previsión, deberían incluirse.
168. No obstante, en el marco del artículo 2 no se alcanza a ver la utilidad del apartado 2.
169. En la lectura que realiza la Comisión, el artículo en su regla primera determina la aplicación general de la ley a la elaboración de las disposiciones de carácter general que confeccionen el Gobierno y la Administración General de la Comunidad Autónoma.
170. A continuación, de forma correcta, remite a su régimen específico los casos en que una ley contemple un procedimiento de elaboración *ad hoc* y determina la aplicación supletoria de la ley. En este contexto, la contribución a la mejor delimitación del ámbito de aplicación de la ley del apartado 2 —con el contenido analizado— se oscurece.
171. Como última consideración cabe indicar que, mientras en el artículo 1 y en el título del artículo 2 se utiliza la expresión “procedimiento especial por razón de la materia”, en el contenido de dicho artículo 2 se alude a “un procedimiento de elaboración específico”.
172. Al tratarse de reglas que han de ser empleadas para decidir la aplicación preferente o supletoria de la ley, convendría unificar los términos.



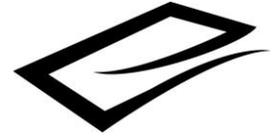
Artículo 3 (Concepto de disposición normativa de carácter general)

173. La regulación de esta cuestión tiene como claro antecedente la LPEDG que incluye en la categoría “disposición de carácter general” tanto a las iniciativas reglamentarias como a los anteproyectos de ley.
174. La LPEDG —señala su parte expositiva— “define, a los exclusivos efectos de su aplicación, un concepto jurídico-formal de disposición de carácter general que pone el acento en la capacidad innovadora del ordenamiento en vigor que la distingue. La delimitación positiva, prescinde por tanto del rango y la vestidura formal y se completa con una delimitación negativa que excluye expresamente a los actos administrativos genéricos o susceptibles de ser aplicados por otros posteriores pero que carecen de fuerza normativa y a las instrucciones sobre la interpretación y aplicación de las disposiciones de carácter general”
175. Se acogió, así, una noción material de disposición de carácter general que integraba a las disposiciones de carácter general legales o con rango legal (leyes y decretos legislativos) y a las disposiciones de carácter general con rango inferior a la ley, los reglamentos.
176. La Comisión ya advirtió en su Dictamen 13/2003 que esa elección era posible pero que tenía sus inconvenientes pues, a muchos efectos, las diferencias entre ambos productos normativos no pueden obviarse.
177. El anteproyecto mantiene la misma opción pero aprecia la necesidad de concretar el concepto y de ampliar los supuestos de delimitación negativa. Ambas cuestiones merecen ser examinadas con detalle porque el artículo 3, de modo indirecto, acota el ámbito de aplicación de la ley.
178. El artículo 3, frente a la voz más habitual “disposición de carácter general”, se decanta por el término “disposición normativa de carácter general” cuya definición, a los efectos de la ley, se ofrece en el apartado 1 y descansa sobre tres elementos: (I) contener normas jurídicas; (II) innovar el ordenamiento jurídico; y (III) servir de fundamento para una pluralidad de actos durante un lapso de tiempo determinado o determinable.
179. La Comisión también señaló que la definición venía a trasladar un concepto de elaboración jurisprudencial.
180. En la STS de 4 de abril de 2017 (con cita de la de 2 de julio de 1999) se ofrece una síntesis sistematizada de las notas que la jurisprudencia ha considerado, a lo largo del tiempo, características de las disposiciones generales en su contraste con los actos administrativos. Son las siguientes:



- a) Indeterminación de los destinatarios, como sucede en las Sentencias de la antigua Sala Cuarta de 9 de febrero de 1959 , de la Sala Tercera de 9 de julio de 1962 y en la de la antigua Sala Cuarta de 25 de julio de 1963 .
- b) Producción de efectos de alcance y contenido general, como indica la Sentencia de la antigua Sala Cuarta de 29 de mayo de 1965.
- c) El carácter futuro de los supuestos de hecho que haya de aplicarse o la finalidad aclaratoria e interpretativa, como reconoce la Sentencia de la antigua Sala Quinta de 11 de diciembre de 1964.
- d) El carácter organizador, como reconoce la Sentencia de la antigua Sala Cuarta de 22 de octubre de 1965.
- e) Entre otros, los criterios relativos a la integración e innovación en el ordenamiento jurídico, como reconocieron las Sentencias de la antigua Sala Quinta de 12 de febrero de 1966 y 28 de noviembre de 1961.
- f) En una evolución posterior de la doctrina jurisprudencial, se asume la tesis ordinamentalista que sostiene que el Reglamento forma parte del ordenamiento y el acto administrativo, aunque su contenido sea general o se refiera a una pluralidad indeterminada de sujetos, no forma parte del ordenamiento jurídico, lo que ha hecho clásica la descripción del acto ordenado no ordinamental y esta tesis proporciona una clave precisa para fijar la línea divisoria entre el acto y la norma.

- 181. El anteproyecto acoge la tesis ordinamentalista que aplica la última jurisprudencia pero añade una nueva nota: la disposición general ha de servir de fundamento para una pluralidad de actos durante un lapso de tiempo determinado o determinable.
- 182. El motivo por el que se considera necesario y útil introducir el último inciso no se explica y, si bien puede considerarse una característica propia o común de la norma reglamentaria, puede plantear problemas teóricos respecto de otras categorías (por ejemplo, la de la ley singular, entre otras, SSTC 203/2013 y 129/2013).
- 183. En cualquier caso, perfilada la noción de “disposición normativa de carácter general”, los siguientes apartados del artículo 3 se ocupan de la delimitación negativa “lo que no es disposición normativa de carácter general”.
- 184. A fin de centrar nuestras consideraciones posteriores parece bueno señalar que la finalidad de estos apartados es fijar qué productos del ejecutivo habrán de seguir el procedimiento de elaboración que establece la ley.

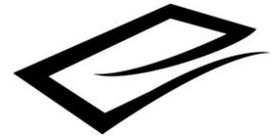


185. Es, asimismo, importante tener presente que cuando se niega el carácter de “disposición normativa de carácter general” lo es solo a tales efectos y presupone que el régimen aplicable para la elaboración será otro. Pues no cabe obviar que la elección del procedimiento de elaboración es relevante en el caso de las normas reglamentarias por las consecuencias negativas que un error al respecto pueden acarrear para su validez.
186. Es en este contexto en el que cobra sentido la delimitación negativa del concepto que se realiza, con carácter general, respecto de categorías que para la doctrina y especialmente para los tribunales (que han podido llegar a declarar la nulidad por no haberse seguido el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general) son limítrofes o afines.
187. El primer supuesto —al igual que hacía el artículo 3.2 LPEDG— se refiere a la categoría “acto administrativo con pluralidad de destinatarios” cuya diferenciación con la disposición de carácter general, en ocasiones, ha dado problemas (v. gr.: convocatorias de subvenciones, de procesos selectivos, relaciones de puestos de trabajo...).
188. El apartado 2 tiene el siguiente tenor literal:

No tienen tal consideración, aunque emanen de los mismos órganos y revistan la misma forma que las disposiciones normativas de carácter general, ni las resoluciones administrativas o disposiciones de carácter particular, ni aquellas disposiciones de carácter genérico que afecten a una pluralidad de destinatarios determinados o determinables, siempre y cuando unas u otras merezcan tan solo la consideración de acto administrativo, por cuanto no teniendo vocación de permanencia se agoten con una sola aplicación, incluso en el supuesto de que pretendan su aplicación a una pluralidad de casos o aunque den lugar a otros actos de ejecución cuyo contenido esté completamente predeterminado por aquellos actos administrativos

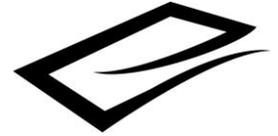
189. Si, según lo indicado, el objetivo es deslindar la disposición normativa de carácter general del acto administrativo con pluralidad de destinatarios, utilizar en la delimitación las voces “disposiciones de carácter particular” y “disposiciones de carácter genérico” no ayuda. Tampoco incluir como criterio para asentar la distinción el que “unas u otras merezcan tan solo la consideración de acto administrativo”.
190. El apartado 3 tiene el siguiente tenor:

Tampoco tienen la consideración de disposiciones normativas de carácter general a las que deba aplicarse esta Ley, aunque emanen de los mismos órganos y revistan la misma forma que las disposiciones normativas de carácter general, aquéllas que no



contengan normas preceptivas o que no impongan mandatos obligatorios, limitándose a hacer declaraciones programáticas o a establecer criterios o principios de actuación no vinculantes o destinados a ser mero objeto de valoración y ponderación por la Administración de la discrecionalidad que le es propia,

191. En el esquema y finalidad del artículo 3 no se alcanza a comprender bien el objeto de este apartado.
192. De acuerdo con su literal, parece querer referirse a una disposición de carácter general que no es una “disposición normativa de carácter general” y que, por tanto, no debe seguir en su elaboración el procedimiento establecido en el anteproyecto. La incertidumbre respecto del supuesto que se quiere acotar se proyecta sobre el procedimiento que deberá seguir la elaboración de la “norma programática”.
193. Si se refiriera a planes u otros instrumentos en que, a veces, se plasman las decisiones programáticas del Gobierno o de los consejeros y consejeras sectoriales sobre determinados ámbitos de la actividad administrativa y que pudieran ser objeto de aprobación formal mediante decreto u orden, habrá de señalarse con mayor claridad porque es obligado insistir en la importancia de delimitar con precisión cada supuesto.
194. El apartado 4 contempla el caso de las “instrucciones u órdenes de servicio”, que es otro de los ámbitos en los que tradicionalmente, según hemos señalado, han surgido dificultades para trazar la delimitación de esa categoría —que, como es sabido, incluye realidades distintas— respecto de las disposiciones administrativas de carácter general.
195. El anteproyecto deslinda la figura de modo correcto. Completa la delimitación del artículo 3.3 LPEDG y así, junto a las informativas o aplicativas en las que se establecen soluciones de carácter general para resolver problemas similares, se contempla las instrucciones interpretativas ceñidas a proporcionar (normalmente a los inferiores jerárquicos) una interpretación de preceptos legales o reglamentarios.
196. Se mantiene la exigencia del informe jurídico, que resulta adecuada ya que existe una tercera categoría, la instrucción normativa, que tiene contenido regulador y que es, por tanto, una verdadera norma reglamentaria en cuya elaboración deberá seguirse el procedimiento legalmente establecido; en nuestro caso, el del anteproyecto.
197. En el siguiente apartado 5 se contemplan los reglamentos de funcionamiento de los órganos colegiados, para los que se sigue el mismo criterio de exclusión, con sujeción al informe jurídico de la asesoría departamental.
198. El apartado 6 tiene el siguiente tenor literal:

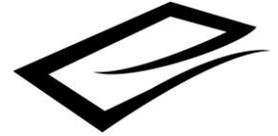


Las disposiciones de carácter general que requieran de complementos normativos o se remitan a otras disposiciones para su desarrollo supondrán el carácter normativo de estas últimas, especialmente en la medida en que se trate de remisiones en blanco o con escasa densidad normativa

199. En este caso parece adoptarse una perspectiva distinta, alejada de la finalidad del artículo 3 del anteproyecto. No se comprende bien el supuesto pues, conforme a la definición propuesta, parece que son normas reglamentarias. El hecho de que sean reglamentos de segundo grado en nada debe afectar a su carácter de disposición normativa de carácter general.
200. A falta de mayor explicación, no se observa cuál es la problemática que genera la consideración de tales reglamentos como disposiciones normativas de carácter general a los efectos de seguir el procedimiento fijado en el anteproyecto.
201. Respecto de estos reglamentos de segundo grado, sí ha existido cierto debate en orden a si debían ser o no objeto de la intervención preceptiva de los órganos que en cada Administración ejercen la función consultiva superior por no ser reglamentos ejecutivos de una ley, pero su condición de disposiciones de carácter general no ha sido cuestionada.
202. Conforme al apartado 7 existen “disposiciones de carácter general que se limiten a aprobar instrumentos técnicos” que no tendrán tal carácter (es decir que no seguirán en su elaboración las pautas de la ley) y otras que sí lo tendrán: las que aprueben instrumentos técnicos que “vengan a suplir o a dar contenido a conceptos jurídicos indeterminados que puedan estar contenidos en la misma o en otra disposición de carácter general, constituyendo un desarrollo o complemento normativo necesario de aquellas”.
203. Sobre este apartado y el conjunto del artículo parece necesario insistir en la necesidad de afinar los supuestos exentos de seguir el procedimiento que establece el anteproyecto, sin perder de vista la finalidad de la delimitación que es evitar que puedan verse afectadas por una declaración de nulidad auténticas normas reglamentarias al haber seguido un procedimiento distinto del que les correspondía como tales.

Artículo 4 (Urgencia)

204. Partiendo del artículo 14 LPEDG, el anteproyecto aborda una regulación más detallada de la urgencia.
205. El apartado 1 mantiene dicho artículo 14 LPEDG y añade el efecto de la declaración: se podrán reducir “los plazos de emisión de informes o alegaciones previstos en esta Ley en la



medida en que resulte necesario, siempre que ello no implique un t3rmino inferior al m3nimo previsto por la legislaci3n b3sica de procedimiento administrativo com3n”.

206. Como primera cuesti3n, debe sealarse que, seg3n el examen competencial, no hay una normativa b3sica que resulte de aplicaci3n, es el anteproyecto el que debe establecer la regla sobre la reducci3n de los plazos que acompa1a a la declaraci3n de urgencia.
207. Como segunda cuesti3n, la Comisi3n entiende que deber3a identificarse el 3rgano competente para declarar la urgencia. Dado el efecto que tiene sobre el procedimiento, deber3a atribuirse al que fuera competente para adoptar la orden de inicio.
208. La urgencia es posible por razones debidamente acreditadas (apartado 1) que han de quedar explicadas en la resoluci3n que la declare y que debe respetar los requisitos formales, “sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho”, y requisitos materiales: justificar “en todo caso la posible limitaci3n de derechos subjetivos o intereses leg3timos, la eventual separaci3n del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de 3rganos consultivos, la no repetic3n de tr3mites ya efectuados y que no hayan perdido vigencia o el desistimiento en relaci3n a tr3mites iniciados de oficio” (apartado 2).
209. En una primera aproximaci3n, no es f3cil descubrir la finalidad de revestir la declaraci3n de urgencia de esa rigidez ni, de forma singular, las exigencias de justificaci3n que se imponen “en todo caso” a dicha declaraci3n.
210. Ciertamente la resoluci3n que acuerde la urgencia es un acto administrativo, pero —a falta de una explicaci3n que arroje luz sobre la funcionalidad de dicha enumeraci3n— parece que la motivaci3n exigible ha de centrarse en las razones que concurren y convierten en inexcusable una tramitaci3n m3s r3pida.
211. Sin embargo, en el art3culo 4 la motivaci3n se anuda a algunos de los supuestos de motivaci3n del art3culo 35 LPAC. As3, figuran los de las letras a) y c) cuya relaci3n con las razones que pueden justificar la urgencia no se aprecia.
212. El propio art3culo 35 LPAC contempla —apartado e)— el acto que declara la urgencia del procedimiento como acto que exige una motivaci3n, pero no anuda esta a las letras a) y c) del mismo art3culo.
213. Tampoco escapan a esa dificultad interpretativa los supuestos que exigen que en la motivaci3n de la urgencia se justifique qu3 tr3mites no se van a repetir; cuesti3n que parece ajena a la urgencia y relacionada con la existencia de un procedimiento anterior del que tal vez puedan rescatarse algunos tr3mites (lo que deber3a ser resuelto caso por caso) para un nuevo procedimiento. Otro tanto cabe sealarse respecto de la justificaci3n sobre “el desistimiento en relaci3n a tr3mites ya iniciados de oficio”.



214. El apartado 3, de forma adecuada, acota los supuestos de urgencia “objetiva”: (i) trasposición en plazo de directivas, (ii) adaptación a la legislación básica estatal, y (iii) decisiones judiciales que anulen o declaren inconstitucional una determinada norma.
215. Ese carácter objetivo recomienda evitar la enunciación como posibilidad (“podrá considerarse motivada”) y valorar si es posible concretar el inciso final “sin perjuicio de la obligación de que esta circunstancia sea expresamente exteriorizada por medio de la memoria u orden de inicio o de impulso correspondiente en el curso del procedimiento”.
216. En principio, los tres supuestos remiten a circunstancias objetivas que han de ser conocidas en el momento del dictado de la orden de inicio (es más, no parece descartable que tales circunstancias estén entre las razones —si no son las únicas— que motivan la iniciativa normativa).
217. De acaecer estando ya iniciado el procedimiento, la urgencia, por fuerza, deberá declararse en la fase en que aquel se encuentre y afectará a los trámites que resten, debiendo ser formalmente declarada por el órgano competente para el inicio del procedimiento.
218. En este apartado se menciona “la orden de impulso correspondiente en el curso del procedimiento” que aparece también en el artículo 17.3.
219. En principio, de acuerdo con el impulso de oficio que debe presidir la tramitación de todo procedimiento (artículo 71.1 LPAC), el trámite no parece necesario.
220. Si se considera necesario establecer que será esa orden de impulso la encargada de constatar el supuesto de la urgencia objetiva que se produzca iniciado el procedimiento, debería definirse.

Artículo 5 (Nulidad y anulabilidad en el procedimiento de elaboración de reglamentos)

221. El precepto es una de las novedades del anteproyecto. Su objetivo es introducir un régimen nuevo (en el sentido de distinto al que contempla el ordenamiento con carácter general) sobre la nulidad de los reglamentos.
222. Es un asunto relevante en la arquitectura del anteproyecto y son varios los preceptos cuyo contenido se ve concernido por la nueva regulación. No obstante, la pieza angular del cambio propuesto se condensa en el artículo 5, cuyo título (nulidad y anulabilidad en el procedimiento de elaboración de reglamentos) lo anuncia. Por ello, vamos a estudiarlo con detenimiento, sin perjuicio de los comentarios que se añaden al final respecto del resto de aspectos de la regulación afectados.



223. En cuanto a su contenido, el precepto contempla en su apartado 1 los supuestos de nulidad de pleno derecho de las disposiciones de rango inferior a la ley.
224. Con carácter general, dicha nulidad se producirá cuando en el procedimiento de elaboración de la norma “concurra la ausencia completa de los trámites que vengán expresamente exigidos y definidos con el carácter de esenciales en la presente Ley”.
225. A continuación, el artículo enumera [apartados a) a f)] ejemplos de dicha nulidad.
226. El número 2 define la anulabilidad de las disposiciones, que concurrirá cuando durante la elaboración “se incurra en cualquiera otras infracciones de lo previsto en esta Ley, cuando estas no hubieran sido debidamente subsanadas o convalidadas sus consecuencias antes de la promulgación de la disposición”
227. El número 3 contempla un supuesto específico: el de la disposición cuya “validez y eficacia” se haya visto afectada por una infracción de lo previsto sobre tramitación bilingüe.
228. La primera cuestión que debemos resolver (pues es premisa del entero contenido del precepto) es si el anteproyecto, al fijar el procedimiento para elaborar normas puede integrar como objeto regulativo el régimen de nulidad de las disposiciones de carácter general de naturaleza reglamentaria. Dicha cuestión, a juicio de la Comisión, en este momento, no tiene una respuesta positiva.
229. El anteproyecto en este punto parece querer trasladar al mundo de las disposiciones reglamentarias el régimen de nulidad y anulabilidad de los actos administrativos (hoy contenido en el capítulo III del título III de la LPAC).
230. Se trata, sin duda, de una idea sugerente que conecta con cierta doctrina administrativista que viene abogando por modular la sanción de nulidad de las disposiciones administrativas cuando esta tenga su origen en la infracción de una norma procedimental.
231. La posibilidad de modular la sanción de nulidad en los supuestos en que esta descansa en vicios de procedimiento o de forma, producidos durante el proceso de elaboración de la norma, es efectivamente objeto de análisis doctrinal, especialmente en relación con las normas de planeamiento urbanístico, e incluso ha llegado a plasmarse en una iniciativa legislativa (que luego analizaremos con detalle).
232. Así, hay cierto sector de la doctrina que viene reflexionando sobre la conveniencia de matizar o repensar la severa sanción de nulidad de pleno derecho que nuestro ordenamiento contempla de antiguo para la norma reglamentaria y que sigue en el artículo 47.2 LPAC, con su clásica formulación, según la cual, la norma reglamentaria será nula cuando vulnere el principio de jerarquía normativa por contravenir la



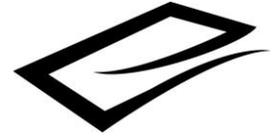
Constitución, la ley u otra disposición administrativa de rango superior; el principio de reserva de ley, por regular materias que corresponden a esta; y el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

233. Vienen, así, a sostener que el empleo del término “vulnerar” en el artículo 47.2 LPAC permitiría incluir solo a los reglamentos con contenidos materialmente incompatibles con las normas de rango superior, quedando las demás infracciones sin una previsión expresa, lo que permitiría explorar la vía de la anulabilidad (artículo 48 LPAC).
234. Pero lo cierto es que hoy en el ordenamiento vigente, a diferencia de lo que sucede con los actos administrativos, en el caso de los reglamentos tanto el incumplimiento de los requisitos formales como de los requisitos sustantivos acarrea su nulidad radical (entre otras, STS de 18 de noviembre de 2011).
235. Dicha nulidad del reglamento, no admite gradación ni distinción alguna entre infracciones de orden sustantivo o procedimentales: cuando la norma reglamentaria infringe en su proceso de elaboración una previsión legal, se considera que concurre una vulneración de una norma legal y ha de ser castigada con la nulidad de pleno derecho.
236. Su fundamento no es endeble: si el reglamento ilegal fuera anulable, la expulsión del ordenamiento de una norma inválida estaría en función de un breve plazo. Ello supondría, además, aceptar la posibilidad de una derogación irregular de las leyes a través de reglamentos que vulneran la jerarquía normativa y la reserva de ley.
237. Cuestión distinta —que excede el objeto de este análisis— es la existencia en el ordenamiento de mecanismos para modular los efectos de la nulidad, entre los que cabe dejar citados (I) el artículo 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), a cuyo través se matizan de forma intensa los efectos *ex tunc* de la declaración de nulidad de la norma reglamentaria; (II) la administración prudente que los tribunales realizan de la nulidad por vicios en el procedimiento de elaboración en la que tácitamente analizan la conexión del vicio con una infracción sustantiva, directamente concluyen que algunas infracciones de forma no son incumplimientos reales *ex* artículo 47.2 LPAC o, aceptada la infracción, restringen sus efectos a unos preceptos (STS 11 de noviembre de 2008); y (III), por último, también en el mismo sentido cabe citar la inveterada jurisprudencia que veda la alegación de vicios formales durante la elaboración cuando se trata de recursos indirectos contra reglamentos (entre otras STS de 11 de octubre de 2005).
238. Pero, en todo caso, de modo general la jurisprudencia determina que el procedimiento para elaborar los reglamentos está vinculado al artículo 105.1 CE y es un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria cuya observancia tiene por ello un carácter *ad*



solemnitatem y su omisión o defectuoso cumplimiento supone la nulidad de la disposición (entre otras STS de 13 de noviembre de 2000).

239. Al ejercer la potestad reglamentaria cabe incurrir en una causa de nulidad cuando se infringe una norma de superior rango, tanto por su contenido como por no ajustarse al procedimiento establecido para su elaboración, puesto que, en definitiva, el procedimiento de elaboración de los reglamentos lo establece una ley.
240. El órgano promotor considera que el artículo 5 del anteproyecto encaja en las normas básicas establecidas en la LPAC. Entiende que el citado artículo 47.2 LPAC no regula de forma cerrada los efectos asociados a cada posible infracción del procedimiento de elaboración sino que dispone un efecto concreto y contundente para determinadas infracciones cualificadas del procedimiento. Y considera, en consecuencia, que dentro de la competencia de la CAPV cabe la regulación incorporada al anteproyecto.
241. La Comisión, por el contrario, estima que la determinación del régimen de nulidad de las disposiciones reglamentarias es una cuestión sustantiva y no de orden procedimental.
242. En un acercamiento abstracto, dicha determinación sería un asunto reconducible al ámbito de la validez y eficacia de las normas y permitiría su ubicación competencial en el marco del artículo 149.1. 8 CE cuando atribuye al Estado “En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros, e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial”.
243. El artículo 47.2 LPAC, en este enfoque, sería el reflejo o traslado al ámbito de las normas administrativas de la regla sobre la eficacia y validez de las normas que contempla el título preliminar del Código Civil, cuyo artículo 1.2 prescribe que “Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior”; precepto que ha de ser leído a la luz del artículo 9.3 CE que, entre otros principios, garantiza el de jerarquía normativa. En el mismo sentido, ha de ser interpretado el artículo 63 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.
244. En un acercamiento más preciso, si se afronta el análisis del artículo 5 en la perspectiva del artículo 149.1.18 CE, un régimen de validez de las normas reglamentarias distinto del establecido con carácter general revela también obstáculos competenciales.
245. De acuerdo con la doctrina constitucional antes citada, la competencia sobre el procedimiento administrativo común incluye la fijación de “los principios y normas que prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de



revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento (STC 227/1988).

246. Siguiendo la senda que abre el argumento del Tribunal Constitucional, si los requisitos de validez y eficacia de los actos son materia propia del artículo 149.1.18 CE, el régimen de validez (nulidad/anulabilidad) de las disposiciones reglamentarias parece ubicarse también con naturalidad en el ámbito de la competencia estatal, por cuanto exige asimismo un tratamiento uniforme y general, no solo por afectar de lleno a las personas destinatarias de las normas, sino también por versar sobre uno de los elementos/principios esenciales del ordenamiento jurídico (en el caso analizado, la propuesta supone una interpretación distinta del principio de jerarquía normativa consagrado en el artículo 9.3 CE).
247. Con todo, los obstáculos que debe salvar el artículo 5 del anteproyecto no terminan aquí. Si cambiamos la perspectiva y adoptamos la de los destinatarios directos del mensaje normativo que contiene, se comprueba que estos son los tribunales encargados del control jurisdiccional del reglamento —vía recurso directo o indirecto— o, en su caso, la Administración titular de la potestad de revisión de oficio de las disposiciones.
248. También esta perspectiva permite constatar las dificultades para validar la modificación propuesta: de acuerdo con la actual LJCA, el juez que resuelva un recurso directo o indirecto contra una disposición general, si estima el recurso, solo viene autorizado a declarar la nulidad y, en el caso del recurso indirecto, si no fuera competente para ello, inaplicar la norma nula y plantear de seguido la cuestión de ilegalidad ante el tribunal competente para declarar la nulidad.
249. El cambio de la sanción de nulidad para todos los casos a la posibilidad de declarar la anulabilidad de la norma reglamentaria por defectos de forma va a requerir el correspondiente ajuste de la forma actual en que se contempla la función jurisdiccional de control de la norma reglamentaria.
250. Debe tenerse presente que el anteproyecto en este punto tendría únicamente el soporte competencial del artículo 10.6 EAPV cuyo ámbito surge de la disección con el del artículo 149.1.6 CE.
251. Conforme a la recopilación de la doctrina constitucional, sobre el reparto competencial en el ámbito de las normas procesales, que realiza la STC 92/2013, de 22 de abril —con cita de las SSTC 21/2012, de 16 de febrero y STC 47/2004, de 25 de marzo—, ha de destacarse, en primer término, que dicha atribución responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales.



252. En el caso examinado, el artículo 5 contempla una regulación sustantiva que impone una forma de ejercer el control de las normas reglamentarias distinto al ahora vigente. Resulta, en esta perspectiva, una regla de derecho sustantivo necesitada de un reflejo en la norma procesal.
253. Con base en la citada STC 47/2004, el Tribunal Constitucional ha enumerado las operaciones jurídicas que han de realizarse para fijar el alcance legítimo de la salvedad competencial “necesarias especialidades” del artículo 149.1.6 CE.
254. Según dicha doctrina, primero se ha de identificar cuál es en el caso el derecho sustantivo autonómico, pues solamente a las particularidades que presente tal derecho se les reconoce por el constituyente capacidad para justificar, en su caso, una normación autonómica específica en el orden procesal. Segundo, ha de identificarse respecto de qué legislación procesal estatal, y por tanto general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador. Y, por último, ha de indagarse si entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico existe una conexión directa que justifique las especialidades procesales, es decir, que las legitime como “necesarias” en los términos de la cláusula competencial del art. 149.1.6 CE, con la precisión de que tal necesidad no puede ser absoluta, pues así interpretado el precepto constitucional vaciaría de contenido el ámbito competencial autonómico.
255. En suma, de la doctrina constitucional sentada, entre otras, en las SSTC 146/1996 y STC 173/1998 cabe concluir que para que una especialidad procesal pueda encontrar amparo en la competencia del artículo 10.6 EAPV debe venir exigida por una regulación sustantiva para cuya adopción resulte competente la CAPV. Solo bajo esta premisa queda admitida la singularidad procesal compatible con la competencia en materia de legislación procesal que atribuye al Estado el artículo 149.1.6 CE.
256. La Comisión, según lo razonado, no encuentra apoyo en el haz competencial autonómico para el artículo 5.
257. Por último, como ejemplo muy gráfico de cuanto hasta aquí se ha expuesto cabe realizar una referencia a la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística (presentada en la XII Legislatura y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del 15 de octubre de este año).
258. En su parte expositiva reconoce que en los últimos años se ha detectado un problema en varios estados europeos entre el dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales y las anulaciones de los planes de ordenación territorial y urbanística, producidas tiempo después de su entrada en vigor. En estos casos —se explica— la anulación del plan sin matices, junto a la nulidad en cascada del planeamiento de



desarrollo e incluso de los actos de ejecución, resulta una conclusión desproporcionada que genera problemas de seguridad jurídica.

259. Resalta, de otra parte, el contenido mixto de los planes de ordenación territorial y urbanística que contienen normas junto a determinaciones que son actos administrativos, heterogeneidad de contenido que debería tener un reflejo en las consecuencias de su anulación.
260. Todo ello lleva a propugnar que “la nulidad absoluta y la imposibilidad de subsanación que se predica de la invalidez de las disposiciones generales no deberían aplicarse sin más a la anulación de determinaciones que son resoluciones administrativas de carácter general o particular, o a los vicios formales en que se haya incurrido en la tramitación. En estos casos, la sentencia no solo podrá, sino que deberá distinguir entre los supuestos de nulidad... y los de anulabilidad, en los que será posible la convalidación y la retroacción de actuaciones para la subsanación del vicio determinante de la anulación”.
261. Al margen de la motivación del cambio de régimen en la especificidad de las “normas-planes”, a lo que ahora nos interesa, lo que se observa es que el paso de la sanción de nulidad a la de anulabilidad en el régimen de validez de las normas, aunque sea para un tipo de normas, además de establecer ese régimen, exige de forma inexorable la adaptación de las normas procesales.
262. Así, la proposición de constante cita establece dicho régimen y, a continuación, afronta la modificación de varios preceptos de la LJCA. En concreto, el artículo 71 LJCA, con el fin ampliar los contenidos posibles de las sentencias estimatorias
263. Por su interés para nuestro examen, transcribimos el apartado que se añade en dicho artículo para contemplar la anulación de una norma por vicio procedimental, que reza así:

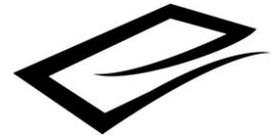
.../...

- a) Cuando la anulación se deba a un vicio formal o procedimental, se declarará la conservación de las actuaciones y trámites no afectados por el vicio cometido, y se ordenará la retroacción del procedimiento al momento oportuno para permitir la subsanación. A tales efectos, la sentencia fijará un plazo, que no podrá ser superior a un año, con carácter general, para que la Administración competente subsane el defecto, quedando prorrogada mientras tanto, de forma provisional, la eficacia de la disposición o acto anulado. No obstante, la sentencia podrá tejar (sic) un plazo superior por un máximo de seis meses más, de manera excepcional, cuando así lo solicite la Administración competente, que deberá acreditar la imposibilidad de llevar



a cabo la subsanación requerida en un plazo menor. En estos casos, el órgano judicial decidirá también sobre la extinción de los efectos de la disposición o acto anulado

264. De igual modo se contempla la modificación del artículo 73 LJCA a fin de que, en su caso, la sentencia contemple expresamente la nulidad de los instrumentos de desarrollo.
265. Cuanto se ha expuesto fundamenta la supresión de los apartados 1 a 4 del artículo 5 y, por contener remisiones al mismo, la de los apartados 2 *in fine* y 5 *in fine* del artículo 1 del anteproyecto.
266. Desaparecido el régimen del artículo 5 debería valorarse si la calificación de un trámite como esencial o no esencial sigue teniendo sentido en la normación proyectada.
267. En principio, hay que entender que todos los trámites que, con carácter general, establece el anteproyecto son pasos que el legislador considera que han de ser dados por la Administración y el Gobierno al elaborar el proyecto de una disposición normativa de carácter general de las definidas en el artículo 3.
268. Dejando por un momento de lado la fase preparatoria, son legalmente exigibles porque así lo determina el anteproyecto: la orden de inicio —con el contenido establecido—, la orden de aprobación previa, el informe de impacto de género, el informe de impacto desde la perspectiva lingüística, la memoria de análisis de impacto normativo —con el contenido establecido—, la audiencia e información pública (siempre que no concurran las excepciones legalmente establecidas), la consulta a las administraciones afectadas, los informes que en razón de la norma proyectada sean en cada caso preceptivos y la memoria sucinta.
269. En el caso de los informes, a lo largo del anteproyecto se aprecia cierta insistencia por especificar si el informe es o no preceptivo y si es o no esencial (lo que parece cobrar sentido en el marco del artículo 5).
270. Con carácter general, los informes serán preceptivos cuando una norma los exija con dicho carácter. Cuestión distinta son las consecuencias que en cada caso deban extraerse de su omisión, a los efectos del artículo 47.2 LPAC.
271. Suprimido el artículo 5 y con él la graduación del rigor de la nulidad, debe tenerse en cuenta que el listado de trámites del anteproyecto serán legalmente exigibles y, por tanto, podría fundar una declaración de nulidad de la norma reglamentaria en cuya elaboración se hayan omitido. Esta consideración recomienda sopesar con cautela la introducción de cada exigencia formal y el grado de detalle con que se regula en la ley.



272. Un comentario específico merece el último apartado del artículo 5 en tanto se refiere a un asunto distinto al del régimen de nulidad. El apartado tiene el siguiente literal:

Los informes y dictámenes a los que se refiere esta Ley únicamente serán vinculantes cuando dicho carácter les sea expresa y específicamente atribuido por Ley. En tales casos la trasgresión del criterio determinado en el informe o dictamen producirá los efectos que expresamente se prevean en la Ley.

273. En principio, entre los informes y dictámenes a los que se refiere el anteproyecto no encontramos ninguno que pueda resultar vinculante para el ejercicio por el Gobierno de su iniciativa legislativa o de su potestad reglamentaria.
274. Mejoraría la inteligencia del precepto, suprimir la expresión “a los que se refiere esta Ley”. De existir, ninguna duda cabe que será la ley que configure el trámite la que deberá regular ese excepcional informe o dictamen que convierte a su emisor en copartícipe de la tarea normativa del ejecutivo.

CAPITULO II Procedimiento

Sección primera.- Preparación

Artículos 6 (planificación normativa), 7 (labores de reflexión y preparación) y 8 (evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación)

275. Para abordar el examen de estos artículos es necesario realizar una consideración previa.
276. En el momento de emitir este dictamen hay una iniciativa en fase de elaboración en el Parlamento que se ocupa asimismo de la planificación y evaluación normativas.
277. Lógicamente, dicha iniciativa no se trae a este dictamen como parámetro de contraste para enjuiciar el anteproyecto sino para alertar del hecho de que una misma materia va a ser regulada en normas legales distintas, en términos no idénticos, lo que resulta una práctica que se compadece mal con los principios de la buena regulación y merece una valoración desfavorable a la luz del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE)
278. En ese sentido, el anteproyecto, con pleno acierto, incluye como contenido mínimo de la memoria sucinta (artículo 22.3) el análisis de “la congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico vigente en Euskadi y de la Unión Europea, y con otras que se estén elaborando en los distintos departamentos del Gobierno vasco o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan anual normativo, así como con las que se estén tramitando en el Parlamento vasco”.



279. La Proposición de Ley de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de Euskadi —en tramitación— dedica su título III a la planificación y evaluación pública.
280. De esta nos interesan ahora su artículo 45, que regula el Plan anual normativo; el artículo 46.2, que determina la obligación de someter a evaluación previa de impacto todos los anteproyectos legislativos; y el artículo 48, que contempla la evaluación de resultados e impactos acumulados.
281. No olvida la Comisión que lo más factible es que se apruebe antes la proposición de ley que el anteproyecto, siendo imposible conocer en este momento con certeza la redacción final de los preceptos reseñados. Sin embargo, evidentes exigencias del principio de seguridad jurídica abogan por que se extreme el celo para evitar regulaciones contradictorias.
282. Con este propósito se avanzan las siguientes consideraciones.
283. A juicio de la Comisión, ya que la evaluación conceptualmente se considera uno de los vértices, junto a la transparencia y la participación, del triángulo de la buena gobernanza, parece que la norma que se ocupe de dichas cuestiones es la sede natural de la normativa sobre evaluación.
284. Por ello, de mantenerse el referido título de la proposición de ley con el contenido actualmente proyectado, podría valorarse que el anteproyecto en esta parte de su contenido acoja fórmulas que permitan la aplicación de la regulación específica sobre planificación y evaluación.
285. En el examen de la concreta redacción de los preceptos de esta sección, el artículo 6 regula el Plan normativo anual en forma parcialmente distinta a la del citado artículo 45 de la proposición de ley.
286. En el procedimiento se ha suscitado cierto debate sobre los plazos (“año en curso” del apartado 1 y “los tres primeros meses” del apartado 2).
287. Sobre esta cuestión no pesa ningún condicionante para el legislador pues el artículo 132 LPAC, como hemos explicado, se ha visto privado por la STC 55/2018 de su carácter básico.
288. La opción del anteproyecto se justifica por el órgano promotor con la práctica que se viene desarrollando y la capacidad técnica de la Administración para cumplir los plazos establecidos. Indica que, en este aspecto, el anteproyecto se limita a reflejar la realidad convirtiéndola en norma. Se trata, por tanto, de una de las alternativas normativas posibles.



289. En cualquier caso, conforme al criterio antes expuesto, en la redacción de este contenido habrá de prestarse especial atención a lo que finalmente se incorpore en la norma legal sobre transparencia y participación ciudadana.
290. Por su parte, el artículo 7 del anteproyecto resulta prácticamente coincidente con el actual apartado 4 del artículo 48 de la proposición de ley, que se ocupa, según lo dicho, de la evaluación de resultados e impactos acumulados. Su literal es el siguiente:
- Asimismo, con anterioridad a la decisión de iniciar el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, los departamentos del Gobierno Vasco podrán llevar a cabo labores preliminares de reflexión y preparación, entre la que se incluirán, en particular, las evaluaciones de resultados e impactos acumulados de conjuntos de políticas y normas existentes y las evaluaciones previas de impacto de las alternativas normativas que puedan barajarse, y en el seno de las cuales se sustanciarán las consultas públicas que sean exigidas por la ley de forma previa a la elaboración del proyecto o anteproyecto de disposición.
291. En el contexto del anteproyecto, el artículo resulta de difícil inteligencia puesto que los conceptos empleados (evaluaciones de resultados e impactos acumulados) se definen y encuentran su sentido en la normativa sobre evaluación.
292. A fin de buscar una solución que permita cohonestar ambas perspectivas, preservando el ámbito material de cada normativa, la Comisión somete a la consideración del órgano promotor que explore la posibilidad de acudir a la clásica formulación abierta para dar entrada a las labores previas que el órgano promotor puede —o debe— llevar a cabo antes de tomar la decisión de iniciar formalmente el procedimiento de elaboración; labores que lógicamente no pueden ser las mismas en todos los casos al encontrarse muy condicionadas por el tipo de norma y el sector en el que esta vaya a desplegar sus efectos.
293. Con este enfoque, podría valorarse si, para evitar duplicidades regulativas —siempre fuente de potenciales conflictos interpretativos generadores de disfunciones y problemas para los operadores jurídicos—, el anteproyecto podría acoger un mensaje abierto que prescriba: (I) que, antes de adoptar la decisión de iniciar el procedimiento de elaboración de una disposición general, se podrán realizar cuantos estudios y consultas se estimen adecuados para garantizar su acierto y legalidad; y (II) que, en todo caso, deberán realizarse aquellos que vengan exigidos por la normativa sobre planificación y evaluación pública, realizándose de acuerdo con lo que esta disponga.
294. Con similar criterio abierto podría contemplarse la obligación de las evaluaciones posteriores, cuyo contenido, forma, etc., parece materia de la normativa de evaluación.



295. El artículo 8 traslada al anteproyecto el artículo 130 LPAC referido a la evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación.
296. Según hemos señalado en el examen competencial, este precepto sí tiene carácter básico. Sin embargo, conforme a la argumentación desarrollada por el Tribunal Constitucional para validar dicho carácter, el precepto tiene solo un carácter principal y cada Administración puede llevar a efecto dichos principios en la forma que considere más adecuada.
297. Teniendo en cuenta lo que venimos explicando sobre la forma en que la evaluación va a ser tratada en el ordenamiento autonómico, el artículo 8 parece requerir cierta adaptación, en el marco del anteproyecto.
298. A tal efecto, la forma en que se plasmen los resultados de la evaluación no tiene por qué acomodarse exactamente a lo que prevé el citado artículo 130.1 LPAC, siendo posible que la evaluación periódica sobre la normativa vigente (ámbito parcialmente coincidente con el de la evaluación de resultados e impactos normativos) se realice de acuerdo con lo que establezcan las normas sobre evaluación de la CAPV.
299. Quiere con ello decirse que tal vez no sea necesaria trasladar la exigencia legal de un informe como el que ahora contempla el apartado 2 del artículo 8.
300. En cuanto al apartado 3, parece que el mensaje debería venir referido a la Administración General de la Comunidad Autónoma. Por otro lado, teniendo en cuenta que el propio anteproyecto, la normativa sobre evaluación, la normativa que regula el control-económico normativo o la proposición de ley del sector público vasco —en tramitación en el Parlamento Vasco— son manifestaciones de la aplicación de los principios que contempla el citado artículo 130.2 LPAC, podría reflexionarse sobre su actual formulación y ubicación.
301. En realidad, los principios de buena regulación han de presidir el entero diseño del procedimiento de elaboración. Ahora se enuncian expresamente en el artículo 12.1 al establecer las reglas que deberán atenderse al redactar los textos de las disposiciones normativas. Sin embargo, según lo señalado, dichos principios deben proyectarse tanto en el diseño legal del procedimiento de elaboración, de cada una de sus fases y trámites como en su aplicación.
302. Por ello se sugiere que se valore la posibilidad de incluir un artículo en la parte inicial de la norma sobre dichos principios, sin perjuicio de las menciones específicas que al regular cada trámite se considere adecuado realizar.

Artículo 9 (Consulta previa a la ciudadanía)

303. Antes de analizar este contenido es necesario realizar algunas consideraciones previas.

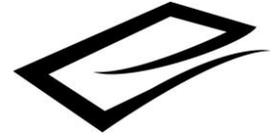


304. A la concepción clásica del fomento de la participación de la ciudadanía en el ámbito público —principio básico en la actividad de los poderes públicos (artículo 9.2 CE y 9.2 EAPV)—, ha de añadirse ahora la nueva dimensión del principio de participación ciudadana que se está proyectando sobre la entera actividad administrativa y que ha motivado el nacimiento de nuevas regulaciones dirigidas a concretar los derechos de participación y establecer cauces para su ejercicio.
305. Concretamente en lo que respecta a los procedimientos de elaboración de normas, el programa “Legislar mejor” de la Comisión Europea, entre otros objetivos, quiere asegurar la participación ciudadana a lo largo de todo el proceso legislativo. La Unión Europea considera que las consultas previas son una buena práctica que ha de incorporarse en el proceso de toma de decisiones, también lógicamente, para dictar normas.
306. En ese terreno, debemos retomar la Proposición de Ley de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuyo título IV se destina a la participación ciudadana con contenidos que deben ser tomados en cuenta en el examen de la configuración de la consulta pública en el anteproyecto.
307. Las formas de participación que contempla dicha proposición serán siempre añadidas a las que deriven del derecho de audiencia derivado del artículo 105.a) CE.
308. En sintonía con el criterio destacado en su exposición de motivos: “es preferible establecer las condiciones y garantías básicas que debe reunir cualquier proceso participativo, antes que establecer un catálogo cerrado (y siempre inacabado de figuras participativas). De esta manera, no solo podrán incorporarse nuevos e innovadores cauces de participación, sea presencial o telemática, en función de las capacidades tecnológicas del momento, y sin merma de las garantías necesarias. También permitirá un amplio margen a la Administración para elegir en cada momento, el cauce más adecuado a la importancia, complejidad o dimensión de cada actuación pública”.
309. No obstante hay, al menos, dos contenidos que guardan directa relación con la regulación del trámite de consulta previa que contempla el artículo 9 del anteproyecto.
310. En el artículo 52.6 se otorga la condición objetiva de interesados a quienes figuren inscritos en el Registro para la participación y colaboración de la ciudadanía y de grupos representativos de intereses diversos de la Comunidad Autónoma de Euskadi que contempla el artículo 54.
311. Razones de coherencia parecen recomendar que la Administración, de acuerdo con los objetivos asumidos en el ámbito de la participación ciudadana, tome en consideración a quienes figuren inscritos en dicho registro al configurar la consulta previa.
312. Al margen de que dicho registro también podrá resultar un instrumento muy positivo para facilitar a la Administración el conocimiento de las personas y entidades que



puedan ver sus derechos e intereses afectados por futuras regulaciones, a la hora de realizar la audiencia, en el caso de la consulta previa parece inexcusable acudir a quienes figuren inscritos.

313. Debería, así, valorarse su introducción en el anteproyecto. La Comisión considera que podría incorporarse una mención a dicho registro en el apartado 3, que contempla la invitación a la ciudadanía.
314. La proposición de ley asimismo contempla en su artículo 56.2 la consulta previa.
315. Sobre cuál es la mejor opción en técnica legislativa para regular este trámite, la Comisión considera que, estando estrictamente vinculado a la decisión sobre si es o no conveniente normar, el anteproyecto es el lugar más idóneo para su definición.
316. En todo caso, la redacción que, cuando se emite este dictamen, tiene el citado artículo 56. 2, sería compatible con la del anteproyecto, al configurarse “sin perjuicio de lo que disponga la regulación sobre el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general”, por lo que permite que el anteproyecto sea la norma de preferente aplicación.
317. Si examinamos ahora el tenor del artículo 9, se observa que sigue el modelo del artículo 133 LPAC y, en parte, del artículo 26 de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno —en la redacción dada al mismo por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público—, lo que no reviste ningún problema por encuadrarse con naturalidad en las opciones del legislador autonómico.
318. Sin embargo, sí reclama ciertas adaptaciones al diseño del anteproyecto. Así, en cuanto a la ubicación del trámite “Con carácter previo a la redacción de las propuestas de textos jurídicos normativos”, se sigue al citado artículo 133.1 LPAC.
319. Pero en el iter del anteproyecto, dado el objeto del trámite (si debe o no acordarse la redacción de una nueva norma), la consulta se ubica correctamente en la fase de preparación (esto es, antes de tomar la decisión)
320. En consecuencia, debería situarse con carácter previo al dictado de dicha orden de inicio (artículo 11) y no de la redacción del texto que, conforme a la secuencia de trámites del anteproyecto, se sitúa en un momento posterior (artículo 13).
321. Para establecer la regulación del trámite —nuevo en el procedimiento con mayor claridad se sugiere reformular los siguientes contenidos.
322. En el apartado 1, “la opinión en la sociedad de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas”.



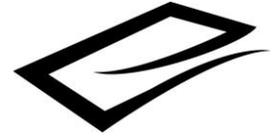
323. En el apartado 2; “la consulta previa se considera integrada en la fase Preparatoria que regula el presente Capítulo teniendo en cuenta que se trata de un trámite de interacción con la ciudadanía”. Sería positivo centrar el mensaje en la determinación del plazo de quince días y establecer este como plazo mínimo.. El fundamento de esta sugerencia radica en la importancia que se predica de profundizar en la participación, especialmente en la fase en la que se está decidiendo si es conveniente regular o no.
324. En el apartado 3 —ubicado en el artículo que regula la consulta previa—, podría prescindirse de la introducción (“la cumplimentación...general”) y ceñir el mensaje a su objeto: (I) establecer la inserción del anuncio en la sede electrónica y (II) delimitar el objeto de la consulta.
325. Sin perjuicio de las sugerencias de técnica-jurídica señaladas, sí deviene necesario reformular el apartado 4, que delimita un supuesto en que la consulta pública puede excepcionarse. Su literal es el siguiente:
- Una vez aprobado con carácter previo un texto jurídico normativo, el trámite de audiencia e información públicas en la fase de instrucción del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general puede satisfacer también, dejando constancia de ello en las memorias, la exigencia de participación ciudadana que contempla el presente artículo
326. En principio, debe insistirse en que, según el esquema escogido, la consulta pública es un trámite que ha de realizarse antes de tomar la decisión de iniciar el procedimiento de elaboración, en tanto una de sus virtualidades es precisamente pulsar la opinión de la sociedad a fin de tomar la decisión sobre si es o no conveniente y necesario afrontar el dictado de una norma.
327. En esta perspectiva, resulta anómalo que la no realización del trámite se pueda justificar *a posteriori*.
328. Sería más adecuado establecer, en la forma que se estime mejor, los supuestos en los que el órgano promotor puede prescindir de someter a la opinión pública la intención del Gobierno de ejercer su iniciativa legislativa o reglamentaria.
329. Al delimitar estas excepciones no puede olvidarse la importancia que las consultas previas con las partes interesadas y la ciudadanía tienen en el marco de la regulación inteligente.



Sección Segunda.- Iniciación

Artículo 11 (Orden de inicio)

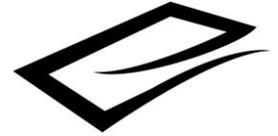
330. La orden de inicio se define a partir de la configuración de dicho trámite en el artículo 5.1 LPEDG, pero se desarrolla con mayor detalle los aspectos allí enunciados, se añaden otros y a todos se les otorga la condición de requisitos mínimos.
331. En el examen de los contenidos se formulan las siguientes consideraciones.
332. La letra a) podría enunciarse de forma más clara y sencilla: una estimación de la viabilidad jurídica de la iniciativa, con referencia al derecho vigente en Euskadi y al de la Unión Europea, y el examen de su adecuación al orden de distribución de competencias.
333. En igual sentido, la letra b) resultaría más clara si se recoge la obligación de analizar las repercusiones en el ordenamiento jurídico, con indicación de las normas vigentes que pueden resultar afectadas (no parece necesario ceñir el examen del impacto a las que comparten objeto, ni la necesidad de distinguir entre modificación explícita o implícita).
334. En la letra c) se exige un dossier con las evaluaciones de impacto, de resultado o de otro tipo de las que haya sido objeto la norma proyectada o las disposiciones que vayan a resultar modificadas. Sobre este contenido ha de estarse a lo señalado en el examen de los artículos 7 y 8, pudiendo añadirse ahora la sugerencia de reflexionar sobre si es una documentación que debe constar en todo caso como requisito de la orden de inicio.
335. El supuesto del trámite impuesto por el derecho de la Unión [letra e) *in fine*] podría ser contemplado de forma autónoma.
336. La posibilidad que se prevé para que, desde este momento inicial, los departamentos puedan emitir su opinión sobre el acierto y oportunidad de la iniciativa contribuye a asegurar la coordinación. Siendo esta la finalidad, parece más coherente contemplar una comunicación por medios electrónicos en lugar de la “comunicación automática” que se establece.
337. El apartado 3 mantiene la redacción del apartado 2 del artículo 5 de la LPEDG. Ya entonces, cuando se aprobó esta ley, fue una opción muy positiva, al introducir la posibilidad de confeccionar las llamadas listas de comprobación o *checklisten* alemanas que, como destaca la doctrina, son un conjunto de directrices en forma de cuestionario que debe tener presente el redactor de la norma desde el inicio de su elaboración y que resultan una buena guía y ayuda para la toma de decisiones que conlleva la elaboración de normas.



338. A pesar de su innegable potencialidad para contribuir al objetivo de legislar mejor todavía es una posibilidad inexplorada, no habiéndose hecho uso de la posibilidad legal.
339. Retomando la Proposición de Ley de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de Euskadi, es necesario tomar en consideración que en su artículo 56.c) se recoge el derecho a “promover iniciativas reglamentarias sobre materias que afecten a sus derechos e intereses legítimos, colectivos, de sus asociados o de aquellos a los que representan, excluidas las que quedan fuera de la potestad reglamentaria y las que están asimismo excluidas de la iniciativa popular“. Y se remite al reglamento la determinación del procedimiento, “en el que se regularán los promotores, la iniciación con la documentación necesaria, la admisión, la recogida de firmas, la tramitación y en su caso la aprobación”.
340. Dado que se cataloga en la parte expositiva de la proposición como un contenido destacable (“la pionera introducción de la figura del derecho a promover iniciativas ciudadanas”), todo parece indicar que dicha regulación permanecerá por lo que el anteproyecto debería contemplar, en la forma que se estime más conveniente, esa especialidad del ordenamiento autonómico respecto del inicio del procedimiento de elaboración de normas.

Artículo 12 (Reglas y criterios de elaboración de la redacción)

341. Respecto de la enumeración de los principios de buena regulación que se contemplan en el apartado 1, nos remitimos a lo señalado en el párrafo 302.
342. El apartado 2 contempla la exigencia de que el texto contenga una exposición de motivos. En esta redacción inicial parece que deberá atenderse a las pautas que establece al efecto el artículo 25, sin perjuicio de los cambios posteriores que se puedan realizar si el texto varía a medida que evoluciona el procedimiento.
343. El apartado 4 establece que cuando se está elaborando el texto de la futura norma se debe realizar la “evaluación del impacto potencial de la propuesta en la situación de las mujeres y en los hombres como colectivo, analizando para ello si la actividad proyectada en la norma puede tener repercusiones positivas o adversas en el objetivo global de eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres y promover su igualdad”.
344. Como ha quedado expuesto, Emakunde ha incluido en su informe propuestas de redacción alternativa para varios preceptos –entre los que se encuentra este apartado– que deben ser valoradas por el órgano promotor.
345. No obstante, en todo caso en la perspectiva técnica-jurídica se considera necesario tomar en consideración que la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, contempla en sus artículos 19 a 21 las reglas y trámites que habrán de seguirse en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, para que

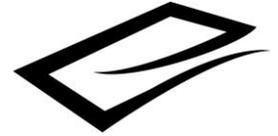


se haga efectiva la atención a la perspectiva de género como vehículo al servicio del objetivo de la igualdad.

346. Una de esas reglas es la “evaluación previa del impacto en función del género” que define el artículo 19 de dicha ley —cuyo contenido es parcialmente transcrito en el apartado que analizamos— y que, de acuerdo con lo que dispone al apartado 2, ha de realizarse conforme a las normas o directrices que al efecto apruebe el Gobierno Vasco (hoy contenidas en el Acuerdo de 21 de agosto de 2012 del Consejo de Gobierno, publicado en el BOPV n.º 187, de 25 de septiembre de 2012 mediante Resolución 40/2012, de 21 de agosto, de la Directora de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento).
347. Siendo esto así, debe valorarse, por ser más claro y seguro jurídicamente, que el anteproyecto se limite —como ahora hace— a establecer el momento procedimental para realizar esa evaluación, dejando que su regulación sustantiva permanezca en la norma sectorial “sustantiva”.
348. El apartado 6 debería trasladarse a la parte final de la norma, al referirse a unas directrices concretas que, por lo demás, se encuentran publicadas, son de general conocimiento, aplicadas por los departamentos de la Administración General y cuya revisión sería más que conveniente, dado el tiempo transcurrido desde su aprobación (1993) y la evolución sufrida en ese tiempo en el ámbito de la técnica-normativa como instrumento al servicio de la mejora de la calidad de las normas.

Artículo 13 (Aprobación previa y expediente de tramitación)

349. Este trámite supone la asunción del texto de la iniciativa por el órgano titular de la competencia para iniciar el procedimiento de elaboración (el consejero o consejera)
350. En el artículo 7 de la LPEDG este trámite se ceñía a la aprobación. El anteproyecto establece la obligación de elaborar una memoria del análisis del impacto normativo y establece para esta un contenido tasado.
351. Se trata de un trámite nuevo que se diseña de forma similar a la memoria contemplada en el artículo 26.3 de la Ley estatal 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno, que a su vez trae causa de la configurada en el Real Decreto 1083/2009.
352. Ya se ha señalado en las consideraciones generales que el grado de detalle con el que se contemplan algunos trámites (este sería uno de ellos) requiere una reflexión en la perspectiva del rango legal.
353. Pero, en todo caso, sin prejuzgar el modelo escogido, lo cierto es que en el procedimiento de elaboración de normas estatal no hay un trámite como la orden de inicio.



354. En el anteproyecto, aunque se indica que la memoria del análisis del impacto normativo “deberá contener o reiterar respecto a la orden de inicio cualquier extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente”, al fijar el contenido mínimo (“en todo caso”) de dicha memoria hay muchos aspectos que parece han tenido que quedar zanjados en la orden de inicio.
355. La comparación entre ambos preceptos permite sugerir la conveniencia de aquilatar sus respectivos contenidos, de acuerdo con el objetivo declarado de simplificar trámites para lograr el procedimiento más ágil y eficaz que se persigue instaurar.
356. La letra f) contempla el impacto por razón de género en los mismo términos que la letra f) del artículo 26. 3 de la Ley estatal 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno, pero, en el marco del anteproyecto, teniendo en cuenta su artículo 12.4, debe ajustarse su redacción.
357. Según lo antes señalado, la correcta inserción del anteproyecto en el ordenamiento fuerza a redactar dichos contenidos de forma congruente con lo dispuesto en los artículos 19 a 21 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.
358. En el apartado e), como objeto del examen de las cargas administrativas se incluye el estudio del impacto de la regulación proyectada en las pequeñas y medianas empresas.
359. Tal contenido resulta parcialmente coincidente con el establecido en el informe previsto en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de apoyo a las personas emprendedoras y a la pequeña empresa del País Vasco.
360. En el esquema del anteproyecto este sería un supuesto de una norma sectorial que contempla un trámite que ha de ser cumplido con carácter general al elaborar los proyectos normativos.
361. Podría estudiarse la posibilidad de integrar este informe en la memoria de impacto normativo, a fin de evitar duplicidades.
362. Con el objetivo que venimos reiterando de preservar la coherencia del ordenamiento y evitar regulaciones duplicadas de un mismo asunto en normas diferentes y en términos no iguales, en cuanto a la “evaluación del impacto lingüístico” prevista en la letra g), sería asimismo más adecuado evitar la regulación del contenido del informe que ya se contempla en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera, que precisamente es modificada al efecto en la disposición final segunda del anteproyecto.



363. Se trataría de seguir el mismo criterio con que se refleja la evaluación de impacto sobre la infancia y la adolescencia en la letra h).
364. La forma en que se contempla la valoración jurídica de las iniciativas requiere un examen propio.
365. La cuestión sobre el tratamiento del informe jurídico en el anteproyecto ha suscitado cierta controversia en el expediente, básicamente al entender algunos de los órganos informantes que se configura de modo potestativo —frente a la obligatoriedad con que se recoge en la LPEDG (artículo 7.3)— y por la forma en que se describe su contenido.
366. Se alerta sobre una configuración de los informes jurídicos de las asesorías jurídicas de los departamentos contraria a la Ley 7/2016, de 2 de junio, de ordenación del Servicio jurídico del Gobierno Vasco, concretada en el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.
367. Antes de abordar este examen es obligado señalar que la existencia de un trámite que analice la sujeción de todo proyecto de norma a la ley y el derecho es insoslayable en el proceso de elaboración y nunca dicho análisis puede configurarse como potestativo.
368. Basta recordar que incluso en el ordenamiento preconstitucional, desde la Ley de procedimiento de 1958, el informe de la Secretaría General Técnica —que debía examinar la conformidad a derecho de los proyectos de norma— fue considerado un trámite cuya omisión motivó algunas de las escasas sentencias de la época en las que el Tribunal Supremo decretó la nulidad del reglamento por defectos formales en su elaboración.
369. La Comisión desde su inicio (Dictamen 13/1999) ha destacado también la necesidad de contar en el procedimiento de elaboración con un informe jurídico que examine la integración jurídicamente correcta de la norma proyectada en el ordenamiento y, asimismo, ha señalado que dicho informe debe ser emitido por un órgano técnico que tenga atribuida esa función y que la reflexión jurídica ha de ser completa, de calidad e imparcial.
370. Para enmarcar de forma correcta nuestro examen hay que tener en cuenta también que la manera de articular en el procedimiento la obligación de evaluar jurídicamente las iniciativas no está condicionada por la escogida en la LPEDG.
371. En el ámbito de libertad de configuración que corresponde al legislador, nada cabe objetar a la voluntad de modificar el actual artículo 7.3 LPEDG.
372. La Comisión debería, sin duda, expresar un juicio negativo si apreciara que la solución propuesta en el anteproyecto permite eludir o minorar el obligado examen de la

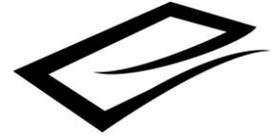


viabilidad jurídica de cada proyecto de norma. O, si en definitiva, observara que la forma en que se articula dicho examen conlleva un riesgo para la efectiva garantía del principio del pleno sometimiento de la actividad de la Administración a la ley y al derecho, cuya preservación ha de buscarse con mayor cuidado cuando se proyecta sobre el dictado de normas.

373. Según las razones aducidas por el órgano promotor sobre esta cuestión: “El proyecto innova efectivamente en la creación de una nueva ‘memoria de impacto normativo’, que debe ser una actuación eminentemente jurídica (lo acreditan sus ítems) y que corresponde asumir a toda la organización. Lo que se añade es una matización sobre la posibilidad de añadir a esa memoria un informe jurídico, que se atribuye específicamente al servicio jurídico departamental y que se matiza igualmente que su función es ‘sostener’ (creemos que en el sentido de defender) las bases del proyecto de cara a su futura tramitación”. Ha añadido que el artículo 5.1.a) de la citada Ley 7/2016, de 2 de junio, como la LCJAE, contemplan la exigencia de informes o dictámenes preceptivos que tienen por objeto supervisar el procedimiento y fiscalizar la adecuación del proyecto normativo al ordenamiento jurídico
374. Si observamos ahora qué dice el anteproyecto, comprobamos que la memoria del análisis de impacto normativo debe contener necesariamente un “Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho comparado y al de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma“. Se prevé también un “Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias”.
375. A continuación, se incluye la siguiente posibilidad:
- En los casos en que el departamento correspondiente así lo estime conveniente, el contenido y análisis jurídico del expediente podrá sustanciarse mediante un informe jurídico específico, que será aludido en la Memoria y emitido por el servicio jurídico del departamento que haya instruido el procedimiento y que tendrá como cometido sostener, de cara a su posterior tramitación, la defensa jurídica de las bases del proyecto, la adecuación de su contenido a la Ley y al derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan.
376. En primer lugar, la Comisión considera que de esa posibilidad no cabe inferir que el análisis jurídico de la iniciativa sea potestativo.
377. Se estima que el precepto contempla una alternativa para cumplir el requisito general del análisis jurídico que debe acompañar a cualquier norma. En este sentido, resultaría coherente ampliar el objeto del informe el examen competencial, por ser una mera especificación del examen jurídico exigible.

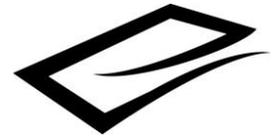


378. En segundo lugar, en cuanto a la precisión (“sostener, de cara a su posterior tramitación, la defensa jurídica de las bases del proyecto”) sobre el cometido del informe jurídico —en comparación con el artículo 10 del Decreto 144/2017, de 25 de abril—, a juicio de la Comisión no puede interpretarse de ningún modo como una modulación de la función esencial de cualquier examen jurídico sobre la viabilidad de una iniciativa normativa: pronunciarse sobre la adecuación de su contenido a la ley y al derecho.
379. En orden a la interpretación de la regulación proyectada a la luz de lo dispuesto en la Ley 7/2016, de 2 de junio. de ordenación del Servicio jurídico del Gobierno Vasco, por si se estuviera produciendo una modificación tácita, se observa lo siguiente.
380. De acuerdo con el artículo 4.a) de dicha ley, corresponde a las asesorías jurídicas de los departamentos o entidades institucionales “la preparación de los proyectos de disposiciones de carácter general, así como la emisión de los informes jurídicos y la realización de los trabajos técnicos-jurídicos previos necesarios”.
381. En la lectura de la Comisión, el anteproyecto no contradice dicha atribución. El papel de las asesorías departamentales en la generación de la iniciativa en tramitación permanece. Debe suponerse que dichas asesorías serán responsables de la elaboración de los contenidos de la memoria de impacto normativo sobre el análisis jurídico.
382. Esta solución está en sintonía con las recomendaciones de los expertos en regulación inteligente que abogan por que las garantías sobre el cumplimiento del sometimiento a la ley y al derecho se aseguren desde el inicio de la gestación de las normas. Se evita así que el contraste se realice en un momento tardío cuando la tramitación está muy avanzada y con una perspectiva única de control o censura. Ha de procurarse la imbricación de las asesorías jurídicas departamentales —especializadas en la regulación sectorial— en la gestación de las iniciativas, no solo en su tramo final.
383. En este contexto, si bien es cierto, como señala el órgano promotor, que todas las iniciativas son sometidas al control de legalidad que corresponde al Servicio Jurídico Central o a esta Comisión, las aportaciones de los órganos sectoriales son de gran valor para garantizar la oportunidad y legalidad de las normas, con un ordenamiento cada día más complejo con frecuentes cambios de los marcos regulatorios.
384. La experiencia de la Comisión sobre esta cuestión le permite afirmar que cuando los proyectos vienen soportados desde su inicio con un adecuado juicio sobre su viabilidad jurídica, su labor no solo resulta más fácil sino que la norma resultante es jurídicamente mejor.
385. Por último, resta indicar que efectivamente el artículo 10 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio jurídico del Gobierno Vasco, que atribuye a la asesoría jurídica o el



servicio jurídico del departamento que haya instruido el procedimiento el informe jurídico preceptivo a que se refiere el artículo 7.3 LPEDG se ve afectado por la derogación de esta ley; efecto que es la consecuencia natural de la derogación de dicha LPEDG.

386. Y, respecto de los informes jurídicos departamentales que contemplan las letras i) y j) del artículo 12 de dicho decreto, estima la Comisión que la nueva regulación no les afecta. Las asesorías jurídicas departamentales deberán seguir emitiendo los informes jurídicos allí previstos, al igual que los contemplados en los apartados 4 y 5 del artículo 3 del anteproyecto.
387. Por cuanto se ha expuesto, la solución del anteproyecto para articular el examen jurídico de las futuras normas se considera una opción posible para el legislador que no conlleva la necesidad de modificar expresamente la Ley 7/2016, de 2 de junio de ordenación del Servicio jurídico del Gobierno Vasco.
388. El apartado 5 del artículo 13 se refiere a la posibilidad de elaborar una memoria económica específica “que confirmará o expresará a la vista de los cambios producidos en el texto objeto de aprobación previa, las posibles concreciones o desviaciones de la estimación de costes prevista en la orden de inicio, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración pública, las fuentes y modos de financiación y cuantos otros aspectos se determinen en la normativa que regule el ejercicio del control económico-normativo.”
389. Respecto a dicha memoria, la Comisión considera que la inserción armónica del anteproyecto en el ordenamiento autonómico recomienda reformular este apartado.
390. El órgano promotor considera que los desajustes entre las exigencias de la normativa sobre el control económico-normativo y los artículos 13.5 y 21 pueden salvarse por cuanto “...en todo caso el principio de legalidad, y el requerimiento de que tanto la ley que regule el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general como la ley que regula el control económico se cumplan, se impondrá a cualesquiera interpretaciones contradictorias”
391. Sin embargo, como hemos expuesto, uno de los cometidos de este dictamen es detectar aquellos contenidos que puedan dar problemas interpretativos y generar dudas en los operadores jurídicos.
392. Si durante el procedimiento el órgano que tiene atribuida la función de control económico alerta sobre un problema interpretativo entre la normativa sustantiva que regula dicha función y el anteproyecto, debe encontrarse una fórmula que conjure el riesgo de producir disfunciones.
393. El anteproyecto, en cuanto a la evaluación del impacto económico de la iniciativa debe contemplar la obligación de aportar como mínimo las evaluaciones que sean exigibles



para ejercer el control económico-normativo. Lo contrario resulta ineficiente pues deberá detenerse la tramitación para completar esa información a fin de que dicho control preceptivo pueda llevarse a cabo.

Artículo 14 (Concentración de trámites e impulso de su realización telemática)

394. El precepto se endereza a hacer efectiva una de las apuestas de la nueva regulación: agilizar la duración del procedimiento. No obstante, la preocupación por asegurar que ese objetivo no se vea desdibujado se deja sentir en la estructura interna del artículo en el que en distintos apartados se reiteran los mensajes, lo que dificulta su comprensión.
395. A juicio de la Comisión, regular con claridad y exactitud este momento del procedimiento es insoslayable para garantizar el citado objetivo.
396. A tal fin, considera que contribuiría a la mejor inteligencia del sistema que se pretende aplicar (y a su posterior aplicación) ordenar los mensajes y enunciarlos de forma directa, para clarificar: cuándo, cómo y en qué plazo han de realizarse los tramites y cuáles son estos.
397. Como principio, el apartado 1 determina que ha de producirse “la evacuación conjunta y en un solo acto de todos los tramites que, por su naturaleza admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo”.
398. En el contexto del artículo, la expresión “la evacuación conjunta y en un solo acto” no es clara.
399. Entiende la Comisión que el artículo quiere asegurar que, con carácter general, en un plazo común —fijado en un mes— se realicen cuantos trámites no tengan determinado (en el anteproyecto o en sus normas legales reguladoras) otro momento para su cumplimiento.
400. Mejoraría en gran medida la comprensión del artículo reservar un apartado para fijar cada pieza del régimen que se quiere establecer. Para ello, se avanzan las siguientes ideas.
401. En el apartado 1 podría enunciarse el principio general, según el cual, se solicitarán en un solo acto todos los trámites que por su naturaleza admitan su cumplimiento dentro de un mismo plazo.
402. En el siguiente apartado —2— se identificarían qué trámites se incluyen: (I) los “informes preceptivos y no preceptivos introducidos por vía reglamentaria o que no tengan carácter esencial”; (II) las consultas a órganos especializados; (III) la consulta a los departamentos; y (IV) los informes y consultas establecidos en los procedimientos



especiales por razón de la materia, cuya norma no requiera su cumplimiento en un momento diferente.

403. En cuanto a este objeto, el concepto “informe que no tenga carácter esencial” resulta ambiguo y no ayuda a definir el ámbito de aplicación.
404. Se sugiere asimismo contrastar el empleo de la expresión “procedimiento especial por razón de la materia” que en el anteproyecto (artículos 1 y 2) tiene otro sentido. Tal vez, fuera suficiente decir “informes y consultas que en las normas que los regulen no requieran su cumplimiento en un momento diferente”.
405. Decidida la acumulación en un plazo único y común de los trámites e identificados estos, habría de reservarse un solo lugar del artículo para determinar cómo se realizarán.
406. Hay un aspecto que debe clarificarse necesariamente por ser esencial para que el sistema funcione: la forma en que se solicita el cumplimiento del trámite.
407. Ahora, en el apartado 2 se señala que “se entenderán solicitados simultáneamente en el mismo plazo y a través de medios electrónicos” y en el apartado 3 que “los tramites se cumplimentarán... sin necesidad de solicitud previa...”. De otro lado, el cómputo del plazo se fija desde el momento de la publicación del texto en la sede electrónica.
408. Por tanto, cabe inferir que: (I) no se va a solicitar el cumplimiento del trámite (el órgano encargado de la tramitación no realizará ninguna solicitud); (II) bastará la publicación del texto en la sede electrónica; y (III) se accederá a la información del expediente (informes, estudios y memoria).
409. Si efectivamente quiere trasladarse al obligado a cumplir el trámite el seguimiento del procedimiento, la solución debería matizarse porque los trámites que deben realizarse en el plazo común son muy distintos y distintos son también los órganos que deben cumplirlos.
410. Por ello, a la hora de garantizar la aplicación del sistema previsto parece más prudente y jurídicamente seguro establecer una regla según la cual los trámites deberán ser solicitados simultáneamente a través de medios electrónicos por el órgano promotor el mismo día de la publicación del texto en la sede electrónica. De esta manera se asegura el conocimiento de su obligación por quien debe cumplir el trámite, sin alterar el plazo común de cumplimiento y garantizando asimismo un cómputo uniforme.
411. En otro apartado se fijaría el plazo común (un mes), el excepcional (2 meses) y su cómputo (desde que se publica el texto y se solicita por medios electrónicos). En el mismo apartado, o en otro separado, se regularía la prórroga (supuesto, duración y solicitud).



412. A continuación, como hace ahora el apartado 4, se regularían los efectos del trámite extemporáneo. A este respecto, el anteproyecto incluye una regla de cierre: una prohibición, según la cual, finalizado el plazo, queda vedado cumplir el trámite no esencial.
413. La utilidad del concepto “trámite esencial”, como hemos señalado al analizar el artículo 5, debe ser valorado por el órgano promotor. La Comisión considera que no ayuda a clarificar los cambios en el procedimiento.
414. En el marco del artículo que analizamos, según la enumeración que realiza el apartado 2, no tendrían ese carácter los informes exigidos por normas reglamentarias, los informes de los departamentos (salvo que encuentran acomodo en una norma legal), las consultas a órganos especializados y los informes y consultas que permitan su cumplimiento en el momento previsto en el anteproyecto
415. Dado el amplio espectro de trámites a los que resulta de aplicación el artículo, la prohibición podría terminar por proyectarse sobre el funcionamiento y actividad de órganos y entidades de distinta naturaleza y régimen jurídico.
416. Sin ninguna duda, al establecer el procedimiento de elaboración se pueden delimitar los efectos que en dicho procedimiento tendrá el trámite extemporáneo. Pero la prohibición absoluta de desplegar esa actividad fuera del plazo establecido en el anteproyecto rebasa esa finalidad para adentrarse en la regulación del funcionamiento de dichos órganos y entidades.
417. En otra perspectiva, tampoco se alcanza a ver el sentido de la prohibición: la participación vía informe o consulta de los órganos cuyas competencias puedan resultar afectadas o cuyo criterio por su especialización puede aportar un valor cualificado para garantizar la legalidad y el acierto de la regulación proyectada deben ser valoradas por el órgano promotor.
418. Si volvemos a las explicaciones aportadas durante la tramitación, la regulación proyectada busca también afianzar la posición del órgano promotor, al que se le otorga tiempo para reflexionar sobre los problemas y las soluciones de la iniciativa. Transcurrido el mes de instrucción, se le ofrece de nuevo tiempo para decidir qué hacer y adentrarse en su caso en las siguientes fases. El plazo común del mes se blinda para que el entorno aporte y reducir el tiempo que precisan los terceros para pronunciarse. Después, sólo quedarán los trámites esenciales y preceptivos para dar paso a la aprobación, que son también reducidos al máximo.
419. Bien está que el anteproyecto contenga los instrumentos para permitir una tramitación ágil, pero no parece que esta padezca si se contemplan con la flexibilidad suficiente para que quien promueve la iniciativa pueda también decidir si lo mejor para



obtener una norma de calidad (objetivo principal del procedimiento) es proseguir con este o esperar al resultado extemporáneo de un trámite (que puede ser un informe sin gran valor añadido, pero también el resultado de una consulta o una opinión especializada cruciales para asegurar la factibilidad de la regulación proyectada).

420. Sin ánimo exhaustivo, por ejemplo, entre los órganos especializados que por la experiencia de la Comisión suelen tener una intervención frecuente en los procesos y cuya opinión resulta esclarecedora por versar sobre ámbitos complejos y especializados, cabe citar a la Agencia de Protección de Datos o la Autoridad Vasca de la Competencia.
421. A juicio de la Comisión, se puede cohonestar el objetivo de una tramitación eficaz sin dilaciones excesivas con la protección del objetivo (también atendible) de que cada iniciativa recabe durante su elaboración cuantos informes y opiniones considere el órgano promotor imprescindibles para asegurar una buena norma.
422. Sobre esta premisa, la regla que se establezca, además de ser un mecanismo para evitar demoras ineficaces, no puede olvidar que el procedimiento es un instrumento al servicio de la norma materialmente correcta.
423. Por ello, como posible solución, se sugiere estudiar la posibilidad de dejar en manos del órgano instructor la decisión de continuar con la tramitación sin esperar el resultado del trámite extemporáneo.
424. El apartado 5 reclama una reformulación que permita comprender su sentido. En la perspectiva ley/reglamento y a expensas de la aclaración, cabe plantear si su contenido no es más propio de una norma reglamentaria.

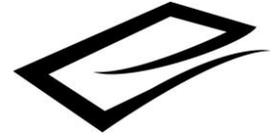
Artículo 15 (Audiencia e información pública y negociación colectiva)

425. Para el examen de este artículo, con carácter previo es adecuado rescatar una serie de cuestiones sobre la audiencia.
426. Según lo señalado, la audiencia en la elaboración de las disposiciones de carácter general —aquí como normas de rango inferior a la ley— no es un trámite como los demás, es un trámite cualificado por su previsión en el artículo 105.a) CE. La audiencia se vincula al principio democrático y engarza con el deber que compete a todos los poderes públicos de facilitar la participación en la vida política, social, económica y cultural. (artículo 9.2 EAPV).
427. Como venimos insistiendo, fomentar la participación de la ciudadanía en el ámbito público es un principio básico en la actividad de los poderes públicos y, en particular, cuando de elaborar normas se trata es un principio constitucional que debe ser



observado por todos los que tienen atribuida la potestad de dictar normas (esto es, afecta a los tres niveles, estatal, autonómico y local).

428. De igual modo, es aquí necesario reiterar el papel que la participación ciudadana ha adquirido en los últimos tiempos, convertido en un principio transversal que debe estar presente en todos los ámbitos de la actividad pública porque se considera uno de los pilares de la buena gobernanza, por la que el Gobierno Vasco ha apostado.
429. Por ello, hemos de retomar también en el examen de la regulación del trámite de audiencia que incorpora el anteproyecto, la Proposición de Ley sobre transparencia y la participación ciudadana.
430. Aunque respecto de la audiencia se remite a lo que se disponga en el procedimiento de elaboración, en el examen de algunas de las cuestiones que abordamos resulta de ayuda.
431. Hechas estas consideraciones liminares, procede analizar con detalle el artículo 15.
432. En el apartado 1, la diferente naturaleza de la audiencia y la consulta previa, que por lo demás cuenta con una regulación específica en el artículo 9, recomienda suprimir la mención a esta. Asimismo, el apartado menciona la información pública aunque, como expondremos, se olvida en la regulación.
433. La exigencia de una afección “de manera directa” a los derechos e intereses legítimos merece una valoración negativa.
434. En cuanto a las personas que han de ser oídas en el trámite de audiencia, superada una jurisprudencia inicial que abogó por trazar dicho círculo en torno al corporativismo, hoy la doctrina más autorizada sostiene que el fundamento del trámite en el principio democrático y el respaldo constitucional del mismo llevan a integrar como potenciales destinatarias del mismo a cuantas personas puedan verse potencialmente afectadas por la iniciativa normativa.
435. A la hora de definir esa afección está asentada la solución de acudir a la legitimación para cualquier procedimiento administrativo (artículo 4 LPAC), que es la misma que contempla la LJCA (artículo 19), resultado de una conocida evolución (desde el interés directo al interés legítimo).
436. La restricción introduce una disfunción ya que la persona legitimada para impugnar la norma reglamentaria ante los tribunales podría verse excluida del trámite de audiencia.
437. Se ha de convocar a cuantas personas puedan resultar afectadas en su círculo de interés legítimo por la regulación en proceso de creación porque con ello la norma se



asienta de forma más firme sobre la realidad que recibirá sus efectos. En esta perspectiva, la audiencia es un elemento del procedimiento que rema a favor de afianzar la factibilidad de la norma proyectada. La restricción del círculo de potenciales participantes tampoco en esta perspectiva encuentra sentido.

438. En cuanto al modo de practicar la audiencia, en su formulación clásica que acogía la LPEDG, cabe distinguir tres vías:

a) Directa (se llama al procedimiento a las personas físicas y jurídicas a título individual que se ven concernidas en su círculo de derechos o intereses legítimos).

b) A través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a los ciudadanos y ciudadanas afectados y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. Se ha de llamar expresamente al procedimiento a estas entidades.

c) A través de la participación de dichas organizaciones y asociaciones en los órganos que deban emitir informes en el proceso de elaboración de la norma o hayan de ser consultados. Se consulta al órgano para que informe o exprese su opinión.

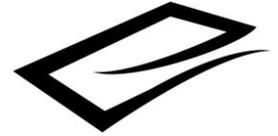
439. Además, el artículo 3 LPEDG añadía la información pública, que no era una forma de audiencia sino una opción añadida: “Asimismo, cuando la naturaleza de las disposiciones lo aconseje, se someterán a información pública”.

440. A este respecto, cabe recordar que, de acuerdo con la jurisprudencia (entre otras, STS de 12 de febrero de 2002), una cosa es la audiencia a los ciudadanos afectados y otra la información pública. O en otras palabras, son supuestos distintos y no cabe optar entre la “audiencia pública” y “la audiencia a las personas afectadas”. Porque audiencia e información pública no son alternativas. La audiencia (directa o través de organizaciones o asociaciones representativas) es un trámite que debe realizarse siempre (artículo 105 CE).

441. La previsión sobre la información pública desaparece en el anteproyecto. Aunque sin duda resulta una vía residual, dado que se menciona en el título del artículo y en los apartados 1 y 3, parece existir voluntad de mantenerla. De ser así, razones de coherencia recomiendan rescatar el inciso señalado.

442. Las vías para realizar la audiencia se abordan en el apartado 2, que acude para ello a la formulación clásica. Parece, sin embargo, que el anteproyecto podría ser un buen lugar para sistematizar, clarificar y modernizar el trámite.

443. Podría, así, destinarse un precepto para definir la audiencia, que estaría integrado por los actuales apartados ,1 definición general —con las sugerencias antes señaladas—, y



el apartado 6, referido a los requisitos materiales del trámite (qué información debe ponerse a disposición de quienes tiene derecho a la audiencia).

444. Sobre este aspecto debe advertirse que no se determinan dichos requisitos. Se acude a una remisión a la legislación de transparencia participación ciudadana y buen gobierno en los siguientes términos:

La participación pública regulada en este artículo deberá realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión formada, para lo cual deberán respetarse las garantías previstas en la legislación de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno

445. Según hemos señalado, la Proposición de Ley de transparencia y participación ciudadana, en cuanto al trámite de audiencia, se remite a lo que al efecto disponga la ley del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.
446. La remisión de actual apartado 6, por su amplitud, no cumple con las exigencias que a la técnica remisoría impone el principio de seguridad jurídica, ya que impide conocer exactamente a qué garantías se refiere.
447. El anteproyecto en este punto debería fijar la información del expediente a la que deberán poder acceder las personas que tienen derecho a la audiencia.
448. En un precepto diferenciado podrían incluirse las distintas formas en que puede llevarse a cabo el trámite y el plazo.
449. En primer término, según lo expuesto, la audiencia directa, que consiste en llamar al procedimiento a los ciudadanos y ciudadanas y a las personas jurídicas cuyos derechos o intereses legítimos estén potencialmente afectados.
450. En segundo lugar, se encuentra la audiencia —que en puridad ya no es directa— sino indirecta pues se materializa a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que agrupan o representan a las personas afectadas y cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.
451. A su vez, esta audiencia indirecta puede realizarse bien requiriendo la participación en el procedimiento de tales entidades a fin de que expresen su opinión, bien a través de los órganos en los que participan y que tienen entre sus atribuciones el ser consultados durante el proceso de elaboración y emitir los informes correspondientes.
452. Conviene a la regulación propuesta establecer de forma más clara el plazo para realizar el trámite y la regla para su cómputo. Ahora el apartado 3 dice lo siguiente:



La audiencia y, en su caso la información pública, se efectuará simultáneamente con los demás trámites previstos en el artículo anterior, durante el mismo plazo común, contado a partir de la publicación en la sede electrónica de la Administración general de la Comunidad Autónoma del texto de la disposición que cuente con aprobación previa.

453. La audiencia directa resulta compatible con el diseño: los ciudadanos y ciudadanas y las personas jurídicas tienen un mes para formular sus alegaciones.
454. Convendría aclarar si, de acuerdo con el artículo 14, las personas interesadas y las organizaciones que las representen, así como los órganos, habrán de ser activos sin esperar la solicitud de su intervención.
455. Tal posibilidad, en el caso de los llamados a participar directamente, podría hacer frustrar el propósito del trámite. En el caso de los órganos, estos en muchas ocasiones han de ser convocados de acuerdo con las reglas que determine su norma de funcionamiento. En ese sentido, cuando se opte por la audiencia indirecta a través de los órganos que agrupan a las organizaciones representativas, resulta también problemático que no se prevea una solicitud del órgano promotor.
456. En esta perspectiva, tal y como hemos razonado en el examen del artículo 14, sería necesario reflexionar sobre la necesidad de solicitar la intervención siempre, claro está, por medios electrónicos y tomando como referencia la publicación del texto en la sede electrónica.
457. En cuanto a la audiencia a través de los órganos en los que participen dichas entidades, habrá de estarse a la regulación sobre la emisión de su parecer.
458. La experiencia de la Comisión permite llamar la atención sobre la nula aplicación de la obligación de motivación que contempla en el apartado 2 *in fine*, por lo que sería bueno reflexionar sobre su mantenimiento.
459. Por último, el anteproyecto puede establecer en qué forma y a través de qué canales pueden desarrollarse otras formas añadidas de participación de la ciudadanía en la elaboración de las disposiciones de carácter general.
460. Ante las posibilidades de uso de nuevos canales de comunicación podría ser adecuado establecer una regulación *ad hoc* en sintonía con las líneas de actuación apuntadas en la citada normativa sobre transparencia, participación ciudadana y buen gobierno (a la que también se remite la Proposición de Ley del sector público vasco —v. gr., artículo 68—).



461. Para examinar los apartados 4 y 5 hemos de rescatar el anclaje del trámite en el principio democrático y su previsión constitucional que, al margen de otras consecuencias, conlleva que las excepciones a la audiencia hayan de encontrar adecuada justificación en otros valores constitucionales cuya preservación legitime la supresión del derecho a ser oído en ese importante campo de la actividad administrativa.
462. En el apartado 4 del anteproyecto se enumeran los casos en que puede prescindirse de la audiencia.
463. Antes de abordar su examen, cabe indicar que la referencia a la ley, “De acuerdo con la Ley”, que inicia el apartado no ayuda a su interpretación porque esa ley será el anteproyecto.
464. En cuanto a los supuestos, primero se hace referencia a las normas presupuestarias y a las organizativas. A continuación, se enumeran los siguientes: (I) razones graves de interés público; (II) carencia de impacto significativo en la actividad económica; (III) que no se impongan obligaciones relevantes a los destinatarios; o (IV) que se regulen aspectos parciales de una materia.
465. La excepción atinente a las normas organizativas —que concreta el apartado 5— descansa en su tradicional consideración como normas que no interesan a la ciudadanía por su dimensión interna, pero esta aproximación, en el nuevo escenario de expansión del derecho de participación ciudadana, tal vez debiera contemplarse en términos más restringidos que los que ahora acota el final del precepto.
466. El supuesto “razones graves de interés público” —que deberán quedar debidamente justificadas en el expediente—, por su naturaleza, deberán ser de notoria apreciación y carácter objetivo. El interés público gravemente amenazado es un valor constitucional que autoriza la excepción.
467. Distinto es el juicio que merecen los otros tres supuestos. El hecho de que una propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica no impide que pueda afectar los intereses legítimos en otros ámbitos de la vida (política, social, cultural, medioambiental, etc.) de los ciudadanos y ciudadanas. Lo mismo cabe decir de la iniciativa que no vaya a imponer obligaciones relevantes a sus destinatarios.
468. Que sean regulaciones parciales nada presupone sobre la potencial afectación a los intereses legítimos de cuantas personas puedan verse afectadas por aquellas. Hace tiempo que la regulación en una sola norma de una materia o sector ha sido sustituido por regulaciones, a menudo, fraccionadas, parciales y dispersas.



469. Todo ello al margen de los problemas objetivos que se atisban para concretar en la práctica las excepciones analizadas, pues se definen a partir de conceptos jurídicos indeterminados.
470. Ha de insistirse en que la incertidumbre se proyecta sobre los casos en que no ha de realizarse un trámite esencial en la elaboración de las normas reglamentarias.
471. A este respecto, en los tres supuestos que estamos analizando se observa la huella de las excepciones a la consulta pública previa previstas en los artículos 133.4 (último párrafo) de la LPAC y 26 2, segundo párrafo, de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
472. Pero, como hemos expuesto, la consulta previa es, por un lado, una nueva manifestación o profundización del principio constitucional de participación, pero su naturaleza es distinta a la de la audiencia [artículo 10.a) CE]. Y, por otro, también su finalidad es distinta: la consulta previa persigue conocer la opinión de la sociedad sobre la conveniencia de normar o no sobre una determinada cuestión y, por eso, las excepciones tienen otro sentido.
473. La intervención a través de regulaciones en la actividad económica es algo que ha de sopesarse adecuadamente, singularmente tras la trasposición de la Directiva de Servicios, tal y como deriva de la Ley 17/2009, de 23 de diciembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, o la Ley 29/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
474. La Unión Europea considera que la decisión de establecer regulaciones en sectores de la actividad económica ha de ser evaluada con extrema atención y es precisamente uno de los ámbitos donde las consultas previas a las personas y entidades potencialmente afectadas se ven como trámites necesarios para tomar adecuadamente la decisión de dictar normas, sin perjuicio de que la escucha deba extenderse a lo largo de todo el proceso de elaboración.
475. En cuanto a los otros dos supuestos, tratándose de la fase anterior a la toma de la decisión de dictar una norma a la que pertenece la consulta previa, adquieren el sentido que pierden como fundamentos para eludir el trámite de audiencia.
476. La Comisión considera que deben reformularse en profundidad las tres excepciones analizadas.
477. El apartado 6 contiene una remisión genérica a las garantías previstas en la legislación de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno en un aspecto esencial: qué información es obligado poner a disposición de las personas afectadas por la regulación proyectada para que ejerciten su derecho de audiencia (que según lo

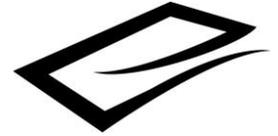


explicado es participación ciudadana —como señala el apartado— pero en sentido lato, porque se encuentra constitucionalmente cualificada).

478. Por ello, debe precisarse la definición de ese aspecto de la audiencia y, si se opta por la remisión, deberá indicarse a qué garantías concretas se refiere.
479. En cuanto al apartado 7, referido a la negociación o consulta con los representantes de personal, su diferente naturaleza y régimen recomienda que sea tratado de forma separada a la audiencia, en un artículo distinto.
480. Asimismo, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con la actual regulación (capítulo IV del título III del Texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), todo ha sido reconducido a la negociación, habiendo desaparecido la consulta que preveía la ley.
481. En coherencia con el criterio escogido para mejorar la inserción del anteproyecto en el ordenamiento jurídico, sería mejor suprimir la mención a “los proyectos normativos sobre condiciones de trabajo y los que determine la legislación de función pública que no tuvieran origen en los acuerdos alcanzados en una negociación previa”, para evitar disfunciones en la delimitación de los ámbitos de negociación determinados en las leyes de función pública (recientemente se ha examinado por la Comisión el anteproyecto de Ley de empleo público).
482. En cuanto a la exigencia de unir al expediente las actas de las sesiones en las que se haya llevado a cabo la negociación, la Comisión ha razonado que el detalle sobre los elementos formales que debe reunir el expediente le parece un contenido más propio de la norma reglamentaria.
483. Con todo, respecto de la exigencia de las actas, se sugiere reflexionar sobre su inclusión en una norma de rango legal con ese detalle. De mantenerse, tal vez podría explorarse una formulación más abierta: deberá constar en el expediente la acreditación sobre el cumplimiento del trámite.

Artículo 16 (participación y consulta a las otras administraciones)

484. Se advierte cierta contradicción entre los apartados primero y segundo (que mantiene la redacción de la LPEDG).
485. En el nuevo procedimiento, si la participación y consulta se encauzan, conforme al primer apartado, dentro del plazo común que establece el artículo 14, como parece ser la voluntad del anteproyecto, deberá ajustarse el precepto: las alegaciones deberán formularse dentro de ese plazo.



486. Sería asimismo necesario clarificar la información de la que se dispondrá (solo el texto resulta, en el actual contexto, pobre) y parece que, como mínimo, debería ser coincidente con la que se establezca en el artículo 14.
487. De acuerdo con lo señalado en el examen de dicho artículo 14, debería asimismo precisarse cómo se solicitará la intervención de las administraciones afectadas para que expresen su parecer, dentro del plazo común.

Artículo 17 (Informes y dictámenes preceptivos de carácter esencial)

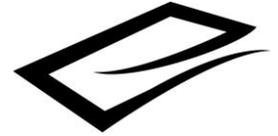
488. Conforme al anteproyecto, transcurrido el plazo del mes común para la realización de los trámites contemplados en los artículos 15 y 16, “... deberán requerirse y cumplimentarse a través de medios electrónicos los trámites específicos de informes y dictámenes preceptivos de carácter esencial, en los supuestos y en la forma y plazo que determina la presente Ley y las disposiciones que los regulan”. Para ello, puede redactarse un nuevo texto con las modificaciones derivadas de los trámites realizados tras la aprobación previa.
489. La primera reflexión que plantea el precepto se refiere al plazo de emisión. El anteproyecto determina que la emisión se realizará “en los supuestos y en la forma y plazo que determina la presente Ley y las disposiciones que los regulan”.
490. La correcta inserción de la futura norma en el ordenamiento recomienda aclarar si se pretende establecer una regla de general aplicación para que todos los informes y dictámenes se emitan en un plazo determinado (que debería fijar el anteproyecto) o si dicho plazo solo resultará de aplicación en defecto de un plazo específico en la norma que regule el informe.
491. Para preservar la inserción armónica, parece más prudente (al desconocerse el efecto que la uniformización del plazo pudiera tener) acudir a la fórmula clásica, según la cual, salvo que una disposición legal establezca otro plazo, los informes y dictámenes preceptivos se emitirán en el plazo que establece esta Ley (que insistimos ha de precisarse como se hace con el plazo común del mes en el artículo 14). En definitiva, habría que prever un plazo —que funcione como cláusula de cierre— junto a su forma de cómputo (“desde la fecha de su requerimiento”).
492. En la actualidad, muchos de los informes y dictámenes no tienen en sus normas reguladoras plazo de emisión, por lo que se aplica el del artículo 80.2 de la LPAC (diez días), pero, de acuerdo con lo explicado sobre la extensión de la competencia autonómica en la materia, el anteproyecto está facultado para establecer el plazo que considere más adecuado.
493. En aplicación del criterio ya expuesto, se sugiere valorar la regla sobre la forma en que debe quedar constancia en el expediente de los sucesivos textos, que parece más



propia de una norma de rango reglamentario. Esta consideración debe hacerse extensiva a lo que en el mismo sentido contempla el artículo 22.1.

Artículo 18 (Informes preceptivos del Consejo de Relaciones Laborales y del Consejo Económico y Social)

494. El anteproyecto establece el plazo de un mes para que ambos órganos emitan sus informes cuando procedan.
495. De acuerdo con la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco/Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea, el informe preceptivo sobre los proyectos de ley [artículo 3.1.a) y 2] debe emitirse en el plazo de treinta días desde que sea solicitado por el Gobierno Vasco y el informe preceptivo sobre los proyectos de decreto [artículo 3.1.b) y 2] en quince días. Tras fijar el plazo, se determina expresamente que, si el informe no se ha emitido, “se podrán seguir las actuaciones sin perjuicio de que el Consejo pueda remitirlo al Gobierno Vasco con posterioridad, si lo estima oportuno”.
496. Asimismo, la citada ley determina el momento en que deben solicitarse los informes preceptivos: “se efectuará en el momento inmediatamente anterior a la aprobación del respectivo proyecto de ley o de decreto, respetando en todo caso lo establecido a efectos del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi y del informe del control económico-normativo en sus normativas específicas”.
497. Por tanto, el anteproyecto modifica el régimen establecido en la Ley del Consejo Económico y Social para los informes preceptivos sobre los proyectos de ley y proyectos de decreto.
498. En el caso del Consejo de Relaciones Laborales, la Ley 4/2012, de 23 de febrero, contempla entre sus funciones (artículo 3) el informe preceptivo de los proyectos de ley del Gobierno relacionados con la política en materia laboral (artículo 3.a) y de los proyectos de decreto (artículo 3.b).
499. El momento, plazo y consecuencias de la emisión extemporánea se contempla, en términos idénticos a los del Consejo Económico y Social, en el artículo 2 del Decreto 434/2013, de 29 de octubre, que desarrolla la ley.
500. La Comisión, de acuerdo con lo razonado, considera jurídicamente más seguro no abordar modificaciones tácitas y parciales del régimen de emisión de los dictámenes preceptivos que establecen las leyes que los establecen.
501. Pero, en todo caso, de no aceptarse esta sugerencia, la correcta inserción del anteproyecto en el ordenamiento autonómico reclama incluir en la parte final del anteproyecto la modificación expresa de la Ley del Consejo Económico y Social.



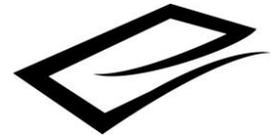
502. Por último, de mantenerse la previsión, se recomienda fijar el plazo en forma más clara. Ahora se señala que “se emitirán dentro del mes siguiente a la conclusión del expediente de instrucción, una vez cumplido el plazo simultáneo de 1 mes para el cumplimiento de los trámites no esenciales”.
503. Parece que sería suficiente con señalar que se emitirán en el plazo de un mes desde que sean solicitados (requeridos conforme al artículo 17.3). Lógicamente, en el diseño del anteproyecto, este plazo se abrirá tras el previsto en el artículo 14, pero no parece necesario reiterarlo, ni aludir “a la conclusión del expediente de instrucción”. El expediente continúa su tramitación y, de acuerdo con las fases que establece el anteproyecto, aún se encuentra dentro la fase de instrucción.

Artículo 19 (Informe preceptivo de la Comisión de Gobiernos Locales)

504. Este contenido del anteproyecto traslada, en parte, el del punto 7 del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2017 por el que se aprueban Instrucciones sobre aplicación del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (BOPV nº 238, de 15 de diciembre).
505. No obstante, la Comisión en el contraste de la regulación propuesta con los artículos 90 y 91 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), advierte ciertas disfunciones que considera deben ser valoradas.
506. Para ello, en primer lugar, explica su interpretación del régimen de dichos preceptos de la LILE.
507. Los artículos, a juicio de la Comisión, regulan dos informes preceptivos distintos: uno en el artículo 90 y otro en el artículo 91.
508. El artículo 90 contempla el informe preceptivo de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi en su calidad de órgano de alerta temprana (artículo 88.1.a), cuyo objeto son los anteproyectos de ley y los decretos legislativos que afecten exclusivamente a competencias propias municipales y cuyo fin es examinar si se produce o no una merma o vulneración de la autonomía local.
509. El plazo de emisión de este informe se fija en quince días o en ocho si se motiva la urgencia del informe. Sobre el momento en que ha de ser solicitado —y, en consecuencia, emitido—, el literal del artículo 90.1 determina que será “Cuando la Administración General de la Comunidad Autónoma adopte la iniciativa de elaboración”.
510. Para este informe se abre el procedimiento negociador *ad hoc* que, siempre de acuerdo con la LILE, podrá extenderse durante el plazo de un mes a contar desde la fecha de la solicitud del informe.



511. Por su parte, el artículo 91 contempla otro informe cuyo objeto, por coherencia con la especificación que contiene el artículo 90, ha de entenderse ceñido a normas de rango reglamentario. El plazo para su emisión es asimismo de quince días o de ocho si hay urgencia y, en cuanto al momento de emisión, dado que en este caso no hay que formalizar un procedimiento especial para responder a su contenido, la ley no precisa nada.
512. El anteproyecto unifica ambos informes y determina que “se solicitará por el órgano promotor de la disposición de carácter general en el momento posterior a la conclusión del expediente, acompañado del mismo y de la documentación sobre aspectos económicos y competenciales necesaria para poder perfeccionar el trámite”.
513. El empleo en la LILE de la expresión “órgano de alerta temprana” —que evoca la solución del derecho de la Unión para la protección del principio de subsidiariedad—, junto al establecimiento de un procedimiento *ad hoc* para intentar resolver las diferencias o, en su caso, dejar constancia de estas con la obligación de remitir al Parlamento el informe en que se motiven (artículo 90, 2 a 5), no puede ser obviado.
514. Es cierto que la regulación legal admite varias soluciones, pero no permite la unificación de ambos informes.
515. En cuanto al momento en que deben ser emitidos, a la “conclusión del expediente” tampoco resulta del todo compatible con la LILE.
516. A juicio de la Comisión, en cuanto el artículo 90, parece razonable situar esta intervención en un momento procedimental en que la iniciativa no se encuentre ultimada y permita al órgano promotor una reflexión pausada sobre el anteproyecto de ley o de decreto-legislativo, antes de que inicie todo el recorrido procedimental.
517. Apoya esta interpretación el artículo 18 LILE que para las instituciones comunes contempla una reserva de ley para determinar las competencias propias de los municipios y expresamente reclama una valoración de la atribución pretendida (que, aunque nada se diga, lógicamente deberá asimismo aplicarse a una modificación de esta) a la luz de los principios del artículo 14.5 LILE (suficiencia financiera, proximidad a la ciudadanía, subsidiariedad, y, en su caso, diferenciación).
518. En el esquema del anteproyecto el momento de emitir el “informe de alerta temprana” podría situarse bien tras la orden de inicio, en la que una cuestión tan relevante como la afectación de competencias propias de los municipios debe estar identificada – según lo dispuesto en el artículo 11 1 a)-, bien tras la aprobación del texto que refleje la concreta solución normativa adoptada —artículo 13—. Pero también sería admisible situar el informe en la fase preparatoria, como una consulta inicial, antes incluso de adoptar la decisión de dictar una norma.



519. El riesgo de situar el informe del artículo 90 LILE en una fase muy avanzada del procedimiento radica en que, de introducirse modificaciones sustanciales fruto del procedimiento establecido en dicho artículo, tal vez obligaría a repetir trámites ya realizados (siempre, claro está, para obtener un buen producto normativo, ya que en ese tipo de normas, como venimos insistiendo, el procedimiento de elaboración no es con carácter general parámetro de validez).
520. En cualquier caso, sea cual sea la solución que se adopte debe recogerse con claridad y de forma específica para el informe previsto en el artículo 90 de la LILE.
521. En cuanto al informe del artículo 91 LILE no se observa inconveniente para que pueda producirse una vez realizados los trámites que contemplan los artículos 14, 15 y 16 del anteproyecto.
522. Sobre los plazos, el apartado 4 del precepto determina lo siguiente:
- Los plazos relativos a la emisión del informe y su operativa específica se ajustarán a lo previsto en la citada Ley, de modo que durante el plazo adicional e improrrogable de 1 mes desde la conclusión del expediente procederán según el caso los trámites individuales y bilaterales que establece la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi
523. El mensaje debe precisarse: los plazos para cada informe, según lo señalado, los establece la LILE.
524. Si, como parece, no se pretende modificar el régimen de la LILE, el apartado 4 debe reformularse o suprimirse, siendo suficiente la remisión a lo establecido en dicha ley.
525. Si la voluntad fuera modificar la LILE, ha de realizarse expresamente dando nueva redacción a los contenidos que se quieren cambiar.
526. El apartado 3 de este artículo merece un examen distinto. Tiene el siguiente tenor literal:

A dichos efectos, se considerara que los proyectos de disposiciones de carácter general que impliquen una concreción de servicios, actividades o prestaciones derivadas de competencias municipales atribuidas como propias, deberán incorporar un anexo específico donde se recoja la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, sin que ello conlleve en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas vascas en su totalidad, salvo que así lo hubiera autorizado el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, previa consulta evacuada al efecto; asimismo, se deberá incluir un informe del



departamento competente en materia de hacienda del Gobierno Vasco o de la diputación foral correspondiente, si procediera, conforme a lo señalado en el artículo 112 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi.

527. El apartado traslada parcialmente el régimen legal establecido en los artículos 18 y artículo 112 de la LILE para un tipo de leyes, normas forales y reglamentos que para esa ley son singulares por su contenido, lo que motiva que establezca unos requisitos formales (anexo, memoria económica) y procedimentales (consulta al Consejo Vasco de Finanzas).
528. En la perspectiva del anteproyecto el supuesto es el de la ley sectorial que contempla trámites específicos para determinados productos normativos, no siendo en absoluto recomendable que se reproduzca parcialmente el régimen legal en una norma procedimental.
529. De mantenerse la previsión, debería trasladarse a la parte final ya que es una regulación sustantiva y cuyo ámbito de aplicación incluye las normas forales.

Artículos 20 y 21 (informe preceptivo de legalidad e informe preceptivo de la Oficina de Control Económico Normativo)

530. Ambos preceptos responden al criterio que la Comisión ha considerado, según lo razonado, más adecuado para garantizar la inserción del anteproyecto en el ordenamiento autonómico y, en consecuencia, el principio de seguridad jurídica.
531. En ambos casos, el correspondiente informe debe emitirse de conformidad con lo que al efecto establecen las normas legales que los contemplan.

Sección Cuarta.- Finalización y aprobación

Artículo 22 (Expediente y memoria)

532. Respecto del contenido que contempla el apartado 3, siendo muy acertado para garantizar la inserción de la norma, se sugiere valorar si no debería incorporarse a una fase de la elaboración más temprana para permitir la congruencia que se persigue.
533. En orden a la justificación, se podrían incluir asimismo las aportaciones derivadas de la participación.

Artículo 23 (Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora)

534. Por coherencia con lo señalado, la Comisión considera que el anteproyecto no debe adentrarse en la regulación de los supuestos en los que debe emitirse un dictamen o proceder a la devolución del expediente.



535. Esta regulación se contempla en los artículos 21 y siguientes de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.
536. Si se quisiera modificar ese contenido, es obligado acometer la modificación expresa de la ley.

Artículo 26 (disposiciones de entrada en vigor)

537. En el apartado 1 se traslada al texto el primer párrafo del artículo 23 de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada a dicho precepto por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público.
538. En lo que se refiere a las leyes se trata de un mensaje para el legislador futuro y en lo que se refiere a las normas reglamentarias, en cambio, se erige en una regla de obligado cumplimiento, por lo que razones de prudencia recomiendan reflexionar sobre la conveniencia de permitir que se excepcione la regla cuando existan motivos que justifiquen su no aplicación. La excepción podrá sujetarse a las exigencias materiales y formales que se estimen adecuadas para preservar la efectividad de la regla general que se quiere imponer.
539. Cabe en todo caso dar aquí por reproducidos, a fin de evitar reiteraciones, los argumentos que fundaron la valoración negativa del Consejo de Estado sobre esa regla en la perspectiva del principio de seguridad jurídica.
540. Se razonó, así, que el nuevo sistema permite la coexistencia de dos regímenes supletorios de entrada en vigor de las normas: el que contempla el anteproyecto, al que habrán de ajustarse las normas con el contenido establecido (tanto si lo disponen como si nada establecen pero les resulta de aplicación), y el establecido en el Código Civil, que seguirá operando para todas las disposiciones que, no impongan nuevas cargas u obligaciones, y nada prevean sobre su entrada en vigor (que es la misma regla que recoge el artículo 64 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno).
541. Esa dualidad de regímenes introduce un elevado grado de incertidumbre en relación a la determinación del momento en que una norma ha de desplegar sus efectos, en tanto eso se hace depender de la calificación que, en función de su contenido, merezca una disposición.
542. Dicha calificación dependerá de la interpretación de cada operador jurídico, generando una potencial divergencia sobre el momento de entrada en vigor de la norma, que merece una valoración negativa a la luz del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE).
543. De acuerdo con las recomendaciones de calidad de las normas, el momento de entrada en vigor de las normas es una cuestión que debe ser tomada muy en cuenta y siempre,



con carácter general, se recomienda evitar la vigencia inmediata. La *vacatio legis* se observa como una solución más adecuada para garantizar el conocimiento de la norma por sus destinatarios.

544. Pero el traslado de esa idea al derecho positivo debe realizarse con cautela, sin poner en riesgo la seguridad jurídica. Por tanto, se sugiere valorar una formulación que permita que la decisión sobre la entrada en vigor de cada norma reglamentaria sea uno de los elementos sobre los que habrá de reflexionarse durante su elaboración, permitiendo que, en cada caso, se adopte el régimen que mejor responda al contenido de la regulación y a los objetivos que se persigan con su dictado.

545. En el apartado 2 del artículo 26 se señala:

Excepcionalmente, las disposiciones de carácter general podrán prever su propia eficacia retroactiva cuando se dicten en sustitución de actos o disposiciones anuladas, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesiones derechos o intereses legítimos de otras personas. Los efectos retroactivos deberán ser previstos expresamente por la misma disposición que prevea su propia entrada en vigor

546. Nada se explica sobre las razones que motivan el apartado, lo que no facilita la labor de la Comisión en su enjuiciamiento pues desconoce cuál es la finalidad que se pretende conseguir con la introducción de una regla de general aplicación sobre la retroactividad de las normas.

547. En su examen, en primer término interesa precisar que la mención a los actos no resulta adecuada. Se observa que se ha tenido presente en su redacción la regla sobre la retroactividad de los actos administrativos (artículo 39.3 LPAC), pero la mención a estos es inadecuada, al referirse la regla a la retroactividad de las normas.

548. En segundo lugar, cabe recordar que en el anteproyecto la voz “disposiciones de carácter general” engloba también a las leyes y a los decretos legislativos.

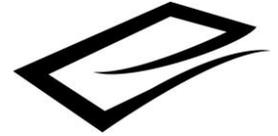
549. Las reglas que rigen la retroactividad de las leyes están establecidas en la Constitución: artículo 9.3 CE –por conexión con el artículo 25.1 – y artículo 83 (siendo este el que prohíbe que una ley de bases faculte al Gobierno para dictar decretos con fuerza de ley con carácter retroactivo).

550. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, en relación con la irretroactividad de las leyes, el límite expreso de la retroactividad se ciñe a las leyes sancionadoras o restrictivas de derechos individuales. Fuera de estos dos ámbitos, a



tenor del artículo 9.3 de la CE, nada obsta para que el legislador dote a la ley del grado de retroactividad que considere necesario. Lo contrario conduciría a la congelación o petrificación del ordenamiento jurídico (STC 49/2015, de 5 de marzo) e impediría responder a los problemas.

551. Entre otras, en sus SSTC 42/1986, de 10 de abril, y 65/1987, de 21 de mayo, el Tribunal Constitucional destaca que lo prohibido en el citado artículo 9.3 de la CE es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya cerrados, ya producidos de situaciones anteriores. La irretroactividad sólo es aplicable a los derechos que ya han sido consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los todavía pendientes, futuros, condicionados o a las expectativas (por todas, SSTC 99/1987, de 11 de junio y 178/1989, de 2 de noviembre).
552. Una norma es retroactiva, con lesión del artículo 9.3 de la CE, cuando incide sobre relaciones ya consagradas y afecta a situaciones terminadas y agotadas. La retroactividad impropia, que incide en situaciones no concluidas, puede ser establecida por el legislador pues no entra en el ámbito de la retroactividad prohibida en el precepto constitucional, las disposiciones que, carentes de efectos ablativos o peyorativos hacia el pasado, despliegan su eficacia inmediata hacia el futuro aunque ello suponga incidir en una relación o situación jurídica aún en curso (STC 270/2015, de 17 de diciembre).
553. En cuanto a la irretroactividad de las normas reglamentarias, en la actualidad la jurisprudencia (entre otras, SSTS de 16-9-1998 y 17-5-1999, 7-6-2002, 3-6-2003, 2-7-2004 y 17-5-2005) no pregona una interdicción general de la retroactividad de las mismas, distinguiendo tres grados de retroactividad —máximo, medio y mínimo— y afirmando que este último es aceptado pacíficamente por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo.
554. En el examen del apartado del anteproyecto, arrumbada *a limine* la posibilidad de que este contenga una regulación sobre la retroactividad de las leyes, a juicio de la Comisión tampoco puede el anteproyecto fijar las condiciones y requisitos para que una norma reglamentaria pueda ser retroactiva. Al margen de la dificultad intrínseca que conlleva tal objeto (al ser tales límites y sus condiciones de elaboración jurisprudencial —caso por caso—), dicho contenido excede el ámbito natural de una norma cuyo objeto es fijar el procedimiento para el dictado de normas y plantea problemas de orden competencial.
555. La retroactividad atañe a una cuestión sustantiva, se refiere a una institución jurídica que se ocupa de la aplicación de las normas en el tiempo. Su única regulación en el derecho positivo, además de en el texto constitucional, se contiene en el artículo 2. 3 del Código Civil, como regla que pertenece al ámbito de la eficacia y aplicación de las normas que el artículo 149.1.8 CE atribuye en exclusiva al Estado.



556. La Comisión considera, por lo expuesto, que debe reformularse el artículo 26.

Artículo 27 (Publicidad y publicación en el Boletín Oficial del País Vasco)

557. El artículo trata tres cuestiones relacionadas que, a juicio de la Comisión, es mejor abordar separadamente.

558. Por un lado, se encuentra la publicación de las normas en el BOPV requisito *sine qua non* para su entrada en vigor y la producción de efectos. Esta, hoy, además de la publicación impresa se lleva a cabo en las sedes electrónicas de cada Administración. Ambas tienen la misma validez jurídica.

559. De esta publicación se ocupan los dos primeros apartados del artículo 27.

560. Por otro lado, se encuentra la denominada por cierta doctrina “publicidad noticial” que persigue el general conocimiento por la ciudadanía de los documentos normativos.

561. Las vías para dar publicidad a la actividad de las administraciones públicas (también la normativa) se han ampliado enormemente con el desarrollo de los medios técnicos. Las posibilidades se han ampliado cuantitativa y cualitativamente. De estas posibilidades trata el apartado 3.

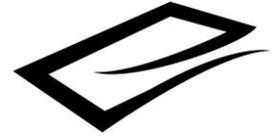
562. Los apartados 4 a 6 se ocupan de los textos consolidados, con un grado de detalle (en particular, el apartado 5) que convendría revisar, al igual que el apartado 6 que proviene de la LPEDG pero que ahora parece un mensaje anticuado.

563. La fácil distinción de los aspectos señalados en el artículo objeto de examen, junto a la conveniencia de evitar preceptos legales extensos, permiten a la Comisión sugerir que se divida el artículo en tres: uno para las reglas que rigen la publicación *estricto sensu*, otro para las otras formas de publicidad y el último para los textos consolidados..

Artículo 28 (Aprobación de los proyectos de ley)

564. El apartado 2 determina cuándo un anteproyecto de ley —tomado en consideración por el Gobierno—, convertido en proyecto de ley, remitido al Parlamento y devuelto al Gobierno (bien porque la Cámara se ha disuelto bien porque aquel decide retirarlo) puede de nuevo someterse a la toma en consideración del Gobierno sin necesidad de volver a tramitar un nuevo procedimiento de elaboración legalmente establecido.

565. Los requisitos que se establecen de forma cumulativa son los siguientes: (I) el texto es sustancialmente idéntico al que fue aprobado por el Gobierno; (II) no han cambiado las circunstancias de hecho o de derecho conforme a las que se elaboró; y (III) “el tiempo transcurrido haga aconsejable su reiteración y la confirmación de sus efectos”.



566. En el contexto señalado este último requisito resulta de difícil comprensión ya que parece tener el sentido contrario y viene a fijar un supuesto que impediría evitar una nueva tramitación: el tiempo transcurrido desde su aprobación por el Gobierno, hace aconsejable reiterar el procedimiento.

Disposición adicional segunda (Obligación del Gobierno de atender las solicitudes de colaboración que haga el Parlamento respecto de la tramitación de proposiciones de ley)

567. El apartado 1 contempla la posibilidad de que el Parlamento, de acuerdo con lo que disponga su reglamento, respecto de las proposiciones de ley pueda encargar al Gobierno “ la evacuación de cualquier de los informes o memorias a los que se refiere esta ley, estando el Gobierno obligado a colaborar de esa manera en la tramitación de la correspondiente proposición de ley”

568. La explicación que acompaña a la disposición ha sido transcrita en el párrafo 48. Destaca, en síntesis, la conveniencia de que, cuando el Parlamento lo solicite, puedan aplicarse a las proposiciones de ley las posibilidades de tramitación que permite el anteproyecto.

569. Plantea, por tanto, la disposición la posible sujeción de las proposiciones de ley a la intervención del Gobierno, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento del Parlamento.

570. A juicio de la Comisión, el precepto se adentra en el ámbito de las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo, concretamente al hilo del ejercicio de la iniciativa legislativa lo que, en principio, es una materia reservada al bloque de constitucionalidad, sin perjuicio de que las normas que lo integran puedan contemplar remisiones puntuales a la ley ordinaria —así, v. gr., el artículo 27 4 EAPV remite la regulación de la iniciativa legislativa popular a una ley que deberá respetar lo que establezca la ley orgánica sobre esta materia determine (artículo 87.3 CE)—.

571. Basta reparar en la regulación constitucional de la delegación legislativa (de cuyos precisos límites y cautelas deja buena nota la disposición final tercera del propio anteproyecto) para comprender la compleja problemática que genera una previsión legal como la propuesta que permite reenviar una iniciativa legislativa nacida en el seno del poder legislativo al Gobierno para que proceda a analizarla a través de los informes o las memorias a las que se somete la tramitación de los proyectos de ley.

572. El hecho de condicionar esta posibilidad a lo que el Reglamento del Parlamento establezca no despeja totalmente, a juicio de la Comisión, los problemas de la disposición. Como de forma constante reitera el Tribunal Constitucional, la iniciativa legislativa pertenece al núcleo duro del *ius in officium* de los representantes

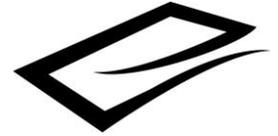


parlamentarios y los condicionantes que para el ejercicio de esa función de iniciativa legislativa puedan establecerse, además de cumplir unos requisitos formales (regulación en la CE, los estatutos de autonomía o los reglamentos de las cámaras), deben respetar la naturaleza de la participación e intervención de los diputados y los grupos parlamentarios en el proceso de elaboración de las leyes, que no puede ser sometida a tramitaciones que la constriñan o ignoren, lo que podría suceder si se contempla la posibilidad de que el ejecutivo se pronuncie sobre las iniciativas legislativas que nazcan en la Cámara, a través de la emisión de los mismos informes o memorias a los que se sujeta el ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental. Esa identidad va a requerir un sólido fundamento en el bloque de constitucionalidad.

573. En efecto, ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con una doctrina constitucional consolidada, el ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos constituye la “máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático. Puesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan (...) constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del ius in officium del representante” (entre otras, STC 10/2016, de 1 de febrero).
574. La Comisión considera que, en este momento, sin haberse abordado en el seno del Parlamento el debate sobre la posible inclusión de trámites nuevos en la tramitación de las proposiciones de ley, resulta prematuro incluir la disposición proyectada.
575. La obligación de colaborar que se impone al Gobierno requiere, sin duda, una regulación legal más pormenorizada.
576. Si en algún momento el Reglamento del Parlamento llegara a establecer una determinación como la que plantea la disposición (cuya constitucionalidad entiende la Comisión habría de ser examinada con detenimiento), no bastará una ley que imponga al Gobierno la obligación de colaboración sino que será necesaria una ley que regule el modo en que el Gobierno deberá cumplir con esa obligación, los efectos en el procedimiento legislativo, los límites de la colaboración, etc.
577. De mantenerse la disposición se recomienda suprimir la mención a la comisión competente y limitarse a mencionar el Reglamento de la Cámara.

Disposición final primera.- Modificación de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi

578. El anteproyecto prevé la modificación expresa de la Ley de esta Comisión en dos aspectos de relevancia.
579. El primero introduce entre las competencias de la Comisión el dictamen sobre “las proposiciones de ley tomadas en consideración por el Parlamento Vasco si, con respeto de lo que



disponga el reglamento de la Cámara, lo requiere la Mesa del Parlamento a instancias de la Comisión competente para su tramitación”.

580. Un precepto similar fue objeto de examen por la Comisión en su Dictamen 129/2015 (pár. 252 a 257) en el que señaló:

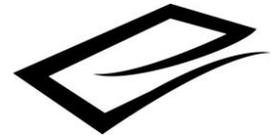
Las consideraciones realizadas al analizar la disposición adicional tercera son trasladables a la modificación del artículo 3 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, que realiza esta disposición.

Según lo señalado, la introducción de trámites (aunque sean potestativos) en el desarrollo de la función legislativa, en este caso, para las proposiciones de ley tomadas en consideración, es materia reservada al Reglamento del Parlamento. Tal objeción no se desvanece al condicionar el supuesto “a lo que disponga el Reglamento de la Cámara” pues el orden de fuentes es el inverso, solo aquel podría —tras seguir el procedimiento para su reforma que se establece en su disposición adicional primera— fijar los informes —preceptivos o potestativos— que puedan instarse durante la tramitación de las proposiciones de ley, así como los órganos (Mesa del Parlamento, comisión competente, etc.) a los que corresponderá, en su caso, intervenir en ese trámite.

La Ley de la Comisión Jurídica Asesora podría ser modificada en el sentido de habilitar a la Comisión a que pueda prestar su asesoramiento al Parlamento en los casos y términos en que así lo establezca el Reglamento del Parlamento.

No obstante, tal y como hemos advertido en el examen del procedimiento, la modificación conlleva alterar el diseño legal de la Comisión, ahora centrado en procurar “...que el procedimiento de producción de los actos y normas administrativas cuente con la asistencia y el asesoramiento jurídico constantes”, en expresión de su exposición de motivos, Con el cambio, se extendería dicho asesoramiento del ámbito de la producción normativa del Gobierno a la del Parlamento, lo que supone una modificación sustancial, no meramente cuantitativa, en tanto se interna en el ámbito de las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo.

A este respecto, es preciso detenerse en su naturaleza gubernamental en lo que se refiere a la producción normativa, realizando una labor de asesoramiento jurídico y control de la legalidad en auxilio del Gobierno, si bien ejerce la función consultiva con plena autonomía jerárquica y funcional (en los términos de la disposición adicional



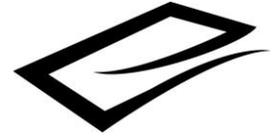
decimoséptima LRJPAC), se encuentra adscrito a los servicios jurídicos centrales del Gobierno.

En suma, a juicio de la Comisión, el cambio propuesto requeriría el examen sosegado de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, a fin de estudiar los cambios que, en su caso, deberían introducirse en dicha ley para contemplar la nueva función (más que competencia) de asesorar al poder legislativo en el ejercicio de su función legislativa y poder desarrollarla adecuadamente.

581. A lo entonces razonado, la Comisión estima necesario añadir nuevas consideraciones que, en su opinión, deben ser tenidas en cuenta para valorar la modificación propuesta.
582. En el expediente no se explica con detalle la modificación, se cita la existencia de antecedentes en el derecho comparado (ejemplo francés) y los de otras leyes que, en nuestro mismo contexto, llegan a regular cuestiones de derecho parlamentario.
583. En el contraste de modelos es cierto que algunos órganos consultivos autonómicos tienen entre sus atribuciones el dictaminar iniciativas legislativas parlamentarias, pero esa circunstancia no puede ser tomada de forma aislada sino que ha de ser examinada en el conjunto del marco institucional y normativo al que pertenece cada órgano.
584. Porque, al diseñar la forma en que va a desarrollarse la superior función consultiva y el ámbito de esta (a salvo, las intervenciones obligadas por determinaciones de la legislación básica), juega con amplitud e intensidad la competencia de autoorganización de cada comunidad autónoma.
585. Como se expuso en el Dictamen 84/2003 sobre la Ley de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (LCJAE), en fase de anteproyecto, las opciones de configuración eran variadas y la CAPV podía conformar esa función como considerara más adecuado, teniendo en cuenta las características de su arquitectura institucional. El único límite era el respeto a las exigencias de objetividad, imparcialidad, independencia y cualificación técnica derivadas de la normativa básica (entonces contenidas en la disposición adicional decimoséptima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico y del procedimiento administrativo —LRJPAC—).
586. El modelo que acogió la LCJAE es el de un órgano consultivo de las administraciones, inserto en la Administración activa y, en cuanto a sus atribuciones respecto de la producción normativa, se ciñeron a los proyectos de ley, proyectos de decretos-legislativos y proyectos de normas reglamentarias.



587. Salvo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad Autónoma de Madrid —creada por la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de supresión del Consejo Consultivo— y la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña —sobre la que luego volveremos—, el resto de órganos consultivos existentes han optado por soluciones distintas.
588. Pero este es un dato que, a juicio de la Comisión, es relevante para enjuiciar la modificación propuesta, todos se han configurado como órganos separados de la Administración activa y todos están mayoritariamente integrados por personas elegidas con el respaldo de mayorías reforzadas de sus respectivos parlamentos.
589. Cataluña tiene un modelo específico con dos órganos: la Comisión Jurídica Asesora y el Consejo de Garantías Estatutarias.
590. La primera se configura en la Ley 5/2005, de 2 de mayo, como el “alto órgano consultivo del Gobierno”, que nombra a todos sus miembros, Sus atribuciones permanecen en el ámbito de la actividad del Gobierno.
591. Este es el modelo que más se asemeja a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.
592. El Consejo de Garantías Estatutarias se contempla en el Estatuto de Autonomía. Sus artículos 76 y 77 regulan el Consejo de Garantías Estatutarias, “institución de la Generalitat que vela por la adecuación al presente Estatuto y a la Constitución de las disposiciones de la Generalitat”, al que compete, en los términos que establezca la ley, dictaminar los proyectos y proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía y los demás proyectos de ley, proposiciones de ley y proyectos de decretos-legislativos. El carácter vinculante de los dictámenes que estableció el apartado 4 del artículo 77 fue declarado inconstitucional en la STC 31/2010, de 28 de junio.
593. El Consejo de Garantías Estatutarias se elige a propuesta del Parlamento (dos terceras partes por mayoría de tres quintos) y del Gobierno (una tercera parte). El Estatuto remite a la ley la composición, el funcionamiento, el estatuto de sus miembros y los procedimientos relativos al ejercicio de sus funciones.
594. La Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias (modificada por la Ley 17/2009, de 16 de octubre, y 27/2010, de 3 de agosto) a lo que ahora interesa, regula la legitimación para solicitar el Dictamen en función del tipo de iniciativa en el artículo 23.a), b) c) d) (con carácter general, dos grupos parlamentarios, una décima parte de los diputados o el Gobierno) y destina los artículos 24 a 31 a regular la solicitud y el procedimiento a seguir en cada caso. Entre otros extremos, determina la suspensión del correspondiente procedimiento legislativo (artículos 25.4, 26.5, 27.4 28.4, 29.6), mientras el consejo dictamina.
595. Sobre el Consejo de Garantías Estatutarias catalán el Tribunal Constitucional recientemente —STC 10/2018 de 5 de febrero— ha recordado que:



Se trata de una garantía creada por el propio Estatuto [art. 76.2 b)], en pro de la mejor acomodación de las iniciativas legislativas al bloque de la constitucionalidad, para cuya concreta ordenación el mismo Estatuto remite a «los términos que establezca la ley» (inciso inicial del mismo art. 76.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC), que no es otra que la Ley 2/2009 (LCAT 2009, 85) , reguladora del propio Consejo. Es preciso señalar que esta Ley legitima para pedir dictamen sobre la «adecuación al Estatuto y a la Constitución de los proyectos y proposiciones de ley sometidos a la aprobación del Parlamento, incluidos aquellos tramitados en lectura única» [art. 16.1 b)], a dos grupos parlamentarios o a una décima parte de los diputados [art. 23 b)]. La solicitud de dictamen ha de ser tramitada a través de la Mesa de la Cámara y da lugar, si se admitiera y cursara al Consejo, a la suspensión del correspondiente procedimiento legislativo hasta tanto el dictamen haya sido emitido o hasta el transcurso del plazo establecido legalmente para su emisión (arts. 26.1 y 4 y 27 bis .1 y 5). El Reglamento del Parlamento de Cataluña contempla, adicionalmente, un trámite de enmiendas subsiguiente a estos dictámenes (art. 120).

596. En cuanto al modelo francés, diferencias objetivas y notorias dificultan que podamos aceptar el Consejo de Estado francés, como término válido de comparación, pero, en cualquier caso, lo cierto es que hasta 2009 nunca ha tenido entre sus atribuciones la consulta respecto de las propuestas de ley procedentes de la iniciativa parlamentaria. En virtud de la revisión constitucional de 23 de julio de 2008, siempre y cuando lo considere conveniente el presidente de la asamblea en que se origina la propuesta de ley (Cámara de Diputados o Senado), puede aquel ser consultado.
597. Lógicamente, existe una compleja regulación sobre los casos, forma en que dicha intervención ha de producirse (nunca con la oposición de quien haya formulado la propuesta de ley) y el procedimiento para que el Consejo de Estado emita su parecer (que, como sucede con otras propuestas normativas, se encauza a través de una corrección de los proyectos, con la figura de los comisionados del Gobierno que para el supuesto de iniciativas procedentes de las cámaras se sustituye por miembros de estas).
598. Llegados a este punto, puede afirmarse que introducir en el ámbito competencial de la Comisión las proposiciones de ley no es ampliar sus atribuciones, sino modificar su naturaleza: la Comisión se convierte, de este modo, en asesora del Gobierno y del Parlamento. Su función consultiva se proyectará también sobre iniciativas legislativas del poder legislativo, lo que supone, no solo una modificación cualitativa de sus funciones, sino también una modificación de su posición institucional.



599. En este momento, la Comisión Jurídica Asesora, en el aspecto que estamos analizando, comparte el modelo del Consejo de Estado que, como señala el Tribunal Constitucional, es el supremo órgano consultivo del Gobierno de la Nación, no de las cámaras legislativas, y orienta la actuación especialmente normativa de aquel a la luz del bloque de constitucionalidad y del resto del ordenamiento jurídico, actuando en la fase previa de elaboración de una norma: “Así, los dictámenes del Consejo de Estado versan sobre los anteproyectos o proyectos inicialmente aprobados por el Gobierno antes de su remisión al Parlamento y no sobre los proyectos que el Ejecutivo definitivamente aprueba y remite a las Cámaras. Su papel, por tanto, de apoyo a la función legislativa se centra en una fase muy inicial de la correspondiente iniciativa, pero una vez que el proyecto de Ley definitivamente se aprueba por el Consejo de Ministros, con la introducción o no de las indicaciones del Consejo de Estado, y es remitido a las Cámaras, al Consejo de Estado no le compete decir nada sobre las posibles enmiendas que se introduzcan en el texto” (STC 36/2016, de 14 de febrero).
600. En principio, en opinión de la Comisión, la solución jurídicamente correcta para que un órgano ajeno al poder legislativo despliegue atribuciones referidas a la función de legislar es, como hemos razonado antes, la previsión en el bloque de constitucionalidad, sin perjuicio de que este pueda llamar a una ley ordinaria para completar la regulación.
601. Así sucede en el caso francés (la previsión está en la Constitución) y en el catalán, ordenamiento de nuestro entorno que ha afrontado la cuestión con mayor rigor jurídico.
602. En nuestro caso, contamos con un buen ejemplo: la Comisión Arbitral que desarrolla sus funciones respecto de iniciativas legislativas en el Parlamento Vasco se contempla en el artículo 39 del EAPV, que expresamente remite a una ley la determinación del procedimiento.
603. A falta de previsión en la norma estatutaria, sin duda solo el Reglamento del Parlamento podría contemplar la introducción del informe de un órgano en el proceso legislativo de las proposiciones de ley, si bien en esa decisión habrá de valorar la posible afección al *ius in officium*, por cuanto dicho informe se emite por un órgano inserto en la Administración activa.
604. Quiere esto decir que la introducción de la opinión de la Comisión Jurídica Asesora (órgano creado para asesorar a las administraciones) en el procedimiento legislativo de las proposiciones de ley en principio atañe —y puede llegar a afectar— al derecho fundamental del artículo 23.2 CE, lo que ofrece una razón más que fundamenta la necesidad de enmarcar la modificación pretendida en un contexto más amplio: es obligado calibrar adecuadamente las modificaciones que habría que incluir en la LCJAE una vez que el Reglamento del Parlamento regule la cuestión y conocidos los términos exactos en que se haga.



605. Porque, incluso una vez establecida dicha intervención en el Reglamento del Parlamento, como evidencian tanto el supuesto del Consejo de Garantías Estatutarias catalán o el caso de nuestra Comisión Arbitral, la ley del órgano llamado a participar en el proceso legislativo ha de contar con una regulación *ad hoc* que le permita desarrollar esa labor consultiva específica.
606. Por eso, señalamos entonces (Dictamen 129/2015) y reiteramos ahora, que la introducción del dictamen de la Comisión en el proceso legislativo de las proposiciones de ley reclama algo más que la modificación puntual del artículo 3 de la LCJAE.
607. En segundo lugar, se modifica el apartado 3 del artículo 11 de la Ley de la Comisión que en la actualidad tiene el siguiente contenido:

Cualquier miembro de la Comisión que tenga conocimiento de la concurrencia de alguno de los supuestos previstos en el apartado anterior [abstención o recusación] debe ponerlo en conocimiento de la comisión, a fin de que esta decida, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso, si el vocal o la vocal a quien afecte debe o no abstenerse del estudio y votación del dictamen

La comisión adopta el acuerdo que proceda en la misma sesión en que la cuestión se plantee, sin necesidad de ponencia.

Los miembros y los miembros afectados por posibles causas de abstención no pueden participar en el estudio, deliberación y votación sobre su apreciación que lleva a cabo la comisión y quedan vinculados por el acuerdo que ésta adopte.

608. Y se sustituye por el siguiente:

Cualquier miembro de la comisión que tenga conocimiento de la concurrencia de alguno de los supuestos previstos en el apartado anterior debe ponerlo en conocimiento de la comisión, a fin de que esta decida, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso, si el vocal o la vocal a quien afecte debe o no abstenerse del estudio y votación del dictamen correspondiente. La comisión adoptará el acuerdo que proceda en la misma sesión en que la cuestión se plantee, sin necesidad de ponencia previa. No obstante, cuando la causa de la abstención sea la previa participación en la preparación o elaboración de disposiciones de carácter general y recaiga sobre el Presidente o Vicepresidente a quienes les hubiera sido encargada su elaboración o tramitación en virtud de los cargos que ocupan en la Administración activa, será derecho de los mismos solicitar su propia comparecencia o en el momento de plantear su abstención, podrán igualmente solicitar del Pleno o



de la Sección encargada del tema la posibilidad de participar, a pesar de la causa de abstención concurrente, con voz pero sin voto, en el estudio o deliberación del dictamen correspondiente, al objeto de clarificar los objetivos de viabilidad práctica de las opciones barajadas o las alternativas que puedan plantearse

609. Se propone, por tanto, un régimen de abstención especial para las personas que ostenten la presidencia y la vicepresidencia de la Comisión. Es un régimen que prevé levantar la causa de abstención que concurriría, en aplicación del régimen general, cuando dichas personas hayan participado en la elaboración o preparación de una iniciativa normativa que la Comisión debe dictaminar.

610. Antes de iniciar el examen hay que apuntar que en la nueva redacción se ha omitido el párrafo siguiente, que deberá incluirse antes de la nueva regla:

Las miembros y los miembros afectados por posibles causas de abstención no pueden participar en el estudio, deliberación y votación sobre su apreciación que lleva a cabo la comisión y quedan vinculados por el acuerdo que ésta adopte.

611. La modificación propuesta presupone que en la situación descrita concurre una causa de abstención, esto es, que quienes tienen una participación directa en la preparación y elaboración de las iniciativas tienen una visión condicionada por esa actividad que puede afectar a su juicio técnico jurídico en el seno de la Comisión.

612. En el propio expediente, al examinar la cuestión del papel de las asesorías jurídicas, el órgano promotor afirma que: “Esta labor de fiscalización o crítica requiere, por su propia naturaleza, determinadas características de independencia y objetividad, que (aunque no están del todo ausentes tampoco en el caso del Servicio Jurídico Central) son evidentes en la naturaleza de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. Esa independencia y objetividad, sin embargo, se encontraría algo comprometidas en el caso de las asesorías jurídicas departamentales en la medida en que la norma sometida a su escrutinio fuera efectivamente fruto del ejercicio de la función que les atribuye el artículo 4.a) de la Ley 7/2016: difícilmente podría ser objetivo para fiscalizar un proyecto quien se hubiera encargado de la preparación de los proyectos de disposiciones de carácter general y la realización de los trabajos técnico-jurídicos previos necesarios.”

613. Por lo demás, en la práctica de la Comisión, en los escasos supuestos en que las personas que ostentaban la presidencia o la vicepresidencia han participado en la elaboración de una iniciativa normativa que debía dictaminarse, se ha considerado que concurría una causa de abstención.

614. El expediente no ofrece una razón que justifique la modificación, ni análisis alguno que pondere el cambio, la finalidad de este y su inserción en el diseño legal de la Comisión.



615. En principio, quienes han elaborado el texto normativo se encuentran en la misma situación que el resto de órganos promotores de los departamentos que han de dejar constancia en el expediente de todas sus razones y que no están habilitados para intervenir en las sesiones de la Comisión “al objeto de clarificar los objetivos de viabilidad práctica de las opciones barajadas o las alternativas que puedan plantearse”.
616. El artículo 24.1 de la LCJAE sí contempla la posibilidad de que “ La presidencia, a propuesta razonada de las ponentes o los ponentes, o de la mayoría del Pleno o de la sección que deba emitir el dictamen pueda solicitar que autoridades o funcionarios o funcionarias del órgano o entidad consultante y de otros órgano o entidades que hayan participado en la elaboración del proyecto, acto o disposición objeto del informe o que puedan verse afectados por estos acudan a una comparecencia informativa, las cuales han de expresarse sucintamente en el escrito de solicitud”.
617. Las garantías de que se rodea este trámite hablan también de la preocupación de la LCJAE por encauzar la presencia de la Administración activa en el órgano.
618. Obvio es que la LCJAE y, en concreto, los mecanismos que regulan las comparecencias o el modo en que las administraciones que están incluidas en su ámbito de aplicación pueden acceder a la Comisión para exponer sus proyectos pueden ser objeto de evaluación y, de observarse aspectos que puedan mejorar la comunicación, motivar las adaptaciones legales correspondientes.
619. Pero la modificación planteada no se refiere a aspectos generales, ni se enmarca en una examen global de las relaciones entre la Administración activa y la consultiva, sino que se ciñe a una modificación *ad casum* del régimen legal de la abstención previsto en la LCJAE.
620. La modificación plantea reflexiones desde ópticas bien distintas, pero hay una que adquiere especial preponderancia con solo reparar en que la propia LCJAE, al configurar el diseño singular del que se dotó al ejercicio de la función consultiva superior en la CAPV, consideró necesario precisar en el artículo 11 (objetividad, imparcialidad y sigilo), en los dos apartados anteriores al que se proyecta modificar, lo siguiente:
- 1.- Las miembros y los miembros de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi ejercen la función consultiva con objetividad e imparcialidad, sin sujeción a vínculo jerárquico alguno ni a instrucciones de ninguna clase de la Administración activa.
 - 2.- Tienen la obligación de inhibirse del conocimiento de los asuntos en los que concurra alguna de las causas de abstención y recusación establecidas en la legislación en materia de procedimiento administrativo común. También deben



abstenerse de intervenir en las consultas relativas a asuntos en cuya preparación o elaboración hayan participado directamente.

621. Quiere ello decir que la causa de abstención que ahora se pretende suprimir se consideró parte de los elementos en los que descansaba la garantía de una actuación imparcial y objetiva, enderezada a preservar la independencia del órgano.
622. Así se valoró en el Dictamen 84/2003 (pár. 47 a 69), que examinó la LCJAE en fase de anteproyecto, el modelo adoptado:

.../...

El anteproyecto, por tanto, organiza la función consultiva superior de la CAPV mediante la creación de un órgano colegiado sin personalidad jurídica diferenciada de la administración activa pero dotado de autonomía orgánica y funcional, objetividad e imparcialidad; principios rectores de su actividad que condicionan, de forma sustantiva, la configuración objetiva y subjetiva del órgano, así como su entero régimen de funcionamiento en la vertiente formal y material.

.../...

De acuerdo con la opción primera, la autonomía del órgano no se garantiza a través de su separación de la administración activa sino mediante la definición de los principios que deben regir su actividad, la definición del estatuto de sus miembros, preservando su estabilidad y, a su través, el funcionamiento independiente (nombramiento, cese, régimen de incompatibilidades, etc.); la sacralización de los procesos de formación de la voluntad del órgano (procedimiento rígido para activar la actuación del órgano, las ponencias —con la expresa previsión del voto particular— los dictámenes y acuerdos) y la exigencia de una cualificación profesional específica para sus componentes (todos los miembros del órgano deben contar con una acreditada experiencia en las materias objeto de la función consultiva).

La configuración subjetiva del órgano merece una especial consideración atendiendo a las observaciones que han formulado algunos de los órganos participantes en la tramitación del anteproyecto, bien al formular sus alegaciones, bien a través de la emisión del correspondiente informe preceptivo.

Tales observaciones, recaen sobre uno de los elementos (la conformación subjetiva del órgano) cuya conexión con la garantía de actuación objetiva recomienda su



detenido examen por ser tal extremo, además de novedoso en el panorama de órganos consultivos, esencial para validar el modelo del anteproyecto.

En efecto, según lo razonado, el sentido y razón de ser de la cualificada función consultiva que se atribuye al órgano está en su carácter de instrumento al servicio de la garantía del interés general y la legalidad objetiva. Aquella encuentra sentido únicamente en la medida en que permita un mejor cumplimiento del “sometimiento pleno a la Ley y el Derecho” que condiciona la entera actividad administrativa (artículo 103.1 CE) pues, sólo así, cabrá predicar su carácter de instrumento garantizador de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

Por tanto, para que la función de alto asesoramiento a la administración activa cumpla su finalidad, la opción organizativa debe permitir que la objetividad en la actuación del órgano quede garantizada y, por ello, debe aquélla preservar la imparcialidad de quienes conforman el órgano, al ser ésta correlato necesario del actuar objetivo.

Ese análisis requiere el del entero régimen jurídico de la estructura del órgano porque hay —como venimos reiterando y evidencia la práctica—, diversas soluciones organizativas para articular dicha garantía, pero su examen excede el ámbito de este dictamen, al que sólo corresponde valorar la conformidad a derecho con la que incorpora el anteproyecto.

En cuanto a su fundamento, la conformación subjetiva del órgano aparece como lógica consecuencia del modelo adoptado (centrado preferentemente en la función consultiva a desarrollar y no en que se trate de administraciones separadas) que explica la Memoria proporcionando la justificación (y con ello el fundamento objetivo) de tal elección. En este punto, se advierte la irradiación de esa elección primera de perseverar en la fórmula existente.

En cuanto a las características subjetivas del órgano, en el modelo del anteproyecto —a diferencia del mayoritario seguido por otras comunidades autónomas— es la administración activa la que nutre, en buena medida, aquél. En este sentido, su conformación subjetiva es singular y plantea cuestiones que no suscita el modelo de separación radical (administración consultiva/administración activa) que es el más extendido.



De los diez miembros que van a integrar el órgano, dos provienen de la administración activa (origen común en otros modelos) pero, en este caso, parte de su contenido funcional como Altos Cargos de la administración activa lo constituye su función en el órgano consultivo que, a su vez, es cualificada, por reservarse a dichos miembros la presidencia y vicepresidencia de aquél.

Hay, por tanto, para esos miembros un régimen distinto; si bien, como apunta el informe de la Dirección de Función Pública, esa especial conformación del órgano puede provocar que, en ocasiones, afloren problemas que en los otros modelos no se plantean, pero “se trata de una duda metódica y probablemente insalvable, consustancial a la concepción de un órgano encargado de la función consultiva como integrado en la propia organización administrativa”.

El resto de miembros (los vocales) provienen de las administraciones públicas de la CAPV —con la sola excepción de la UPV/EHU— alejándose también así de los modelos que descasan mayoritariamente en la figura del consejero externo a la administración.

Pero, al margen de consideraciones de otra índole —legítimas, pero cuya valoración no corresponde a esta Comisión—, tal y como hemos razonado más arriba, el parámetro que ha de utilizarse para examinar la conformidad a derecho de la iniciativa (en lo que se refiere a la forma de estructurar la función consultiva) es su pacífico encaje en el mínimo común denominador normativo que ha establecido la D.A.17ª LRJAP —transcrita en el párrafo 31 de este Dictamen—.

Y, a lo que ahora interesa, dicho precepto (que admite múltiples alternativas) permite que la función consultiva pueda ser desarrollada por los servicios jurídicos de la administración activa, siempre que (1º) en el desarrollo de esa función actúen de forma colegiada y (2º) no medie instrucción, directriz o indicación alguna de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta (mecanismos a cuyo través se neutraliza la dependencia jerárquica, orgánica y funcional de dichos servicios jurídicos que pudiera condicionar la autonomía e independencia en el ejercicio de la función consultiva).

En el anteproyecto, se crea un órgano colegiado, sin vinculación jerárquica, con diez miembros, a los que se exige un perfil profesional adecuado al contenido funcional del órgano y a los que se dota de un estatuto personal que preserve el ejercicio de la función de la directriz jerárquica, orgánica o funcional.



En este marco, la presencia en el órgano de miembros de la administración activa se realiza eligiendo a los titulares de órganos que tienen un contenido funcional, permanente, estable y conexo al de la función consultiva superior (como son el control jurídico y la defensa y representación de la administración activa), alejado con carácter general (sin perjuicio de la excepción) de la iniciativa normativa y del dictado de actos administrativos con los ciudadanos como destinatarios. Y se preserva la formación jurídica específica que, de acuerdo con el modelo elegido, requiere el desarrollo de la función consultiva superior.

Dicha presencia es minoritaria y, aunque con funciones relevantes, los dictámenes son el resultado de la actuación colegiada (con expresa reserva del voto particular para el miembro discrepante).

En cuanto componentes de la administración activa, les resulta de directa aplicación la prohibición de dirigir instrucción, directriz o indicación alguna; prohibición que tiene una proyección específica en la regulación de las causas de abstención.

En efecto, además de las comunes (artículo 28 LRJAP) que —como es sabido— vienen a preservar la indebida confusión del interés general y el privado, el anteproyecto añade un supuesto específico de abstención en las consultas relativas a asuntos en cuya preparación o elaboración hayan participado directamente los miembros del órgano —sin excepción—, estableciendo un procedimiento riguroso para su apreciación por el resto de componentes del colegio; supuesto enderezado a reservar el juicio del órgano de los condicionamientos que pudieran derivar de la jerarquía.

Por último, el examen del quórum para la válida constitución del órgano y la adopción de los acuerdos (requiriendo siempre, al menos, cuatro vocales), así como del régimen previsto para la elaboración de las ponencias (del que quedan excluidos los dos miembros de la administración activa) permite constatar que la presencia de la administración activa, analizada en el marco del entero diseño del órgano, no desmerece su actuación imparcial y objetiva en el ejercicio de la función consultiva.

La fórmula del anteproyecto supera el test de contraste con la norma básica; esto es, respeta el mínimo común denominador a que responde aquélla y con el cual ha estimado cumplida el legislador estatal la garantía de la autonomía del juicio consultivo cualificado.



Por tanto, sin perjuicio de las consideraciones que se formulan al analizar el articulado del anteproyecto, atendido el sentido y alcance de la función consultiva respecto del Gobierno y su administración, en los términos antes descritos, el modelo escogido, permite el ejercicio de la función en plena sintonía con su finalidad: ser un instrumento más al servicio de la efectividad del principio de sujeción de la actividad de todos los poderes públicos y de la administración (artículos 9 y 103 CE) al principio de legalidad.

623. La causa de abstención específica, como se explica en el dictamen parcialmente transcrito, es un contrapeso a la presencia en el órgano de dos personas de la administración activa que ocupan la presidencia y la vicepresidencia.
624. Valorada, por tanto, a la luz del entero diseño legal de la Comisión, no se encuentra justificación para la modificación propuesta.

Disposición final tercera.- Ley de bases de delegación legislativa al Gobierno para actualizar y armonizar la versión en euskera de determinadas leyes

625. De acuerdo con lo señalado en los dictámenes 100/2007, 54/2014, 108/2014 y 59/2017, puede utilizarse la delegación legislativa para el fin pretendido por la disposición.

III OBSERVACIONES DE TÉCNICA NORMATIVA

626. Podría valorarse la inclusión en la exposición de motivos (directriz segunda) de una identificación de los objetivos, junto a la descripción sucinta de los cambios más relevantes que se introducen en el procedimiento de elaboración de normas.
627. Para ayudar a la calidad técnica que siempre reclama rigor, claridad expositiva y buena sistemática se exponen las siguientes recomendaciones para su valoración por el órgano promotor.
628. Cuanto pueda hacerse por reducir la extensión de los artículos es bueno para la norma. Así lo determinan las Directrices que abogan por artículos breves. A ser posible, de tres o cuatro párrafos numerados.
629. En el examen del texto se han sugerido algunos cambios con esta perspectiva, pero sería bueno que el órgano promotor valorara si puede realizar más adaptaciones en este sentido.
630. Con mayor énfasis cabe sugerir que se revise la extensión de algunos párrafos y se atengan al criterio de unidad temática. Los hechos que correspondan a otro tema o idea es preferible ubicarlos en párrafos separados.

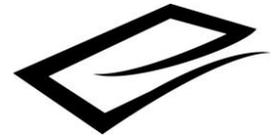


631. Es muy positivo para la calidad de las normas emplear en su redacción un lenguaje sencillo, claro y directo.
632. Al mismo objetivo ayuda evitar las motivaciones y la reiteración de mensajes que ya figuran en otros apartados o párrafos diferentes.
633. De igual modo, la buena técnica prescribe elegir un término (el que se estime más adecuado) para referirse al mismo concepto: un solo significante para un solo significado y mantener ese criterio.
634. En esta línea, la elección de la voz “disposición normativa de carácter general” elegida en el artículo 3, debería ser empleada a lo largo del texto, sin perjuicio de que, en ocasiones, sin afectar el mensaje normativo, pueda ser suficiente utilizar la palabra disposición. Igual sugerencia puede formularse respecto de las expresiones que se utilizan para referirse al texto de la norma o al órgano que lleva adelante el procedimiento.
635. En cuanto a la perspectiva de género, ha sido tomada en consideración al elaborar el texto.
636. No obstante, se sugiere valorar las siguientes cuestiones: (I) el empleo de la palabra “destinatarios” en los artículos 3.2, 6.3 y 15. 4 y 6, que podría sustituirse por “personas destinatarias”; (II) el término “sujetos” que se utiliza en los artículos 9.1 y 11.1.f), por el de “personas”; (III) el término “obligados” por “personas” en el artículo 13.3.e); (IV) en el artículo 22.4, el término “ciudadanos”; y (v) sustituir la expresión “titular del departamento competente” por “consejero o consejera competente” en el artículo 28.2.
637. Las leyes que se citan en la exposición de motivos y en el texto deben ser identificadas con su denominación completa. En el artículo 13.6 ha de incluirse el precepto (artículo 56) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, al que se refiere la remisión.

CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 17 de diciembre de 2018 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).



Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Sabino Torre Díez,
Presidente