



Memoria para su sometimiento a aprobación por Consejo de Gobierno del Proyecto de Ley del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (LPDG).

Presentación

La presentación de este proyecto de ley se explica con facilidad por la sola referencia a su título, al tratarse de un auténtico clásico de la competencia autonómica de desarrollo legislativo del art. 149.1.18 CE, sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas, referida al procedimiento de elaboración de los proyectos normativos gubernamentales.

Determina su soporte competencial principal sobre todo el artículo 10.2 EAPV, sobre organización, régimen y funcionamiento de nuestras instituciones de autogobierno.

La regulación que sobre este mismo asunto nos ofrecía en la CAE la Ley 8/2003 precisó de cierto análisis reflexivo sobre la necesidad de su revisión con la aprobación de algunas normas básicas estatales (Leyes 39 y 40 del 2015), lo que propició al inicio de esta legislatura también la idea de incorporar algún cambio procedente de otras leyes autonómicas vascas recientes (caso de la LILE), así como la genérica oportunidad de acomodar su factibilidad a los numerosos retos que traslada la buena gobernanza y la específica preocupación por la buena calidad de las normas. Con todos esos ingredientes teóricos se diseñó un nuevo texto articulado integral que sustituyera al citado.

El contenido de este proyecto de ley es el típico de la regulación de los diversos trámites que conforman la generación de una iniciativa normativa gubernamental, ya sea con el fin de acometer la elaboración de un proyecto de ley como de acometer un proyecto de reglamento, acepciones ambas que se conjugan como variedades posibles del concepto más genérico de “disposición de carácter general”, que se predica básicamente de la iniciativa que tiene vocación de innovar el ordenamiento jurídico vigente.

Se trata por tanto, de regular los trámites que conforman cada una de las fases de preparación, iniciación, instrucción, finalización y aprobación, previas al sometimiento al Consejo de Gobierno de un nuevo reglamento o del proyecto de una nueva ley, en este segundo caso para su remisión al Parlamento.

Culmina esta presentación de la iniciativa el dato de que la influencia de la legislación y de la competencia estatal se ha visto en el último tramo temporal de reflexión un tanto alterada fruto de la anulación parcial por el TC de algunas de las normas básicas estatales citadas, lo que ha reforzado la contextualización de la competencia autonómica y su alcance más amplio para el dictado de esta iniciativa.

Tramitación

La indudable importancia de la temática en el quehacer de las Administraciones públicas y la actualidad de muchas de la problemáticas a considerar (burocráticas y tecnológicas, esencialmente, en el marco del siempre presente principio de seguridad jurídica) han contribuido a complejizar y dilatar la tramitación del proyecto (ha superado el año), por lo que su resumen se haría demasiado extenso si pretendemos abordarlo con exhaustividad.

Podemos afirmar que se han cumplido las previsiones de la Ley 8/2003, de la que precisamente se proyecta su derogación, pues se han cumplimentado con corrección todas las fases establecidas para poder alcanzar el trámite final de sometimiento a aprobación.

Parece conveniente por tanto detenernos en el análisis de los dos últimos trámites que además demandan la reconsideración de algunos aspectos concretos del propio texto articulado, que efectuaremos con el consiguiente cometario de cómo se atiende a las recomendaciones emitidas por el organismo Emakunde y a las emitidas por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Informe de Emakunde

Aunque inicialmente se desechó en el trámite de autoevaluación el análisis de género por considerar la presencia de alguna de las causas tasadas de exclusión del mismo, finalmente se perfeccionó y dio paso al informe de verificación emitido por Emakunde, cuyos requerimientos son estrictamente recogidos con toda su literalidad y con cambios en los artículos 7, 8.1, 9.1, 11.1, 12.4 y 5, 13.3.f) y 15.1 del texto articulado que se somete a aprobación. Los cambios potencian sin duda la regulación que contempla la Ley 4/2005 y permiten insertar mejor en el iter procedimental que ahora nos ocupa la preocupación y la reflexión sobre la evaluación en función del género.

No podemos atender únicamente la idea de que se adicione un nuevo artículo, previo al 20 del proyecto, “que dé visibilidad al informe de verificación que debe emitir Emakunde según el art. 21 de la Ley 4/2005” (*Los proyectos de normas que se elaboren en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma han de ser informados por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, a efectos de verificar la correcta aplicación de lo dispuesto en los artículos 19 a 20 de la ley y, en su caso, para realizar propuestas de mejora en tal sentido*).

Debemos deducir que no es sólo (que también lo será legítimamente) una cuestión meramente estética (pues el informe ya goza de su reconocimiento en una ley). Suponemos que se busca participar de la condición que refleja el art. 17 del proyecto, como un informe calificable como “preceptivo y de carácter esencial”, pero en el contexto concreto de la tramitación a la que se refiere esta ley, pues la preceptividad está fuera de duda y la esencialidad deriva de la importancia de la problemática a tratar, por supuesto que también fuera de toda duda.

A la condición que dispone el art. 17 se une, además de los efectos formales previstos (emisión separada una vez completado el expediente y previa solicitud expresa), el efecto de fondo previsto en el art. 5, para el que la ausencia de un informe calificable de esencial produce directamente la nulidad de pleno derecho de la norma en los casos de reglamentos. La contrapartida formal es que la no calificación como esencial supondría la carga formal de no requerirse solicitud previa para su emisión (se habría de hacer de oficio por el propio organismo). Desde la perspectiva de fondo, el reglamento al que le faltara el informe de verificación de Emakunde no incurriría en nulidad de pleno derecho.

Para tomar una decisión tenemos que pensar en una cuestión global de ordenación de todo el iter procedimental. Si se cataloga el informe de Emakunde como esencial a los efectos que nos ocupan, su emisión en todo caso se debiera producir una vez concluso el expediente pero precediendo siempre a los de OCE y COJUA (porque éstos además tienen en sus leyes fijado como momento de emisión el inmediatamente último antes de la aprobación), por lo que se aumentaría el tiempo global de tramitación en el plazo que tuviera Emakunde para emitir su informe. Este punto de vista nos inclina a no singularizar el informe.

Desde una perspectiva más de fondo, no destacar estéticamente a un informe no supone restricción o afección alguna sobre su importancia y función. Si con el proyecto se consigue tener claro el momento de emisión de la evaluación en función del género, no hay mayor problema para que el informe de verificación se produzca en las condiciones usuales. El problema que suele acaecer tiene que ver con la presencia o no de causas de exclusión de la evaluación en función del género y con la falta de claridad sobre el momento y la opción que puede tomar Emakunde para acabar emitiendo un informe (porque lo crea oportuno).

Parece más asequible para el propio organismo y para todo el proceso que Emakunde asuma como propia o de oficio la carga de examinar los expedientes que se han abierto y de trabar ahí la necesidad de su intervención, pues de ese modo el organismo toma las riendas de su presencia con más eficacia y naturalidad y sin que esas decisiones causen retrasos o paralizaciones involuntarias de los expedientes.

El informe de verificación de Emakunde no es un informe esencial en el sentido contextual que nos ocupa, lo que no debiera querer decir nada más que no tiene un plazo posterior a la finalización de la instrucción del expediente para su realización, como son los casos de la OCE y la COJUA. También quiere decir que si no se emite no produce la nulidad de pleno derecho del reglamento, lo que concuerda con que hay supuestos que su propia regulación excluye (por ejemplo normas organizativas). Y se puede interpretar en suma que hasta que no se cuelga el proyecto con su aprobación previa hay tiempo para realizar la evaluación previa, por lo que puede acompañarse a la orden de inicio o puede aplazarse hasta que se produzca la aprobación previa del proyecto, momento

en el que ya tiene que estar ineludiblemente, salvo que concurra una causa de exclusión.

Lo más importante es que la evaluación en función del género se haga antes de redactar un texto articulado y, sobre todo, que dicha evaluación haya incluido realmente una reflexión sobre la eventual creación de medidas de discriminación positiva. Muchas veces no será posible hacer tal reflexión con la sola orden de inicio, pero seguro que se puede hacer con el texto sujeto a aprobación previa. Eso está tan claro como que una vez aprobado un texto tiene que haber un tiempo para la reflexión de Emakunde, tiempo que tiene que tener fecha de inicio y fecha de finalización. Después será otro tiempo, para comprobar los soportes económicos y jurídicos, justo antes de aprobar la iniciativa por el Gobierno. Y adviértase que la comprobación de dichos soportes (únicos calificados de esenciales a estos efectos generales) ya es una función de auditoría o control de las normas, que está dimensionada así en todo el ordenamiento, una perspectiva que no creemos que deba asignarse a la intervención de Emakunde.

Dictamen de la COJUA

Se ha emitido un extenso dictamen que requiere de un análisis prácticamente en cada precepto.

Respecto a la tramitación del propio proyecto, discrepamos con la aseveración de que “hubiera sido deseable mayor explicación sobre algunos aspectos”, pues se hace contradictoriamente junto con otra afirmación sobre que “el expediente traslada una explicación suficiente de las razones generales que justifican la regulación proyectada”. Se ha intentado motivar cuanto se ha incorporado al proyecto, pero debe tenerse en cuenta que se trata de una temática absolutamente rica en perspectivas y diatribas jurídicas, donde resulta inabarcable la dimensión subjetiva y especializada de cada operador jurídico.

No parece bueno el comentario sobre que hubiera sido deseable conocer el parecer de CRL y CES, porque se sabe que todos los agentes que participan en los mismos han sido llamados; y sobre el parecer de la Comisión de Gobiernos Locales, decir que no se encontraba constituida al tramitarse este proyecto.

No se entienden las reiteradas dudas que suscitan las referencias inevitables a las regulaciones sectoriales que contemplan organismos o actuaciones que son objeto de ordenación. Por supuesto que no hay voluntad de modificar tales normas (lo hubiéramos hecho de manera explícita), por lo que no procede interpretar como si estuviera haciéndose una modificación implícita que nadie ha sugerido. Suponemos que debe hacerse una interpretación conforme y únicamente destacarlo razonadamente cuando no sea posible.

No vemos en la proposición de ley sobre transparencia y participación ciudadana que se tramita en el Parlamento Vasco ningún factor externo que nos condicione. De nuevo cabe entender que son posibles las interpretaciones

conformes, pues de hecho no vemos ninguna conexión que dificulte la intelección de este proyecto.

Son descriptivos o expresan diversas reflexiones sobre la interpretación que merecen los comentarios a la mayor parte de artículos, por lo que a salvo de otras teorizaciones más profundas, han motivado cambios en arts. 1.2 y 5, ambos in fine, 4.4, 5, 15.4 in fine o 26.2. Más allá de lo sugerente y descriptivo, el dictamen centra sus críticas mayores en los preceptos que le merecen mayor riesgo y que son los correspondientes a los arts. 5, 15.4 in fine y 26.2, así como en las disposiciones adicional segunda y final primera.

Merece nuestra máxima atención el art. 5 respecto al que se sugiere revisar sobre todo su apartado 2, sobre la creación de una hipotética categoría de anulables para los reglamentos. El dictamen considera que tal regulación es nuclear en el marco del régimen de nulidad de las disposiciones reglamentarias y que le está vedada al legislador autonómico. No compartimos algunos de los argumentos que acompañan a tal conclusión (sobre todo aquellos que hacen de categoría inferior o subordinada a la ley autonómica), pero creemos que hay que salvar el escollo que supone tal esquema al objeto de erradicar todo riesgo. Para ello, se modifica el apartado 2 del art. 5, de modo que se ha tomado un sentido distinto al inicialmente pretendido, dando por sentado que no vamos a plantear ninguna alternativa a la dicotomía de nulidad o validez del reglamento, sino que vamos a dejar claro que únicamente se trabaja sobre la opción de nulidad, en la que, eso sí, entendemos que vamos a poder regular cuándo se incurre o no en la misma por causa inscribible en el tipo de preterición completa y absoluta del iter procedimental legalmente establecido y que es precisamente objeto del anteproyecto. Para facilitar la comprensión de la medida tomada, digamos que buscamos en el fondo acomodar con naturalidad la opción de que la ausencia de trámites no siempre deba suponer la nulidad absoluta de los reglamentos, efecto que hoy está únicamente en manos de cierta discrecionalidad jurisdiccional que valora de distinto modo la ausencia en función de la importancia que le merece el trámite. Tratamos en definitiva de dar mayor certeza y seguridad a la solución que suele imperar, evitando sorpresas desagradables.

La reconversión del art. 5 debe también servir para comprender el sentido pretendido respecto a la caracterización como esenciales de los informes. No debiera interpretarse que pierden valor o funcionalidad por no merecer ese calificativo en el contexto que nos ocupa.

También se cita como objeto de especial consideración el art. 15.4 in fine, en el que se reflejan tres supuestos de exclusión del trámite de audiencia que entendemos también que suponen un exceso desde varios puntos de vista, pues aportan una desproporcionada indeterminación como para poder amparar el sacrificio del principio de participación ciudadana, de modo que se opta por su supresión, de acuerdo con la recomendación de revisión que hace la Comisión. De tal modo, digamos que sólo se puede prescindir de la audiencia cuando estemos ante proyectos de normas organizativas o presupuestarias, o cuando así lo exijan razones justificadas de interés público.

Asimismo se cita el artículo 26.2 del proyecto como necesitado de revisión. Se acuerda su supresión. Tal precepto regulaba la atribución de eficacia retroactiva a las disposiciones. Al estar de acuerdo con la consideración de que se trata de un contenido que excede del ámbito natural del objeto de regulación que nos ocupa, se prescinde del mismo, quedando asimismo obviadas las demás problemáticas y riesgos en que se podría incurrir.

Finalmente, se suprimen la disposición adicional segunda (sobre colaboración del Gobierno en la tramitación parlamentaria de proposiciones de ley) y la disposición final primera (sobre modificación de la Ley 9/2004, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi). Tales supresiones (que provocan en el texto final la correspondiente re-numeración de disposiciones) obedecen a las sugerencias de la Comisión Jurídica Asesora e igualmente al entendimiento de que su contenido excedía del ámbito natural del objeto de regulación que nos ocupa, centrado en la tramitación de las iniciativas gubernativas y en su estricto ámbito de la Administración activa, todo lo cual deja obviadas las problemáticas que son objeto de reflexión preventiva.

Han quedado por tanto cubiertos, o asegurada su no influencia, los riesgos principales de los que advertía el dictamen. Para completar la reflexión, digamos que es conveniente ofrecer alguna explicación más sobre opciones que sugiere la Comisión, que son alternativas bien recibidas en todo caso, pero que a veces no nos parecen plausibles para con el proyecto pretendido. Brevemente, podemos citar las siguientes:

No vemos contradicción entre los arts. 6 a 8 sobre evaluación y las previsiones de la proposición de ley que se tramita en el Parlamento, pueden interpretarse de manera coherente, por lo que dado que ya no está en manos del Gobierno lo que vaya a dar de sí la tramitación parlamentaria de una ley, al menos desde la perspectiva de la coherencia del ordenamiento, será misión que corresponderá concluir a la propia Cámara.

Parece correcto mantener la orden de inicio (art. 11) y la nueva memoria de impacto normativo (art. 13), pues las dudas sólo surgen si se magnifica en exceso el alcance de la primera. Obedecen a momentos bien distintos en los que se está produciendo precisamente la creación de la iniciativa, por lo que la presentación del plan de trabajo y de las intenciones normativas (que se dirigirán a la ciudadanía para recabar su opinión) no deben confundirse ni pueden sustituirse con la explicación pormenorizada del texto que se ha aprobado con carácter previo para lanzarlo a la audiencia y al contraste especializado. Suprimir la orden de inicio supondría poner en tela de juicio la reflexión preliminar que ha de hacerse ineludiblemente. Por otra parte, la nueva memoria nos parece que responde bien al intento de integrar todas las perspectivas en un único texto, algo que conviene para cubrir los objetivos de simplificación y agilización.

Nos parece muy importante el debate sobre la concentración de trámites y su impulso telemático (art. 14), pues de ello depende el objetivo principal de conseguir una agilización. No compartimos la tesis de que contemplar en la ley una prohibición absoluta a la emisión de informes extemporáneos pueda

suponer adentrarse en la regulación de los órganos y entidades que están llamados a emitir tales informes. La dinámica de hacerse cargo de una relación indeterminada e importante de solicitudes, a la que se acompaña la amenaza de cualquier olvido o ausencia, y sobre todo, la espera a la emisión de los informes y su retraso habitual en la emisión, constituyen las causas principales de una perspectiva de ralentización excesiva de los expedientes.

Con el planteamiento que hacemos se pretende buscar un esquema nuevo de funcionamiento, en el que el promotor cumpla con la emisión del proyecto normativo y su colocación en la sede electrónica, para que a continuación quede como misión ineludible de todas las instancias llamadas a valorarlo que las mismas se muevan de oficio y emitan su opinión, sin cargar a nadie una insufrible búsqueda de informantes. Ahí, del impulso automático del trámite, acompañado de la emisión de las diversas opiniones en un plazo único y común, reside la medida más importante para conseguir una agilización del procedimiento.

Sobre el régimen de los denominados informes preceptivos y esenciales (art. 17 que califica como esenciales a los previstos en los arts. siguientes) cabe afirmar que el art. 18 no contiene modificación alguna de las leyes reguladoras del CRL y del CES, a las que se remite. La extensa teorización del contexto regulador en la LILE de la Comisión de Gobierno Locales acaba con la interpretación de que no se pueden unificar los trámites, opinión de mera gestión que no compartimos, lo mismo que consideramos inadecuada la sugerencia de adelantar su emisión, sugerencia que quizás pasa por alto la intervención de EUDEL, que es la que se produciría en el trámite de audiencia y que es distinta a la que ahora se contempla en el art. 19. Están por último recogidos los informes y dictámenes regulados en leyes singulares (arts. 20, 21 Y 23). En todos los casos, la utilidad del concepto “trámite esencial” queda garantizada, porque únicamente deberán realizarse de un modo singular los trámites participativos que hayan recibido tal calificativo y que prácticamente son de una doble naturaleza, pues suponen sustancialmente el control o auditoría interna del soporte económico y jurídico de cada iniciativa.

En Vitoria-Gasteiz, a 9 de enero de 2019.
Viceconsejería de Régimen Jurídico.