

ANDRE HORI:

EXCMA. SRA.:

Honako hau jakinarazten dizut: Eusko Jaurlaritzak, 2019ko urtarrilaren 22an egindako bilkuran, **Xedapen orokorrak egiteko prozedurarena LEGE PROIEKTUA** onartu du.

Tengo el honor de comunicar a V.E. que el Gobierno Vasco, en Sesión celebrada el día 22 de enero de 2019, ha procedido a la aprobación del **PROYECTO DE LEY del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.**

Hori ziurtatu egiten dut eta, Jaurlaritzak erabakitakoa betez, horren berri ematen dizut, Jaurlaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legean exijitutakoa betez.

Lo que certifico y, en cumplimiento de lo acordado por el Gobierno, traslado a V.E., de conformidad con lo exigido por la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.

Vitoria-Gasteiz, 2019ko otsailaren 20a.

Vitoria-Gasteiz, a 20 de febrero de 2019.

Josu Iñaki Erkoreka Gervasio

SECRETARIO DEL GOBIERNO
JAURLARITZAKO IDAZKARIA

**EXCMA. SRA. PRESIDENTA DEL PARLAMENTO VASCO/
EUSKO LEGEBILTZARREKO LEHENDAKARIA**



**XEDAPEN OROKORRAK EGITEKO
PROZEDURARENA LEGE
PROIEKTUA**

**PROYECTO DE LEY DEL
PROCEDIMIENTO DE
ELABORACIÓN DE LAS
DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

**HONEKIN BATERA
AURKEZTEN DIREN AGIRIAK**

**DOCUMENTOS QUE SE
ACOMPAÑAN**

- | | |
|--|--|
| I. BIDALKETA-IDAZKIA | OFICIO DE REMISIÓN |
| II. LEGE PROIEKTUAREN TESTUA | TEXTO DEL PROYECTO DE LEY |
| III. PROZEDURAREN AMAIERAKO
MEMORIA | MEMORIA FINAL DEL PROCEDIMIENTO |
| IV. EUSKADIKO AHOLKU BATZORDE
JURIDIKOKO IRIZPENA | DICTAMEN DE LA COMISIÓN JURÍDICA
ASESORA DE EUSKADI |

I

OFICIO DE REMISIÓN /
BIDALKETA-IDAZKIA

**PROYECTO DE LEY DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL / XEDAPEN OROKORRAK EGITEKO PROZEDURAREN LEGE-PROIEKTUA**

ANDRE HORI:

EXCMA. SRA.:

Honako hau jakinarazten dizut: Eusko Jaurlaritzak, 2019ko urtarrilaren 22an egindako bilkuran, **Xedapen orokorrak egiteko prozedurarena LEGE PROIEKTUA** onartu du.

Tengo el honor de comunicar a V.E. que el Gobierno Vasco, en Sesión celebrada el día 22 de enero de 2019, ha procedido a la aprobación del **PROYECTO DE LEY del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.**

Hori ziurtatu egiten dut eta, Jaurlaritzak erabakitakoa betez, horren berri ematen dizut, Jaurlaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legean exijitutakoa betez.

Lo que certifico y, en cumplimiento de lo acordado por el Gobierno, traslado a V.E., de conformidad con lo exigido por la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.

Vitoria-Gasteiz, 2019ko otsailaren 20a.

Vitoria-Gasteiz, a 20 de febrero de 2019.

Josu Iñaki Erkoreka Gervasio

SECRETARIO DEL GOBIERNO
JAURLARITZAKO IDAZKARIA

**EXCMA. SRA. PRESIDENTA DEL PARLAMENTO VASCO/
EUSKO LEGEBILTZARREKO LEHENDAKARIA**

II

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY / LEGE PROIEKTUAREN TESTUA

**PROYECTO DE LEY DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL / XEDAPEN OROKORRAK EGITEKO PROZEDURAREN LEGE-PROIEKTUA**



PROYECTO DE LEY DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

Exposición de motivos

Los motivos que dan origen a la elaboración de esta Ley siguen centrándose en atender a la misma necesidad que dio origen a la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, que es objeto de modificación y reintegración en una nueva ley. Sigue siendo necesario por tanto, como objetivo general, ordenar el procedimiento que da vida a todos los proyectos normativos del Gobierno Vasco, respondiendo así a las exigencias que derivan del respeto a los derechos de la ciudadanía y a los principios jurídicos que garantizan el sometimiento de todos los actos de los poderes públicos a la Ley y al Derecho.

Los objetivos más genéricos perseguidos se orientan obviamente a actualizar y mejorar la Ley, teniendo en cuenta que ya fue pionera en sus pretensiones de promover una mayor calidad de nuestros productos normativos, en sintonía con la corriente europea que busca esos mismos objetivos, entre otras herramientas, a través de la aplicación de principios de buena regulación y de la introducción de medidas en el sentido de promover los instrumentos de análisis previos de los efectos de las normas, la consulta previa y la participación ciudadana en la elaboración de las propuestas, o a través de la introducción de la evaluación como método generalizado de reflexión antes y después, a fin de llegar a obtener los indicadores más precisos sobre cómo afrontar con éxito la revisión periódica de la normativa vigente.

Se refuerza de esa manera el objetivo ya declarado de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, de procurar “que las futuras normas se asienten en un fundamento objetivo, se formulen con una técnica jurídica adecuada y obtengan una respuesta favorable de la sociedad” del mismo modo que “el pensamiento liberal invirtió los términos del absolutismo regio y fundamentó la Ley en la razón y no en la desnuda voluntad incontrolada del monarca (*nec voluntas sed ratio facit legem*)”.

Hay por otra parte una variada gama de objetivos más concretos. Citaremos tanto la procedencia de revisar la determinación de los hitos que se suceden en el procedimiento de elaboración de las llamadas disposiciones de carácter general, fruto de los requerimientos que impone el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley que se pretende sustituir, como la exigencia de adaptar dicha regulación a los cambios que han introducido desde entonces también diversas leyes y a la propia exigencia que nos impone el reto de modernizar los procedimientos.

Con esta Ley se avanza asimismo en preservar el principio de seguridad jurídica, deteniéndonos al efecto en el análisis y en la respuesta inmediata que nos exigen los cambios legislativos que inciden con carácter básico desde las Leyes 39 y 40 de 2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y del Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente, para adaptarlos e integrarlos en la organización y funcionamiento de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con un objetivo preciso de lograr la armonía con el resto de trámites que regula la Ley vasca.

En cuanto a las aportaciones que derivan de la propia legislación vasca, es preciso reconocer e integrar adecuadamente en el procedimiento que nos ocupa el nuevo y depurado sistema de garantía de la autonomía municipal que instaura la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. A tal fin, se procura la inserción en tiempo y forma idóneos, del mecanismo de alerta temprana que supone la atribución a la Comisión de Gobiernos Locales que crea dicha Ley de la emisión de un informe preceptivo en los procedimientos de elaboración de las disposiciones de carácter general que afecten a las competencias municipales y que se adopten en la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Los fundamentos jurídicos habilitantes en que se apoya la presente Ley son los mismos que respaldaron la Ley ahora sustituida, con un doble soporte competencial principal, previsto en el Estatuto de Autonomía de Gernika, tanto en el artículo 10.2, sobre nuestra competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de nuestras Instituciones de Autogobierno, como en el artículo 10.6, referido a nuestra capacidad para establecer las normas de procedimiento administrativo que deriven de las especialidades de nuestro Derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco.

La incidencia previsible en la normativa en vigor tiene que ver con la caracterización de referente que tiene el procedimiento del que nos ocupamos -para elaborar las normas- respecto a diversas Leyes sectoriales que regulan la actividad de control y supervisión de la producción normativa, pasando por las Leyes que, como la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, tienen en esta Ley un instrumento valioso para profundizar en su acción, o el resto de regulaciones domésticas de la Administración, respecto a las que se busca una mayor factibilidad material, para mejor adaptar a los contextos que imponen los nuevos fenómenos de digitalización, transparencia, participación ciudadana o evaluación, los procedimientos que ya tenemos en marcha y que es preciso consolidar y mejorar para ganar en eficacia.

Visto todo lo anterior y dado el caudal de cambios que se introducen sobre el texto de la hasta ahora vigente Ley 8/2003, se ha optado por la opción de someter a aprobación un nuevo texto articulado completo que incorpore e integre en esta única Ley todas las normas concernientes a la materia del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

CAPÍTULO I.- DISPOSICIONES GENERALES.

Artículo 1.- Objeto de la ley y alcance de la reserva legal.

1. La presente Ley tiene por objeto el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.
2. Sólo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites preceptivos adicionales, o distintos a los contemplados en esta Ley.
3. Las leyes de carácter sectorial o que no tengan como objeto expreso la modificación del procedimiento de elaboración, deberán proceder a la modificación expresa y directa de esta Ley cuando pretendan introducir cualquier trámite que preceptivamente deba ser considerado con

carácter general en todos los procedimientos de elaboración de disposiciones, o para advertir la existencia de un procedimiento especial por razón de la materia, cuando pretendan introducir algún nuevo trámite que sólo deba ser exigible en dichos procedimientos.

4. No tendrán la consideración de procedimientos especiales aquellos que, siguiendo en todo lo demás los trámites dispuestos en esta Ley, únicamente incluyan como peculiaridad del mismo la exigencia de algún informe preceptivo por razón de la materia.

5. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas al contenido, los requisitos formales o el modo de elaboración de los informes a recabar. También podrá introducirse reglamentariamente la posibilidad de llevar a cabo trámites complementarios o de carácter no preceptivo.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación y procedimientos especiales por razón de la materia.

1. Esta ley se aplica a las disposiciones de carácter general que elaboran el Gobierno Vasco y la Administración general de la Comunidad Autónoma. Aquellas que tengan establecido en normas con rango de ley un procedimiento de elaboración específico se elaborarán conforme a éste, sin perjuicio de la aplicación supletoria de lo establecido en esta Ley.

2. El procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general que tengan por objeto regular las siguientes materias, se regirá por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley:

- a) Las de materia tributaria y aduanera, así como las relativas a los procedimientos de aplicación de los tributos o su revisión en vía administrativa.
- b) Las de desarrollo legislativo o ejecución de la legislación básica del Estado en materia de Seguridad Social o de gestión del régimen económico de la Seguridad Social.
- c) Las que regulen actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria o aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial o en materia de extranjería.
- d) Las de materia mediambiental.
- e) Las de materia presupuestaria.

Artículo 3.- Concepto de disposición normativa de carácter general.

1.- A los efectos de esta ley, se entiende por disposiciones normativas de carácter general las que, cualquiera que sea la materia sobre la que versen, adopten la forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden, y contengan normas jurídicas que innoven el ordenamiento jurídico sirviendo de fundamento para una pluralidad de actos durante un lapso de tiempo determinado o indeterminado.

2.- 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.

3.- Tampoco tienen consideración de disposiciones normativas de carácter general a las que deba de 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 prescriptivas 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 dentro de la discrecionalidad que le es propia.

4.- Quedan excluidas del procedimiento dispuesto en esta Ley las instrucciones u órdenes de servicio que se dicten a fin de aclarar la interpretación o facilitar la aplicación de disposiciones de carácter general, si bien serán objeto del informe jurídico emitido por la asesoría del departamento correspondiente que las proponga o adopte.

5.- Los reglamentos que aprueben los órganos colegiados para regular su funcionamiento interno serán objeto asimismo del informe jurídico del departamento de adscripción.

6.- 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.

7.- Las disposiciones de carácter general que se limiten a aprobar instrumentos técnicos no dejarán de tener carácter de norma en la medida en que dichos instrumentos técnicos 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.

Artículo 4.- Urgencia.

1. Cuando por razones de urgencia debidamente acreditadas no sea posible cumplimentar alguno de los trámites procedimentales previstos en las normas reguladoras de las materias objeto de la disposición general, se podrá prescindir, motivadamente, de los mismos, salvo que vengan exigidos como preceptivos por normas con rango o fuerza de ley. Así mismo, esta misma declaración de urgencia habilitará a 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 término inferior al mínimo previsto por la legislación básica de procedimiento administrativo común.

2. La motivación de dicha urgencia, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, justificará en todo caso la posible limitación de derechos subjetivos o intereses legítimos, la eventual separación del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos

consultivos, la no repetición de trámites ya efectuados y que no hayan perdido vigencia o el desistimiento en relación a trámites ya iniciados de oficio.

3. Podrá considerarse motivada la tramitación urgente del procedimiento de elaboración cuando ello fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas o para la adaptación a la legislación básica estatal o a decisiones judiciales que anulen o declaren inconstitucional una determinada norma, 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.

4. Corresponderá realizar en su caso la declaración de urgencia al órgano competente para adoptar la Orden de inicio prevista en esta Ley.

Artículo 5.- Nulidad en el procedimiento de elaboración de reglamentos.

1. Serán nulas de pleno derecho por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido aquellas disposiciones de rango inferior a la Ley en cuyo procedimiento de elaboración concurre la ausencia completa de los trámites que vengan expresamente exigidos y definidos con el carácter de esenciales en la presente Ley, y en particular, cuando:

a) se haya seguido el procedimiento de urgencia prescindiendo de cualquiera de los trámites previstos, sin que exista motivación alguna de la urgencia,

b) se carezca de los informes preceptivos de carácter esencial en el momento de su aprobación,

c) no se cumplan las previsiones de esta Ley en cuanto a las consultas, cuando la disposición afecte expresa y directamente a competencias de otra Administración pública,

d) se incumplan las previsiones de esta Ley relativas a la exigencia de audiencia, exposición pública y negociación colectiva,

e) se incumplan las previsiones legales aplicables a procedimientos especiales por razón de la materia y que expresamente prevean dicho tipo de nulidad,

f) se incumplan los trámites exigidos por disposiciones administrativas de rango superior a la orden o disposición de carácter general de que se trate.

2. No incurrirán en causa de nulidad por prescindir total y absolutamente del procedimiento las disposiciones reglamentarias de rango inferior a la Ley en cuyo procedimiento de elaboración se incurra en cualesquiera otras infracciones de lo previsto en esta Ley, cuando éstas no hubieran sido debidamente subsanadas o convalidadas sus consecuencias antes de la promulgación de la disposición.

3. Particularmente, de declararse afectada la validez y eficacia de una disposición por infracción de lo previsto en esta Ley sobre la tramitación bilingüe, se limitará la afección a aquella parte del texto escrita en el idioma que no hubiera sido objeto de tal tramitación bilingüe, obligando a la Administración a tramitar de forma urgente y correcta un texto alternativo que sustituya a la parte anulada y que, en todo caso, habrá de respetar perfectamente el principio de equivalencia lingüística de ambos textos oficiales con respecto a la versión lingüística que siga en vigor.

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

CAPÍTULO II.- PROCEDIMIENTO.

Sección primera.- Preparación.

Artículo 6.- Planificación normativa.

- 1.- El Gobierno aprobará anualmente un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el Consejo de Gobierno en el año en curso.
- 2.- El Plan Anual Normativo del Gobierno Vasco se publicará en el plazo de los tres primeros meses de cada año en la Sede Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a efectos de garantizar la información y participación necesarias.
- 3.- El Plan Anual Normativo identificará, con arreglo a los criterios que se establezcan, las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios, y a las cargas administrativas impuestas a estos últimos.
- 4.- Aquellas disposiciones de carácter general cuyos procedimientos de elaboración deban iniciarse sin haberse cumplimentado previamente su inclusión en el correspondiente Plan Anual Normativo, deberán justificar tal circunstancia en sus correspondientes memorias, sin que ello suponga efecto invalidante alguno.
- 5.- Los departamentos de la Administración General elaborarán y comunicarán al Gobierno antes de la aprobación de un nuevo Plan Anual Normativo una memoria de la ejecución de su respectiva planificación normativa.

Artículo 7.- Labores de reflexión y preparación.

Con anterioridad a la decisión de iniciar el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, los departamentos de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrán llevar a cabo labores preliminares de reflexión y preparación, entre las que se incluirán, en particular, las evaluaciones de resultados e impactos acumulados del conjunto de las políticas y normas existentes, y las evaluaciones previas de impacto de las alternativas normativas que pueden barajarse, incluidos análisis preliminares desde el punto de vista del género que podrán servir para la elaboración de la evaluación de impacto de género, 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 de disposición.

Artículo 8.- Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación.

- 1.- La Administración General de la Comunidad Autónoma revisará periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para el seguimiento de su aplicación de acuerdo con el principio de igualdad de mujeres y hombres, así como para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.
- 2.- El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la evaluación pública en la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- 3.- Los departamentos de la Administración General promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.

Artículo 9.- Consulta previa a la ciudadanía.

- 1.- Se recabará en consulta pública con un carácter previo a la redacción de las propuestas de textos jurídicos normativos, la opinión en la sociedad de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por una futura norma. Se adoptarán las medidas necesarias en el trámite de consulta previa a la ciudadanía para asegurar la representación equilibrada de mujeres y hombres y la participación de asociaciones que promuevan la igualdad en el ámbito o sector objeto de regulación.
- 2.- La consulta previa se considera integrada en la fase de Preparación que regula el presente Capítulo, teniendo en cuenta que se trata de un trámite de interacción con la ciudadanía que se realizará durante un plazo de 15 días y con un carácter previo a la aprobación de un determinado texto jurídico normativo.
- 3.- La cumplimentación del trámite de consulta previa podrá realizarla el órgano o centro directivo promotor de la tramitación de la disposición de carácter general mediante anuncio en el Tablón de Anuncios de la Sede Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, invitando expresamente a la ciudadanía para que pueda pronunciarse acerca de la información, que se extenderá sobre la necesidad y oportunidad de aprobar la norma, sus objetivos, los problemas que se pretenden solucionar y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.
- 4.- 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.

Sección segunda.- Iniciación.

Artículo 10.- Órgano competente

1.- El procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general se iniciará por orden del Consejero o Consejera titular del departamento competente por razón de la materia sobre la que versen. Cuando así se establezca mediante ley, o cuando se trate de materias en las que disponen de atribución competencial directa dos o más Consejeros o Consejeras, la orden será conjunta.

2.- Si en el transcurso del procedimiento de elaboración se aprecia la necesidad de participación de otros departamentos, en virtud de la incidencia que pudieran tener en materias de su competencia, éstos solicitarán su incorporación al procedimiento, conservándose, en la medida de lo posible, las actuaciones realizadas hasta ese momento.

Artículo 11.- Orden de inicio.

1.- La orden de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, prestando especial atención a la oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, incluyendo una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación y, junto con aquellos otros contenidos a los que se refieran otros artículos de esta Ley, contendrá los siguientes:

a) Una estimación sobre su viabilidad jurídica y material, con referencia al Derecho vigente en Euskadi y el de la Unión Europea, incluido un análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias para con el Estado y para con los órganos forales de los Territorios Históricos y las Entidades Locales.

b) Una previsión de sus repercusiones en el ordenamiento jurídico, con indicación de las normas vigentes sobre el mismo objeto que eventualmente vayan a resultar modificadas de forma explícita o implícita como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

c) Un dossier adjunto que contenga las evaluaciones de impacto, de resultado o de otro tipo de las que hayan sido objeto la norma proyectada o las disposiciones afectadas por ella conforme al punto anterior. Se incluirá una primera estimación sobre la relevancia desde el punto de vista del género de la norma proyectada y, en los casos en que dicha relevancia no se considere nula o mínima, la determinación del proceso que se seguirá a los efectos de garantizar que desde un inicio se aborda la inclusión de la perspectiva de género, para lo cual se contará con el asesoramiento de la Unidades Administrativas para la Igualdad.

d) Una aproximación sobre la posible incidencia en los presupuestos de las Administraciones públicas afectadas, en la materia concernida y, en su caso, en el sector de actividad de que se trate.

e) Una relación de los trámites e informes que se estiman procedentes en razón de la materia y el contenido de la regulación propuesta, indicando los motivos por los que cada trámite no preceptivo resulta eficaz, proporcionado y necesario atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos; también se especificará, en su caso, si la disposición ha de ser objeto de algún trámite ante la Unión Europea.

f) La identificación preliminar de los sujetos y las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la disposición o, en su caso, la justificación de la omisión de los trámites de audiencia y exposición pública.

g) La determinación de la técnica que se seguirá para la traducción o redacción bilingüe del texto articulado.

h) La designación del órgano administrativo al que se encomienda la instrucción.

i) Cuando se trate de una propuesta normativa que no figure en el Plan Anual Normativo Anual será necesario justificar la oportunidad de su tramitación.

2.- La orden de inicio será objeto de publicación en el Tablón de Anuncios de la Sede Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Dicha publicación supondrá la comunicación automática al conjunto de departamentos, a fin de que, en su caso, puedan formular observaciones respecto al acierto y oportunidad de la iniciativa.

3.- A fin de facilitar un mejor cumplimiento de los requisitos y trámites precisos, el Gobierno Vasco podrá aprobar cuestionarios o formularios de elaboración de las disposiciones de carácter general.

Sección tercera.- Instrucción.

Artículo 12.- Reglas y criterios de elaboración de la redacción.

1.- La redacción de las disposiciones de carácter general se realizará atendiendo al contenido de la orden de inicio, teniendo en cuenta las opciones de regulación que mejor se acomoden a los objetivos perseguidos, de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, y al resultado de las consultas previas, además de la ciudadana, que se estimen convenientes para garantizar el acierto y legalidad de la regulación prevista.

2.- Los textos jurídicos normativos deberán insertar una exposición adecuada de los motivos y fundamentos que justifican la determinación del correspondiente proyecto de ley o de reglamento.

3.- En el curso de la elaboración de la redacción se efectuarán los estudios e informes que sean precisos y, en particular, los relativos a la factibilidad de las normas y a su coste en relación con el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

4.- Sin perjuicio de las actuaciones que con antelación se deban realizar para conocer el impacto de la norma desde el punto de vista del género y para la integración de la perspectiva de género en ella, se fija este momento de elaboración de la redacción como el más idóneo, de acuerdo

con lo dispuesto en la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco, para determinar si es necesario o no la elaboración del Informe de Evaluación de Impacto en Función del Género y, de entenderse preceptivo, se proceda a terminar de redactar el mismo, donde se hará constar el 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 mujeres y hombres y promover su igualdad y, en su caso, las oportunas medidas correctoras. Todo ello, según las Directrices establecidas a tal fin por el Gobierno Vasco.

5.- El texto elaborado debe ser redactado de forma bilingüe, en los dos idiomas oficiales, o bien traducido de castellano a euskera o viceversa, por medio de cualquiera de las técnicas previstas en la normativa correspondiente, antes de someterse a su aprobación previa y ulterior tramitación en la fase de instrucción. Asimismo el texto debe ser redactado haciendo un uso no sexista e inclusivo del lenguaje.

6.- Al objeto de promover su mayor divulgación y seguimiento, en Anexo a la presente Ley se publicarán las directrices de técnica normativa para la elaboración de disposiciones de carácter general aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 (Orden de 6 de abril, BOPV nº 71, de 19 de abril), sin perjuicio de su actualización a través de los cuestionarios o formularios que apruebe cuando lo considere oportuno el Gobierno Vasco.

Artículo 13.- Aprobación previa y expediente de tramitación.

1. Una vez redactados los proyectos de disposición de carácter general, antes de evacuar los trámites de negociación, audiencia y consulta que procedan, el texto articulado correspondiente deberá contar con la aprobación previa acordada por el órgano que haya dictado la orden de inicio.

2. La orden de aprobación previa adjuntará el texto bilingüe así aprobado y el resto de documentos referidos en este artículo que conformarán el expediente con el que se seguirán los trámites subsiguientes, ordenando la evacuación inmediata de los mismos.

3. El centro directivo competente para la instrucción del expediente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del análisis de impacto normativo, que deberá contener o reiterar respecto a la orden de inicio cualquier extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente y en todo caso los siguientes apartados:

a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

b) 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.

c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias.

e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

f) Impacto en función del género. Se ha de hacer constar en la memoria una explicación detallada de los trámites llevados a cabo y sus resultados con relación al cumplimiento de los preceptos de la Ley 4/2005 relativos a la Evaluación Previa de Impacto en Función del Género y a la incorporación de medidas para promover la igualdad.

g) Informe que analice la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, en el que se emitirá un pronunciamiento respecto a la adecuación a la normativa vigente en materia lingüística, sin perjuicio de las funciones que puedan corresponder a otros órganos informantes y se propondrán medidas dirigidas a la normalización del uso del euskera en el ámbito objetivo de la disposición que se tramite.

h) Evaluación de impacto sobre la infancia y la adolescencia, en los términos que exija la legislación sectorial.

i) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública.

4. 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 el sostener, de cara 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.

5. Cuando el departamento así lo considere, en función de la intensidad del impacto económico, se podrá elaborar también una memoria económica específica, que será igualmente aludida en la Memoria y 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 en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

6. En esta fase inicial de elaboración de los proyectos de ley o de decreto que deban ser remitidos a la Comisión Jurídica Asesora, se enviará al Parlamento Vasco el texto de la disposición y su memoria, una vez tenga aquel la aprobación previa del órgano que haya dictado la orden de inicio, de acuerdo con la comunicación que exige la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno.

Artículo 14.- Concentración de trámites e impulso de su realización telemática.

1. De acuerdo con el principio de simplificación administrativa, se producirá la evacuación conjunta y en un solo acto de todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.
2. En particular, se entenderán solicitados simultáneamente, en el mismo plazo y a través de medios telemáticos, todos los informes preceptivos y no preceptivos introducidos por vía reglamentaria o que no tengan un carácter esencial, las consultas a órganos especializados o a los propios departamentos de la Administración general y los informes y consultas exigidos en los procedimientos especiales por razón de la materia y cuya norma procedimental específica no requiera expresamente su cumplimiento sucesivo o en un momento diferente.
3. Los trámites se cumplimentarán de oficio por quienes los tengan atribuidos, sin necesidad de su solicitud previa, y a la vista únicamente del expediente con sus informes, estudios y memoria. Se realizarán todos de un modo simultáneo y durante el mismo plazo común de 1 mes, 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. El plazo común será de 2 meses para la tramitación de aquellos anteproyectos de ley que a juicio del departamento promotor revistan cierta complejidad, lo que habrá de indicarse así expresamente en la orden de inicio.
4. Una vez transcurrido el plazo común citado, queda prohibida la cumplimentación de trámites que no sean esenciales. Excepcionalmente, cuando el órgano informante lo hubiera solicitado expresamente y de forma motivada dentro del plazo común, el órgano encargado de la instrucción podrá conceder a dicho órgano una prórroga de hasta la mitad de la duración plazo común inicialmente conferido para la emisión de dicho concreto informe; no obstante lo cual la prórroga conferida no supondrá la paralización del procedimiento, que se seguirá en ausencia de informe y por su orden, con la evacuación de los trámites subsiguientes.
5. Cuando quien emita el correspondiente informe hubiera previamente informado, en el seno del correspondiente procedimiento de elaboración, alguna de las normas relacionadas en la memoria de impacto normativo en el listado pormenorizado de las que previsiblemente quedarán derogadas, el nuevo informe procurará identificar e indicar la forma de acceso a dicho informe previo, a fin de posibilitar el contraste correspondiente.

Artículo 15.- Audiencia e información pública y negociación colectiva.

- 1.- Los trámites de consulta previa, audiencia e información pública que contempla esta Ley se deben realizar siempre que se afecte de manera directa a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos y ciudadanas, y no concurra alguna de las causas de excepción previstas en este artículo. En todo caso, la participación pública regulada en este artículo deberá realizarse adoptando las medidas necesarias para garantizar una representación equilibrada de mujeres y hombres y la participación de las asociaciones que promueven la igualdad en el sector o ámbito de regulación.

- 2.- La audiencia se realizará directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a los ciudadanos y ciudadanas afectadas y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La opción por una u otra modalidad de cumplimiento del trámite será motivada. No será precisa la audiencia a las personas interesadas cuando las organizaciones y asociaciones mencionadas participen orgánicamente o por medio de informes o consultas específicas en el proceso de elaboración.
- 3.- 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.
- 4.- De acuerdo con la Ley, únicamente se puede prescindir de este tipo de trámites en el caso de normas presupuestarias u organizativas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
- 5.- En particular quedan exceptuadas de este trámite las disposiciones que regulan los órganos, cargos y autoridades del Gobierno, así como las disposiciones orgánicas de la Administración de la Comunidad Autónoma o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella, salvo que se refieran precisamente a la participación de la ciudadanía en las funciones de la Administración.
- 6.- 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.
- 7.- Paralelamente a la audiencia pública, se negociarán o consultarán con las y los representantes de personal, según los ámbitos materiales que establece la legislación correspondiente, 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. Se incorporarán al expediente las actas de las sesiones en que se haya dado cumplimiento a esta exigencia.

Artículo 16.- Participación y consulta a otras Administraciones

- 1.- Dentro del mismo plazo común de un mes a contar desde la publicación de la aprobación previa del texto de la disposición, se dará participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general a las Administraciones de la Comunidad Autónoma que puedan resultar afectadas directamente por la regulación prevista.
- 2.- La participación se graduará y se realizará en función de la incidencia en las competencias o en la actuación de las demás Administraciones. Conllevará, en todo caso, la remisión del texto del proyecto, y podrá consistir en la apertura de un plazo para la formulación de alegaciones o en la emisión de informes.
- 3.- La simple participación en órganos consultivos o de asesoramiento técnico en una determinada materia no sustituye al trámite de consulta, salvo que tal participación tenga como fundamento precisamente la salvaguarda de las competencias e intereses respectivos o se verifique materialmente con ocasión de la intervención de dichos órganos.

Artículo 17.- Informes y dictámenes preceptivos de carácter esencial.

1.- Una vez completado el expediente de acuerdo con los trámites previstos en los artículos anteriores, deberán requerirse y cumplimentarse a través de medios electrónicos los trámites específicos de informes y dictámenes preceptivos de carácter esencial, recogidos en los artículos 18, 19, 20, 21 y 23, en los supuestos y en la forma y plazo que determina la presente Ley y las disposiciones que los regulan.

2.- Para su consecución, podrá redactarse un nuevo texto articulado de la disposición, que incorpore los cambios que se estimen pertinentes a la luz de los trámites de la instrucción ya cumplimentados y que deberá distinguirse del texto que integró la orden de aprobación previa, sin que puedan suprimirse del expediente todos los textos jurídicos articulados que se hayan emitido, debiendo constar en el mismo junto con el resto de la documentación.

3. Los informes y dictámenes preceptivos de carácter esencial tendrán un plazo máximo e improrrogable para su emisión desde la fecha de requerimiento, pudiendo ser emitidos e incorporados al expediente fuera de plazo siempre que estén disponibles antes de la elevación del expediente al órgano competente para su aprobación, si bien esta circunstancia podrá justificar que los mismos puedan no ser tenidos en cuenta al adoptar la correspondiente resolución de impulso del procedimiento o de aprobación final del proyecto de disposición.

Artículo 18.- Informes preceptivos del Consejo de Relaciones Laborales y del Consejo Económico y Social Vasco.

Tienen carácter esencial cuando procedan conforme a las disposiciones específicas que los regulan, y 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, los informes preceptivos del Consejo de Relaciones Laborales y del Consejo Económico y Social Vasco.

Artículo 19.- Informe preceptivo de la Comisión de Gobiernos Locales.

1.- Tiene carácter esencial cuando procede en procedimientos de elaboración de disposiciones normativas de carácter general que afecten a las competencias propias de los municipios, el informe preceptivo de la Comisión de Gobiernos Locales, como órgano de alerta temprana, para la evaluación del impacto sobre la autonomía de los entes locales vascos, de acuerdo con lo previsto en los artículos 90, 91 y concordantes de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

2.- Dicho informe no constituye un trámite de audiencia o de consulta a otras Administraciones, sino 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.

3.- A dichos efectos, se considerará 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.

4.- 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.

Artículo 20.- Informe preceptivo de Legalidad.

Cuando no proceda la emisión de dictamen por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, el informe preceptivo de legalidad que corresponde emitir al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, se requerirá y materializará a través de medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y una vez finalizados los trámites anteriores.

Artículo 21.- Informe preceptivo de la Oficina de Control Económico.

El control económico-normativo se requerirá y materializará a través de medios electrónicos, mediante la emisión del correspondiente informe de control preceptivo, que se ejercerá en el momento y en el modo previsto en el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre.

Sección cuarta.- Finalización y aprobación.

Artículo 22.- Expediente y memoria.

1.- El expediente final se conformará con la orden de inicio, la orden de aprobación previa con el primer texto integrado del proyecto, la memoria de impacto normativo, los estudios y consultas evacuados, y los informes y dictámenes preceptivos, a los que se acompañarán identificados con claridad cuantos textos articulados de la disposición se hayan redactado durante la tramitación, especificando el momento al que responde cada uno de ellos.

2.- Se unirá, asimismo, una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado y las modificaciones realizadas en el texto del proyecto para adecuarlo a las observaciones y sugerencias de los diferentes informes evacuados, y de manera especial las contenidas en los de carácter preceptivo. Se justificarán con suficiente detalle las razones que motiven la no aceptación de las observaciones contenidas en tales informes, así como el ajuste al ordenamiento jurídico del texto que finalmente se adopte.

3.- Dicha memoria sucinta analizará igualmente la congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, del vigente en Euskadi y de la Unión Europea, y con otras que se estén elaborando en los distintos departamentos de 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 y la necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.

4.- Los diversos trámites y la participación externa que recoja el expediente podrán estar documentados únicamente en la lengua oficial en que se hayan emitido. En tal sentido, no será precisa la reproducción bilingüe de toda la tramitación interna, ni para su elevación o remisión a cualquier órgano o institución pública, radicada en el País Vasco u obligada de otra manera a aceptar sin necesidad de traducción documentos redactados en cualquiera de las lenguas oficiales, ni para la publicación activa de los documentos originales a los efectos de transparencia, sin perjuicio de los derechos que en esta materia asistan a las y los ciudadanos conforme a la legislación correspondiente en relación con el acceso a la información pública.

Artículo 23.- Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

1. Solo tramitado completamente el expediente hasta este punto se recabará el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, de conformidad con lo que regule su propia Ley. Si solicitado el dictamen a la Comisión, esta apreciara cualquier defecto en la tramitación o la ausencia de algún trámite preceptivo, será facultad de la misma, de conformidad con lo previsto en su propia Ley y normativa de desarrollo, emitir el correspondiente dictamen o devolver el expediente para su correcta cumplimentación de forma previa a la emisión de su dictamen.

2. La misma documentación que se envíe a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi se remitirá, al mismo tiempo, al Parlamento Vasco, de acuerdo con lo exigido por la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno.

Artículo 24.- Archivo del procedimiento.

Si, en cualquier fase de la instrucción y a resultas de cualquiera de los trámites practicados, se concluye la conveniencia de optar por la solución no regulatoria, por orden del Consejero o Consejera titular del Departamento competente por razón de la materia o, en su caso, por orden conjunta de los titulares de los departamentos concernidos, se archivará el expediente de manera motivada.

Artículo 25.- Aprobación final.

1.- Una vez ultimado el procedimiento establecido, la disposición de carácter general se someterá a la aprobación del órgano competente acompañada de la definitiva exposición de motivos o del preámbulo, según se trate, donde sobre la base que proporciona el expediente de elaboración de la norma, se completará la expresión sucinta de aquellos que han dado origen a su elaboración y la finalidad perseguida.

2.- En la exposición de motivos o preámbulo arriba referenciados habrán de ser singularmente motivados los preceptos de carácter sancionador, los que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos, los que establezcan efectos retroactivos y los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos, así como la adecuación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

3.- A fin de garantizar la exactitud y equivalencia de la versión del texto articulado del proyecto en euskera respecto de la versión en castellano, y viceversa, de los textos que hayan de ser finalmente aprobados y que hayan de publicarse en el Boletín Oficial del País Vasco, el documento remitido para su publicación deberá contar con la certificación de la exactitud y equivalencia de la versión en euskera respecto a la versión en castellano, y viceversa, emitida por el Servicio Oficial de Traductores del Instituto Vasco de Administración Pública.

Artículo 26.- Disposiciones de entrada en vigor.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas cargas u obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

Artículo 27.- Publicidad y publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

1.- Las disposiciones normativas de carácter general habrán de publicarse en el Boletín Oficial del País Vasco para entrar en vigor y producir efectos jurídicos. Dicha publicación tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que determina el ordenamiento jurídico, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables.

2.- Sin perjuicio de la publicación cuando proceda en el Boletín Oficial del País Vasco, la presente Ley se refiere también a la publicación en la Sede Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que responderá a la funcionalidad de portal de transparencia, participación y colaboración ciudadana, y que constituirá un punto de acceso seguro a la información y a la tramitación, invitando expresamente a la ciudadanía para que pueda pronunciarse acerca de la información.

3.- Adicionalmente, y de manera facultativa, se podrán establecer otros medios de publicidad complementarios, de conformidad con lo previsto en esta o en otras leyes, incluyendo cualesquiera web de la Administración o de la Plataforma de Gobierno Abierto que ofrece el Gobierno Vasco a la ciudadanía, en la que simultáneamente podrá realizarse la interacción con la misma.

4.- A fin de garantizar el mejor conocimiento y facilitar la correcta aplicación de las normas, el Gobierno Vasco, por medio del Boletín Oficial del País Vasco y en el plazo de tres meses desde que entre en vigor una disposición que modifique parcialmente otra en vigor, publicará textos actualizados y consolidados de las disposiciones vigentes que incorporarán las modificaciones parciales de que hayan sido objeto hasta ese momento.

5.- En dichos textos consolidados se señalarán las normas de las que traigan causa las modificaciones y derogaciones que se hayan incorporado y, en su versión online, el correspondiente enlace a la norma modificativa. Asimismo se señalarán la fecha en la que se ha elaborado cada texto consolidado ofrecido en la web y hasta la que está actualizado.

6.- Dicha publicación se realizará, necesariamente, en la medida en que los medios técnicos lo permitan, en soporte informático y a través de las redes telemáticas que procuren una mayor difusión en el ámbito espacial de aplicación de las normas.

Artículo 28.- Aprobación de los proyectos de ley.

1. Los proyectos de ley se someterán a la toma en consideración del Consejo de Gobierno, que en la misma sesión decidirá sobre su aprobación final y, en su caso, sobre la remisión al Parlamento como proyecto de ley, o bien establecerá los criterios que hayan de tenerse en cuenta en su redacción final y las actuaciones que, en su caso, hayan de seguirse en su tramitación ulterior hasta dicha aprobación.

2. En el supuesto de que el proyecto de ley en tramitación en el Parlamento Vasco hubiera caducado por disolución de este o expiración de su mandato, fuera devuelto al Gobierno o retirado por este, el titular del departamento competente por razón de la materia podrá volver a someter a la consideración del Consejo de Gobierno el proyecto de ley sin necesidad de repetir los trámites ya realizados, siempre que su texto sea sustancialmente idéntico al que fue previamente tramitado y aprobado con anterioridad y no hayan cambiado sustancialmente las circunstancias de hecho o de derecho que acompañaron a la aprobación o el tiempo transcurrido sea tal que haga aconsejable su reiteración y la confirmación de sus efectos.

DISPOSICIÓN ADICIONAL

Se integran en el procedimiento previsto en esta Ley los trámites que deben realizarse ante o por órganos de la Unión Europea en virtud de lo dispuesto en el Derecho de la Unión Europea. El momento, la forma y los efectos que de los mismos se deriven serán los establecidos en las normas que los regulan.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se tramitarán hasta su conclusión de acuerdo con la normativa anterior.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Queda derogada la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, y cuantas otras disposiciones se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

DISPOSICIONES FINALES

DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.- Modificación de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de normalización del uso del Euskera.

De acuerdo con la contrastada necesidad de analizar la incidencia de los proyectos examinados en la normalización del uso del euskera y su adecuación a la normativa vigente en materia lingüística, se da nueva redacción al apartado 1 del artículo 8 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de normalización del uso del Euskera, que queda redactado de la siguiente manera:

“1.- Toda disposición normativa o resolución oficial que emane de los poderes públicos sitos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, deberá estar redactada en forma bilingüe a efectos de publicidad oficial. La incorporación de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general que se elaboren en el Gobierno Vasco se realizará mediante la emisión de un informe preceptivo de asesoramiento, en el que se propondrán medidas dirigidas a la normalización del uso del euskera en el ámbito objetivo de la disposición que se tramite. Asimismo, se emitirá un pronunciamiento respecto a la adecuación a la normativa vigente en materia lingüística, sin perjuicio de las funciones que puedan corresponder a otros órganos informantes.

DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA.- Ley de bases y delegación legislativa al gobierno para actualizar y armonizar la versión en euskera de determinadas leyes.

1. Se delega al Gobierno para que, en un plazo no superior a un año desde la entrada en vigor de esta ley, y de conformidad con lo previsto en el artículo 52.3 de la Ley 7/1981 de 30 de junio de Gobierno, apruebe normas con rango de ley que procedan a actualizar, clarificar, regularizar y armonizar la versión en euskera de las siguientes Leyes:

- Ley 1/1980, de 23 de mayo, sobre Sede de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco
- La Ley 16/1983, de 27 de julio, sobre Régimen jurídico del Instituto Vasco de Administración Pública
- Ley 8/1983, de 14 de abril, sobre el Himno Oficial de Euskadi
- Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca
- Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos Docentes de la Enseñanza no Universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco
- Ley 4/1997, de 30 de mayo, de reconocimiento de la Universidad "Mondragon Unibertsitatea"

2. La labor de regularización y armonización se limitará, en este caso, a actualizar y homogeneizar la terminología y el lenguaje técnico empleados en la versión en euskara de dichas leyes, respetando íntegramente el contenido y la literalidad estricta de la versión en castellano, y de forma que el texto bilingüe se atenga estrictamente al sentido original de la disposición, sin alterarlo ni modificarlo, en absoluto respeto de la más estricta equivalencia lingüística de ambas versiones.

3. La labor de regularización y armonización se llevará a cabo, de conformidad con los principios y criterios comúnmente empleados en materia de euskara técnico jurídico y para garantizar la más estricta equivalencia, entre ambas versiones lingüísticas, de los textos jurídicos, mediante el asesoramiento especializado correspondiente y recabando a tal efecto la opinión del Servicio Oficial de Traductores-Itzultzaile Zerbitzu Ofiziala sobre el texto refundido.

DISPOSICIÓN FINAL TERCERA.-Entrada en vigor.

Esta Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.



XEDAPEN OROKORRAK EGITEKO PROZEDURAREN LEGE PROIEKTUA

Zioen azalpena

Xedapen Orokorrak Egiteko Prozeduraren abenduaren 22ko 8/2003 Legearen jatorrian izan zen behar berberari erantzutea dago lege honen jatorrian ere, 8/2003 Legea aldatzea eta bere edukia beste lege batean integratzea baita helburua. Ezinbestekoa izaten jarraitzen du, beraz, helburu orokor moduan, Eusko Jaurlaritzaren proiektu arauemaile guztiak sortzeko prozedura antolatzeak, hala eskatzen dutelako, batetik, herritarren eskubideekiko errespetuak eta, bestetik, botere publikoen egintza guztiek erabat legearen eta zuzenbidearen pean egon behar dutela dioten zuzenbideko printzipioek.

Legea eguneratzea eta hobetzea da zalantzarik gabe lortu nahi den helburu generikoena, kontuan hartuz lege hori aitzindaria izan zela gure arau-produktuen kalitate hobea sustatu nahi izaten, helburu horiek berberak dituen Europako korrantearekin bat eginez eta, besteak beste, bide hauek erabilita: erregulazio onaren printzipioak aplikatuta eta arauak izan ditzaketen ondorioen aurretiko analisiak egiteko tresnak bultzatzeko neurriak hartuta, proposamenak lantzerakoan aurretiko kontsultak eginda eta herritarren partaidetza bultzatuta edo hausnarketetarako metodo orokor gisa aurretik eta ondoren ebaluazioa sartuta, helburu izanik indarrean dagoen araudiaren aldizkako berrikusketari arrakastaz aurre nola egin jakiteko adierazle zehatzak lortzea.

Horrenbestez, indartu egiten da Xedapen Orokorrak Egiteko Prozeduraren abenduaren 22ko 8/2003 Legean jasotako helburua: “egingo diren arauak oinarri objektibo bat izan dezatela, teknika juridiko egokiaren arabera eman daitezela eta gizarteak onets ditzala” lortzea, “pentsaera liberalak erregearen absolutismoa irauli eta legearen funtsa erregearen kontrolik gabeko nahi hutsetik atera eta arrazoian ezarri zuen moduan (nec voluntas sed ratio facit legem)”.

Badago bestalde beste helburu zehatzagoen multzo anitz bat ere. Aipatzekoak dira, besteak beste, xedapen orokorrak direlakoak egiteko prozeduran bata bestearen atzean lerrokatzen diren itu edo mugarri ezberdinen zehaztapena berrikusteko egokitasuna, ordeztu nahi den legea onartu zenetik igarotako denborak behartzen duena, edo arau horiek ordundik hona emandako eta lege ezberdinek ezarritako aldaketei egokitzeko eta prozedura horiek berriztatzeko erronkari ere erantzunez.

Lege honekin, halaber, segurtasun juridikoaren printzipioa zaintzen aurreratuko da eta, horretarako, bi legek oinarrizko izaerarekin eragin dituzten legegintza-aldaketak aztertuko ditugu eta berehalako erantzuna emango –2015eko 39 eta 40 Legeez ari gara, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen eta Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren legeez, hurrenez hurren–, horiek Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazio Orokorraren antolaketara eta funtzionamendura egokitzeko eta integratzeko, helburu zehatz bat izanik: euskal legeak arautzen dituen gainerako izapideekiko harmonia lortzea.

Euskal legeriatik datozen ekarpenei dagokienez, ezinbestekoa da Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legeak ezartzen duen udal-autonomia bermatzeko sistema berria eta zehatza aintzatetsi eta aztertzen ari garen prozeduran behar bezala integratzea. Horretarako,

alerta goiztiarreko mekanismoa denbora eta modu egokian ezartzeko ahalegina egin da, aipatu legearen bidez sortutako Tokiko Gobernuen Batzordeari nahitaezko txostena egiteko eskumena esleitzea zekarrena, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrak ematen dituen eta udal eskumenei eragiten dieten xedapen orokorrak egiteko prozeduretan.

Orain ordeztzen den legea bermatu zuten zuzenbide-oinarri habilitagarri berberak ditu oinarrian lege honek ere, Gernikako Autonomia Estatutuan aurreikusitako oinarritzko eskumen-euskarri bikoitza duela, bai 10.2. artikuluan jasotakoa, autogobernurako gure instituzioen antolaketa, araubide eta funtzionamenduaren arloko eskumen eksklusiboari buruzkoa, bai 10.6. artikuluan jasotakoa, gure zuzenbide substantibotik eta Euskal Autonomia Erkidegoaren berezko antolamendutik datozen administrazio-prozeduraren arauak ezartzeko dugun gaitasunaren arlokoa.

Azaltzen ari garen prozedura –arauak egitekoa– araugintzaren kontrol- eta gainbegiratze-jarduera arautzen duten zenbait zenbait sektore-legeekiko (hala nola Emakumeen eta Gizonen berdintasunerako otsailaren 18ko 4/2005 Legearekiko) erreferente denez, indarrean dagoen arautegian izango duen eraginak erreferente izate horrekin du zerikusia. Sektore-lege horiek lege honetan tresna baliagarri bat aurkituko dute bakoitzaren ekintzetan sakontzeko. Eta erreferente izango da ere Administrazioaren beraren esparru-arau askorekiko ere bai, zeintzuek egingarritasun material handiagoa izan dezaten bilatu nahi den, dagoeneko abian ditugun prozedurak hobeto egoki daitezen digitalizazio, gardentasun, herritarren partaidetza edo ebaluazioko fenomeno berriek ezartzen dituzten testuinguruetara, prozedurak finkatu eta hobetu egin behar baitira efikazia areagotzeko.

Aurretik aipatutako guztia kontuan hartuta, eta orain arte indarrean dagoen 8/2003 Legeari zenbat aldaketa egiten zaizkion ikusita, beste testu artikulatu oso bat onestea erabaki da, lege bakar honetan sar daitezen xedapen orokorrak egiteko prozedurarekin zerikusia duten arau guztiak.

I. KAPITULUA.- XEDAPEN OROKORRAK.

1. artikulua.- Legearen xedea eta lege-erreserbaren irismena.

1. Xedapen orokorrak egiteko prozedura arautzea da lege honen xedea.
2. Lege bidez eta modu arrazoituan baino ezin izango dira sartu izapide gehigarriak edo lege honetan ezarri ez diren beste izapide batzuk eta, betiere, izapide horiek sartzea efikaz, neurritzko eta beharrezkoa bada prozeduraren berezko xedeak lortzeko.
3. Sektoreko legeek edo elaborazio-prozedura aldatzeko berariazko xedea ez duten legeek, berariaz eta zuzenean aldatu beharko dute Lege hau xedapenak egiteko prozedura guztietan oro har eta nahitaez sartu beharreko edozein izapide sartu nahi badute, edota gaiaren arabera prozedura berezia dagoela ohartaraztea nahi bada, prozedura horietan baino eska daitekeen izapide berriren bat sartzea nahi badute.

4. Ez dira prozedura berezizat hartuko, nahiz eta gainerako guztian Lege honetan xedatutako izapideak bete, berezitasun bakartzat gaiaren arabera nahitaezko txostenen bat eskatzea duten prozedurak.

5. Prozeduraren berezitasunak erregelamenduz ezarri ahal izango dira, hain zuzen, edukiari, eskakizun formalei edo bildu behar diren txostenak egiteko moduari buruzkoak. Halaber, erregelamendu bidez ezarri ahal izango da beste izapide osagarriak batzuk edota nahitaezkoak ez diren izapideak egiteko aukera.

2. artikulua.- Aplikazio-eremua eta gaiaren arabeko prozedura bereziak.

1. Eusko Jaurlaritzak eta Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrak egiten dituzten xedapen orokorreiei ezarriko zaie lege hau. Lege-mailako arauetan bestelako prozedura espezifiko bat ezarrita dutenak prozedura horren arabera egingo dira; hala ere, lege honetan ezarritakoa modu osagarrian aplikatuko da.

2. Jarraian zehaztutako gaiak arautuko dituzten xedapen orokorrak egiteko prozedurak beren araudi espezifikoak ezarritakoa jarraituko du, eta modu osagarrian Lege honek ezarritakoa:

a) Tributu- eta aduana-gaietakoak, baita tributuak aplikatzeko prozedurei buruzkoak edo haiek administrazio-bidean berrikusteari buruzkoak.

b) Gizarte Segurantzaren arloan Estatuaren oinarritzko legeria garatzeko eta oinarriak betearazteko edo Gizarte Segurantzaren araubide ekonomikoa kudeatzekoak.

c) Tributu- eta aduana-gaietako, lan-arloko, trafikoaren eta bide-segurtasunaren arloko eta atzerriartasun-arloko jarduketak eta zehapen-prozedurak arautzekoak.

d) Ingurumen arlokoak.

e) Aurrekontu arlokoak.

3. artikulua.- Arau-xedapen orokorraren kontzeptua.

1.- Lege honen ondorioetarako, arau-xedapen orokorrak dira, edozein gairen gainekoak izanik ere, lege, legegintzako dekretu, dekretu edo aginduaren forma hartzen dutenak, eta antolamendu juridikora berrikuntzak dakartzaten arau juridikoak dauzkaten eta zehaztutako edo zehaztu gabeko epe baterako mota askotako egintzen oinarri diren xedapenak.

2.- Ez dira halakotzat joko, nahiz eta batzuk eta besteak organo berek emanak izan eta arau-xedapen orokorren forma berbera hartu, hartzaile-multzo zehatzei edo zehaztu daitezkeenei eragiten dieten administrazio-ebazpen edo xedapen partikularrak, ez eta xedapen orokorrak, betiere batzuk eta besteak administrazio-egintzat baino hartzen ez badira, eta iraunkortasun-asmorik ez izanik, behin aplikatuta agortzen direnak, nahiz eta mota askotako kasuetan aplikatzeko asmoa izan edota edukia administrazio-egintza orokor horietan zeharo zehaztuta dakarten beste betearazpen-egintza batzuk eragiten dituztenak.

3.- Halaber, lege hau aplikagarri duten arau-xedapen orokortzat ez dira joko, nahiz eta organo berek emanak izan eta arau-xedapen orokorren forma berbera hartu, eduki preskriptiboa ez dutenak edota nahitaezko mandatuak ezartzen ez dituztenak, hau da, programazioari buruzko adierazpenak egitera mugatzen direnak, edota lotesleak ez diren edo Administrazioak, dagokion diskrezionalitatearen barruan, balioesteko eta haztatzeko baino ez diren irizpide edo jarduketa-printzipioak ezartzera mugatzen direnak.

4.- Lege honetan ezarritako prozeduratik kanpo gelditzen dira xedapen orokorren interpretazioa argitzeko edo aplikazioa errazteko ematen diren zerbitzu- eta jarraibide-aginduak. Nolanahi ere, xedapenak proposatu edo bere gain hartzen dituen saileko aholkulariek horiei buruzko txosten juridikoa egingo dute.

5.- Kide anitzeko organoek beren barne-jardunbidea arautzeko onartutako erregelamenduen gainean ere, txosten juridikoa egingo du organoa atxikita duen sailak.

6.- Xedapen orokorrek arau osagarriak behar badituzte edo garatzeko beste xedapen batzuetara jotzen badute, azken horiek izaera arauemailea izango dute, batez ere zurian igortzen badituzte edo arau-trinkotasun gutxikoak badira.

7.- Tresna teknikoak onartzeko baino ez diren xedapen orokorrak arau izaera izaten jarraituko dute, baldin eta tresna tekniko horiek arau horretan edo beste xedapen orokor batean jasotako kontzeptu juridiko zehaztugabeak ordezkatzeko badira edo edukia ematen badiote; izan ere, xedapen haien garapenerako arau-osagarri beharrezkoak dira.

4. artikulua – Presa.

1. Behar bezala egiaztatutako presazko arrazoiak direla-eta ezin bada bete xedapen orokorraren gaia arautzen duten arauak aurreikusitako prozedura-izapideren bat, badago, arrazoiak emanez, izapide horiek alde batera uztea, salbu eta lege-mailako arauak edo lege-indarra dutenek ez badituzte izapide horiek nahitaez eskatzen. Era berean, presa-deklarazio hori ematen bada, txostenak edo alegazioak egiteko Lege honetan aurreikusitako epeak murriztu ahal izango dira beharrezkoa bada, baina betiere administrazio-prozedura erkidearen oinarrizko legeak aurreikusitako gutxieneko epeak baino txikiagoak ez badira.

2. Presaren arrazoiak ematen badira, egitateak eta zuzenbideko oinarriak labur adieraziz, justifikatuta egongo da eskubide subjektiboak edo interes legitimoak mugatzeko aukera, lehenagoko jarduketetan erabilitako edo organo aholku-emaileek emandako irizpenetatik behin-behinean aldentzea, indarra galdu ez duten aurretik egindako izapideak ez errepikatzea edota ofizioz hasita dauden izapideetan atzera egitea.

3. Xedapen orokorrak egiteko prozedura presaz izapidetzeko arrazoiak badaudela joko da beharrezkoa bada araua indarrean sartzea epe jakin batean, hain zuzen zuzentarauen transposizioarako eskatutako epean edo Estatuko oinarrizko legedira egokitzeko, edo arau jakin bat Konstituzioaren kontrako deklaratzako edo baliogabetzeko epaileen erabakiak egokitzeko. Nolanahi ere, zirkunstantzia hori berariaz adierazi beharko da prozeduran zehar dagokion memoria edo hasteko edo sustatzeko aginduaren bitartez.

4. Lege honetan aurreikusitako prozedura hasteko agindua emateko eskuduntza duen organo berari dagokio, bere kasuan, presa-deklarazioa egitea.

5. artikulua.- Deuseztasuna erregelamenduak egiteko prozeduran.

1. Legea baino beheragoko xedapenak erabat deusezak izango dira, legeko prozedura erabat baztertuta eman direlako, xedapen horiek egiteko prozeduran lege honetan ezinbestekotzat jo diren eta berariaz eskatzen diren izapideak ez badira egin, eta zehazki:

- a) aurreikusitako izapideetako edozein alde batera utzita egin bada presako prozedura, arrazoirik ez dagoenean presako prozedurarako.
- b) onartzeko unean ezinbestekotzat jotzen diren nahitaezko txostenik ez badago.
- c) kontsultei dagokienez, lege honetan aurreikusitakoa betetzen ez bada, baldin eta xedapenak eragina badu, berariaz eta zuzenean, beste administrazio publiko baten eskumenetan.
- d) lege honek entzunaldiari, jendaurrean erakusteari eta negoziazio kolektiboari buruz aurreikusitakoak betetzen ez badira.
- e) gaiaren ondoriozko prozedura bereziei aplikagarriak zaizkien lege-aurreikuspenak, deuseztasun-mota hori berariaz aurreikusten dutenak, betetzen ez badira.
- f) dagokion agindu edo xedapen orokorra baino goragoko lerruneko xedapen administratiboek ezarritako izapideren bat ez bada betetzen.

2. Legea baino beheragoko erregelamendu-xedapenak ez dira deusezak izango lege ezarritako prozedura erabat alde batera uzteagatik, haiek egiteko prozeduran lege honetan aurreikusitako bestelako edozein arau-hauste egin bada ere, arau-hauste horiek behar bezala zuzendu ez badira edota haien eragina baliozkotu, xedapena argitaratu baino lehen.

3. Bereziki xedapen baten baliozkotasuna eta efikazia eragindakotzat jotzen bada izapidetze elebidunari buruz lege honetan aurreikusitakoa urratu delako, izapidetze elebidunaren xede izan ez den hizkuntzan idatzitako testuaren zatiari mugatuko zaio eragina eta Administrazioa behartuta egongo da baliogabetutako zatiaren ordezkotza testua presaz eta modu egokian izapidetzera. Nolanahi ere, ordezkotza testuak erabat errespetatu beharko du bi testu ofizialen arteko baliokidetasun linguistikoaren printzipioa indarrean jarraitzen duen bertsio linguistikoarekiko.

4. Txostenak eta irizpenak bakarrik izango dira lotesleak Legeak, berariaz eta zehazki, halakotzat jotzen baditu. Halakoetan, txostenean edo irizpenean zehaztutako irizpidea urratzeak Legeak berariaz aurreikusitako ondorioak ekarriko ditu

II KAPITULUA.- PROZEDURA.

Lehenengo atala. -Prestaketa.

6. artikulua.– Arau-plangintza.

- 1.- Gobernuak urtero onartuko du Araugintza Plan bat, eta bertan bilduko dira urte horretan Gobernu Kontseilura, hark onartu ditzan, igorriko diren legegintza- edo erregelamendu-ekimenak.
- 2.- Eusko Jaurlaritzaren Urteko Araugintza Plana urte bakoitzeko lehen hiruhilekoan argitaratuko da Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Publikoaren Egoitza Elektronikoa, beharrezkoa den informazioa eta parte-hartzea bermatze aldera.
- 3.- Urteko Araugintza Planean azalduko da, ezarritako irizpideen arabera, zein arauk behar duten haien aplikazioaren emaitzei buruzko ebaluazioa, batez ere erreparatuz Administrazioari edo hartzaleei dakarkieten kostuan eta azken horiei ezarritako administrazio-zametan.
- 4.- Xedapen orokorrak egiteko prozedura abiarazi behar bada, eta dena delako Urteko Araugintza Planean aldeztu aurretik sartu gabe dagoen xedapen bat bada, inguruabar hori justifikatu egin beharko da dagozkion memorietan, baina ez da, hargatik, baliogabetuko.
- 5.- Administrazio Orokorreko sailek, Urteko Araugintza Plan berri bat onartu aurretik, bakoitzak bere araugintza-plangintzaren gauzatze-memoria bat landu eta jakinaraziko dio Gobernuari.

7 artikulua.- Gogoeta- eta prestaketa-lanak

Xedapen orokorrak egiteko prozedura hasteko erabakia hartu aurretik, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorreko sailek aurrean egin ahal izango dituzte gogoetarako eta prestaketarako; horien artean, batik bat, dauden politika- eta arau-multzoen emaitzen eta eragin metatuen ebaluazioa, eta kontuan har daitezkeen arau-aukeren eraginaren aurretiazko ebaluazioak, barne hartuta generoaren araberrako eraginaren aurreko ebaluazioa egiteko balio izan dezaketen genero ikuspegitik egindako aurretiazko analisiak. Horietan bideratuko dira xedapenen proiektua egin aurretik legeak eskatzen dituen kontsulta publikoak.

8. artikulua.– Araugintza-ebaluazioa eta indarrean dagoen araudia erregulazio onaren printzipioetara egokitzea.

- 1.- Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrak aldiro berrikusiko ditu indarrean dauden araudiak, erregulazio onaren printzipioetara egokitzeko, eta gizon eta emakumeen berdintasun printzipioen araberrako aplikazioaren jarraipena egiteko, bai eta egiaztatzeko

indarrean dauden arauak zenbateraino lortu dituzten aurreikusitako helburuak eta arau horietan ezarritako kostea eta kargak justifikatuta eta behar bezala zenbatuta zeuden.

2.- Ebaluazioaren emaitza txosten batean jaso eta argitaratuko da. Euskal Autonomia Erkidegoko ebaluazio publikoaren araudiak zehaztuko du ebaluazio hori egingo duen organoa, xehetasuna eta aldizkakotasuna.

3.- Administrazio Orokorreko sailek erregulazio onaren printzipioen aplikazioa sustatuko dute eta arauak egitean analisi ekonomikoa bultzatzen lagunduko dute, batik bat, jarduera ekonomikoari murrizketa zentzugabeak edo neurrigabeak sartzeari saihesteko.

9. artikulua.- Aldez aurretiko kontsulta herritarrei.

1.- Testu juridiko arauemaileen proposamenak idatzi baino lehen, kontsulta publikoaren bidez bilduko da etorkizuneko arauak izan dezakeen eraginari buruz gizarteak duen iritzia, hau da, subjektuen eta ordezkaritza-maila handiena duten erakundeen iritzia. Herritarrei zuzendutako aldez aurretiko kontsulta izapide honetan beharrezko neurriak hartuko dira, gizon eta emakumeen ordezkaritza orekatua eta arautze objektu den alorrean berdintasuna bultzatzen duten elkartearen partehartzea ziurtatzeko.

2.- Aldez aurretiko kontsulta kapitulu honetan araututako prestaketa-fasean kokatutzat ematen da. Izan ere, herritarrekiko interakzio izapidea da, 15 egunez egingo da eta testu juridiko arauemaile jakin bat onartu baino lehen.

3.- Aldez aurretiko kontsultaren izapidea xedapen orokorraren izapidetzea sustatzen duen zuzendaritza-zentro edo -organoak bete ahal izango du iragarkia Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Publikoaren egoitza elektronikoko iragarki-taulan jarrita. Herritarrei gonbidapena egingo zaie iragarritako informazioari buruzko iritzia eman dezaten, alderdi hauekin lotuta: araua onestearen premia eta egokitasuna, arauaren xedeak, ekimen horrekin konpondu nahi diren arazoak eta izan litezkeen bestelako aukera erregulatzaile eta ez-erregulatzaileak.

4.- Testu juridiko arauemaile bat aldez aurretik onetsi ondoren, xedapen orokorrak egiteko prozedurako instrukzio-faseko entzunaldiaren eta informazio publikoaren izapideak ere artikulua honetan aurreikusitako herritarren parte-hartzearen eskakizuna bete dezake. Memoretan jasota utzi beharko da, hala bada.

Bigarren atala. -Hasiera.

10. artikulua. Organo eskuduna.

1.- Xedapen orokorrak egiteko prozedura xedapen horien gaiaren gainean eskumena duen saileko sailburuaren aginduz hasiko da. Legeak hala agintzen duenean, edo xedapen orokor horien gaiaren gainean bi sailburuk edo gehiagok eskumen zuzena dutenean, agindua guztiek batera eman beharko dute.

2.- Baldin eta, xedapen orokorrak egiteko prozedura hasi eta gero, premia ikusten bada beste sail batzuek ere parte har dezaten, egitekoak diren xedapen horiek sail horien eskumeneko gaietan eragina izan dezaketelako, sail horiek ere prozeduran parte hartuko dute, eta, ahal den neurrian, une horretara arte egindako jarduketak mantendu egingo dira.

11. artikulua.- Prozedura hasteko agindua.

1.- Prozedura hasteko aginduan arauaren xedea eta helburua aipatuko dira labur-labur; arreta berezia eskainiko zaio proposamenaren egokitasunari eta arautzeko aztertu diren bestelako irtenbideei eta arau berriaren premia justifikatuko da ezer ez erregulatzearen aukeraren aurrean. Horrez gain, Lege honen beste artikulua batzuk aipagai dituzten edukiez gain, alderdi hauen guztien gaineko irizpen bat ere izango da:

a) Arauaren bideragarritasun juridiko eta materialari buruzko balioespena, Euskal Autonomia Erkidegoan eta Europar Batasunean indarrean den Zuzenbidea kontuan hartuta, eta proposatutako araua eskumenak banatzeko ordenara egokitzeari buruzko azterketa, hau da, Estatuarekiko eta lurralde historikoetako foru-organismoekiko zein toki-entitateekiko ordenara.

b) Arauak antolamendu juridikoan izango dituen ondorioen aurreikuspena, araua indarrean sartuz gero, gai beraren gainean indarrean dauden beste arauen artean, berariaz edo zeharka, behin-behinean aldatuko direnak adierazita.

c) Proiektatutako arauari edo aurreko puntuan adierazitakoaren arabera eragindako arauari buruz egindako ebaluazioak (inpaktuari, emaitzei edo bestelakoei buruzkoak) bilduko dituen dosierra. Horien artean sartuko da egin nahi den arauak genero ikuspegitik izan dezakeen lebaren lehen estimazio bat eta, leba hori eza edo minimoa ez den kasuetan, genero perspektiba hasiera batetik barneratuko dela bermatzeko jarraituko den prozeduraren zehaztapena, Berdintasunerako Administrazio-Unitateen aholkuarekin.

d) Arauak ukituko dituen administrazio publikoen aurrekontuetan izango duen eraginari buruzko hurbilketa, dena delako gai horretan nahiz, kasuan kasu, dagokion jarduera-sektorean izango duena.

e) Gaia eta proposatuko den arauketaren edukia dela-eta bidezko iritzitako izapide eta txostenen zerrenda, gaiaren berezitasunagatik edo lortu nahi diren xedeengatik nahitaezkoa ez den izapide bakoitza sartzeari zergatik den eraginkorra, egokia eta beharrezkoa adierazita. Horrez gain, zehaztu egingo da, hala badagokio, xedapenak Europar Batasunaren izapiderekin bat igaro behar duen edo ez.

f) Xedapenak uki ditzakeen subjektuen eta ordezkaritza-maila handiena duten erakundeen identifikazioa, edota, hala badagokio, entzunaldiaren eta jendaurreko erakustaldiaren izapideak ez-egitearen justifikazioa.

g) Testu artikulatuaren itzulpenarako edo idazketa elebidunerako teknika zehaztea.

h) Instrukzioa egingo duen administrazio-organismoa izendatzea.

i) Urteko Araugintza Planean sartuta ez dagoen arau-proposamena bada, justifikatu egin beharko da zergatik den beharrezkoa hura izapidetzea.

2.- Prozedura hasteko agindua Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorraren egoitza elektronikoaren iragarki-taulan argitaratuko da. Behin agindua argitaratuta, sail bakoitzak automatikoki izango du horren berri, ekimenaren egokitasunari buruzko oharak egin ahal ditzaten, hala nahi izanez gero.

3.- Eusko Jaurlaritzak, beharrezko diren betekizun eta izapideak hobeto betetzearen, xedapen orokorrak egiteko prozeduraren galdetegiak edo inprimakiak onartu ahal izango ditu.

Hirugarren atala. - Instrukzioa.

12. artikulua.- Xedapen orokorrak idazteko arauak eta irizpideak.

1.- Xedapen orokorrak idazterakoan, prozedura hasteko aginduaren edukari begiratuko zaio, aintzat hartuta, batetik, lortu nahi diren xedeei ondoen egokituko zaizkien arauketa-aukerak - betiere, premia, efikazia, proportzionaltasuna, segurtasun juridikoa, gardentasuna eta efizientzia printzipioekin bat etorrira-, eta, bestetik, egin nahi den arauketaren zuzentasuna eta legezkotasuna bermatzearren, herritarren kontsultaz gain, komenigarri irizitako kontsultek izandako emaitzak.

2.- Testu juridiko arauemaileetan, erregelamendu- edo lege-proiektua justifikatzen duten zioak eta oinarriak behar bezala azalduko dira.

3.- Xedapen orokorra idazteko bidean, beharrezko diren azterlan eta txostenak egingo dira, eta, bereziki, arauen gauzagarritasunarekin eta aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioak betetzearekin lotutako kostuaren gainekoak.

4.- Genero ikuspegitik arauak izan dezakeen eragina ezagutzeko eta hartan genero perpektiba barneratzeko aurretiaz egin beharreko lanen kalterik gabe, xedapen orokorra idazteko une hau egokituz jotzen da, Emakumeen eta Gizonen Arteko Berdintasunari buruzko otsailaren 18ko 4/2005 Legeak xedatutakoarekin bat etorrira, generoaren arabera eraginaren aurreko ebaluazioa egitea beharrezkoa den ala ez zehazteko eta, derrigorrezkoa dela ulertuz gero, hori idazten amaitu dadin, bertan adierazita araudi-proposamenak emakumeek eta gizonen kolektibo gisa bizi duten egoeran izan lezakeen eragina, bai eta arauan proiektatutako jarduerak emakumeen eta gizonen desberdintasunak kentzeko eta haien arteko berdintasuna sustatzeko helburu orokorrean ondorio onuragarriak edo kaltegarriak izan ditzakeen aztertze ere eta, bere kasuan, egoki izan daitezkeen neurri zuzentzaileak. Hori dena, horretarako Eusko Jaurlaritzak onartutako Gidalerroak jarraituz.

5.- Testua bi hizkuntza ofizialetan idatzi beharko da, edo gaztelaniatik euskarara edo euskaratik gaztelaniara itzuli, dagokion araudian aurreikusitako tekniketako edozein erabilita. Hori guztia, aldeztu aurretik onartzeko izapidea egin eta ondorengo instrukzio-fasean izapidetu baino lehen. Era berean, testua hizkuntzaren erabilera ez sexista eta inklusiboa eginez idatzi beharko da.

6.- Ahalik eta xedapen eta jarraipen handiena izan dezaten, lege honen eranskin gisa argitaratuko dira 1993ko martxoaren 23ko Gobernu Kontseiluaren erabakiaren bidez onetsitako xedapen orokorrak egiteko araugintza-teknikaren jarraibideak (Apirilaren 6ko Agindua, apirilaren

19ko EHAA, 71. zenbakia), betiere kontuan hartuta Eusko Jaurlaritzak, egoki iritziz gero, jarraibide horiek eguneratu ahal izango dituela galdetegen edo inprimakien bitartez.

13. artikulua - Aldez aurreko onarpena eta izapidetze-espedienteak.

1. Xedapen orokorren proiektuak idatzitakoan, prozedura hasteko agindua eman duen organoak aldez aurreko onarpena eman beharko dio dena delako testu artikulatuari, dagozkion negoziazio-, entzunaldi- eta kontsulta-izapideak egin aurretik.

2. Aldez aurreko onarpen-aginduari, onartutako testu elebiduna eta artikulua honetan adierazitako gainerako dokumentuak erantsiko zaizkio. Horrela, osatuta geratuko da ondoren bete beharreko izapideen xede izango den espedienteak eta izapideak bideratzeko agindua emango da.

3. Espedientearen instrukzioa egiteko eskumena duen zuzendaritza-zentroak arau-eraginaren azterketari buruzko memoria egingo du nahitaez. Memoria horretan bildu edo berretsiko da hasiera emateko aginduaren inguruan proposamena egiten duen organoaren iritziz azpimarragarria izan litekeen edozein alderdi, eta nolanahi ere, honako hauek:

a) Proposamenaren egokitasuna eta arautzeko aztertu diren bestelako irtenbideak. Arau berriaren premia justifikatuko da ezer ez arautzearen aukeraren aurrean.

b) Eduki eta azterketa juridikoa, Zuzenbide erkata eta Europar Batasuneko zuzenbidea aipatuta, eta araua indarrean sartzen denean indargabetuko diren arauen zerrenda zehatza izango duena.

c) Proposatutako araua eskumenak banatzeko ordenara egokitzeari buruzko azterketa.

d) Ekonomian eta aurrekontuan duen eragina. Araua aplikatzeak ukitutako sektore, eragile eta taldeetan izango dituen ondorioak ebaluatuko ditu, baita lehiarengan eta lehiakortasunarengan duen eragina ere. Gai horiei buruz unean-unean indarrean dagoen legeekin nola txertatzen den ere ebaluatuko da.

e) Halaber, proposamenak izan ditzakeen karga administratiboak identifikatuko dira, hura betetzeak Administrazioari eta kargei aurre egin behar dietenei ekarriko dien kostea zenbatuko da, bereziki aipatuta enpresa txiki eta ertainen gaineko eragina.

f) Generoaren araberako eragina. Memoria agerian utzi beharko da 4/2005 Legea betetzeko jarraitutako izapide guztien eta lortutako emaitzen azalpen zehatz bat, generoaren araberako eraginaren aurreko ebaluazioari eta berdintasuna bultzatzeko barneratutako neurriei dagokionean.

g) Xedapen orokorrak egiteko prozeduran euskararen erabileraren normalizazioaren ikuspegia aztertzen duen txostena, zeinaren bitartez hizkuntza gaietan indarrean dagoen araudiarekiko egokitasuna baloratuko da, bestelako organo txostengileei dagozkien zereginak kaltetu gabe, eta izapidetzen ari den xedapenaren eremu objektiboan euskararen erabileraren normalizaziora zuzendutako neurriak proposatuko dira.

h) Hautzaro eta nerabezaroaren gaineko eraginari buruzko azterketa, sektoreko legediak eskatzen dituen terminoetan.

i) Kontsulta publikoaren izapidean jasotako ekarpen nagusien laburpena.

4. Dagokion sailak egoki iritziz gero, espedientearen edukia eta analisi juridikoa txosten juridiko espezifikoa batean jasoko da. Prozedura bideratu duen saileko zerbitzu juridikoak egingo du, Memorian aipatuko da eta bere betebeharrak izango da, geroko izapidetze-prozesuari begira, proiektuaren oinarrien defentsa juridikoari eustea, edukia legearekin eta zuzenbidearekin bat datorren aztertzea eta kasuan kasu ezartzen diren araugintza-teknikaren gaineko jarraibideak betetzen diren aztertzea.

5. Sailak hala iritziz gero, eragin ekonomikoaren arabera, memoria ekonomiko espezifikoa egin ahal izango da. Memorian aipatuko da eta aurretiko onarpenera jaso duen testuan izandako aldaketak kontuak hartuta, hasierako aginduan aurreikusitako kosteen balioespeneko balizko zehaztapenak edo desbideratzeak egiaztatuko edo adieraziko ditu, eta, orobat, gastuak eta diru-sarrerak zenbatuta, Administrazio Publikoaren aurrekontuetan izango duen eragina, finantzaketarako iturri eta moduak eta Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioaren ekonomia- eta araudi-kontrolaren gaineko arauak zehaztutako beste alderdi batzuk.

6. Aholku Batzorde Juridikoari igorri behar zaizkion lege-edo dekretu-proiektuak egiteko hasierako fasean, xedapenaren testua eta memoria bidaliko dira Eusko Legebiltzarrera, hasteko agindua eman duen organoaren aurretiazko onarpenera izan ostean, hala baitago jasota Jaurlaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legean.

14. artikulua.- Izapideak kontzentratzea eta haien izapidetze telematikoa bultzatzea.

1. Administrazioa sinplifikatzeko printzipioarekin bat etorruta, egintza bakar batean erabakiko dira izaera dela-eta batera bultza daitezkeen eta bata bestearen ondoren bete beharrekoak ez diren izapide guztiak.

2. Zehazki, batera eskatutzat joko dira, epe berean eta bitarteko telematikoz, honako hauek: erregelamendu bidez sartutako edota funtsezkoak ez diren nahitaezko txostenak edo nahitaezkoak ez direnak, organo espezializatuak edota Administrazio Orokorreko sailei egindako kontsultak eta gaiaren arabera prozedura berezietan eskatutako txostenak edo kontsultak, baldin eta prozedura-arau espezifikoa horren arabera ez badira berariaz jarraian edo beste une batean betetzekoak.

3. Izapideak egiteko eginkizuna dutenek egin beharko dituzte izapideak, aurretik eskabidea egin gabe eta soilik espedientearen -bere txosten, azterlan eta memoria eta guzti- aintzat hartuta. Izapide guztiak aldi berean egingo dira eta hilabete 1eko epe amakomun berean, aurretiaz onartutako xedapenaren testua Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrearen egoitza elektronikoan argitaratu ondoren. Epe amankomuna hilbaete bikoia izango da nolabaiteko konplexutasuna suposatzen duten lege aurreproiektuen tramitazioan, tramitazioa sustatzen duen sailaren iritziz eta berariaz horrela aurreikusi bada prozedura hasteko aginduan.

4. Aipatutako epe amankomuna igarota, ezingo dira funtsezkoak ez diren izapideak bete. Nola nahi ere, salbuespenez eta beti baldin eta epe amankomunaren barrua horrela eskatu badu organo informatzaileak berariaz eta modu argudiatuan, instrukzioaren ardura daraman organoak luzapen bat eman ahal izango dio organo horri bere txostena emateko, hasieran emandako epe amankomunaren erdiaren besterainokoa; hala ere, luzapen horrek ez du prozedura geldiaraziko, eta ondoko tramiteak aurrera eramango dira txostenik gabe, aurreikusitako moduan.

5. Xedapen bat egiteko prozeduraren baitan, txostengileak arau bati buruzko txostena egin badu aurretik, hain zuzen arauaren eraginaren memorian ustez baliogabetuta geratuko direnen zerrenda zehatzean dagoen arau bati buruz, txosten berria identifikatu eta aurreko txosten horretara sartzeko modua adieraziko da, egiaztapena egin ahal izateko.

15. artikulua - Entzunaldia eta informazio publikoa eta negoziazio kolektiboa.

1.- Lege honetan aurreikusitako kontsultaren, entzunaldiaren eta informazio publikoaren izapideak beti egin beharko dira herritarren eskubide edo interes legitimoen zuzenean ukitzen bazaie, eta, betiere artikulua honetan aurreikusitako salbuespen arrazoiren bat ematen ez bada. Edozein kasutan, artikulua honetan araututako parte-hartze publikoa egin beharko da beharrezko neurriak hartuta, gizon eta emakumeen ordezkariak orekatua eta arautze objektu den alorrean berdintasuna bultzatzen duten elkarten parte-hartzea ziurtatzeko.

2.- Interesdunei zuzenean entzunez egingo da entzunaldia, edo, interesdun horiek biltzen edo ordezkatzeko dituzten erakunde eta elkarteak entzunez; erakunde eta elkarte horiek legeak onartutakoak izan behar dute, eta haien helburuek lotura zuzena izan behar dute xedapenaren gaiarekin. Dena den, arrazoitu egin beharko da izapide hori betetzeko aukeretan bata edo bestea hartu izana. Aipatutako erakunde edo elkarte horiek organoen bidez edo txosten edo berariazko kontsulten bidez parte hartzen badute araua egiteko prozesuan, ez da beharrezkoa izango interesdunei zuzenean entzunaldia ematea.

3.- Entzunaldia, eta, hala badagokio, informazio publikoa, aurreko artikuluan aurreikusitako gainerako izapideekin batera egingo da epe amankomun berean, aurretiaz onartutako xedapenaren testua Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazio Orokorraren egoitza elektronikoan argitaratu ondoren.

4.- Lege honen arabera, kasu batzuetan baino ezingo dira alde batera utzi izapide horiek, hauetan hain zuzen: aurrekontuei eta antolaketari buruzko arauen kasuan, edo hori justifikatzen duten interes publikoko arazo astunak badaude.

5.- Ez dute izapide hori igaro beharko Jaurlaritzaren organoak, karguak eta agintariak arautzen dituzten xedapenek, ez eta Autonomia Erkidegoko Administrazioaren edo haren mendeko edo hari atxikitako erakundearen xedapen organikoek ere, non eta ez duten arautzen herritarrek Administrazioaren eginkizunetan edukiko duten parte-hartzea.

6.- Artikulua honetan araututako parte-hartze publikoa gauzatzeko, arauaren hartzaileak izan daitezkeen guztiek aukera izango dute beren iritzia emateko eta horretarako, errespetatu egin beharko dira legerian aurreikusita dauden gardentasun, herritarren parte-hartze eta gobernamentu onaren bermeak.

7.- Entzunaldi publikoarekin batera, langileen ordezkariarekin negoziatu beharko dira edo kontsulta egin beharko zaie haiei, dagokion legeriak ezarritako gai-eremuen arabera, lan-baldintzen gaineko eta funtzio publikoaren legeriak zehaztutako gai jakin batzuen gaineko arau-egitasmoak, betiere, negoziazio kolektiboan lortutako akordioak ez badituzte oinarri. Espedienteari erantsiko zaizkio betekizun hori betetzeko egin diren bilkuren aktak.

16. artikulua.- Beste administrazio batzuek parte hartzea edo haiei kontsulta egitea.

- 1.- Xedapenaren testua aurretik onartzeko hilabeteko epe amankomun beraren barruan, xedapen orokorrak egiteko prozeduran parte hartzeko aukera emango zaie egitekoa den arauketak zuzen-zuzenki eragiten dien Euskal Autonomia Erkidegoko administrazioei.
- 2.- Parte-hartzea mailakatu egingo da eta egitekoa den xedapenak gainerako administrazioen eskumen eta jarduketetan duen eraginaren arabera gauzatuko da. Betiere, egitasmoaren testua helarazi beharko zaie, eta parte-hartzea alegazioak aurkezteko epe bat irekita ere gauzatu ahal izango da, edo txostenak emanez.
- 3.- Kontsulta-organoetan parte hartze hutsak edo gai jakin batean aholku teknikoa emateak ezin du kontsultaren izapidea ordezkatu, non eta horrelako parte-hartzearen funtsa ez den hain zuzen ere bakoitzaren eskumen eta interesak babestea, edo non eta organo horiek esku hartuta ez den parte-hartze hori zinez gauzaten.

17. artikulua - Nahitaezko eta funtsezkoak diren txosten eta irizpenak.

- 1.- Espedientea osatu ondoren aurreko artikuluetan aurreikusitako izapideen arabera, bitarteko elektronikoak erabilia eskatu eta beteko dira funtsezkoak diren 18, 19, 20, 21 eta 23 artikuluetan jasotako nahitaezko txosten eta irizpenak, Lege honek eta hura arautzen duten xedapenek zehaztutako kasuetan, moduan eta epean.
- 2.- Horretarako, xedapenaren testu artikulatu berri bat idatzi ahal izango da, une horretara arte egindako instrukzioko izapideen arabera egoki iriztitako aldaketak bilduko dituen eta alde aurreko onarpen-agindua osatu zuen testutik bereizi beharko dena. Nolanahi ere, aurretik emandako testu juridiko artikulatu guztiak ezingo dira espedientetik ezabatu, gainerako dokumentazioarekin batera jasota geratu beharko baitira espedientean.
3. Errekerimendua egiten denetik, funtsezkoak diren nahitaezko txostenak eta irizpenak egiteko gehieneko epe luzaezina egongo da. Dena den, epez kanpo eman eta erantsi ahal izango dira espedientera, baldin eta eskuragarri badaude espedientea onartu behar duen organo eskudunera aurkeztu aurretik. Horrelakorik gertatuz gero, baina, justifikatuta legoke nahitaezko txosten eta irizpen horiek kontuan ez hartzea prozedura bultzatzeko edo xedapen-proiektuaren azken onespenera buruzko ebazpena ematerakoan.

18. artikulua.- Lan Harremanen Kontseiluaren eta Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordearen nahitaezko txostenak.

Lan Harremanen Kontseiluaren eta Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordearen nahitaezko txostenak funtsezkoak dira haiek arautzen dituzten xedapen espezifikoen arabera jarduten badute. Instrukzioaren espedientea amaitu eta hurrengo hilabetearen barruan emango dira, funtsezkoak ez diren izapideak betetzeko hilabeteko aldibereko epea bete ondoren.

19. artikulua.– Tokiko Gobernuen Batzordearen nahitaezko txostena.

1.- Udalerrien berezko eskumenak ukitzen dituzten xedapen orokorrak egiteko prozeduretan funtsezkoa da Tokiko Gobernuen Batzordearen nahitaezko txostena, alerta goiztiarreko organo gisa, euskal toki-erakundeen autonomian izan dezakeen eragina ebalua dezan, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen 90. eta 91. artikuluetan eta horiekin bat datozenetan aurreikusitakoaren arabera.

2.- Txosten hori ez da entzunaldi edo beste administrazio batzuei kontsulta egiteko izapidea; aitzitik, xedapen orokorraren sustatzaileak eskatuko du espedientea amaitu ondoren. Txosten eskabideari espedientea eta izapidea egin ahal izateko beharrezkoa den alderdi ekonomikoei eta eskumenei buruzko dokumentazioa erantsiko zaizkio.

3.- Udalei propiotzat esleitutako eskumenetatik eratorritako zerbitzuak, jarduerak edo prestazioak zehaztea eragiten duten xedapen orokorren proiektuek, udalerrien finantza-nahikotasuna ziurtatzeko behar den baliabide-homidurari buruzko eranskin bat izan beharko dute atxikita, eta horrek ezingo du ekarri, oro har hartuta, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Publikoek gastu handiagoa edukitzea, Finantza Publikoen Euskadiko Kontseiluak hala baimendu ezean, xede horretarako bideratutako kontsulta egin ondoren. Bestalde, Eusko Jaurlaritzan edo dagokion foru-aldundi formalean ogasun-arloko eskumena duen sailaren txostena ere aurkeztu beharko da, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legearen 112. artikuluan adierazten denarekin bat etorritik.

4.- Txostena egiteko epeak eta hura egiteko modu zehatza Lege horretan aurreikusitakora egokituko dira. Hortaz, espedientea amaitu ondoren, hilabeteko epe osagarri eta luzaezinean, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legeak ezartzen dituen banakako eta aldebiko izapideak egingo dira, kasuan kasu.

20. artikulua.– Legezkotasunari buruzko txostena.

Euskadiko Aholku Batzordeak ez badu irizpena eman behar, Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridiko Nagusiari egitea dagokion legezkotasunari buruzko nahitaezko txostena bitarteko elektronikoak erabilita eskatu eta gauzatuko da, Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridikoa Antolatzeari buruzko ekainaren 2ko 7/2016 Legeak aurreikusitakoarekin bat etorritik eta aurreko izapideak egin ondoren.

21. artikulua.- Kontrol Ekonomikoko Bulegoaren nahitaezko txostena.

Ekonomia- eta arau-kontrola bitarteko elektronikoak erabilita eskatu eta gauzatuko da, dagokion nahitaezko kontrol-txostena emanda, eta, hain justu, urriaren 19ko 2/2017 Legegintzako Dekretu bidez onartutako Euskal Autonomia Erkidegoko Ekonomia Kontrolari eta Kontabilitateari buruzko Legearen testu bateginean aurreikusitako unean eta moduan.

Laugarren atala.- Amaitu eta onartzea.

22. artikulua - Espedientea eta memoria.

1.- Amaierako espedientea osatuko duten dokumentuak hauek dira: hasteko agindua, proiektua aldeztatik onartzeko agindua testua eta guzti, arauaren eraginari buruzko memoria, egindako azterlanak eta kontsultak, eta nahitaezko txostenak eta irizpenak. Azken horiei atxikiko zaizkie, argi identifikatuta, izapidetzean zehar idatzi diren xedapenaren testu artikulatu guztiak, bakoitza zein unetan idatzitakoa den zehaztuta.

2.- Orobat, prozedura osoaren memoria labur bat erantsiko zaio espedienteari, eta, hor, hauek guztiak zehaztuko dira: aurrekariak, egindako izapideak, izapideen emaitzak eta, egindako txostenen ohar eta iradokizunei egokitzearen bidez ere nahitaezko txostenetan egindakoei, proiektuaren testuan sartutako aldaketak. Behar besteko zehaztasunez arrazoituko da zergatik ez diren onartu txosten horietan egindako oharra, eta zehatz-mehatz arrazoituko da, orobat, azkenean erabakitako testua nola egokitzen den antolamendu juridikora.

3.- Memoria labur horrek aztertu egingo du halaber, ekimena kongruentia den ala ez Euskal Autonomia Erkidegoko nahiz Europar Batasuneko gainerako ordenamendu juridikoarekin, Eusko Jaurlaritzako sailtan egiten ari diren beste batzuekin edo, urteko araugintza-planaren arabera, etorkizunean egingo direnekin, bai eta Eusko Legebiltzarrean izapidetzen ari direnekin ere. Aztertu egingo du, halaber, arau berria beste arau batzuen indargabetze espresua sartu behar den, bai eta arlo berean dagoeneko badauden beste arau batzuk bateratu behar diren ere.

4.- Espedientean bildutako izapide ezberdinak eta kanpoko parte-hartzea, formulatu diren hizkuntza ofizialean bakarrik dokumentatuta egon ahal izango dira. Hortaz, barne izapide guztiak ez dute zertan hizkuntza bietan egon beharko, zehazki, Euskal Autonomia Erkidegoan kokatutako edo beste era batera bi hizkuntza ofizialeko edozeinetan idatzitako dokumentuak - itzuli gabe- onartzera behartuta dagoen edozein organo edo erakunde publikora aurkezteko edo bidaltzekoak, eta gardentasunaren ondorioetarako jatorrizko dokumentuen argitalpenerako direnak, betiere, informazio publikoa eskuratzearekin lotutako legediarekin bat etorruta, herritarrek gai horretan dituzten eskubideak bazter utzi gabe.

23. artikulua.- Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren irizpena.

1. Espedientea puntu honetara arte izapidetu denean eskatuko da soilik Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren irizpena, batzorde horren Legeak araututakoarekin bat etorruta. Behin irizpena eskatuta, Batzordeak akatsen bat hautematen badu izapideetan edo nahitaezko txostenen bat falta dela, Batzorde hori arautzeko Legean eta hura garatzeko arauetan aurreikusitakoarekin bat etorruta, Batzordeak irizpena eman ahal izango du edo espedientea itzuli behar bezala izapidetua izan dadin irizpena eman aurretik.

2. Aholku Batzorde Juridikora bidaltzen den dokumentazio bera helaraziko zaio Eusko Legebiltzarrari, hala baitago xedatuta Jaurlaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legean.

24. artikulua.- Prozedura artxibatzea.

Izapidearen edozein fasetan eta egindako izapideetako edozeinen ondorioz, komenigarritzat jotzen bada aukera ez-erregulatzaila, gaiaren arabera eskumena duen saileko titularrak edo, kasuan kasu, arauak eragindako sailtako titularrek batera emandako agindu bidez, artxibatu egingo da espedientea horretarako arrazoiak emanez.

25. artikulua - Amaierako onarpena.

1.- Ezarritako prozedura amaitutakoan, xedapen orokorra organo eskudunari aurkeztuko zaio onar dezan, eta harekin batera behin betiko zioen adierazpena edota hitzaurrea ere bai, xedapen hori egiteko zioak eta haren helburua labur-labur adieraziz, araua egiteko espedientea oinarri hartuta.

2.- Goian aipatutako zioen adierazpenean edo hitzaurrean, modu berezian arrazoitu beharko dira izaera zehatzaileko manuak, eskubide subjektiboak edo interes legitimoak mugatzen dituztenak, atzeraeragineko ondoreak ezartzen dituztenak eta aurreko jardunetan erabilitako irizpideetatik edo organo aholku-emaileek emandako irizpenetatik aldentzen direnak, eta, orobat, premia, efikazia, proportzionaltasun, segurtasun juridiko, gardentasun eta efizientzia printzipioetara egokitzen den xedapena.

3.- Behin betiko onartu eta Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratuko diren euskarazko eta gaztelaniazko testu artikulatuaren bertsioen zehaztasuna eta baliokidetasuna bermatzeko, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundeko Itzultzaile Zerbitzu Ofizialak ziurtagiri bat jaulkiko du argitaratu aurretik, euskarazko eta gaztelaniazko bertsioak zehatzak eta baliokideak direla egiaztatzeko.

26. artikulua.- Indarrean jartzeko xedapenak.

Kode Zibilaren 2.1 artikuluan ezarritakoa bazter utzi gabe, legeak edo erregelamenduak indarrean sartzeko xedapenek aurreikusi egingo dute, haiek onartzea edo proposatzea Gobernuari edo Gobernuko kideei dagokionean eta, betiere, jarduera ekonomiko edo profesional bat egiten duten pertsona fisiko edo juridikoei karga edo betebeharrak ezartzen badizkie jarduera horretan aritzeak, xedapen horiek onartu eta hurrengo urtarilaren 2an edo uztailaren 1ean sartuko direla indarrean.

27. artikulua.- Publizitatea eta Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratzea.

1.- Xedapen orokor arauemaileak Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratu beharko dira, indarrean sartu eta ondorio juridikoak izateko. Argitaratze hori benetakoa eta ofiziala izango da, erregelamenduz ezarritako bermeen eta baldintzen arabera, eta argitaratze horrek Kode Zibilaren atariko tituluan eta aplikatzekoak diren gainerako arauetan ezarritako ondorioak izango ditu.

2.- Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian dagokionean argitaratzeaz gain, Lege honetan aurreikusita dago era berean, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Publikoaren Egoitza Elektronikoan argitaratzea, gardentasunaren eta herritarren parte hartzearen eta lankidetzaren ataria den aldetik, eta informazioa lortzeko eta izapideetarako gune segurua den aldetik. Horrela, herritarrei gonbidapena egingo zaie argitaratutako informazioari buruzko iritzia eman dezaten.

Horrez gain, aukerako moduan, argitaratzeko beste bide osagarri batzuk ezarri ahal izango dira, lege honetan edo beste batzuetan aurreikusitakoarekin bat etorrira, barne hartuta Administrazioaren edozein web-orri edo Eusko Jaurlaritzak herritarrei eskaintzen dizkien Gobernu Irekiaren Plataformakoak, non aldibereko elkarrekintza posible izango den.

4.- Arauak hobeto ezagutu eta zuzenki aplikatu daitezela bermatze aldera, Eusko Jaurlaritzak, Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkariaren bitartez eta indarrean dagoen xedapen bat zati batean aldatzen duen beste bat indarrean sartu eta hiru hilabeteko epean, indarrean diren xedapenen testu eguneratuak eta kontsolidatuak argitaratuko ditu, eta une horretara arte jasan dituzten aldaketak zehaztuko dira bertan.

5.- Testu kontsolidatu horietan jasan dituzten aldaketa eta indargabetzeen arrazoiak diren arauak zehaztuko dira, eta lineako bertsioan, arau aldatzailearekiko esteka. Orobat, web-orrian argitaratutako testu kontsolidatu bakoitzaren egite data eta zein datara arte dagoen eguneratua adieraziko dira.

6.- Argitaratze hori egiteko, bitarteko teknikoek aukera ematen duten neurrian, euskarri informatikoak eta arauen aplikazio-eremuan hedapenik handiena eragin dezaketen telematika-sareak erabiliko dira.

28. artikulua.- Lege-aurreproiektuak onartzea.

1. Lege-aurreproiektuak Gobernuaren Kontseiluari aurkeztuko zaizkio, azter ditzan; aztertzen diren bilkuran bertan erabakiko du haiek behin betiko onartu eta, kasuan kasu, lege-proiektu gisa Legebiltzarrera igortzea, edo, bestela, azken idazketa egiteko kontuan hartu beharko diren irizpideak ezarriko ditu, bai eta, hala balegokio, behin betiko onartu bitarteko bidean egin beharreko jarduketak ere.

2. Eusko Legebiltzarrean izapidetzen ari diren lege-proiektua iraungi egiten bada Legebiltzarra desegin delako edo agintaldia amaitu delako, Gobernura itzultzen badute edo Gobernuak erretiratu, kasu horietan, gaiaren arabera eskumena duen saileko titularrak, egindako izapideak errepikatu beharrik gabe, berriz ere aurkeztu ahal izango dio lege-proiektua Gobernu

Kontseiluari, azter dezan; baina, betiere, oraingo testua eta aurretik izapidetu eta onartua izan zena funtsean berdina badira eta hura onartzeko eman ziren izatezko eta eskubidezko inguruabarrak ez badira funtsean aldatu edota igaro den denbora kontuan hartuta, gomendagarria bada hura berrestea eta ondorioak egiaztatzea.

XEDAPEN GEHIGARRIA

Lege honetan aurreikusitako prozeduran sartzen dira Europar Batasuneko Zuzenbideak eskatuta Batasuneko organoek edo organoetan egin beharreko izapideak. Izapide horiek arautzen dituzten arauetan egongo dira ezarrita izapide horiek egiteko unea, haien forma eta eragingo dituzten ondorioak.

XEDAPEN IRAGANKORRA

Lege hau indarrean sartu aurretik hasitako prozedurak lehengo araudiaren arabera izapidetuko dira amaitu arte.

XEDAPEN INDARGABETZAILEA

Indargabetuta geratzen dira abenduaren 22ko 8/2003 Legea, Xedapen Orokorrak egiteko Prozedurarena, eta lege honetan xedatutakoaren aurkakoak diren bestelako xedapenak.

AZKEN XEDAPENAK

AZKEN XEDAPENETATIK LEHENENGOA.- Euskararen erabilera normalizatzeko oinarritzko azaroaren 24ko 10/1982 Legea aldatzea.

Aztertutako proiektuek euskararen erabileraren normalizazioan zein eragin duten eta hizkuntza arloan indarrean dagoen araudia betetzen duten argitzeko ageriko beharrari jarraiki, idazkera berria ematen zaio Euskararen erabilera normalizatzeko oinarritzko azaroaren 24ko 10/1982 Legearen 8. Artikuluari, eta honela idatzita geratu da:

“1. Euskal Herriko Autonomia Erkidegoan kokatutako herri-aginteei emandako arau-xedapen zein ebazpen ofizial orok bi hizkuntzetan idatzita egon beharko du zabalkunde ofiziala egiteko. Eusko Jaurlaritzan prestatzen diren xedapen orokorrak egiteko prozeduran euskararen erabileraren normalizazioaren ikuspegia txertatzea, derrigorrezko aholkularitza txosten bat emanez gauzatuko da, eta bere bitartez izapidetzen ari den xedapenaren eremu objektiboan euskararen erabileraren normalizaziora zuzendutako neurriak proposatuko dira. Halaber, hizkuntza gaietan indarrean dagoen araudiarekiko egokitasuna baloratuko da, bestelako organo txostengileei dagozkien zereginak kaltetu gabe”.

AZKEN XEDAPENETATIK BIGARRENA.- Oinarri-legea eta Gobernuari eskuordetza lege jakinen euskarazko bertsioa eguneratu eta armonizatzeko.

1. Eskuordetza ematen zaio Gobernuari, lege hau indarrean sartu eta urtebete baino gehiagokoa ez den epe baten, eta ekainaren 30eko 7/1981 Gobernu Legearen 52.3 artikulua arabera, ondoren aipatzen diren legeen euskarazko bertsioak eguneratu, erregularizatu, argitu eta harmonizatzen dituzten legezko testuak onartu ditzan:

- 1/1980 Legea, maiatzaren 23koa, Euskal Autonomia Erkidegoko Erakundearen Egoitzari buruzkoa
- 16/1983 Legea, uztailaren 27koa, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundearen araubide juridikoari buruzkoa
- 8/1983 Legea, apirilaren 14koa, Euskadiren Ereserki Ofizialari buruzkoa
- 1/1993 Legea, otsailaren 19koa, Euskal Eskola Publikoari buruzkoa
- 2/1993 Legea, otsailaren 19koa, Euskal Autonomia Erkidegoko Unibertsitateko kanpoko Irakaskuntzarako Irakasleen Kidegoei buruzkoa
- 4/1997 Legea, maiatzaren 30ekoa, Mondragon Unibertsitatea aitortzen duena.

2. Kasu honetan, erregularizatzeko eta harmonizatzeko lanak lege horien euskarazko bertsioak erabilitako terminologia eta hizkera teknikoak eguneratzera eta egokitze mugatuko dira, gaztelerazko bertsioaren letra eta edukiaren modu osoan errespetatuz, eta egingo den testu elebidunak xedapenaren jatorrizko zentzuari modu ertxian lotuko zaiolarik, hizkuntz bertsio berrak arteko baliokidetasun zorrotzenaren errespetu osoz.

3. Erregularizatzeko eta harmonizatzeko lanak euskara tekniko juridikoaren arloan ohikoak diren printzipio eta irizpenak jarraituz egikaritzeko dira, eta testu juridikoen hizkuntz bertsio berrak baliokidetasun zorrotzena bermatzea ahabideratzen dutenekin bat, dagokion aholkularitza espezializatuaren bidez eta horretarako gainean Itzultzaile Zerbitzu Ofizialaren irizpena eskatuz.

AZKEN XEDAPENETATIK HIRUGARRENA.- Indarrean sartzea.

Lege hau Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratzen den egunaren biharamunean jarriko da indarrean.

III

MEMORIA FINAL DEL PROCEDIMIENTO / PROZEDURAREN AMAIERAKO MEMORIA

**PROYECTO DE LEY DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL / XEDAPEN OROKORRAK EGITEKO PROZEDURAREN LEGE-PROIEKTUA**

**FIRMADO DIGITALMENTE POR:**

Firmante: **SABINO TORRE DIEZ**
Fecha de la firma: **15/01/2019 9:34:23**
Validación de la firma:  **Correcta**

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.

Viceconsejería de Régimen Jurídico.



Xedapen Orokorrak Egiteko Prozeduraren Lege Proiektuari buruzko Memoria, Gobernu Kontseiluak onar dezan.

Aurkezpena

Lege-proiektu honen aurkezpena erraz azaltzen da, tituluari erreparatuta, besterik gabe; izan ere, EKren 149.1.18 artikulua lege-garapenerako eskumen autonomikoaren benetako klasikoa da, administrazio publikoen araubide juridikoari buruzkoa, gobernuaren arau-proiektuak egiteko prozedurari dagokionez.

Bere eskumen-euskarri nagusia Euskal Herriko Autonomia Estatutuaren 10.2 artikulua gainean ezartzen du, gure autogobernu-erakundeen antolamendu, araubide eta jarduerari buruzkoan, hain zuzen.

EAEn 8/2003 Legeak gai honi berari buruz ematen zigun arauketak nolabaiteko gogoeta eta azterketa behar izan zuen, erabakitzeko ea Estatuko zenbait oinarritzko arau (2015eko 39 eta 40 Legeak) onartzeak legea berrikusi beharra zekarren; horrek bultzatu zuen legealdi honen hasieran beste lege autonomiko batzuetatik (Euskadiko Toki Erakundeen Legea, esaterako) zetorren aldaketaren bat sartzeko ideia, bai eta aukera generikoa ere bere egingarritasuna Gobernantza onak eta arauen kalitate onarekiko kezka espezifikoak dakartzan erronka ugarietara egokitzeko. Osagai teoriko horiekin guztiekin, beste testu bat idatzi zen, artikulatua, osoa, aipatutako horren ordezkotzat.

Lege-proiektu honen edukia gobernuaren ekimen arauemaile bat sortzeak dakartzan izapideak arautzeko eduki tipikoa da, izan ekimen hori lege-proiektu bat egiteko zein izan erregelamendu-proiektu bat egiteko, bi adierak biltzen baitira “xedapen orokorrak” kontzeptu generikoagoa den horren aldaera posibleztat, eta indarrean dagoen ordenamendu juridikoa berritzeko bokazioa duen ekimena eman nahi da aditzera, funtsean.

Prestaketa-, hasiera-, instrukzio-, amaiera- eta onartze-faseetako bakoitza osatzen duten izapideak arautzea da kontua, hortaz; fase horiek erregelamendu berri bat edo lege berri baten proiektua Gobernu Kontseiluaren mende jarri aurretik egin beharrekoak dira, bigarren kasu honetan Legebiltzarrera igortzeko.

Ekimenaren aurkezpena amaitzeko, datu hau ematen da: gogoeta-aldiaren azken zatian, nolabait aldatu egin da Estatuko legeriaren eta eskumenaren eragina, Konstituzio Auzitegiak partzialki deuseztatu egin dituelako aipatutako Estatuko oinarritzko arau batzuk, eta, horren ondorioz, ekimen hau gauzatzeko orduan, indartu egin da eskumen autonomikoa testuinguruan jartzeko eta irismen zabalagoa emateko ahalegina.

Izapidetzea

Gaiak administrazio publikoen egitekoan duen garrantziagatik, batetik, eta kontuan izan beharreko arazo asko (burokratikoak eta teknologikoak, funtsean, beti presente dagoen segurtasun juridikoaren esparruan) gaur-gaurkoak direlako, bestetik, are konplexuagoa eta luzeagoa egin dute proiektuaren izapidetzea (urtebete baino gehiago jo du), eta, horregatik, bide hori laburtzeak ere luzeegi joko luke, zehaztasunez egin nahi badugu.

Baiezta dezakegu bete direla 8/2003 Legean xedatutakoak –zeina baliogabetzeko proiektua den, hain justu–, zuzen bete baitira onarpenaren mende jartzeko azken izapidera iristeko ezarritako fase guztiak.

Komenigarria iruditzen zait, hortaz, azken bi izapideen azterketan sakontzea, testu artikulatuaren beraren alderdi zehatz batzuk berraztertzeke eskatzen dute-eta, gainera; hortaz, iruzkina egingo dugu, azaltzeko nola hartu behar diren kontuan Emakunde erakundeak eta Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak egindako gomendioak.

Emakunderen txostena

Hasiera batean, autoebaluazioaren izapidean alde batera utzi zen genero-azterketa, hortik baztertzeko kausa tasaturen bat zegoela iritzita, baina azkenean izapidea bete egin zen, eta Emakundek egiaztapen-txostena egin zuen. Txosteneko eskakizunak zorrotz jasotzen dira, hitzez hitz, eta aldaketak egin dira onartzeko aurkeztutako testu artikulatuaren 7, 8.1, 9.1, 11.1, 12.4 eta 5, 13.3.f) eta 15.1 artikuluetan. Aldaketek, zalantzarik gabe, indartu egiten dute 4/2005 Legean jasotako araudia, eta bide ematen dute aztergai dugun prozedura-iter honetan generoaren arabera ebaluazioari buruzko kezka eta gogoeta hobeki txertatzeko.

Ezin dugu soilik kontuan hartu artikulua berri bat –proiektuaren 20. artikulua aurrekoa– eransteko ideia, “Emakundek 4/2005 Legearen 21. artikulua arabera egin behar duen egiaztapen-txostena ikusgai egiteko” (*Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundeak Autonomia Erkidegoko Administrazioaren esparruan prestatzen diren arau-proiektuei buruzko txostena eman behar du, lege honetako 19.etik 20.era artikuluetan xedatzen dena egoki aplikatzen dela egiaztatzeko eta, hala badagokio, artikuluan edukiarekin lotuta dauden hobetzeko proposamenak egiteko*).

Ondorioztatu behar dugu ez dela soilik (nahiz eta legitimoki hori ere izango den) kontu estetiko hutsa (txostenak dagoeneko baduelako aitorpena lege batean). Iruditzen zaigu 17. artikulua xedatzen duen baldintzaren berri eman nahi dela. “Nahitaezko eta funtsezkotzat” kalifikatu daitekeen txostena da, baina lege honetan azaltzen den izapidetzaren testuinguru jakinean, nahitaezotasuna zalantzarik gabekoa baita, eta funtsezkotasuna ere, aztertu beharreko gaiaren garrantziaren arabera, zalantzarik gabea, noski.

17. artikuluan xedatzen den baldintzaz gainera, badira aurreikusitako ondorio formalak (txostena bereiz egitea, behin espedientea amaitzean eta aurrez

espresuki eskatuta), 5. artikuluan aurreikusitako sakoneko ondorioa, zeinaren arabera funtsezkotzat kalifika daitekeen txosten bat ez edukitzeak zuzenean araua erabat deuseza izatea dakarren erregelamenduen kasuan. Horren ordain formal gisa, funtsezkotzat ez kalifikatzeak ekarriko lukeen karga formala da txostena egiteko aurretiazko baimenik behar ez izatea (ofizioz egin beharko luke erakundeak berak). Sakoneko ikuspegi batetik, Emakunderen egiaztapen-txostenik ez duen erregelamendua ez litzateke erabat deuseza izango.

Erabaki bat hartzeko, prozedura-iter osoa antolatzeko ikuspegi global batean pentsatu behar dugu. Emakunderen txostena funtsezkotzat hartzen bada hemen aztergai ditugun ondorioetarako, behin espedientea amaituta egin beharko litzateke txostena betiere, baina Kontrol Ekonomikoko Bulegoak eta Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak txostenak egin aurretik (erakunde horiek, gainera, haien legeetan, ezarrita baitute araua onartu aurreko azken-azken urratsean egin behar dutela txostena), eta, hortaz, izapidetzeko denbora, osorik hartuta, luzatu egingo litzateke, Emakundek bere txostena egiteko behar duen epe horretan luzatu ere. Ikuspegi horrek, hain zuzen, txosten hori ez nabarmentzera garamatza.

Ikuspegi sakonago batetik, estetikoki txosten bat ez azpimarratzeak ez dakar haren garrantzia edo zeregina mugatzerik edo kaltetzerik. Proiektuarekin lortzen bada generoaren araberrako ebaluazioaren unea zein den garbi edukitzea, ez dago arazorik egiaztapen-txostena ohiko baldintzetan egiteko. Arazoa sortzen da argi ez dagoenean generoaren araberrako ebaluazioa ez egiteko arrazoirik badagoen ala ez, eta argi ez dagoenean Emakundek azkenean txosten bat egingo duen ala ez (egoki iruditzen zaiolako) eta, egitekotan, noiz egingo duen.

Erakundearentzat berarentzat eta prozesu osoarentzat, eskuragarriagoa dirudi Emakundek berak propiotzat edo ofizioz bere gain hartzea ireki diren espedienteak aztertzeko lana; hala, efikazia eta naturaltasun handiagoz gobernatuko du erakundeak bere presentzia, eta erabaki horiek ez dute eragingo, nahi gabe bada ere, espedienteak atzeratzerik edo geldiarazterik.

Emakunderen egiaztapen-txostena ez da funtsezko txosten bat aztergai dugun testuinguruaren zentzuan, eta horrek esan nahi beharko luke txostena egiteko ez duela espedientearen instrukzioa amaitu osteko eperik (Kontrol Ekonomikoko Bulegoak eta Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak bezala), hori eta ez besterik. Orobat, esan nahi du txostena ez egiteak ez dakarrela erregelamenduaren erabateko deuseztasunik, eta hori bat dator bere araudiak zenbait kasu salbuestearekin (adibidez, antolamendu-arauak). Eta interpreta daiteke, azken batean, proiektua aurretiazko onarpenarekin igotzen ez den artean, badagoela aurretiazko ebaluazioa egiteko denbora, eta, hortaz, hasteko aginduarekin batera jaso daitekeela edo proiektuaren aurretiazko onarpena egin arte atzera daitekeela; une horretan bai, ezinbestean, egin behar du, non eta baztertze-arrazoiren bat sortzen ez den.

Garrantzitsuena da generoaren araberrako ebaluazioa testu artikulatua idatzi baino lehen egitea eta, batik bat, har litezkeen diskriminazio positiboko neurriei buruzko gogoeta egitea ebaluazio horretan, benetan. Askotan, ez da gogoeta

hori egiteko modurik izango hasierako aginduekin bakarrik, baina ziur egin litekeela hasierako onespena emateko aurkeztu den testuarekin. Hori argi dago, eta argi dago, halaber, behin testu bat onartzean, denbora-tarte bat eman behar dela Emakundek gogoeta egin dezan, eta denbora-tarte horrek zehaztuta behar dituela hasiera- eta amaiera-eguna. Ondoren, beste denbora-tarte bat etorriko da, euskarri ekonomikoak eta juridikoak egiaztatzeke, ekimena Eusko Jaurlaritzak onartu aurre-aurretik. Eta euskarri horien egiaztapena (ondorio orokor hauetarako funtsezkotzat kalifikatutako euskarri bakarrak) auditoretzaren edo arauen kontrolaren zeregina da, hala dimentsionatuta dago ordenamendu guztietan, eta, gure iritziz, Emakunderen esku-hartzeari ez zaio ikuspegi hori eman behar.

Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren irizpena

Irizpen luzea eman da, ia manu bakoitza aztertzeke eskatzen duena.

Proiektuaren izapidetzeari berari dagokionez, ez gatoz bat “egokia zatekeen alderdi batzuei buruzko azalpen gehiago izatea” baieztapenarekin, kontraesankorra baita beste baieztapen honekin: “proiektatutako araudia justifikatzen duten arrazoi orokorrak aski azalduta daude espedientean”. Proiektuari erantsi zaion guztia arrazoitzeke ahalegina egin da, baina kontuan izan behar da gaiak hamaika ikuspegi eta diatriba juridiko dituela, eta aztertu ezinekoa dela eragile juridiko bakoitzaren dimentsio subjektibo eta espezializatua.

Ez dirudi egokia Lan Harremanen Kontseiluaren eta Ekonomia eta Gizarte Kontseiluaren iritzia jakitea desiragarria litzatekeela adieraztea, jakina delako horietan parte hartzen duten eragile guztiei dei egin zaiela; eta Tokiko Gobernuen Batzordearen iritzia buruz, esan behar da batzordea eratzeke zegoela proiektu hau izapidetu zenean.

Ez dira ulertzen behin eta berriz azaltzen diren zalantzak, antolatu nahi diren erakundeak edo jarduketak jasotzen dituzten arauketa sektorialekin ezinbestean egiten zaizkien aipamenak direla eta. Ez dago, noski, arau horiek aldatzeko borondaterik (modu esplizituan egingo genukeen orduan), eta, hortaz, ez da interpretatu behar inork iradoki ez duen aldaketa inplizitu bat egiten ari denik. Arau horien araberrako interpretazioa egin behar dela iruditzen zaigu, eta soilik arrazoiz nabarmendu horrelakorik egin ezin denean.

Eusko Legebiltzarrean izapidetzen ari den gardentasunari eta herritarren parte-hartzeari buruzko proposamenean ez dugu ikusten baldintzatzen gaituen kanpo-faktorerik. Berriz ere, ulertu behar da posible direla bat datozen interpretazioak; izan ere, ez dugu ikusten proiektu hau ulertzea eragozten duen inolako loturarik.

Deskribatzaileak dira edo gogoetak egiten dituzte, artikulua gehienei egindako iruzkinen interpretazioari buruz; hortaz, bestelako teorizazio sakonagorik egin gabe, aldaketak ekarri dituzte 1.2 eta 5, biak in fine, 4.4, 5, 15.4 in fine eta 26.2 artikuluetan. Iradokitzen eta deskribatzen duenaz haratago, irizpenak arriskutsuenak iruditzen zaizkion manuetan biltzen ditu bere kritika nagusiak,

alegia, 5, 15.4 in fine eta 26.2 artikuluei dagozkienetan, bai eta bigarren xedapen gehigarrian eta azken xedapenetako lehenean ere.

Gure arretarik handiena 5. artikuluan jarri behar dugu: batez ere 2. apartatua berrikusteko proposatzen du, erregelamenduentzako deuseztagarrien balizko kategoria bat sortzeari buruzkoa. Irizpenaren arabera, arauketa hori da erregelamenduzko xedapenen deuseztasun-araubidearen esparruan muina, eta legegile autonomikoak debekatua du. Ez gatoz bat ondorio horretara iristeko emandako argudio batzuekin (batik bat, lege autonomikoa beheragokoa edo mendekoa egiten dutenekin), baina iruditzen zaigu gainditu egin behar dela eskema horrek dakarren oztopoa, arrisku oro desagerrarazteko. Horretarako, 5. apartatuaren 2. artikulua aldatu da, halako moldez non hasieran eman nahi zitzaionaz bestelako zentzua hartu duen, jakintzat joz ez dugula inolako alternatibarik aurkeztuko erregelamenduaren deuseztasunaren edo baliozkotasunaren dikotomiaren aurrean; aitzitik, argi utziko dugu deuseztasunaren aukera bakarrik lantzen ari garela, non, hori bai, gure iritziz, arautzeko moduan izango garen deuseztasuna noiz sortzen den eta noiz ez lege ezarritako prozedura-iterraren preterizio oso eta erabatekoaren tipoan sar daitekeen kausa dela eta (zeina, hain justu, lege-proiektuaren xedea den). Hartutako neurria errazago ulertzeko, esan dezagun, funtsean, aukera hau naturaltasunez egokitu dadin lortu nahi dugula: izapideak egin ez izanak ez dezala beti erregelamenduen deuseztasun absolutua ekarri. Izan ere, ondorio hori gaur egun nolabaiteko diskrezionalitate jurisdikzionalaren mende dago, desberdin baloratzen baita izapideak egin ez izana, izapideari ematen zaion garrantziaren arabera. Azken batean, ziurtasun eta segurtasun handiagoa eman nahi diogu nagusi izan ohi den konponbideari, eta ezusteko desatseginak ekidin horrela.

5. artikulua birmoldaketak, halaber, balio behar du txostenak funtsezkotzat jotzeari eman nahi zaion zentzua ulertzeko. Ez litzateke interpretatu behar balioa edo funtzionalitatea galtzen dutela kalifikatzaile hori merezi ez dutelako aztergai dugun testuinguruan.

Bereziki kontuan hartzekotzat aipatzen da, halaber, 15.4 in fine artikulua, non entzunaldiaren izapidea alde batera uzteko hiru kasu jasotzen diren, eta, gure iritziz, gehiegizkoak dira horiek ere zenbait ikuspuntutatik begiratuta, neurriz kanpoko zehaztugabetasuna baitakarte, handiegia herritarren parte-hartzearen printzipioa sakrifikatu beharra babesteko, eta, horregatik, ezabatzea erabaki da, Batzordeak berrikusteko egindako gomendioarekin bat etorritik. Hortaz, esan dezagun entzunaldia alde batera utz daitekeela soil-soilik antolamenduari edo aurrekontuari lotutako arau-proiektuak direnean, edo interes publikoko arrazoi justifikatuek hala eskatzen dutenean.

Halaber, proiektuaren 26.2 artikulua ere aipatzen da berrikusteko premia dutenen artean. Ezabatzea erabaki da. Manu horretan xedapenei atzeraeragina esleitzea arautzen zen. Ados gaude, esku artean dugun araudiaren xede naturalaren eremutik kanpoko edukia da hori, eta, hortaz, baztertu egin da, eta, hala, saihestu egin dira sor zitezkeen gainerako arazoak eta arriskuak ere.

Azkenik, ezabatu egin dira bigarren xedapen gehigarria (lege-proposamenak Legebiltzarrean izapidetzeko Jaurlaritzaren lankidetzari buruzkoa) eta azken xedapenetan lehena (Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari buruzko 9/2004 Legea aldatzeari buruzkoa). Ezabatze horiek (azken testuan xedapenak berriz zenbatu beharra dakarte) Aholku Batzorde Juridikoaren iradokizunei jarraituz egin dira, bai eta aztergai dugun araudiaren xedearen eremu naturaletik kanpoko edukia dutelako ere, Jaurlaritzaren ekimenak izapidetzeaz ari baikara administrazio aktiboaren esparru hertsian, eta horrek guztiak alde batera uzten ditu prebentziozko gogoetaren xede diren arazoak.

Babestuta geratu dira, bada, irizpenean ohartarazitako arrisku nagusiak, edo ziurtatu da ez dutela eraginik izango. Gogoeta osatzeko, esan dezagun komeni dela Batzordeak iradokitzen dituen aukerei buruzko azalpenen bat gehiago ematea; izan ere, ontzat hartzen dira aukera horiek, baina, batzuetan, ez zaizkigu onargarriak iruditzen lortu nahi den proiektuarentzat. Labur-labur, hauek aipa ditzakegu:

Ez dugu kontraesanik ikusten 6. artikulutik 8.era bitartean, Legebiltzarrean izapidetzen den lege-proposamenaren ebaluazioari eta xedapenei buruzkoetan, modu koherentean interpretatu daitezke eta. Lege bat Legebiltzarrean izapidetzen denean lortuko den emaitza Jaurlaritzaren esku ez dagoenez, ordenamenduaren koherentziaren ikuspegiari dagokionez behintzat, Legebiltzarrari berari egokituko zaio egiteko hori amaitzea.

Zuzena dirudi hasteko agindua (11. artikulua) eta arau-eraginaren txosten berria (13. art.) mantentzea, lehenengoaren norainokoa gehiegi handietsita baino ez baitira sortzen zalantzak. Hain zuzen ekimena sortzen ari den oso une desberdinei dagozkie biak; horregatik, lan-egitasmoa eta asmo arauemaileak (herritarrei zuzenduak, haien iritzia jasotzeko), ez dira ez nahastu ez ordezkatu behar aurrez onartu den testuaren azalpen xehatuarekin (hartzaile espezializatuei zuzendua, haiekin kontrastatzeko). Hasierako agindua ezabatzeak ekarriko luke zalantzan jartzea ezinbestean egin behar den aurretiazko gogoeta. Bestalde, iruditzen zaigu txostenak ongi erantzuten diola ikuspegi guztiak txosten bakarrean biltzeko ahaleginari, eta komenigarria da hori, gauzak errazteko eta arintzeko helburuak bete daitezen.

Oso garrantzitsua iruditzen zaigu izapideak kontzentratzeari eta bultzada telematikoa emateari buruzko eztabaida (14. art.), horren mende baitago arintasuna lortzeko helburu nagusia. Ez dugu uste txostenak epez kanpo egiteko erabateko debekua lege batean jasotzeak txosten horiek onartu behar dituzten organoen eta entitateen araudian sartzeari ekar dezakeenik, ez gara tesi horren aldekoak. Eskaera-zerrenda zehaztugabe eta handi baten kargu egiteko dinamikak, edozein ahazte edo gabezia izateko arriskuarekin batera, eta, batik bat, txostenak egiteko zain egon beharra eta txostenak egite horretan hain ohikoa den atzerapena, horiek denak dira espedienteak gehiegi moteltzearen arrazoi nagusi.

Egin dugun planteamenduarekin, funtzionatzeko eskema berri bat bilatu nahi da, zeinetan sustatzaileak arau-proiektua egin eta egoitza elektronikoan jarriko duen, ondoren proiektua baloratu behar duten instantzia guztientzat misio

saihetsezin izan dadin ofizioz mugitzea eta iritzia ematea, inoren bizkar jarri gabe informatzaileen bilaketa jasanezina. Hor datza, hain zuzen, prozedura arintzea lortzeko neurririk garrantzitsuena: izapidearen bultzada automatikoa eta, horrekin batera, iritzi guztiak epe bakar eta berean ematea.

Nahitaezko eta funtsezko txosten deitzen diren horien araubideari buruz (17. artikuluan, funtsezkotzat jotzen dira hurrengo artikuluetan aipatutako txostenak), esan beharra dago 18. artikulua ez duela Lan Harremanen Kontseilua eta Ekonomia eta Gizarte Kontseilua arautzen dituzten legeen inolako aldaketarik egiten, eta lege haiei lotzen zaiela. Euskadiko Toki Erakundearen Legeari dagokionez, teorizazio zabala egiten da Tokiko Gobernuaren Batzordearen testuinguru arautzaileari buruz, eta amaieran interpretatzen da izapideak ezin direla bateratu; kudeaketa hutseko iritzia da hori, eta ez gatoz bat horrekin. Desegokia iruditzen zaigu, orobat, txostena lehenago egiteko iradokizuna, iradokizun horrek, agian, ez baitu aintzakotzat hartzen EUDLEN esku-hartzea, zeina entzunaldiaren izapidean gauzatuko litzatekeen eta orain 19. artikuluan jasotzen denaz bestelakoa den. Azkenik, lege berezietan araututako txosten eta irizpenak daude (20., 21. eta 23. artikuluetan). Kasu guztietan, bermatuta geratzen da "funtsezko izapidea" kontzeptuaren erabilgarritasuna, kalifikatzaile hori jaso duten parte hartzeko izapideak soil-soilik egin beharko baitira modu berezian, eta izaera bikoitzekoak dira, ekimen bakoitzaren euskarri ekonomiko eta juridikoaren barne-kontrol edo -auditoretza baitakarte funtsean.

Vitoria-Gasteiz, 2019ko urtarrilaren 9a.
Araubide Juridikoaren Sailburuordetza.

IV

**DICTAMEN DE LA
COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI /
EUSKADIKO AHOLKU BATZORDE JURIDIKOAREN
IRIZPENA**

**PROYECTO DE LEY DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL / XEDAPEN OROKORRAK EGITEKO PROZEDURAREN LEGE-PROIEKTUA**



SR. CONSEJERO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euzkadi, 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 Arteché.
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 intervención de dichos órganos lo que es muy positivo pero, en algunos casos, al identificar el momento de cada intervención se adentra en la regulación parcial del contenido de esta o sobre el modo en que ha de ser realizada.
140. Ello genera algunas disfunciones en orden a la armónica inserción de la futura norma en el ordenamiento autonómico: a veces, es difícil identificar si se quiere modificar la norma que contempla la intervención o, si por el contrario, solo se desea recoger las líneas 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 modificación no expresa de normas legales del ordenamiento autonómico.
142. Otra de las virtudes de la futura norma es traer al proceso de elaboración de normas las herramientas de los análisis previos y evaluaciones posteriores de las normas, así como la incorporación de consultas ciudadanas en la elaboración de normas.
143. En el examen de estos contenidos concurre un factor externo que condiciona su análisis: al emitir este dictamen se encuentra en fase de tramitación avanzada la proposición de Ley de transparencia y participación ciudadana, que regula aspectos directamente conectados con la materia del anteproyecto.
144. La obligación de velar por la seguridad jurídica, en su vertiente de preservar un ordenamiento jurídico coherente, motiva que dicha proposición de ley sea tenida en cuenta por la Comisión en sus sugerencias.

II OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Capítulo I (Disposiciones generales)

Artículo 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 podrá incluir trámites 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 deberá motivarse (el último inciso de este apartado “cuya ausencia en el procedimiento afecte a la validez y eficacia de las disposiciones adoptadas en los términos del artículo 5.1” se analiza con este artículo).
146. Se advierte la huella del artículo 1.2 LPAC, si bien en este caso se trata de incluir trámites 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 término inferior al mínimo previsto por la legislación básica de procedimiento administrativo común”.

206. Como primera cuestión, debe señalarse que, según el examen competencial, no hay una normativa básica que resulte de aplicación, es el anteproyecto el que debe establecer la regla sobre la reducción de los plazos que acompaña a la declaración de urgencia.
207. Como segunda cuestión, la Comisión entiende que debería identificarse el órgano competente para declarar la urgencia. Dado el efecto que tiene sobre el procedimiento, debería 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 resolución 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 limitación de derechos subjetivos o intereses legítimos, la eventual separación del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos, la no repetición de trámites ya efectuados y que no hayan perdido vigencia o el desistimiento en relación a trámites iniciados de oficio” (apartado 2).
209. En una primera aproximación, no es fácil descubrir la finalidad de revestir la declaración de urgencia de esa rigidez ni, de forma singular, las exigencias de justificación que se imponen “en todo caso” a dicha declaración.
210. Ciertamente la resolución que acuerde la urgencia es un acto administrativo, pero —a falta de una explicación que arroje luz sobre la funcionalidad de dicha enumeración— parece que la motivación exigible ha de centrarse en las razones que concurren y convierten en inexcusable una tramitación más rápida.
211. Sin embargo, en el artículo 4 la motivación se anuda a algunos de los supuestos de motivación del artículo 35 LPAC. Así, figuran los de las letras a) y c) cuya relación con las razones que pueden justificar la urgencia no se aprecia.
212. El propio artículo 35 LPAC contempla —apartado e)— el acto que declara la urgencia del procedimiento como acto que exige una motivación, pero no anuda esta a las letras a) y c) del mismo artículo.
213. Tampoco escapan a esa dificultad interpretativa los supuestos que exigen que en la motivación de la urgencia se justifique qué trámites no se van a repetir; cuestión que parece ajena a la urgencia y relacionada con la existencia de un procedimiento anterior del que tal vez puedan rescatarse algunos trámites (lo que deberá ser resuelto caso por caso) para un nuevo procedimiento. Otro tanto cabe señalar respecto de la justificación sobre “el desistimiento en relación a trámites 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 vengan 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 avanza 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 *cheklisten* 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 remisoria 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, SSTC 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 el 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 órganos 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 un 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 votos), 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.

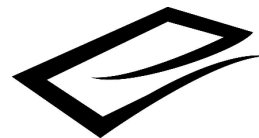


631. Es muy positivo para la calidad de las normas emplear en su redacción un lenguaje sencillo, claro y directo.
632. Al mismo objetivo ayuda evitar las motivaciones y la reiteración de mensajes que ya figuran en otros apartados o párrafos diferentes.
633. De igual modo, la buena técnica prescribe elegir 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

FIRMADO DIGITALMENTE POR:

Firmante: **EUSKO JAURLARITZA - GOBIERNO VASCO**

Fecha de la firma: **17/12/2018 17:01:59**

Validación de la firma:  **Correcta**



GOBERNANTZA PUBLIKO ETA AUTOGOBERNUKO SAILBURUA

Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak, 2018ko abenduaren 12an egindako osoko bilkuran, ertzean adierazitako kideak bertaratu direla, aztergai hartu du zure **kontsulta, Xedapen orokorrak egiteko prozeduraren legearen aurreproiektuaren gainekoa**,^{176/2018} zenbakiarekin erregistratua. (Erref: **DNCG_LEY_162739/17_02**).

Eztabaidatu eta gero, irizpen hau eman du, aho batez. Astigarraga Goenaga batzordekide andreak adierazi du Batzordearen iritzia.

BATZORDEKIDEAK:

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

IDAZKARIA:

Jesus M^a Alonso Quilchano jauna.

186/2018 IRIZPENA

AURKIBIDEA

AURKIBIDEA.....	1
AURREKARIAK.....	3
AURREPROIEKTUAREN DESKRIBAPENA	4
BATZORDEAREN ESKU-HARTZEA.....	6
EGITEKO PROZEDURA	6
ESKUMEN-TITULUAREN ETA ARAU-ESPARRUAREN AZTERKETA	15
AURREPROIEKTUAREN AZTERKETA.....	20
I Aurretiazko arazoa	20
II Artikuluari buruzko oharra.....	24



I. kapitulua (Xedapen orokorrak)	24
1. artikulua (Legearen xedea eta lege-erreserbaren irismena)	24
2. artikulua (Aplikazio-eremua eta gaiaren arabeko prozedura bereziak)	26
3. artikulua (Arau-xedapen orokorraren kontzeptua)	27
4. artikulua (Presa).....	32
5. artikulua (Deuseztasuna eta deuseztagarritasuna erregelamenduak egiteko prozeduran).....	33
II. KAPITULUA. Prozedura	42
Lehenengo atala.- Prestaketa	42
6. artikulua (araugintza-plangintza), 7 (gogoeta- eta prestaketa-lanak) eta 8 (araugintza-ebaluazioa eta indarrean dagoen araudia erregulazio onaren printzipioetara egokitzea).....	42
9. artikulua (Aldez aurretiko kontsulta herritarrei)	45
Bigarren atala.- Hasiera	48
11. artikulua (Prozedura hasteko agindua).....	48
12. artikulua (Xedapen orokorrak idazteko erregelak eta irizpideak)	49
13. artikulua (Aldez aurreko onarpena eta izapidetze-espeditentea)	51
14. artikulua (Izapideak kontzentratzea eta haien izapidetze telematiko bultzatzea)	56
15. artikulua (Entzunaldi eta informazio publikoak eta negoziazio kolektiboa)	60
16. artikulua (Beste administrazio batzuek parte hartzea edo haiei kontsulta egitea)	67
17. artikulua (Nahitaezko txosten eta irizpen funtsezkoak)	67
18. artikulua (Lan Harremanen Kontseiluaren eta Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordearen nahitaezko txostenak).....	68
19. artikulua (Tokiko Gobernuen Batzordearen nahitaezko txostena).....	69
20. eta 21. artikulua (legezkotasunari buruzko nahitaezko txostena eta Arauen Kontrol Ekonomikoko Bulegoaren nahitaezko txostena)	73
Laugarren atala.- Amaitu eta onartzea	73
22. artikulua (Espeditentea eta memoria)	73
23. artikulua (Aholku Batzorde Juridikoaren irizpena)	73
26. artikulua (Indarrean jartzeko xedapenak)	73
27. artikulua (Publikotasuna eta Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratzea).....	76
28. artikulua (Lege-aurreproiektuak onartzea).....	77
Bigarren xedapen gehigarria (Gobernuaren betebeharra, lege-proposamenak izapidetzeko Legebiltzarrak egindako lankidetzak eskarari erantzuteko).....	77
Azken xedapenetatik lehenengoa.- Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari buruzko azaroaren 24ko 9/2004 Legea aldatzea	79



Azken xedapenetatik hirugarrena.- Lege jakin batzuen euskarazko bertsioa eguneratzeko eta bateratzeko Gobernuari egiten zaion legegintzarako eskuordetzaren oinarriei buruzko Legea.....91

III Araugintza-teknikako oharra	91
--	-----------

ONDORIOA	93
-----------------------	-----------

AURREKARIAK

1. Gobernantza Publiko eta Autogobernuko sailburuaren urriaren 11ko Aginduaren bidez (urriaren 16an sartu zen Batzordearen erregistroan), kontsultarako aurkeztu digute xedapen orokorrak egiteko prozeduraren lege-aurreproiektua.
2. Bidalitako espedientean, legearen aurreproiektuaren testuaz eta aipatutako eskaera-aginduez gain, honako agiri garrantzitsu hauek daude:
 - a) Gobernantza Publiko eta Autogobernuko sailburuaren 2017ko urriaren 26ko Agindua, hasiera ematekoa Xedapen Orokorrak Egiteko Prozeduraren abenduaren 22ko 8/2003 Legea aldatzeko legearen aurreproiektua egiteko prozedurari.
 - b) Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorreko web-atari instituzionalaren bidez egindako aurretiazko jendaurreko kontsulta.
 - c) Aurreproiektua egiteko justifikazio-memoria teknikoa.
 - d) Aurretiaz onartzeko Agindua, 2018ko martxoaren 21ekoa, Gobernantza Publiko eta Autogobernuko sailburuarena eta aurreproiektuaren testua.
 - e) Herritarrak Hartzeko eta Administrazioa Berritzeko eta Hobetzeko Zuzendaritzaren txostena, 2018ko apirilaren 5ekoa.
 - f) Osasun Sailaren alegazioak, 2018ko apirilaren 19koak.
 - g) Enplegu eta Gizarte Politiketako Sailaren alegazioak, 2018ko apirilaren 27koak.
 - h) Aurreproiektuaren testu berria.
 - i) 2018ko ekainaren 28ko txosten juridikoa, Gobernantza Publiko eta Autogobernuko Saileko Zerbitzuen Zuzendaritzarena.
 - j) Herri Administrazioetan Hizkuntza Normalizatzeko Zuzendaritzaren txostena, 2018ko ekainaren 30ekoa.



- k) Aurreproiektuaren testu berria.
 - l) Aurreproiektuaren tramitazioari buruzko lehenengo memoria
 - m) Ogasun eta Ekonomia Sailaren txostena, 2018ko uztailaren 10ekoa.
 - n) Aurreproiektuaren bigarren bertsioa, 2018ko maiatzaren 16koa.
 - o) Generoaren araberako eraginari buruzko txostena, 2018ko uztailaren 19koa.
 - p) Aurreproiektuaren memoria ekonomikoa, 2018ko uztailaren 19koa.
 - q) Emakunderen txostenaren eskaera, 2018ko urriaren 5koa.
 - r) Azken memoria laburra, 2018ko urriaren 11koa.
3. Azaroaren 6an Emakunderen txostena–lege-aurreproiektuari buruzkoa– iritsi zen Batzordera.

AURREPROIEKTUAREN DESKRIBAPENA

- 4. Kontsultatzeko aurkeztu diguten lege-aurreproiektuak honako atal hauek ditu: zioen azalpena, hogeita zortzi artikulua bi kapitulutik banatuta, bi xedapen gehigarri, xedapen iragankor bat eta lau azken xedapen.
- 5. I. kapituluak —Xedapen orokorrak— 1. artikulutik 5.era bitartekoak hartzen ditu.
- 6. 1. artikulua legearen xedea eta lege-erreserbaren irismena ezartzen ditu; 2. artikulua aplikazio-eremua eta gaiaren araberako prozedura bereziak zehazten ditu; 3. artikulua arau-xedapen orokorraren kontzeptua ezartzen du; 4. artikulua presadeklarazioa arautzen du; eta 5. artikulua honako hauek zehazten ditu: deuseztasuna eta deuseztagarritasuna erregelamenduak egiteko prozeduran.
- 7. II. kapitula —Prozedura— lau ataletan banatuta dago. Atal horiek 6. artikulutik 28.era bitartekoak hartzen dituzte.
- 8. Lehenengo atalak —Prestaketa— honako hauek hartzen ditu: 6. artikulua, araugintza-plangintza lantzen duena; 7. artikulua, gogoetarako eta prestaketarako lanak aipatzen dituen; 8. artikulua, araugintza-ebaluazioa eta indarrean dagoen araudia erregulazio onaren printzipioetara egokitzea lantzen dituen; eta 9. artikulua, herritarrei alde aurretik egin behar zaien kontsulta arautzen duena.
- 9. Bigarren atala —Hasiera— bi artikuluk osatzen dute: 10. artikulua, organo eskudunei buruzkoak, eta 11. artikulua, hasiera emateko aginduen edukia zehazten duenak.



10. Hirugarren atalean —Instrukzioa— honako hauek barne hartzen dira: 12. artikulua, xedapen orokorrak idazteko arauak eta irizpideei buruzkoa; 13. artikulua, alde aurreko onarpenari eta izapidetze-espedienteari buruzkoa; 14. artikulua, izapideak elkartzea eta haien izapidetze telematikoa bultzatzea arautzen dituen; 15. artikulua, entzunaldiaren, informazio publikoaren eta negoziazio kolektiboaren izapideak jasotzen dituen; 16. artikulua, beste administrazio batzuek parte hartzeaz edo haiei kontsulta egiteaz diharduen; 17. artikulua, funtsezkoak diren nahitaezko txosten eta irizpenak jasotzen dituen; 18. artikulua, Lan Harremanen Kontseiluaren eta Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordearen nahitaezko txostenak barne hartzen dituen; 19. artikulua, Tokiko Gobernuen Batzordearen nahitaezko txostena lantzen duen; 20. artikulua, legezketasunari buruzko nahitaezko txostena lantzen duen; eta 21. artikulua, Kontrol Ekonomikoko Bulegoaren nahitaezko txostena lantzen duen.
11. Laugarren atala —Amaiera eta onarpena— osatzen duten artikulua honako hauek dira: 22. artikulua, espedienteari eta memoriari buruzkoa; 23. artikulua, Aholku Batzorde Juridikoaren esku-hartzei buruzkoa; 24. artikulua, espediente artxibatzei buruzkoa; 25. artikulua, azken onarpenari buruzkoa; 26. artikulua, indarrean jartzei buruzko xedapenak biltzen dituen; 27. artikulua, publikotasunari eta Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratzei buruzkoa; eta 28. artikulua, lege-proiektuak onartzei buruzkoa.
12. Lehenengo xedapen gehigarrian Europar Batasunaren aurrean egin behar diren izapideen araubidea jasotzen da.
13. Bigarren xedapen gehigarrian honako hau aztertzen da: Gobernuaren betebeharrak, lege-proposamenak izapidetzeko Eusko Legebiltzarrak egindako lankidetzak eskareri erantzuteko.
14. Xedapen iragankorrean legea indarrean jarri baino lehenagotik abiarazitako prozeduretan aplikatu daitezkeen araubidea zehazten da.
15. Azken xedapenetatik lehenengoak Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari buruzko azaroaren 24ko 9/2004 Legearen 3. artikulutik 11.era bitartekoak aldatzen ditu.
16. Azken xedapenetatik bigarrenak Euskararen Erabilera Normalizatzeko azaroaren 24ko 10/1982 Oinarrizko Legearen 8. artikulua aldatzen du.
17. Azken xedapenetatik hirugarrenean, identifikatutako legeen euskarazko bertsioa eguneratu eta bateratzeko Eusko Jaurlaritzari emandako legegintza-eskuordetza jasotzen da.
18. Azken xedapenetatik laugarrenean zehazten da legea argitaratu eta hurrengo egunetik aurrera jarriko dela indarrean.



BATZORDEAREN ESKU-HARTZEA

19. Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren 2004ko azaroaren 24ko 9/2004 Legearen 3.1 artikulua (EABJL) betez ematen da irizpen hau; izan ere, artikuluko horren a) letran, Batzordearen aholkularitza-lanaren esparruan, berariaz aipatzen dira «Legearen aurreproiektuak, edozein izanik ere haietako gai eta helburuak».
20. Era berean, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren Legeak 3.1 artikuluko l) letran ezarritakoaren arabera, zera azaltzen du irizpen honek: Batzordeak eman behar duen iritzia, «Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren osaera, antolaketa, eskumena eta funtzionamenduari buruzko gaiak» direla eta.

EGITEKO PROZEDURA

21. Batzorde honetan behin eta berriz errepikatzen den doktrina da prozedurazko betekizuna baldintza material baten ondorio dela. Hori dela eta, hura aztertzen delarik, benetan betetzen dela egiaztatzen da, formalki edo errutinaz betetzetik haratago. Lege-aurreproiektuen kasuan, aplikatu behar den irizpidea hori bada beti, are gehiago haxe delako legeak emateko eta arauak emateko ahalmenen arteko funtsezko aldea: [«legegileak ez du Konstituzioa betearazten; aitzitik, Zuzenbidea sortzen du, askatasunez sortu ere, Konstituzioak eskainitako esparruaren barruan. Arauak emateko ahala baliatzean, ordea, "Konstituzioaren eta legeen arabera" (EK, 97. artikulua) jarduten du» (Konstituzio Auzitegiaren 209/1987 Epaia, abenduaren 22koa, besteak beste). Salbuespen dira kasu horiek non Espainiako Konstituzioak, Euskal Herriko Autonomia Estatutuak, nahiz, zenbaitetan, lege organikoek, azterketa funtsean baldintzatuko duen izapide espezifikoren bat aurreikusten baitute —egiaz, aparteko kasuak dira halakoak gure ordenamenduan—].
22. Legebiltzarrean garatzen da bere osotasunean legegintzako prozedura, salbu eta suposizio espezifiko batzuetan; hain zuzen, Espainiako Konstituzioan (EK), Euskal Herriko Autonomia Estatutuan (EHA) nahiz, zenbaitetan, lege organikoetan, horretarako baldintzak ezartzen direnean. Betebehar bakarra hau da: Legebiltzarrak bere iritzia emateko behar dituen aurrekariak eranstea: gutxienez, memoria orokorra, finantzaketa-eranskina eta kontrol ekonomikoko txostena —aurrekontuari karga ekartzen badiote—; aholkularitza-organo honen irizpena eta aplikagarri den legediak agindutako gainerako txostenak (Gobernuaren Legearen 57. artikulua eta Ganberaren Araudiaren 133.2 artikulua).
23. Eratuko den produktua lege bat denean, gobernuak hura prestatzean jarraitzen duen bidea aztertu egiten da, ez bere balioan eragina izan dezaketen akatsak saihesteko; baizik eta Legebiltzarrera argudiatutako —gogoeta baten ondorioz hartutako erabakiaren ondotik— eta zentzuzkoa —gure ordenamenduko jarraibide axiologikoekin bat etorritik— araudi bat helarazten dela egiaztatzeko.



24. Hori da arrazoia legearen aurreproiektuetan xedapen orokorrak eratzeko prozedurari buruzko abenduaren 22ko 8/2003 Legean (XOEPL) xedapen orokorrak eratzeko ezartzen den metodologia bera aplikatzeko. Horrela azaltzen da zioen azalpenean: «... [hartara], legegintzako ahala duenaren eginkizuna erraztu egingo da, hobeto funtsatutako proiektuak aurkeztuko baitzaizkio eztabaidatu eta erabakitzeko, helburuak erdiesteko egokiago eta finago den teknika juridikoz, artikulutan banatuak».
25. Hori da, halaber, Batzordearen azterketaren azken zentzua, gobernuaren barnean aurreproiektuak eratzeko prozesua behatzen duena, ekimenari buruzko epai juridikoa osatzeko ezinbestekoak diren datuak barneratzen dituen egiaztatze (helburuen egokitasunari dagokiona eta proiektutako eduki arauemailea barneratzen dituen).
26. Adierazitako parametroekin jarraian aztertzen da xedapen orokorrak egiteko prozeduraren lege-aurreproiektuaren testua ekarri duen prozedura, betetako izapideen ordena kronologikoari jarraikiz.
27. Prozeduraren ibilbidea aurreproiektua egiten hastea onartzen duen Gobernantza Publiko eta Autogobernuko sailburuaren 2017ko urriaren 26ko Aginduekin hasten da.
28. Aginduak XOEPLaren 5.1 artikuluan ezarritakoari jarraitzen dio; azaltzen du zergatik den beharrezkoa proiektatutako erregulazioa, aplikazio-eremua aurreratzeko, kontuan hartutako arautzeko aukerak, bideragarritasun juridikoa eta materiala, ordenamenduan dituen eraginak, Administrazioaren aurrekontuetan eta barnean hartutako jarduera-sektorean duen eragina eta izapideak irauten duen bitartean egin beharko diren izapideak eta txostenak aztertzen ditu.
29. Hasiera emateko agindua *Legesarea* elkarlaneko eremuan eman da ezagutzera, 2010eko abenduaren 28ko Gobernu Kontseiluaren Akordioan ezarritakoaren arabera.
30. Ondoren, aurretiko kontsulta publikoa egin da, zeinaren bitartez, herritarrek Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioaren web-atarian kontsulta egiteko denboraldi bat izango baitute beren iritzia eman dezaten alderdi hauekin lotuta: proiektatutako erregulazioarekin konpondu nahi diren arazoak, proiektu horren premia eta egokitasuna, lortu nahi diren helburuak, eta izan litezkeen bestelako aukera arautzaile eta ez-arautzaileak.
31. Gobernantza Publiko eta Autogobernuko sailburuaren 2018ko martxoaren 21eko Aginduak aurretiaz onartzen du bi hizkuntzetan idatzitako aurreproiektua, XOEPLaren 7.1 artikuluen baldintzetan.
32. 2018ko martxoaren 21ean aurreproiektua justifikatzeko lehenengo memoria egin da, memoria horren helburu nagusia —adierazi denaren arabera— honako hau izanik: «Abiapuntuko egoera zein den azaltzea—orain arte jardun den bezala— eta, ondoren, aldaketak eta proiektuan azaltzen diren arau-aukera desberdinak hartzeko arrazoiak zein diren azaltzea».



33. Memorian adierazten da XOEPL Legea garrantzitsua dela; izan ere, Lege horretan landu ziren lehenengo aldiz arauak egiteko metodoak Euskal Autonomia Erkidegoan (EAE). Lege horrek asko lagundu zuen arauak egiteko prozesua hobetzen eta arrakasta handia izan zuen.
34. Ezin dira ahaztu igarotako denbora eta aipatu ordenamendu juridikoak izandako bilakaera. Alde batetik, «Eusko Legebiltzarraren hainbat Legek sartu eta bateratu behar diren itxaropen eta aurreikuspen berriak sortu dituzte» eta, bestetik, estatuko ordenamenduan, 2015. urtean, administrazio publikoen administrazio-prozedura erkideari eta araubide juridikoari buruzko erregulazio berri bat egin da eta erregulazio hori ere sartu eta bateratu behar da.
35. Zioen azalpenean aurreproiektuaren ildo orokorrak arrazoitzen jarraitzen da, XOEPLaren testutik abiatuta, eta horri esker, eduki hori arrazoituta geratzen da eta araudi horri dagokionez erregulazio berriak sartu nahi dituen berrikuntzak azaltzen dira.
36. Adierazten da abiapuntuko egoera ona dela tresna kudeatzaile eraginkor bat dagoelako eta ondo balioesten den esperientzia dagoelako arauak sustatzen dituzten sailetan.
37. Berrikuntzei dagokienez, lehenik eta behin honako hauek nabarmentzen dira: izateko arrazoia estatuko legerian daukaten berrikuntzak, eta «gobernu onaren hiru erpinak diren gardentasunaren, ebaluazioaren eta herritarren parte-hartzearen fenomenoak eskaini dizkigun aukerekin bat egin behar dutenak, Eusko Legebiltzarrean oraindik izapidetzen ari den ekimenak dioenaren arabera». Bi alderdiek azaltzen dute prozeduran item berriak sartzea. Item horiek araugintza-plangintzaren eta -ebaluazioaren ikuspegiari erantzuten diete, baita arauak egiten hasi aurretik herritarrekin nolabaiteko elkarrietzak bat sustatzeko egokitasunari ere.
38. Bigarrenik, *estricto sensu* egiteko prozedurari buruzko aldaketak, XOEPL Legeak mugatu zituen hiru faseetan (prestaketa, hasiera eta instrukzioa), deskribatzen dira memorian.
39. Adierazten da «garrantzitsua dela zehazki erregelamendu-mailako xedapenei dagokien eta fase bakoitza ondo ala gaizki betetzeak duen ondorio juridikoari buruz diharduen erregulazio berri bat izatea», betiere ulertuta estatuko legeriak honako hau erraztu duela: «Euskal lege autonomikoak arautu dezake gure ustez noiz dagoen deuseztasun absolutua —erregelamenduen kasuan— ezarritako prozedura erabat baztertu delako, eta noiz interpreta dezakegun deuseztasuna erlatiboa dela edo deuseztagarria dela akatsak txikiagoak direlako, eta, gainera, zuzentzeko modukoak edo, hala badagokio, baliozkotzeko modukoak direlako».



40. Jarraian, instrukzio-faseari dagozkion berrikuntzak deskribatzen dira. Izapideak ugaritzen diren egoera garrantzitsu bat da abiapuntua, «bai herritarrek orokorrean parte hartzeko, baita, batez ere, proiektuari ekarpenak egiten dizkioten eragile espezializatuek barneko eta kanpoko parte-hartzea izateko ere. Gaur egungo emaitza da izapideak egiteko fasea luzeegia dela batez beste, funtsa duen eta premiazko kasu batean aukerak bilatzeko baliabiderik ez duen lege-proiektu baten edo erregelamendu-proiektu baten izapideak egiteko fasea 9 hilabetez baino gehiagoz luza baitaiteke, baita arau bat egiteko arrazoizko denbora haztatzeko soilik ere. Ez dugu ahaztu behar, bestalde, arau horren azken helburua premiazko konponbidea behar duten arazoei irtenbidea ematea dela».
41. Proiektuak horri honela erantzuten dio: «Instrukzio osoa hilabete bateko denbora erkidean» elkartzuz, izapidetze elektronikoa sustatuz, agente espezializatuek esku har dezaten eskatzeko premia saihestuz (ez da eskatu beharko funtsezkoa ez den izapidetik, «ahalik eta instrukzio azkarren eta eraginkorrena betetzearen»). Instrukzioak egiten emandako hilabete batean arauaren testua lor dezakegu bi hizkuntzetan.
42. Hilabete horretan bertan honako hauek ere egiten dira: «Herritar guztiei aldi berean egiten zaie kontsulta edo erakusketa publikoen instrukzioa eta zuzenean eraginpean hartzen diren agenteei edo kanpoko agente espezializatuari edo beste Administrazio batzuei, beren iritzia bereziki interesduna jasotzeko sustatzaileak jo behar duenei entzuten zaie». Era horretan, hau ahalbidetzen duen testu bat lortzen da: «Emakumeen eta gizonen arteko berdintasunaren helburu orokorrari dagokionez gure gizartean dagoen afekzio berezia argitzea, eta funtsezko unea da proiektua “inpaktu-memoria” batekin indartzeko».
43. Hau esaten da memorian: «Azpian dagoen ideia da pentsatzea sustatzaileak behar duen denbora har dezakeela zuzendu behar diren arazoak eta sustatu behar diren konponbideak ebaluatzeko eta haien azterketari buruzko gogoeta egiteko; horrenbestez, gogoeta-prozesua amaitzen denean, testu juridiko baten aurretiazko onarpena zehaztuko du. Testu horren instrukzio-hilabetea amaitutakoan, sustatzailearen alde bateko denbora izango da, halaber, zer egin behar den erabakitzeko eta, hala badagokio, onartzeko fasearen behin betiko eta hurrengo urratsa egiteko. Helburua zera da, hilabeteko denbora bakar bat jartzea inguruneak ekarpena egiteko eta era horretan ahalik eta gehien murrizteko hirugarrenek beren iritzia emateko behar duten denboraren mendeotasuna. Gero, testua onartzeko funtsezko eta nahitaezko izapideak soilik geratuko dira, eta izapide horiek ahalik eta gehien murriztuko dira».
44. Prozeduraren une honetara iritsitakoan, aurreproiektuak aurre egin behar dion hurrengo arazoa azaltzen du memoriak: legeak funtsezkotzat hartu dituen izapideak betetzea.
45. Memorian adierazten da orain, «Legeak funtsezkotzat hartu dituen izapideek ere instrukzioa osatzen duten arren, izapide horiek bereizten direla Legean erregulazio berezi bat dutelako, izapide horiek egiteko epea eta parafernalia guztia ezartzen duena. Sustatu nahi dugun eztabaida da izapide horiek instrukzioa egiteko hilabete erkidearen barnean sartuta egon behar duten ala ez. Gaur egun



ez daude epe horren barnean sartuta espediente osoari buruzko iritzia eman nahi dutelako. Hori gertatzen da Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordeak edo Euskadiko Lan Harremanen Kontseiluak, Tokiko Gobernuen Batzordeak eta Kontrol Ekonomikoko Bulegoak (Zerbitzu Juridiko Zentralaren legezketasunari buruzko txostena haren aurretikoa izango litzateke Euskadiko Aholku Batzorde Juridikora jo behar ez bada) parte hartzeari dagokionez. Guztiak erabaki garrantzitsuak dira, baina orokorrean, eta, batez ere, denboran askotan aldi berean gertatzen ez direnez, gehiegizko kudeaketa-denbora eskatzen dute, askotan handiegia». Gogoeta hori Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legea arautzen duen Tokiko Gobernuen Batzordeak eman behar duen nahitaezko txosten berrira hedatzen da. Batzorde horrek udal-autonomian duen eragina aztertu behar du eta —nabarmentzen denez,— ez da nahasi behar tokiko administrazioei kontsulta egiteko izapidearekin, baizik eta Batzordearen ikuspegi partikularra nahi da.

46. Aldaketa horiekin lortu nahi den helburua honela laburbiltzen da: «Ondo egindako arau bat egiteak ez du lekurik hartzen, baina berandu egiteak arazoren bat ekar dezake, eta arazo hori, zalantzarik gabe, haztatu egin behar da».
47. Memorian, ondoren, aurreproiektuak Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren Legean egiten dituen aldaketak azaltzen ditu. Aldaketa horiekin honako hau lortu nahi da: «Alde batetik, goi-kargudunak Administrazio aktiboaren zati diren aldetik dagozkien gaiak lantzen direnean goi-kargudun horiek duten parte-hartzea antolatzea eta horrek ez du inolako arriskurik ekarri behar; eta, bestetik, Ganberarekin elkarlanean aritzeko aukera arautzea, Ganberaren lege-ekimenen kalitatea sustatzen laguntzeko; hori guztia, betiere horrela jasota badago Legebiltzarraren erregelamenduan».
48. Memoriaren amaieran aipatzen da XOEPL Legeak ematen duen aukerari eusten zaiola aurreproiektuan, hau da, adierazitako legeak aukera ematen du baterako tratamendua emateko lege-aurreproiektuei eta erregelamendu-proiektuei, eta ondoren, oinarritzko legeria egitea. Eta, bukatzeko, honako hau azaltzen du: «Ildo horretan bertan, eta proiektu honek arautzen duen prozedura aplikatzeak ekarri dituen abantailak lege-produktu horietara ere hedatzeko eta Gobernuak ondorio horietarako dituen baliabide handiak Legebiltzarrarentzat eskuragarri egoteko asmoz soilik, xedapen gehigarri hau erantsi da. Xedapen horrek, legeak egiteko benetako prozeduraren berezko funtzioa erabat errespetatuz, hots, Legebiltzarrean garatzen den prozedura errespetatuz, Eusko Jaurilaritza behartzen du baliabide horiek kontuan hartzera eta Ganberaren esku jartzera (horrez gain, erakunde espezializatuei txostenak eskatzeko edota beste edozein izapide bideratzeko aukera ematen du) Legebiltzarrak laguntza eskatzen dionean, baliabide horiek ere aplikatu ahal izateko, Legebiltzarrak eskatzen badu, xedapen orokorrak egiteko aurretiko gobernu-prozedurarik izan ez duten eta Lege horrek ahalbidetzen dituen izapidetze-aukerak beste era batera izango ez litzuketen lege-proposamenei».
49. Igorritako espedientetik ondorioztatzen da hurrengo martxoaren 26an aurreproiektua egiteko prozeduran parte hartzea eskatu zaiela (I) aurreproiektuaren berri eman behar duten erakundeei, hau da, Herritarrak Hartzeko eta Administrazioa Berritzeko eta



Hobetzeko Zuzendaritzari, Funtzio Publikoaren Zuzendaritzari, Hizkuntza Normalizatzeko Zuzendaritzari eta Sail sustatzailearen Zerbitzu Zuzendaritzari; eta (II) Jaurlaritzako sail guztiei.

50. Egun berean, Gipuzkoako Foru Aldundiaren iritzia eskatu da, eta hurrengo apirilaren 3an, Bizkaiko eta Arabako foru-aldundiena. Martxoaren 28an, EUDELi parte hartzea eskatu zaio, eta, horrela, XOEPLaren 9. artikuluan jasotzen den kontsulta bete da.
51. Apirilaren 4an, ELA-STV, LAB, CCOO eta UGT sindikatuen iritzia eskatu da, eta hilabete horretako 12an CONFEBASKena.
52. Apirilaren 5ean, Herritarrak Hartzeko eta Administrazioa Berritzeko eta Hobetzeko Zuzendaritzak bere txostena egin du. Txosten horretan modu positiboan balioesten du ekimena eta hainbat iritzi ematen ditu izapidetze elektronikoari buruz, araugintza-plangintzaren gaineko aurreikuspenei buruz eta kontsulta publikoaren, entzunaldiaren eta informazio publikoaren izapideei buruz.
53. Apirilaren 19an, Osasun Sailak aurreproiektuari buruzko aldeko iritzia eman du, eta hurrengo hilabeteko 31n Enplegu eta Gizarte Politiketako Sailak eman du; horrez gain, adierazi du aurreproiektua egiteko prozeduran haurren ikuspegitik begiratuta egindako ebaluazioa sartu behar dela.
54. Lege Garapen eta Arau Kontrolerako zuzendariaren 2018ko ekainaren 15eko Ebazpenaren bitartez (2018ko ekainaren 25eko EHAA n argitaratu zen), jendaurrean jarri da aurreproiektua —XOEPLaren 8. artikulua— edozein pertsonak egokitzen hartzen dituen oharrak egin ahal izateko.
55. Ekainaren 28an, Sail sustatzailearen Zerbitzu Zuzendaritzaren aholkularitza juridikoak egindako txosten juridikoa egin da (XOEPLaren 7.3 artikulua). Txosten horretan aurreproiektuaren edukari buruzko ohar formal eta funtsezko batzuk egin dira.
56. Ekainaren 30ean, Herri Administrazioetan Hizkuntza Normalizatzeko Zuzendaritzak bere txostena egin du hizkuntza-araudia betetzeari eta euskararen erabilera normalizatzeari buruzko ondorioei buruz, xedapen orokorrak egiteko prozeduran euskararen erabilera normalizatzeko ikuspegia txertatzeko araubidea ezartzen duen azaroaren 6ko 233/2012 Dekretuaren arabera.
57. Txosten horretan adierazten du testua bi hizkuntzetan idazteari buruzko Gobernu Kontseiluaren 2013ko maiatzaren 14ko akordioa era egokian betetzen dela, bi bertsioak aldi berekoak direnez, halaber, bat egiten du xedapen gehigarriarekin eta azken xedapenetatik lehenengoarekin lortu nahi diren helburuekin.
58. Ez foru-aldundiek, ezta EUDELek ere ez dute inolako alegaziorik egin. Prozedurara deitutako sindikatuek eta enpresa-erakundeak ere ez.



59. Aurreproiektuaren xedea eta eremua kontuan hartuta, Gobernuak eta haren Administrazioak egin ditzakeen arauei lotuta, ulergarria da foru-erakundeen isiltasuna. EUDelen kasua desberdina da, zeren aurreproiektuak tokiko arauak egiteko prozedurei ezertan eragiten ez dion arren, Tokiko Organoen Batzordeari dagokion erregulazioa jasotzen baitu.
60. Gobernuko sailen parte-hartzea eskasa izateak —gauza bera gertatu zen XOEPLaren aurreproiektua egin zenean— balioespen negatiboa merezi du, sail horiek, objektiboki, zuzenean barnean hartuta baitaude proiektatutako erregulazioan. Aurreproiektua egiteko prozedura berriari buruz zer iritziz duten jakitea oso mesedegarria izango zen, zalantzarik gabe, etorkizuneko araurako; izan ere, sail horiek ari dira aplikatzen indargabetzen ari den prozedura, eta aurreproiektuan aurreikusitako prozeduraren agente nagusiak dira.
61. Prozedura-fasera iritsitakoan, uztailearen 10ean, organo sustatzaileak bigarren memoria egin du. Memoria horretan, aurreproiektua egiteko prozeduran ordura arte egindako ekarpenei eta alegazioei erantzun zaie (egindako txosten juridikoan eta nahitaezko txostenetan adierazitako oharrek, baita sailen alegazioak ere, Ogasun eta Ekonomia Sailak egindakoak izan ezik, alegazio horiek ez baitziren epearen barnean jaso eta gero erantzun zaie).
62. Bigarren memoria horretan hasierako fasean emandako arrazoiketa sakonago azaltzen da eta beren iritzia eman dutenen arreta erakarri duten edukien zergatia zehazten du.
63. Errepikapenik ez izateko eta adierazitakoaren arabera lege-aurreproiektuetan prozeduraren azterketa egiten dugunean nagusitzen den irizpidea aplikatuz, memoriak eskaintzen dituen azalpenak artikuluei buruzko azterketan aztertzen dira —baldin eta irizpen hau hobeto ulertzen dela uste bada—.
64. Bigarren memoria horretan azaldutako arrazoiekin bat etorritz, testuaren bigarren bertsioa egin da, 5., 6., 12.5 eta 13. artikulua aldatu dira eta bi azken xedapen berri gehitu dira.
65. Uztailearen 10ean, Ogasun eta Ekonomia Sailak aurreproiektuari buruzko bere alegazioak igorri ditu artikulua aztertzen dituen txosten zabal batean, funtsari buruzko oharrek eta arau-teknikari buruzko iradokizunak egin ditu eta, gainera, agindu batzuk beste modu batera idazteko proposamenak egin ditu.
66. Uztailearen 19an, erakunde sustatzaileak generoaren arabera eraginaren txostena egin du. Indarrean dagoen beste arau baten aldaketa bat denez, ez da funtsezkoa gizonen eta emakumeen egoerari dagokienez; horregatik, erakunde horren ustez, aplikatzekoa izango da inaktuaren aurretiazko ebaluazioa generoaren arabera egiteari buruzko Jarraibideen 2. puntuaren 1) apartatuaren d) letrako salbuespena eta



2012ko abuztuaren 21eko Gobernu Kontseiluak desparekotasunak deuseztatzeko eta gizonen eta emakumeen berdintasuna bultzatzeko onartutako neurriak txertatu beharko dira.

67. Urriaren 5ean, Emakunde-Emakumearen Euskal Erakundearen egiaztapen-txostena eskatu da, Emakumeen eta gizonen berdintasunerako otsailaren 18ko 4/2005 Legearen 21. artikuluan jasota dagoena.
68. Ondoren, memoria ekonomiko bat idatzi da, eta bertan termino ekonomikoetan justifikatzen da ekimenaren premia. Nahiz eta onartzen den «errealitate faktikoa eta abiapuntutzat hartu ditugun aurrekariak proposatutako erregulazioaren helburuak argitzeko modu egokian lantzen dituen txosten edo azterlan zehatzik» ez dagoela, Administrazioa Eraberritzeko eta Arreta emateko Zuzendaritzak emandako datuak aurkeztu dira.
69. Datu horien arabera, —*Tramitagune* aplikaziotik atera dira—, «2011. urtetik 2018ko uztaile bitarte xedapen orokorrak egiteko 1.132 espediente ireki dira. Horrek esan nahi du 2011. urtearen hasieratik 2017. urtera bitarte 151 espediente ireki zirela urte bakoitzean (2018. urtearen erdira bitarte, 71 espediente ireki dira)». Erregelamendu-arauetan batez beste emandako denborari dagokionez, honako datu hauek lortu dira: «Ebazpenak (405 egun), dekretuak (394 egun) eta aginduak (320 egun); logikoa denez, lege-proiektuak egiten baino denbora gutxiago igaro da (486 egun). Baina legegintzako dekretuak egiten denbora gutxiago eman da (278 egun), dekretu mota horrek premiazko gaiei erantzuten dielako eta premiazko gisa izapidetzen direlako».
70. Etorkizuneko arauaren premiaren justifikazioa eta beste ekimen batzuetan (gardentasunari buruzko lege-proposamena, parte-hartze publikoa eta euskal sektore publikoaren gobernu ona) duen eragina termino ekonomikoetan azaldu ondoren, arau hori indarrean jartzearekin aurreikusten diren aurrekontu-gastuak eta aurrekontuaren inguruko diru-sarrerak kuantifikatu dira, eta, hasiera emateko aginduan azaltzen zenez, honako hau ondorioztatu da: «Ez da kalkulatzeko etorkizuneko Legea indarrean jartzearen ondoriozko inplikazio ekonomiko garrantzitsurik izango denik.».
71. Honako hau azaltzen da: «...proiektuaren berrikuntza askok aldaketei erantzuten diete. Aldaketa horiek, hasieran, nahitaezkoak ziren, gure legeria oinarrizko legeria horretan aurreikusitakora egokitzeak eragindakoak dira, baina ez zuten benetako kosturik eragiten, administrazioak sartuak zituelako lege horiek indarrean jarri zirenez geroztik. Eta aldaketa horien derrigortasuna Autonomia Erkidegoan orain erlatibizatu egin behar den arren (zehazki, 2018ko maiatzaren 24ko 55/2018 Konstituzio Auzitegiaren Epaiak geroztik, zeinak adierazten baitu manu batzuk konstituzioaren aurkakoak direla eta manu batzuen interpretazioa mugatzen baitu), izapide haietako batzuk testuan mantentzeko aukerak (epaiak orain ahalbidetzen duen modulazio handienarekin) jarraitzen du karga edo kostu berririk eragin gabe, administrazioaren ohiko zereginen barnean sartuta daudelako».



72. Bestalde, hasiera emateko aginduak ere adierazten zuenaren arabera, «araudi horrek gastuaren arrazionalizazioa eta kontrol handiagoa ekartzea aurreikusten da, prozedura malgutzeko eta kargak arintzeko neurriengatik, horiek efikaziaren eta efizientiaren gehikuntza ekarriko baitute. Erregulazio berriarekin espero da xedapen orokorreki buruzko proiektuak izapidetzeko batez besteko epeak murriztea eta horrek izapidetze-kostuetan aurreztekoa ekarri beharko luke, baina kostu horiek kalkulatzeko ez da erraza».
73. Irailaren 19an, Kontrol Ekonomikoko Bulegoak (KEB) bere txostena egin zuen. Txosten horretan egiaztatu zuen aztertutako proiektuak (I) ez dakarrela inolako aldaketarik Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioaren antolamendu-egiturarako, ez baitu erakunde berririk sortzea ekarriko, ezta lehendik dagoen bakar bat ere kentzea edo aldatzea ere; (II) ez dauka eraginik Euskadiko Ogasun Nagusiaren Antolarauei buruzko Legearen testu bateginaren 1.2 artikuluan zehatutako Euskadiko Ogasun Nagusiaren berezko gaietan; eta (III) ez dakar, halaber, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioarentzako zuzeneko betebeharrak ekonomikorik, eskuragarri dauden ohiko aurrekontu-baliabideekiko finantzaketa gehigarriek ekarriko duenik; horregatik, hasiera batean, ez dauka zuzeneko eta berehalako eraginik Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorraren aurrekontuetan, gastuaren ikuspegitik, eta, era berean, ez da ikusten hura aplikatzeak eta haren eraginkortasunak gaur egun Administrazioaren plantilla eta ekipamendua osatzen duten baliabide pertsonal eta material baino gehiago eskatuko dutenik.
74. Orobat, txostenean hainbat kontsiderazio formal jasotzen dira izapidetzearen hainbat alderdiri buruz, zuzendu beharko liratekeenak, eta, ondoren, testuaren edukiei buruzko gai batzuk azaltzen dira. Aipatzen dituen arrazoiak kontuan hartuta, eduki horiek berriro aztertu beharko lirateke.
75. Urriaren 11n hirugarren memoria egin da. Memoria horretan, Kontrol Ekonomikoko Bulegoaren txostenean eta Ekonomia eta Ogasun Sailaren txostenean aipatutako gaiak erantzuten zaie eta enpresan duen inpaktuaren ebaluazioa txertatzen du, hau da, Euskadiko ekintzaileak eta enpresa txikiak babesteari buruzko ekainaren 28ko 16/2012 Legearen 6. artikuluan eskatzen den ebaluazioa, eta adierazten du ez duela inpaktu zuzenik edo nabarmenik izango enpresak eratzen, martxan jartzen eta horien funtzionamenduan.
76. Hirugarren memoriatik ondorioztatzen da ez dela beharrezkoa aldaketarik sartzea aurreproiektuan.
77. Azaroaren 5ean, Emakundek txosten bat egin du. Txosten horretan, ekimenak duen garrantzia nabarmendu ondoren, emakumeek eta gizonen EAEko sektore publikoan eta herritarren artean bizi duten egoerari buruzko datuak ematen ditu, baita azken urte hauetan egindako genero-inpaktuaren gaineko ebaluazioei eta xedapen orokorreki buruz ere.



78. Txostenean, gainera, hainbat artikulua aldatzeko eta manu berri bat gehitzeko proposamena egiten da. Aldaketa guztiekin lortu nahi da generoaren ikuspegia kanporatzea aurreproiektuan jasota dauden izapideetan.
79. Txostena egiteko hamar eguneko epea igarotakoan, erakunde sustatzaileak izapidetzearekin jarraitzea erabaki zuenez, ez dago erakunde horren iritzirik iradokizun horiei buruz.
80. Hirugarren memoriaren izena «Memoria laburra» denez, pentsa dezakegu XOEPLaren 10.2 artikuluari buruzkoa dela, baina memoria horretako edukia partzialki soilik egokitzen da manu horretan eskatzen dena; horregatik, osatu egin behar da.
81. Prozeduraren balioespenean, Batzordeak ikusi du espedientean behar adina azaltzen direla proiektatutako erregulazioa justifikatzen duten arrazoi orokorrak.
82. Baina, ondoren, aurreproiektuko eduki batzuen azterketan adierazten denez, hobe izango zen alderdi batzuk gehiago azaltzea.
83. Lehenik eta behin, XOEPLa hamabost urtez (argiak eta itzalak) aplikatu izanari buruzko azterketa egiteari dagokionez. Zalantzarik gabe, balioespena egin da, baina prozeduretan izandako atzerapena soilik aipatzen da espedientean, eta adierazitakoaren arabera, atzerapen hori sektore-arauetan —legezkoak eta erregelamenduzkoak— ezarritako izapide kopurua handia delako gertatu da.
84. Gobernuak «legeak hobeto egitearen» alde egiten duen garaian —hori ezartzea aurreproiektuaren helburuetako bat da—, aukera egokia izango zen XOEPLaren inpaktu-ebaluazioari buruzko saio bat aplikatzeko lege hori erabat aldatzeko prozeduran.
85. Bigarrenik, desiragarria izango zen, halaber, aurreproiektuaren arau-soluzio batzuk babesten dituzten zer arrazoi hartzen diren egokientzat proposatutako helburuak lortzeko. Artikuluen azterketan zehazten dira eduki horiek.
86. Hirugarrenik, aurreikuspen jakin batzuei dagokienez, esate baterako, Kontseilu Ekonomiko eta Sozialari, Lan Harremanen Kontseiluari edo Tokiko Gobernuen Batzordeari eragiten dietenei dagokienez, egokia izango zen haien iritzia zein den jakitea.

ESKUMEN-TITULUAREN ETA ARAU-ESPARRUAREN AZTERKETA

87. 13/2003 Irizpenean adierazi dugunez, XOEPLa aurreproiektu-fasean aztertzerakoan, gobernuaren eta Administrazioaren barnean arauak egiteko prozedura ezarri nahi duen ekimen baten eskumen-euskarria ez da bereziki konplexua.



88. Etorkizuneko araua gaitzen duten eskumen-ardatzak bi dira —zioen azalpenean espresuki aipatu dira—; alde batetik, Euskal Herriko Autonomia Estatutuaren 10.2 artikulua, Euskal Autonomia Erkidegoari (EAE) eskumen eskusiboa ematen diona «autogobernatzeko erakundeen antolamendu, erregimen eta funtzionamendua, betiere Estatutu honen arauen barruan» eta, bestetik, Euskal Herriko Autonomia Estatutuaren 10.6 artikulua, eskumen eskusibo bera esleitzen diona honako gai hauei dagokienez: «Euskal Herriko zuzenbide substantiboaren berezitasunetik eta beronen antolamendutik datozen arau prozesalak eta prozedura administratibo eta ekonomiko-administratiboak».
89. Hala eta guztiz ere, aipatutako lehenengo eskumen-eremuak ematen dio nagusiki eskumen-oinarria aurreproiektuari; izan ere, aurreproiektuaren helburua Jaurlaritzaren erregelamendu-ahala eta legegintza-ekimena betetzeko bidea ezartzea denez, Euskal Autonomia Erkidegoari konstituzionalki aitortzen zaion autonomia politikoarekin zuzenean lotuta dagoen arau bat da; horregatik, arau horren edukiak konstituzionaltasun-eremutik eratortzen diren mugak soilik hartu behar ditu kontuan.
90. Eremu horretan, lehenik eta behin, gure aurreko irizpenean aurreratu genuenez, Espainiako Konstituzioaren 105.a) artikulua manua zuzendu behar da; izan ere, artikulua horren arabera, legeak honako hau arautuko du: «... Herritarrei entzutea, zuzenean edo legeak aitortutako antolakuntza eta elkarte bidez, haiei dagozkien administrazio-xedapenak prestatzeko prozeduran».
91. Manu hori beste manu konstituzional batzuekin lotuta dago; izan ere, «parte-hartzea Estatuaren edota edozein erakunde publikoren mendeko komunikabideen eremuan (20.3 artikulua), gai publikoen esparru zabalean (23. artikulua), irakaskuntzaren eta hezkuntzaren esparruan (27.5 eta 27.7 artikulua), osasungarritasun publikoaren mailan eta bizi-mailaren (51.2 artikulua), Lege-proposamenak egitearen mailan (87.3 artikulua), justiziaren esparruan herri-ekintzaren eta epaimahaia ezartzearen bitartez (125. artikulua), ekonomia orokorraren plangintzaren eremuan (131.2 artikulua) eta dagozkien administrazio-xedapenak egiteari dagokionez, orain aztertzen ari garen gaia eratzen duen eremu zehatzaren barnean dago aldarrikatuta eta onartuta Konstituzioan» (Auzitegi Gorenaren Epaia—AGE—, 1989ko uztailaren 7koa).
92. Espainiako Konstituzioaren 105. artikulua aginduak botere guztiak lotzen dituela Konstituzio Auzitegiak nabarmendu duen zerbait da: «Interesdunei eta herritarrei entzutea, indibidualki informazio publikoaren bitartez, edo taldean, legeak aitortutako antolakuntza eta elkarte bidez, aurreikusita dago konstituzioaren testuan (105. artikulua a) eta c) letrak), zeinaren itxura Legeari atxikitzen zaion, bai estatuan ohiko prozedura erkidea arautzen duenari edo bereziei, hala nola Autonomia Erkidegoek beren eremuan beren prozeduretarako sortzen dituzten arauak, besteak beste, xedapen orokorrak egitea autonomiaren esanahi semantikoari (lehena eta nagusia) erantzuten diotenak hitzaren esanahi zorrotzean. Beraz, Administrazio demokratiko, parte-hartzaileari eta herritarrekin hitz egiten duenari atxikita dagoen printzipio bat da, baita erabakiak hartzerakoan ahalik eta gehien asmatzeko berme bat ere, konstituzioko beste balio eta printzipio



batzuei lotuta; horien artean administrazio-jardueraren benetako eraginkortasuna eta justizia nabarmentzen dira (EKren 1., 31.2 eta 103. artikulua)» (102/1995 KAE, ekainaren 26koa).

93. Azken batean, Espainiako Konstituzioaren 105.a) artikulua esleitzen du estatuko nahiz autonomiako legegilearentzat loteslea izango den manu bat ezar dezala konstituziogileak, herritarren parte-hartzea arautzeko administrazio-xedapenak egiteko prozeduran funtsezko eta nahitaezko izapide bat ezarriko duena.
94. Beraz, honi gagozkiola, etengabe aipatzen ari garen irizpenean adierazi dugunaren arabera, xedapenak egiteko Eusko Jaurlaritzaren barnean garatzen den prozeduran entzunaldi hori arautzen duen «legea» da aurreproiektua; era berean, herritar guztiek parte hartzeko aukera izatea erraztu behar dute euskal botere publikoek [EHAEaren 9.2.e) artikulua].
95. Xedapenak egiteko prozeduran parte hartzeko dei horrek beste dimentsio bat hartzen du EAEk gobernu onaren helburua hartu ondoren.
96. Estatuari eskumen-eremuak esleitzen dizkieten konstituzionaltasun-blokearen manuetatik ondoriozta daitezkeen autonomiaren eskumena betetzeko dauden baldintzatzaileei dagokienez, Espainiako Konstituzioaren 149.1.18 artikulua da garrantzi berezia duena.
97. Agindu konstituzional honek autonomiaren eskumena mugatzeko duen ahalmenari buruz hasierako doktrina konstituzional bat dago —aurreko irizpenean aztertu zena— eta, oro har, urtarrilaren 26ko 15/1989 KAEaren 7. OJn; azaroaren 29ko 227/1988 KAEaren 32. OJn eta apirilaren 5eko 98/2001 KAEan azaltzen dena. Doktrina horren arabera, autonomia-erkidegoek erabateko eskumena daukate beren arauak egiteko prozedurazko *iterra* ezartzeko.
98. Estatuak administrazio-prozedura erkidea ezartzeko duen eskumena (EKren 149.1.18 artikulua) ez litzateke autonomia-erkidegoetako xedapen orokorrak egiteko prozedurara iritsiko, prozedura hori berezia delako autonomia-erkidegoek daukaten prozeduraren eskumen eskusiboarekin alderatuta.
99. Doktrina hori auzitegi gorenak «administrazio-prozedura erkidearen» eta «*ratione materiae* prozeduraren» artean egin zuen bereizketa oinarritzat hartuta egin zen.
100. Adierazi genuenez, lehenengo eremuan, Administrazioaren jarduera juridikoa egiteko jarraitu behar zen prozedurazko *iteraren* egitura orokorra zehazten duten printzipioak edo arauak kokatzen zituen Konstituzio Auzitegiak; era berean, egiteko modua, baliozkotasun- eta eraginkortasun-baldintzak, administrazio-egintzak berrikusteko moduak eta egikaritzeko baliabideak zehaztu zituen, partikularren berme orokorrak prozeduraren barnean bereziki sartuz.



101. Bigarrenak, bestalde, Estatuak edo autonomia-erkidegoek, hurrenez hurren, jarduera baten funtsezko araubidea arautzeko daukaten eskumen lotua edo osagarria zehaztuko luke; izan ere, «... gai bati buruzko legegintzako eskumena Autonomia Erkidego bati esleitzen zaionean, Autonomia Erkidego horrek betetzen du eskumen hori betetzera bideratutako administrazio-prozedurari buruzko arauen onarpena ere, baina, nolanahi ere, Estatuaren eskumen-eremuaren barneko legerian ezarritako prozeduraren erregelak errespetatu beharko dira» (adibidez, azaroaren 29ko 227/1988 KAEaren 32. OJ).
102. Gure azterketan, ordea, adierazi dugu ezin zela *ratione materiae* eskumen garbiz hitz egin; izan ere, aurreproiektuak arautzen duena Eusko Jaurlaritzak bere legegintza-ekimeneko ahalmena eta erregelamendu-ahala, modu abstraktuan, betetzeko duen prozedurazko bidea arautzen du (Euskal Herriaren erregelamendu-ahala kontuan hartuta, EHAEaren 24.1 artikulua). Bi funtzio horiek autonomiako gobernu-boterearen izaerari lotuta daude.
103. Azkenaldian ematen zuen autonomiak duen eskumen hori ulertzeari modu negatiboan eragiten ziotela ondorengo Konstituzio Auzitegiek hartutako erabaki batzuen ondoriozko zehaztapenengatik.
104. Izan ere, alde batetik, deskribatutako kategoriez gain beste kategoria berri bat sortu zen, «administrazio-prozedura erkide berezia» izenekoa (ekainaren 4ko 130/2013 KAE). Prozedura horri esker, Estatuak, EKren 149.1.18 artikuluan oinarrituta, edozein Administrazio Publikoren berezko jarduerari dagokionez, jarduera horren prozedurazko iteraren erregulazio erkide berezia har zezakeen (esate baterako, dirulaguntzen bitartez bideratutako sustapen-jarduera); *ratione materiae* prozedura berezi gisa ezar litekeenarekin baliokidea den erregulazio oro.
105. Beste alde batetik, zehaztu zuen «Administrazio Publikoen araubide juridikoaren oinarriak» ezartzeko eskumenak eta administratuei administrazio publikoen aurrean tratamendu erkidea bermatzeko funtsezko helburuak ere «Autonomia Erkidegoen interesak baino goragokoak diren eta arau erkide bat ezartzea eskatzen eta justifikatzen duten beste interes orokor batzuei» erantzungo dieten erregulazioei hel diezaieketela. (Ekainaren 4ko 130/2013 KAE).
106. Argi dago EKren 149.1.18 artikulua eremu horren hedapen bikoitzak urriaren 1eko Administrazio Prozedura Erkidearen 39/2015 Legean (APEL) titulu bat —VI. titulua— sartzearekin zerikusia duela. Titulu horretan legegintza-ekimena eta erregelamenduak eta bestelako xedapenak emateko ahala arautzen dira (APELaren 127. artikulutik 133.era); horrez gain, konstituzioaz geroko ordenamenduan lehenengo aldiz, estatuko autonomia-erkidegoek nahitaez bete behar dituzten manuak sartu zituen legegileak administrazio-prozeduraren arau orokorrean.



107. Egia esan, VI. titulu horretako erregulazioaren zati bat Ekonomia iraunkorrari buruzko martxoaren 4ko 2/2011 Legearen 4. artikulutik 7. artikulura bitartekoetan azaltzen zen. Artikulu horietan sartu zen lehenengo aldiz administrazio publikoen arau-ekimenei aplika dakizkiekeen erregulazio onaren printzipioei buruzko gure ordenamendua (premia, proportzionaltasuna, segurtasun juridikoa, gardentasuna, irisgarritasuna, bakuntasuna eta eraginkortasuna), baita aurretiko azterketen tresnena ere, aldizkako berrikuspena eta ebaluazioa *a posteriori*, eta kontsulta egiteko eta arauak egiterakoan parte hartzeko prozesuak.
108. Hain zuzen ere, adierazitakoaren arabera, XOEPLa APELaren oinarritzko manuetara egokitzearen ondorioz sortu da aurreproiektua.
109. Dena den, irizpen honi dagokion arau honen moduko arau batean aplikatzeko bidea funtsean indargabetuta geratu da uztailaren 6ko 91/2017 KAEan —Epai horretan, ekonomia iraunkorrari buruzko Legean aipatzen diren edukiak aztertu ziren— eta maiatzaren 24ko 55/2018 KAEan; azken horren doktrinatik ondoren aipatuko diren kontsiderazioak berreskuratu behar dira irizpen honetarako.
110. Autonomia-estatutuek legegintza-ekimena aitortzen diete autonomia-gobernuei, ez, ordea, haien administrazioei. Erregelamendu-ahala ere Gobernuari dagokio, baina ahal horrekin gertatzen ez den bezala, eskumen hori egikaritzea Gobernuak parlamentu-ganbarekin dituen harremanen eremuan txertatzen da. Lege-proiektuak egiteko eta onartzeko prozedura gobernu autonomikoari funtzio legegilean parte hartzea, eta, beraz, bere politika publikoak lege-maila duten arauen bitartez arautzea ahalbidetzen dion bidea da. Horrenbestez, autonomia-erkidegoek legegintza-ekimena egikaritzea, orokorrean, eta lege-aurreproiektuak egitea, bereziki, EKren 149.1.18 artikulutik kanpo geratzen dira erabat «Administrazio publikoen araubide juridikoaren oinarriei» dagokienez nahiz «administrazio-prozedura erkideari» dagokionez.
111. Baina, administrazio publikoen araubide juridikoaren oinarriak emateko eskumena betetzeko, estatuko legegileak azter dezake erregelamenduak maila nagusi batean egitea, autonomiaren eskumena eragotziko ez duen maila batean, alegia.
112. Konstituzio Auzitegiak onartu du «Administrazio publikoen araubide juridikoaren oinarrien» (EKren 149.1.18 artikulua) xedea erregelamendu autonomikoak egitea izatea. Baina beti «arau-eduki urria» dutela, «printzipio horien garapen autonomikoa eta beste printzipio batzuk ezartzeko aukera oztopatuko ez duen eta Autonomia Erkidegoek, egokitzen hartzen duten moduan, beren funtsezko eskumen materialak egikaritzearekin lotutako administrazio-prozedura bereziak diseinatzea eragotziko ez duen edukia dutela, alegia».
113. Testuinguru horretan, 129. artikuluko (erregulazio onaren printzipio zorrotzak) eta 130. artikuluko (araugintza-ebaluazioa printzipio horien ikuspegitik) oinarrien izaera baliozkotu du, baina betiere gobernu-maila desberdinetako politikek erantzun behar



dieten ildoak biltzera mugatzen diren neurrian, edozein izanik ere politika horien zeinua.

114. Irizpen hau egiten ari ginen bitartean, urriaren 17ko 110/2018 KAEa eman da. Epai horrek berriro aztertu du 129.4 artikulua bigarren lerrokada 1.2 artikuluari dagokionez. Bi artikulua AEPLkoak dira.
115. Oraingo honetan, azterketaren ikuspegia zera da, argitzea manu horiek erregulamendu-proiektuak nahiz lege-proiektuak egiteko prozedurei ere aplika ote dakizkiekeen.
116. Auzitegiak errepikatu du, bere aurreko erabakietan (55/2018 KAE) ezarritako doktrinaren arabera, ez dela AEPLaren xedea izango lege-aurreproiektuak egitea. Eta erregulamendu-arauak egiteko xedeari dagokionez, zehaztu du AEPLa ez dela arauak egiteko prozedura erkide baten izapideak egiteaz arduratzen; horregatik, izapide gehigarriak edo lege horrek ezartzen dituen izapideak ez diren beste izapide batzuk administrazio-ebazpenak emateko prozedura erkidearen izapideak ez diren beste izapide batzuk edo izapide gehigarriak izango dira. Hortaz, aurreikuspen horiek ez dira arauak egiteko prozeduran aplikatuko.
117. Azaldutako guztiagatik, EAEk eskumena dauka lege-aurreproiektuei aplika dakiekeen prozedurazko *itera* zehazten duen lege bat emateko, estatuko legegileak EKren 149.1.18 artikulutik *kanpo* hartutako erabakiak direla medio inolako baldintzatzailerik izan gabe.
118. Era berean, erregulamenduzko xedapenak egiteko jarraitu behar den prozedurazko ibilbidea ezar dezake, baldintzatzaile bakarra AEPLaren 129. artikuluan ezarritako erregulamendu oneko printzipioak (4. apartatuko 3. lerrokada izan ezik) eta AEPLaren 130. artikuluko araugintza-ebaluazioaren printzipioak jasotzea eta prozedurari ekin aurretik kontsulta bat egitea izanik.
119. Eskumena Autonomia Erkidegoaren barnean, hau da, erakunde erkideen, lurralde historikoen eta tokiko erakundeen artean banatzeko ikuspegitik begiratuta, aurreproiektuak ez dauka inolako aurreikuspenik arauak egiteko ekintzari aplikatzeko bi erakunde-mailetako bakar batean ere. Erabaki hori legegileari dagokion tartearen barnean sartzen da.

AURREPROIEKTUAREN AZTERKETA

I AURRETIAZKO ARAZOA

120. Testua aztertzen hasi baino lehen, aurretiazko bi kontsiderazio egin behar ditugu. Lehenengo kontsiderazioa gure azterketaren irismena zehazteko da, eta bigarrena, aldiz, azterketaren alderdi orokorrak aurreratzeko.



121. Aurreproiektua eta konstituzionaltasun-blokea bateragarriak ote diren aztertzeari dagokionez, XOEPLa aurreproiektu-fasean aztertzean egin zen bezala, Irizpenak aholkularitza-lanari dagozkion kontsiderazioak dauzka bere prebentzio-ikuspegian, hau da, iradokizunak egitea arau-produktuaren kalitate teknikoa hobetzen laguntzeko.
122. Doktrina hoberenak hobekuntza teknikoaren iradokizunak ikuspegi juridikoaren barnean sartzearen alde egiten du, arauaren mezuak ilundu ditzaketen eta araua aplikatzea zaildu dezaketen eta araua ematea eragin zuten helburuak behar bezala ez betetzea lagundu dezaketen urritasunak, kontraesanak edo gabeziak ahal den neurrian saihesteko.
123. Lege-aurreproiektu bat aztertzen denean, iradokizunek, laburbilduz, honako hau bilatzen dute: etorkizuneko arauaren barne-koherentzia hobetzea eta araua ordenamendu autonomikoan sartzea, edota testuaren eduki berriak edo modulazioak identifikatzea, baldin eta, Batzordearen ustez, erregulazio onduagoa lortzen laguntzen badute; betiere, parametrotzat hobetsita aurreproiektua prestatzeko inspiraziotzat hartu dituzten xede-helburuak, izapidetzean agerian geratu direnak.
124. Proiektatutako arauen azterketaren alderdi horrek dimentsio desberdin bat, eta, zalantzarik gabe, handiago bat hartu du gure ordenamenduan «legeak hobeto egitea» programaren printzipioak eta erregelak sartu ondoren (hori ez zen 2003. urtean gertatzen).
125. Printzipio horien arabera, arauak egin eta idazten direnean, argitasuna eta zorroztasuna bermatu behar dira, baita arau horiek ordenamendu juridikoko gainerako arauekin duten harremana egokia izatea ere.
126. Legeriaren zientziaz arduratzen direnek diagnostiko bera egiten dute: arauen hiperinflazioa eta sakabanaketa direla medio, nahi ez den ondorio bat gertatzen ari da ordenamenduetan; izan ere, ordenamendu horiek erregulazio partzialez beteta daude, eta erregulazio horiek, gainera, askotan kontraesanezkoak dira. Ordenamendu horiek operadore juridikoen lana izugarri zailtzen dute eta segurtasun juridikoaren printzipioaren ikuspegitik balioespen oso negatiboa merezi dute (aplika daitekeen zuzenbideari buruzko ziurtasunaren ikuspegitik), baina horretaz gain, ondorio kaltegarriak dituzte herritarrek Estatuaren Zuzenbidea –hura eusteko eta indartzeko erregulazio-esparru egonkorrak, argiak eta sendoak eskatzen dituen– zen den jakin dezaten.
127. Edozein azterketa egin aurretik prebentzio-lana egin behar bada, arrazoi gehiago dago prebentzio-lana hedatzeko irizpena ematen ari garen proiektuaren xedea Gobernuaren eta EAEko Administrazio Orokorren arauak egitea arautuko duen araua bada.



128. Prozedurazko iter hori arretaz aztertzea arau hobeak izateko helburua lortzeko laguntzeko beste modu bat da.
129. Horrek azaltzen du Batzordearen laguntza handia izatea eta horregatik berriro esan behar da iradokizunek ere asko laguntzen dutela (horrela daude identifikatuta irizpenean), eta perfektibogarritasun-iritziak direnez, ekimena idazten duen erakundeak balioetsi behar ditu.
130. Ekimenaren helburu nagusia da araua egiteko erabakia hartzen denetik azken izapideak egin arte (Legebiltzarrerara igortzea lege-proiektu gisa edo, erregelamenduzko arauen kasuan, onartzea argitaratzeko) igarotzen den denbora laburtzea ahalbidetzen duen prozedura bat lortzea.
131. Helburu hori —oso modu positiboan balioetsi behar da XXI. mendeko Administrazio batean— aurreproiektuaren testu osoan azaltzen da. Baina horrek eskatzen du arauak egiten direnean jarraitzen den dinamika —XOEPLaren indarraldian sortutakoa— aldatzea. Horregatik, oso garrantzitsua da, aldaketa benetan egiten dela bermatzeko, helburu horrekin lotutako neurriak aurreproiektuan sartzea juridikoki segurua den moduan.
132. Batzordeak iradokizun asko egin ditu aldaketa modu argian eta sistematikoan islatzeko arauan, operadore juridikoek aldaketa hori aplikatu ahal izateko indarrean jartzen denetik arau-ingurune seguru batean.
133. Arauketa-dentsitate egokiaren gainean egindako aukeraketa aurrez epaitu gabe, testura egindako lehenengo hurbilketa honetan, garrantzitsua da gogoraraztea aukeraketa hori egiteko orduan kontuan hartu behar dela zer leku hartuko duen arauak bere ordenamendu juridikoan.
134. Gure kasuan, ekimena orokorra da, zalantzarik gabe, eta asmo handiko arau konplexuak emateko balio izan beharko du, baina baita beste arau xumeago batzuk emateko ere.
135. Araua egiteko prozedurari buruzko etorkizuneko legea erregulazioa ia agortzen duen, baina, bereziki aplikatzaileentzat izango dituen abantailak ukatzen ez dituen kode itxi bat izango balitz bezala hartzeak ere eragozpen batzuk eduki ditzake prozedura zorrotzegi bat ezartzeari dagokionez.
136. Zehaztasun-maila handia eta lege-maila izateak erregelamenduak sartzearen alorra gordetzeko balio du, zalantzarik gabe —hori da, hain zuzen ere, aurreproiektuaren aukeretako bat—, baina, era berean, harri bihurtzen du prozedurazkoa den erregulazio bat eta zaildu egiten du erregulazioa aldatzea —baldin eta erregulazioa aplikatzean disfuntzioak daudela ikusten bada—.



137. Batzordeak arrisku hori dagoela ikusten duenean, adierazi egiten du eta egokitzen hartzen duena iradokitzen du, erakunde sustatzaileak balioetsi dezan aurreproiektuak lortu nahi dituen helburuak kontuan hartuta.
138. Proiektua aztertzean Batzordeak ikusten duen beste azaroetako bat, eduki bati baino gehiagori eragiten diona, izapide batzuk jasotzeko moduari dagokiona da. Bereziki, prozedura egiten parte hartu behar duten erakundeek (esate baterako, Emakunde, Kontseilu Ekonomiko eta Soziala, Tokiko Erakundeak Batzordea) egin behar dituzten txostenak.
139. Aurreproiektuak ahalegina egiten du erakunde horien esku-hartzea antolatzeko, eta hori oso positiboa da, baina, kasu batzuetan, esku-hartze bakoitzaren unea zehazterakoan, erregulazioaren edukiaren erregulazio partzialean edo erregulazioa egin behar den moduan sartzen da.
140. Horrek eragozpen batzuk sortzen ditu etorkizuneko araua ordenamendu autonomikoan modu harmonikoan sartzeari dagokionez: batzuetan zaila da zehaztea esku-hartzeak jasotzen duen araua aldatu nahi den edo, aitzitik, arauaren ildo orokorrak soilik jaso nahi diren, ezein lege-arau aldatu nahi izan gabe.
141. Kasu horiek aparteko zehaztasunez identifikatzen dira irizpenean, kosta ahala kosta saihestu behar baita ordenamendu autonomikoaren lege-arauetan azaltzen ez den aldaketa egitea.
142. Etorkizuneko arauaren beste ahalmenetako bat da arauen aurretiko azterketak eta ondorengo ebaluazioak egiteko tresnak arauak egiteko prozesura ekartzea, baita herritarrei kontsultak egitea ere arauak egin bitartean.
143. Eduki horien azterketan kanpoko alderdi bat dago, edukien azterketa baldintzatzen duena: irizpen hau eman dugunean, Gardentasunari eta herritarren parte-hartzeari buruzko lege-proposamena izapidetze-fase aurreratuan dago. Lege horrek aurreproiektuaren gaiarekin zuzenean lotuta dauden alderdiak arautzen ditu.
144. Segurtasun juridikoa zaindu behar izateak, ordenamendu juridiko koherente bat gordetzeko ikuspegian, eragiten du Batzordeak iradokizunak egiten dituenean kontuan hartzea lege-proposamen hori.



II ARTIKULUEI BURUZKO OHARRAK

I. kapitulua (Xedapen orokorrak)

1. artikulua (Legearen xedea eta lege-erreserbaren irismena)

145. Aginduak lege-erreserba desegoki bat sartu du: hemendik aurrera legeak soilik sartu ahal izango ditu nahitaezko izapideak, izapide gehigarriak edo aurreproiektuan jasotzen ez diren izapideak, eta neurri hori prozeduraren helburuetarako beharrezkoa, eraginkorra eta neurritzkoa denean soilik; hori arrazoitu egin beharko da (apartatu honetako azken tartekia «baldin eta prozeduran horrelakorik ez izateak 5.1 artikulua terminotan hartutako xedapenen baliozkotasunari eta eraginkortasunari eragiten badio» artikulua honekin aztertzen da).
146. AEPLaren 1.2 artikulua arrastoa nabaritzen da, baina kasu honetan lortu nahi dena da izapideak sartzea arauak egiteko prozesuan, ez, ordea, administrazio-egintzak eman aurreko prozesuan (arestian aipatutako 110/2018 KAEan zehaztu denaren arabera).
147. Batzordearen ustez, hurrengo apartatuek (3.etik 5.era) lege-erreserba bermatu eta zehaztu nahi dutenez, aztertu egin dute, helburu hori kontuan hartuta.
148. 3. apartatuan, aurreko apartatuan azaltzen zen arrazoitzeko eskakizunari beste baldintza bat gehitu zaio legegilearentzat: arauak egiteko prozedura guztietan orokorrean kontuan hartu behar diren izapide berriak sartzen direnean, legea aldatu egin beharko du espresuki. Kasu horren efektu paradigmaticoa Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako otsailaren 18ko 4/2005 Legea izango litzateke.
149. Gai horri gagozkiola, azaroaren 25eko 27/1983 Legea, autonomia-erkidegoaren eta lurralde historikoetako foru-organoen arteko erlazioei buruzkoa, aldatzeko kasuetarako, Arbitraje Batzordeak ezarritako soluzioari jarraitzen dio aurreproiektuak.
150. Lege horren kasuan bezala, prebentzio horren arrazoia arauak EAEko arkitektura juridikoan hartzen duen lekuan dago [EHAEaren 37. artikuluko a) letratik e) letrara bitartekoetan azaltzen den foraltasun-nukleoa babesten du], eta hura gordetzeko estatutu-organismo espezifiko bat izatea —Arbitraje Batzordea (EHAEaren 39. artikulua)—, aurreproiektuaren kasuan, babes hori ez duen baldintzatzaile bat da. Horregatik, proposatutako konponbideak ez du ahalbidetzen hura beteko dela bermatzea, lege arrunt bati lotuta ez dagoen etorkizuneko legegilearen esku baitago.
151. Bigarren zatian, apartatuan beste mezu bat dago etorkizuneko legegile horrentzat: gaiaren araberrako arau bereziak egiteko prozedura bat ezartzen ari den lege-mailako arauak jakinarazi beharko du.



152. Aurreikuspena, gainera, baliagarria da 2. artikulua zehazten duen aplikazio-eremua mugatzeko (prozedura berezi bat dagoenean, hori aplikatzen da eta aurreproiektuak aplikazio osagarria du).
153. Oro har ezarritako araubidearen arabera, izapide berriak sartzea arrazoitu egin beharko da (gure ustez, azalpen-zatian adierazi beharko da); horregatik, komenigarria izango litzateke oharra arautzeko modua zehaztea.
154. Ildo horretan, ematen du azken tartekia —«prozedura horietan soilik eskatu behar den izapide berriren bat sartu nahi dutenean»— argitu egin behar dela; izan ere, gaiaren arabera izapidereen bat aurreikustea soilik ez da nahikoa, aurreproiektuan, arauak egiteko prozedura berezi bat eraikitzeko. Hurrengo apartatua irakurri ondoren egiazta daitekeenez.
155. Aztertu behar ditugun hainbat mezu daude 5. apartatuan.
156. Lehenengoak erregelamenduari ahalbidetzen dio baldintza formalak edo txostenak egiteko modua zehaztea. Eskakizun hori legean jaso behar da —aurreproiektuaren eskeman—. Puntu horretan erregelamendu betearazlearen ohiko funtzioa betetzen da. Horregatik azter daitezke «prozeduraren espezialitateak» hitzak; izan ere, aginduaren eduki osoa aintzat hartzen badugu, ez du ematen beharrezkoak direnik.
157. Bigarren mezuak erregelamenduari ahalbidetzen dio «izapide osagarriak edo, are gehiago, bi motatako izapideak» egiteko aukera:
- a) nahitaezkoak ez diren izapideak, hau da, aukerakoak;
- b) edo «prozeduran horrelako izapiderik ez izateak 2. apartatuan aipatzen den ondorio baliogabetzailerik izango ez dutenak» —pentsatu behar dugu nahitaezkoak izango direla—, salbu eta xedatuta azaltzen diren arauak baino maila beheragoko arau baten administrazio-xedapenei eragiten badiete.
158. Erregelamenduak aukerako izapideak ezarri ahal izango ditu. Organo sustatzaileak ere egin ditzake arauan aurreikusita ez dauden jardunak, betiere bultzatzen duen ekimenaren egokitasuna eta legezkotasuna bermatzera bideratuta badaude.
159. Arau bat egiteko nahitaezko izapideak ezartzeari dagokionez, aurreproiektuaren eskeman ez litzazkioke erregelamenduari baimenduko, legeak ezarri behar baititu.
160. Honaino arrazoitutakoaz gain, Batzordeak uste du artikulua hobeto ulertuko litzatekeela 3. apartatua bitan banatzen bada: zati batean lege-arau sektorialaren kasu bat azalduko litzateke, prozedura guztietarako izapide bat sartzen duena, eta, beste zati batean lege-araua azalduko litzateke; arau horrek jakinarazi behar du prozedura



berezi bat ezartzen ari dela (logikoa denez, horrek ez du ekarriko legearen esanbidezko aldaketa).

2. artikulua (Aplikazio-eremua eta gaiaren arabera prozedura bereziak)

161. 2. apartatuko edukiak AEPLaren lehenengo xedapen gehigarriaren edukia ekartzen du gogora.
162. Xedapen horrek gaiaren arabera administrazio-prozedura bereziak diziplinatzen dituzten arau sektorialak zehazten ditu administrazio-egintzak emateko.
163. Aurreproiektuan, gaiaren arabera xedapen bereziak egiteko prozedurak ezartzen dituzten lege-mailako arauak zehaztuko ditu erregelak.
164. Hasieran azaldu dugun ulermenaren arabera, aurreproiektua egiteko prozedura, kasu honetan, prozedura orokorra izango litzateke, eta horiek arauak egiteko prozedura bereziak izango lirateke.
165. Azalpen gehiago behar denez, testuinguru honetan, Batzordeak ez ditu a) b) eta c) letretako kasuak ulertzen; izan ere, ematen du administrazio-egintzak emateko prozedurei buruzko arauen gainekoak direla.
166. Ingurumenaren arloko (d letra) edo aurrekontuen arloko (e letra) arauak buruzko kasuak dagokienez, badaukate zentzua aurreproiektuaren ikuspegian, nahiz eta truka daitezkeen kasuak ez izan.
167. Aurrekontuei buruzko legea prozedura berezi baten arabera egin eta izapidetu behar da (baita legegintza-egoitzan ere). Ingurumenaren arloko arauen kasua, dirudienez aurreproiektuak egiten duen sailkapenean gaiaren arabera izapide espezifiko batzuk egin behar diren arauen kasua izango litzateke (adib.: informazioa eskuragarri izateko, herritarren parte-hartzerako eta ingurumen-gaietan justizia eskura izateko eskubideak arautzen dituen uztailaren 18ko 27/2006 Legean ezarritakoak). Arauak egiteko gaiaren arabera prozedura berezi bati jarraitu behar dioten arauak dituzten eremu materialen beste adibide pragmatiko bat lurraldearen antolamenduari eta hirigintzari buruzko arauak dira; izan ere, aurreikuspenari eusten bazaio, horiek ere sartu beharko bailirateke.
168. Dena den, 2. artikuluen esparruan ez da ikusten 2. apartatuaren baliagarritasuna.
169. Batzordeak egiten duen irakurketan, artikuluen lehenengo erregelan zehazten da legea orokorrean aplikatu behar zaiola Jaurlaritzak eta Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrak prestatzen dituzten xedapen orokorrak egiteari buruzko legeari.



170. Ondoren, modu zuzenean, bere araubide espezifikora igortzen ditu lege batek *ad hoc* egiteko prozedura bat aurreikusten dituen eta legearen aplikazio osagarria zehazten dituen kasuak. Testuinguru horretan, 2. apartatuko legearen aplikazio-eremua —aztertutako edukiarekin— ahalik eta hobekien mugatzeko egindako ekarpena ilundu egiten da.
171. Azken kontsiderazio gisa aipatu behar da 1. artikuluan eta 2. artikuluaen tituluan «gaiaren arabera prozedura berezia» esamoldea erabiltzen dela, baina 2. artikuluaen edukian honako hau aipatzen dela: «egiteko prozedura espezifikoa».
172. Legea lehentasunez edo osagarri gisa aplikatu behar den erabakitzeko erabili behar diren erregelak direnez, komenigarria izango litzateke hitzak bateratzea.

3. artikulua (Arau-xedapen orokorraren kontzeptua)

173. Gai honen erregulazioaren aurrekari garbia XOEPLa da. Lege horrek erregelamendu-ekimenak nahiz lege-aurreproiektuak sartzen ditu «xedapen orokorra» kategoriaren barnean.
174. XOEPLak —bere azalpen-zatiak adierazten du— «xedapen orokorraren kontzeptu juridiko-formal bat zehazten du, aplikatzeko ondorioetarako soilik, eta kontzeptu horrek indarrean dagoen eta berezi egiten duen ordenamenduaren gaitasun berritzailean jartzen du arreta». Mugaketa positiboak, beraz, ez dauka maila eta itxura formalik eta mugaketa negatibo batekin osatzen da. Mugaketa horrek esanbidez baztertzen ditu administrazio-egintza orokorrak edo ondorengo beste egintza batzuek aplika ditzaketenak, baina arau-indarrak ez dutenak, baita xedapen orokorrak interpretatzeari eta aplikatzeari buruzko jarraibideak ere»
175. Era berean, legezko xedapen orokorrak edo lege-mailakoak (legeak eta legegintzako dekretuak) eta legea baino beheragoko mailako xedapen orokorrak, hots, erregelamenduak osatzen zituen xedapen orokorraren nozio material bat hartu zen.
176. Batzordeak bere 13/2003 Irizpenean ohartarazi zuen aukeraketa hori egin zitekeela, baina bere eragozpenak ere bazituela; izan ere, ondorio askotarako, bi arau-produktuen arteko aldeak ezin dira alde batera utzi.
177. Aurreproiektuak aukera berari eusten dio, baina ikusten du kontzeptua zehaztu behar dela eta mugaketa negatiboaren kasuak zabaldu egin behar direla. Bi gaiak zehaztasunez aztertu behar dira, zeren 3. artikulua, zeharka, mugatu egiten baitu legearen aplikazio-eremua.
178. 3. artikulua, «xedapen orokorra» hitz ohikoenaren aurrean, «arau-xedapen orokorra» hitzaren alde egiten du. Hitz horren definizioa, legearen ondorioetarako, 1. artikuluan ematen da eta honako hiru elementu hauetan oinarritzen da: (I) arau juridikoak edukitzea; (II) ordenamendu juridikoa berritzea; eta (III) oinarri gisa baliagarria izatea



denbora-tarte jakin batean edo zehatz daitekeen denbora-tarte batean egintza askotarako.

179. Batzordeak esan zuen, halaber, definizioak egite jurisprudentzialaren kontzeptu bat adierazten zuela.

180. 2017ko apirilaren 4ko AGEan (1999ko uztailaren 2ko AGEaren aipuekin) jurisprudentziak, denboran zehar, administrazio-egintzekin alderatuta xedapen orokorren ezaugarritzat hartu dituen oharren laburpen sistematizaturik eskaintzen da. Ezaugarriak honako hauek dira:

a) Hartzaileak ez daude zehaztuta, 1959ko otsailaren 9ko antzinako Laugarren Salaren, 1962ko uztailaren 9ko Hirugarren Salaren eta 1963ko uztailaren 25eko antzinako Laugarren Salaren Epaietan gertatzen den bezala.

b) Ondorio garrantzitsuak eta eduki orokorra sortzea, 1965eko maiatzaren 29ko antzinako Laugarren Salaren Epaian adierazten denez.

c) Aplikatu beharko diren hipotesiak etorkizunerako izatea edo argitzeko edo interpretatzeko helburua izatea, 1964ko abenduaren 11ko antzinako Bosgarren Salaren Epaiak aitortzen duenez.

d) Antolatzailea izatea, 1965eko urriaren 22ko antzinako Laugarren Salaren Epaiak aitortzen duenez.

e) Besteak beste, ordenamendu juridikoan sartzeari eta berritzeari buruzko irizpideak, 1966ko otsailaren 12ko eta 1961eko azaroaren 28ko antzinako Bosgarren Salaren Epaiak aitortu zuten.

f) Doktrina jurisprudentzialaren ondorengo bilakaera batean, honako hau esaten duen tesi ordinamentalista onartzen da: Erregelamendua administrazio-antolamenduaren eta administrazio-egintzaren zati bat da, nahiz eta Erregelamenduaren edukia orokorra izan edo subjektu askori buruzkoa izan, ez du ordenamendu juridikoa osatzen; horregatik, ohikoa da antolatutako egintza ez-ordinamentalaren deskribapena, eta tesi horrek gako zehatza ematen du egintza eta araua bereizten dituen lerroa ezartzeko.

181. Azken jurisprudentziak aplikatzen duen tesi ordinamentalista hartu du aurreproiektuak, baina ohar berri bat gehitu du: xedapen orokorrak egintza askorentzako oinarri izan behar du denbora-tarte jakin batean edo zehatz daitekeen denbora batean.



182. Ez da azaltzen zergatik hartzen den beharrezkotzat eta baliagarritzat azken tartekia sartzea, eta erregelamendu-mailako arauaren berezko edo ohiko ezaugarritzat har daitekeen arren, beste kategoria batzuei dagokienez arazo teorikoak sor ditzake (esate baterako, lege bereziarena, besteak beste, 203/2013 eta 129/2013 KAEak).
183. Dena den, «arau-xedapen orokorra» nozioa aztertu ondoren, 3. artikuluko hurrengo apartatueta mugaketa negatiboa lantzen da «arau-xedapen orokorra ez dena».
184. Ondorengo gure kontsiderazioak bideratzeko, badirudi egokia dela adieraztea apartatu horien helburua honako hau dela: ezartzea gobernuaren zer produktuk jarraitu beharko dioten legeak ezartzen duen egiteko prozedurari.
185. Halaber, garrantzitsua da kontuan hartzea «arau-xedapen orokorraren» izaera ukatzen denean, ondorio horietarako soilik egiten dela, eta aurreikusten da xedapena egiteko aplikatu ahal izango den araubidea beste bat izango dela. Izan ere, ez da ahaztu behar xedapena egiteko prozedura hautatzea garrantzitsua dela erregelamendu-mailako arauen kasuan, horri buruzko akats batek hura baliagarri izateko ekar ditzakeen ondorio negatiboengatik.
186. Testuinguru horretan hartzen du zentzua doktrinarentzat eta bereziki auzitegientzat (litekeena da horiek deuseztasuna deklaratu izana xedapen orokorrak egiteko prozedurari jarraitu ez zaiolako) mugakideak edo antzekoak diren kategoriek in alderatuta, kontzeptuari buruz, orokorrean, egiten den mugaketa negatiboak.
187. Lehenengo kasua —XOEPLaren 3.2 artikuluan bezala— «hartzaile asko dituen administrazio-egintza» kategoriari buruzkoa da. Kategoria hori eta xedapen orokorra bereizteak arazoak sortu ditu batzuetan (adib.: dirulaguntzen eta hautaketa-prozesuen deialdiak, lanpostuen zerrendak, eta abar).
188. 2. apartatua honela idatzita geratzen da:
- Ez dira halakotzat joko, nahiz eta batzuk eta besteak organo berek emanak izan eta arau-xedapen orokorren forma berbera hartu, hartzaile multzo zehatzei edo zehaztu daitezkeenei eragiten dieten administrazio-ebazpen edo xedapen partikularrak, ezta xedapen orokorrak ere, betiere batzuk eta besteak administrazio-egintzat baino hartzen ez badira, eta iraunkortasun-asmorik ez izanik, behin aplikatuta agortzen direnak, nahiz eta mota askotako kasuetan aplikatzeko asmoa izan edota edukia administrazio-egintza orokor horietan zeharo zehaztuta dakarten beste betearazpen-egintza batzuk eragiten dituztenak.
189. Adierazitakoaren arabera, helburua arau-xedapen orokorraren eta hartzaile asko dituen administrazio-egintzaren artean mugak ezartzea bada, mugaketan «xedapen



bereziak» eta «xedapen orokorrak» erabiltzeak ez du laguntzen. Ezta bereizketa egiteko irizpide gisa honako hau hartzea ere: «batzuk eta besteak administrazio-egintzatzat baino hartzen ez badira».

190. 3. apartatuak honako hau dio:

Halaber, lege hau aplikagarri duten arau-xedapen orokortzat ez dira joko, nahiz eta organo berek emanak izan eta arau-xedapen orokorren forma berbera hartu, nahitaezko araurik ez dutenak edota nahitaezko mandatuak ezartzen ez dituztenak, hau da, programazioari buruzko adierazpenak egitera mugatzen direnak, edota lotesleak ez diren edo Administrazioak, dagokion diskrezionalitatearen barruan, balioesteko eta haztatze bako bako ez diren irizpide edo jarduketa-printzipioak ezartzera mugatzen direnak,

191. 3. artikulua eskeman eta helburuan ez da ondo ulertzen apartatu horren xedea.

192. Artikulu horretan hitzez hitz esaten denaren arabera, badirudi xedapen orokor bati buruz ari dela, baina ez da «arau-xedapen orokorra», eta, beraz, xedapen hori egiteko ez dio jarraitu behar aurreproiektuan ezarritako prozedurari. Mugatu nahi den kasuari buruzko zalantza bera azaltzen da «arau programatikoak» egiteko jarraitu beharko den prozeduran ere.

193. Gobernuak edo sailburu sektorialek administrazio-jardueraren eremu batzuei buruz hartzen dituzten erabaki programatikoak biltzen dituzten planak edo bestelako tresnak badira, eta haiek dekretuaren edo aginduaren bitartez onartzeko aukera baldin badago, askoz argiago adierazi beharko da zergatik nabarmendu behar den garrantzitsua dela kasu bakoitza zehaztasunez mugatzea.

194. 4. apartatuan «zerbitzu-jarraibideen edo -aginduen» kasua jasotzen da; eremu hori, arestian adierazi dugunez, administrazio-xedapen orokorrei dagokienez kategoria horren mugaketa —guztiok dakigunez errealitate desberdinak ditu— egiteko tradizionalki arazoak sortu diren eremuetako bat da.

195. Aurreproiektuak zuzen mugatu du figura hori. XOEPLaren 3.3 artikulua mugaketa osatzen du, eta, horrela, antzeko arazoak konpontzeko soluzio orokorrak ezartzen dituzten mugaketa informatibo edo aplikagarriekin batera legezko edo arauzko manuen interpretazioa emateko (normalean beheragoko hierarkikoei) interpretaziozko jarraibideak jasotzen dira.

196. Txosten juridikoaren eskakizunari eusten zaio, eskakizun hori egokia delako hirugarren kategoria bat izateagatik, arau-instrukzioari, eduki arautzailea duelako eta, beraz,



benetako erregelamendu-mailako araua delako. Arau hori egiteko, ezarritako legezko prozedurari jarraitu beharko zaio; gure kasuan, aurreproiektuaren prozedurari.

197. 5. apartatuan kide anitzeko organoen funtzionamenduari buruzko erregelamenduak jasotzen dira; horien kasuan ere bazterketa-irizpide berari jarraitzen zaio, saileko aholkularitzaren txosten juridikoari lotuta.

198. 6. apartatua honela idatzita geratzen da:

Xedapen orokorrek arau osagarriak behar badituzte edo garatzeko beste xedapen batzuetara jotzen badute, azken horiek izaera arauemailea izango dute, batez ere zurian igortzen badituzte edo arau-trinkotasun gutxikoak badira.

199. Kasu horretan ematen du ikuspegi desberdin bat hartzen dela, aurreproiektuaren 3. artikulua helburutik urrun dagoen ikuspegia, alegia. Kasua ez da ondo ulertzen; izan ere, proposatutako definizioaren arabera, ematen du erregelamendu-mailako arauak direla. Bigarren mailako erregelamenduak izateak ez dio ezertan eragin behar arau-xedapen orokorra izateari.

200. Azalpen gehiago ematen ez denez, ez da ikusten zer problematika sortzen duen erregelamendu horiek arau-xedapen orokortzat hartzeak aurreproiektuan ezarritako prozedurari jarraitzeko.

201. Bigarren mailako erregelamendu horiei dagokienez, izan da nolabaiteko eztabaida lege bat betearazteko erregelamenduak ez izateagatik Administrazio bakoitzean goimailako aholkularitza-lana betetzen duten organoen nahitaezko esku-hartzea izan behar ote zuten jakiteko, baina ez da zalantzan jarri erregelamendu horiek xedapen orokorrak direnik.

202. 7. apartatuari dagokionez, alde batetik, «tresna teknikoak onartzeko baino ez diren xedapen orokorrak» daude, horiek ez dute arau-izaera izaten jarraituko (hau da, arau horiek egiterakoan ez zaie legearen ildoari jarraituko), eta beste batzuek, ordea, jarraituko dute arau-izaera izaten: tresna teknikoak onartzen dituztenak, «baldin eta tresna horiek arau horretan edo beste xedapen orokor batean jasotako kontzeptu juridiko zehaztugabeak ordezkatzen badituzte edo edukia ematen badiote; izan ere, xedapen haien arau-garapenerako edo osagarriak beharrezkoak dira».

203. Apartatu horri eta artikulua guztiei dagokienez, badirudi nabarmendu behar dela aurreproiektuak ezartzen duen prozedurari jarraitzetik salbuetsita dauden kasuak zehaztu behar direla, mugaketaren helburua ahaztu gabe, helburu hori honako hau izanik: benetako erregelamendu-mailako arauak baliogabetzat har daitezen saihestea arau horiei legokiekeen prozedura ez den beste prozedura bati jarraitu dietelako.



4. artikulua (Presa)

204. XOEPLaren 14. artikulutik abiatuta, aurreproiektuak presari buruzko erregulazio zehatzago bat aipatzen du.
205. 1. apartatuan eutsi zaio XOEPLaren 14. artikuluko horri, eta aitortzearen ondorioa gehitu du: «txostenak edo alegazioak egiteko Lege honetan aurreikusitako epeak murriztu ahal izango dira beharrezkoa bada, baina betiere administrazio-prozedura erkidearen oinarritzko legeek aurreikusitako gutxiengoko epeak baino txikiagoak ez badira».
206. Lehenik eta behin, adierazi behar da, eskumen-azterketaren arabera, ez dagoela aplikatu daitezkeen oinarritzko araudirik, aurreproiektuak ezarri behar du presazko aitortzearekin batera azaltzen diren epeak murrizteari buruzko erregela.
207. Bigarrenik, Batzordeak uste du presa aitortzeko organo eskuduna identifikatu egin beharko litzatekeela. Prozeduraren gainean duen eragina dela medio, hasiera emateko agindua emateko eskumena duen organoari esleitu beharko litzaioke.
208. Presa bidezkoa da behar bezala egiaztatutako arrazoiengatik (1. apartatua). Arrazoi horiek presa aitortzen duen eta baldintza formalak «egitateen eta zuzenbideko oinarrien aipamen laburra», eta baldintza materialak errespetatu behar dituen ebazpenean azaldu behar dira. Aipatutako baldintza materialak honako hauek dira: justifikatzea, «dena den, eskubide subjektiboen edo legezko interesen inguruan egon litekeen muga, aurreko jarduketetan jarraitutako irizpidearen edo kontsulta-organoen irizpenaren balizko bereizketa, aurretik egindako izapideak ez errepikatzea eta izapide horiek indarraldia galdu ez izana edo ofizioz hasitako izapideei buruzko ukoa» (2. apartatua).
209. Lehenengo hurbilpen batean, ez da erraza jakitea zein den presazko aitortzearen zorrotasun horretaz estaltzearen helburua, ezta, modu berezian, aitortze horri, justifikatzeko «dena den», zer eskakizun jartzen zaizkion ere.
210. Egia da presazkoa dela erabakitzen duen ebazpena administrazio-egintza bat dela, baina —zerrenda horren funtzionaltasuna argituko duen azalpenik ez dagoenez—, badirudi eska daitezkeen arrazoiak izapidea azkarragoa izatea ezinbestekoa izateko dauden eta ezinbesteko bihurtzen duten arrazoiak jarri behar dutela arreta.
211. Hala eta guztiz ere, 4. artikuluan azaltzen diren arrazoiak AEPLaren 35. artikulua arrazoitze erabilgarritasun kasuetako batzuekin lotzen dira. a) eta c) letratuak azaltzen dira, baina ez da ikusten presa justifikatu dezaketen arrazoiak duten lotura.
212. AEPLaren 35. artikuluan —e) apartatua — prozeduraren presa arrazoi bat eskatzen duen egintzat hartzen duen egitatea jasotzen da, baina arrazoi horiek ez dituzte artikuluko honetako a) letratuak c) letratu bitartekoekin lotzen.



213. Interpretatzeko zailtasun bera daukate, halaber, presa arrazoitzeko garaian zer izapide ez diren errepikatuko eskatzen duten kasuek; ematen du gai horrek ez duela zerikusirik presarekin eta ez dagoela lotuta prozedura berri baterako izapide batzuk berreskuratzeke aukera eman lezakeen aurreko prozedura batekin (kasuz kasu ebatzi beharko da). Gauza bera esan behar da «ofizioz hasita dauden izapideen gaineko ukoari» buruzko justifikazioari dagokionez.
214. 3. apartatuak presa «objektiboaren» kasuan mugatzen ditu, modu egokian: (i) zuzentarauen transposizioa dagokion epean, (ii) estatuko oinarritzko legeria egokitzea, eta (iii) arau jakin bat deuseztatzen duten edo konstituzio-kontrakotzat hartzen duten erabaki judizialak.
215. Izaera objektibo horrek gomendatzen du («arrazoitutzat hartu ahal izango da») esaldia aukeratzat ez hartzea eta azken tartekia balioestea eta, ahal bada, zehaztea. Aipatutako tartekiak honako hau dio: «alde batera utzi gabe prozedurak irauten duen bitartean zirkunstantzia hori memoriaren edo hasiera emateko aginduaren edo dagokion bultzadaren bitartez espresuki kanporatzeko betebeharra».
216. Printzipioz, hiru kasuek hasiera emateko agindua ematen denean ezagunak izan behar duten zirkunstantzia objektiboetara bidaltzen dute (are gehiago, ez du ematen baztergarria denik zirkunstantzia horiek araudi-ekimena arrazoitzen duten arrazoiaren artean egotea —litekeena da arrazoi bakarrak izatea—).
217. Presa prozedura hasi ondoren sortzen bada, prozedura dagoen fasean aipatu beharko da, nahitaez, presa dagoela eta geratzen diren izapideei eragingo die; presa, hori, gainera, prozedurari hasiera emateko eskumena duen organoak aitortu beharko du formalki.
218. Apartatu honetan «prozedura egin bitartean dagokion bultzada emateko agindua» aipatzen da. 17.3 artikuluan ere azaltzen da.
219. Printzipioz, prozedura oro izapidetzean nagusitu behar duen ofiziozko bultzadaren arabera (AEPLaren 71.1 artikulua), ez du ematen izapidea beharrezkoa denik.
220. Ezinbestekotzat hartzen bada ezartzea bultzada emateko agindu horrek izango duela prozedura hasi ondoren sortzen den presa objektiboaren kasua egiaztatzeke ardura, zehaztu egin beharko litzateke.

5. artikulua (Deuseztasuna eta deuseztagarritasuna erregelamenduak egiteko prozeduran)

221. Manu hori aurreproiektuaren berrikuntzetako bat da. Manu horren helburua erregelamenduen deuseztasunari buruzko araubide berri bat sartzea da (ordenamenduak orokorrean jasotzen duen zentzua ez den beste zentzu batean).



222. Gai garrantzitsua da aurreproiektuaren arkitekturan, eta manu batzuen edukia erregulazio berriari dagokio. Dena den, proposatutako aldaketaren ardatza 5. artikuluan biltzen da artikulua horren izenburuan iragartzen denaren arabera (deuseztasuna eta deuseztagarritasuna erregelamenduak egiteko prozeduran). Horregatik, arretaz aztertuko dugu, erregulazioak eraginpean hartzen dituen gainerako alderdiei buruz artikuluen amaieran gehitzen diren iruzkinak alde batera utzi gabe.
223. Edukiari dagokionez, manuaren 1. apartatua lege-mailatik beheragoko maila duten xedapenen erabateko deuseztasunaren kasuak jasotzen dira.
224. Oro har, deuseztasun hori gertatuko da araua egiteko prozeduran «Lege honetan funtsezkotzat hartzen den eta espresuki eskatzen den izapide bakar bat ere ez badago».
225. Ondoren, artikulua deuseztasun horren adibideak ematen ditu [a) apartatutik f)ra bitartekoak]
226. 2. zenbakian xedapenen deuseztagarritasuna zehazten da; izan ere, deuseztagarriak izango dira baldin eta haiek egiteko prozedura «Lege honetan aurreikusitako bestelako edozein arau-hauste egin bada, eta arau-hauste horiek ez badira behar bezala zuzendu edota haien eragina ez bada baliozkotu xedapena argitaratu baino lehen»
227. 3. zenbakian kasu espezifiko bat jasotzen da: xedapen baten «baliozkotasunean eta eraginkortasunean» eragina izan du izapidetze elebidunari buruz aurreikusitakoaren gainean egindako arau-hauste batek.
228. Argitu beharko dugun lehenengo gaia da (manuaren eduki osoaren premisa baita) aurreproiektuak, arauak egiteko prozedura ezartzen duenean, arautzeko xedatutako sar ote dezakeen arauko izaera duten xedapen orokorren deuseztasun-araubidea. Gai horrek, Batzordearen iritziz, une honetan, ez dauka aldeko erantzunik.
229. Gai honi dagokionez, badirudi aurreproiektuak arauko xedapenen alorrera eraman nahi duela administrazio-egintzen deuseztasunaren eta deuseztagarritasunaren araubidea (gaur egun AEPLaren III. tituluaren III. kapituluaren jasota dago).
230. Ideia iradokitzailea da, zalantzarik gabe, eta administrazio-xedapenak deuseztatzeko zehapena antolatzearen alde egiten duen nolabaiteko administrazio-doktrinarekin lotuta dago, baldin eta zehapen horren jatorria prozedurazko arau-hauste batean badago.
231. Deuseztasun-zehapena antolatzeko aukera, baldin eta zehapen hori arauak egiteko prozesuak irauten duen bitartean gertatzen diren prozedurazko edo formazko akatsetan oinarritzen bada, azterketa doktrinala egin behar da, bereziki hirigintza-



plangintzako arauei dagokienez, eta legegintzako ekimen batean ere agertu izan da (ondoren aztertuko dugu xehetasunez).

232. Horrela bada, doktrinaren sektore jakin bat honako gogoeta hau egiten ari da: komenigarria ote den gure ordenamenduak erregelamendu-mailako araurako aspalditik jaso duen eta AEPLaren 47.2 artikuluan, bere ohiko formulazioarekin, jarraitzen duen erabateko deuseztasunaren zigor zorrotza zehaztea edo berriz aztertzea. Aipatutako artikulua arabera, erregelamendu-mailako araua deuseza izango da arau-hierarkiaren printzipioa hausten duenean Konstituzioa, legea edo goragoko mailako beste administrazio-xedapen bat urratzeagatik; lege-erreserbaren printzipioa urratzeagatik, lege horri dagozkion gaiak arautzeagatik; eta eskubide indibidualen aldekoak ez diren edo murriztaileak diren xedapen zehatzaileen atzeraeraginik ezaren printzipioa urratzeagatik.
233. Adierazten dute AEPLaren 47.2 artikuluan «hautsi» hitza erabiltzeak ahalbidetuko lukeela goragoko mailako arauarekin materialki bateraezinak diren edukiak dituzten erregelamenduak soilik sartzea, eta gainerako arau-hausteez esanbidezko aurreikuspenik izango ez luketenez, deuseztagarritasunaren bidea aztertu ahal izango litzateke (AEPLaren 48. artikulua).
234. Baina egia dena da, gaur egun, indarreko ordenamenduan, administrazio-egintzekin gertatzen den ez bezala, erregelamenduen kasuan, baldintza formalak nahiz funtsezko baldintzak ez betetzeak erregelamenduaren erabateko deuseztasuna dakarrela (besteak beste, 2011ko azaroaren 18ko AGEa).
235. Erregelamenduaren deuseztasun horrek ez du onartzen funtsezko arau-hausteen edo prozedurazko arau-hausteen arteko bereizketarik edo mailaketarik: erregelamendu-mailako araua egiteko prozesuan, erregelamendu-mailako arauak legezko aurreikuspen bat hausten duenean, ulertzen da legezko araua urratu duela eta erabateko deuseztasunarekin zigortu behar da.
236. Oinarria ez da makala: legearen aurkako erregelamendua deuseztagarria bada, arau baliogabe bat ordenamendutik botatzea epe labur baten arabera izango litzateke. Horrek ekarriko luke, gainera, legeak araudi-hierarkia eta lege-erreserba hausten dituzten erregelamenduen bitartez arauz kanpo indargabetzeko aukera onartzea.
237. Beste gai desberdin bat da —azterketa honen xedea gainditzen duena— ordenamenduan deuseztasunaren ondorioak antolatzeke mekanismoak izatea, besteak beste honako hauek: (I) administrazioarekiko auzien jurisdikzioa arautzen duen uztailaren 13ko 29/1998 Legearen 73. artikulua (AUJL), zeinaren bitartez erregelamendu-mailako arauaren deuseztasun-deklarazioaren ex tunc ondorioak biziki zehazten baitira; (II) araua egiteko prozeduran izandako akatsen ondoriozko deuseztasunari buruz auzitegiek egiten duten administrazio zuhurra, zeinetan



auzitegiek akatsaren eta funtsezko arau-haustearen arteko lotura aztertzen baitute isilbidez, eta auzitegiek zuzenean ondorioztatzen dute formazko arau-hauste batzuk ez direla benetako ez-betetzeak AEPLaren 47.2 artikulutik *haratago* edo, arau-haustea onartu ondoren, manu batzuetara (2008ko azaroaren 11ko AGE); eta (III), azkenik, hau ere zentzu berean, erregelamenduen aurkako zeharkako baliabideak direnean araua egin bitartean sortzen diren formazko akatsei buruzko argudioak debekatzen dituen aspaldiko jurisprudentzia aipatu behar da (besteak beste, 2005eko urriaren 11ko AGE).

238. Baina, dena den, oro har, jurisprudentziak ezartzen du erregelamenduak egiteko prozedura EKren 105.1 artikuluekin lotuta dagoela eta erregelamendu-ahala egikaritzeko muga formala da; horrenbestez, ahala betetzeak izaera *ad solemnitatem* dauka, eta ez betetzeak edo gaizki betetzeak ekarriko du xedapena deuseztatzea (besteak beste 2000ko azaroaren 13ko AGE).
239. Litekeena da arauzko ahala egikaritzean deuseztasun-kausa baten pean erortzea goragoko mailako arau bat urratzen denean, bai edukia urratzeagatik, bai araua egiteko ezarritako prozedurara ez egokitzeagatik; izan ere, azken batean, erregelamenduak egiteko prozedura lege batek ezartzen du.
240. Organo sustatzailearen ustez, aurreproiektuaren 5. artikulua AEPLan ezarritako oinarritzko arauen barnean sartzen da. Organo sustatzaileak uste du AEPLaren 47.2 artikulua ez dituela modu itxian arautzen araua egiteko prozeduraren inguruan izan litekeen arau-haustearekin lotutako ondorioak, baizik eta ondorio zehatza eta sendoa dauka prozedurako arau-hauste kualifikatu batzuetarako. Eta, horrenbestez, uste du EAEren eskumenaren barnean sar daitekeela aurreproiektuari erantsitako erregulazioa.
241. Batzordeak, aitzitik, uste du erregelamenduko xedapenak deuseztatzeke araubidea ezartzea ez dela prozedurazko gaia, funtsezko gaia baizik.
242. Hurbilketa abstraktua da, hori mugatzea arauen baliozkotasunaren eta eraginkortasunaren eremura bidera daitekeen gaia izango litzateke eta dagokion eskumena EKren 149.1.8 artikulua esparruan kokatzea ahalbidetuko luke, Estatuari esleitzen dionean: «Beti arau juridikoen aplikapen eta eraginkortasunari dagozkion erregelak, ezkontzarekiko erei dagozkien harreman juridiko-zibilak, Erregistro eta Izkribu publikoen eraketa, Kontratuetakoko betebeharren oinarriak, lege arteko eztabaida konpontzeko arauak, zuzenbidearen iturburuak finkatzea, azken kasu honetan Foru erregimen edo Zuzenbide berezien arauak errespetatuz».
243. AEPLaren 47.2 artikulua, ikuspegi honetan, Kode Zibilaren aurretiko tituluan biltzen diren arauen eraginkortasunari eta baliozkotasunari buruzko erregela administrazio-arauen eremura bideratzea edo eremu horren isla izango litzateke. Kode Zibilaren 1.2 artikuluan honako hau jasotzen da: «Ez dute baliorik izango goragoko lerruneko xedapenen



bat urratzen duten xedapenek»; manu hori EKren 9.3 artikulua ikuspegitik irakurri behar da; izan ere, beste printzipio batzuen artean, araudi-hierarkiarena bermatzen du. Horri lotuta, Jaurilaritzari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legearen 63. artikulua interpretatu behar da.

244. Hurbilketa zehatzago bat eginez, 5. artikulua azterketa EKren 149.1.18 artikuluko ikuspegia aintzat hartuta aztertzen bada, orokorrean ezarritako erregelamendu-mailako arauen baliozkotasun-araubidea ez den beste araubide batek erakusten du eskumen-eragozpenak ere badaudela.
245. Arestian aipatutako konstituzio-doktrinaren arabera, administrazio-prozedura erkideari buruzko eskumenaren barnean sartzen da «egintzak egiteko modua preskribatzen duten printzipioak eta arauak zehaztea, baita baliozkotasunaren eta eraginkortasunaren baldintzak, administrazio-egintzak egikaritzeko baliabideak eta berrikusteko moduak zehaztea ere, partikularrek prozeduraren barnean dituzten berme orokorrak erabat sartuz» (227/1988 KAE).
246. Konstituzio Auzitegiaren argudioa irekitzen duen bideari jarraituz, egintzen baliozkotasunaren eta eraginkortasunaren baldintzak EKren 149.1.18 artikulua berezko gaia badira, ematen du arauzko xedapenen baliozkotasun-araubidea (deuseztasuna/ deuseztagarritasuna) ere naturaltasunez sartzen dela estatuaren eskumen-eremuan; izan ere, tratamendu berdina eta orokorra eskatzen duelako, arauak erabiliko dituzten pertsonen zuzenean eragiten dielako eta ordenamendu juridikoaren funtsezko elementu/printzipioetako bati buruzkoa delako (aztertutako kasuan, proposamenak eskatzen du EKren 9.3 artikuluan emandako araudi-hierarkiaren printzipioaren interpretazio desberdina egitea).
247. Hala eta guztiz ere, aurreproiektuaren 5. artikulua gainditu behar dituen oztopoak ez dira hemen bukatzen. Ikuspegia aldatzen badugu eta mezu arauemailearen zuzeneko hartzaileen ikuspegia hartzen badugu, egiaztatuko dugu hartzaileak erregelamenduaren —zuzeneko edo zeharkako baliabidearen bitartez— kontrol jurisdikzionalaz arduratzen diren auzitegiak direla edo, hala badagokio, xedapenen ofiziozko berrikusketa egiteko ahala duen Administrazioa.
248. Era berean, ikuspegi horrek ahalbidetzen du proposatutako aldaketa baliozkotzeko dauden zailtasunak egiaztatzea: Administrazioarekiko Auzien Jurisdikzioaren egungo Legearen arabera, xedapen orokor baten aurkako zuzeneko edo zeharkako errekurso bat ebazten duen epaileak, errekursoa baiesten badu, deuseztasuna deklaratzeko baimena soilik dauka, eta zeharkako errekursoaren kasuan, horretarako eskumenik ez badu, arau deuseza ez aplikatzeko eta, ondoren, legekontrakotasunaren gaia deuseztasuna deklaratzeko eskumena duen auzitegiaren aurrean proposatzeko baimena dauka.



249. Kasu guztietarako deuseztasun-zehapenaren ordezkari formazko akatsengatik erregelamendu-mailako arauaren deuseztagarritasuna deklaratzeko aukera emateko erregelamendu-mailako araua kontrolatzeko funtzio jurisdikzionala gaur egun jasotzen den modura egokitu beharko da.
250. Kontuan eduki behar da aurreproiektuak puntu horretan EHAren 10.6 artikuluko eskumen-euskarria soilik edukiko lukeela. Artikulu horretako eremua EKren 149.1.6 artikuluko eremua aztertzeak sortzen da.
251. Konstituzio-doktrinaren bildumaren arabera, eskumenak arau prozesalen eremuan banatzeari dagokionez, apirilaren 22ko 92/2013 KAEak egiten duenari dagokionez, —otsailaren 16ko 21/2012 KAEa eta martxoaren 25eko 47/2004 KAEa aipatuz—, nabarmendu behar da, lehenik eta behin, esleipen horrek tresna jurisdikzionalen berdintasuna gordetzeko premiari erantzuten diola.
252. Aztertutako kasuan, 5. artikuluan funtsezko erregulazioa jasotzen da. Erregulazio horrek erregelamendu-mailako arauak kontrolatzeko gaur egun indarrean dagoen modua ez den modu bat ezartzen du. Ikuspegi horretan, zuzenbide substantiboaren erregela bat da, arau prozesalean islatu behar dena.
253. Aipatutako 47/2004 KAEan oinarrituz, Konstituzio Auzitegiak eskumen-salbuespenaren legezko irismena ezartzeko egin behar diren eragiketa juridikoak zerrendatu ditu, EKren 149.1.6 artikuluko «nahitaezko espezialitateak».
254. Doktrina horren arabera, lehendabizi zehaztu behar da zein den zuzenbide substantibo autonomikoaren kasuan; izan ere, zuzenbide horrek dituen berezitasunei soilik aitortzen dio konstituziogileak agindu prozesalean arau autonomikoak justifikatzeko gaitasuna, hala badagokio. Bigarrenik, zehaztu behar da estatuko zer legeria prozesalari dagokionez, eta, beraz, legeria orokor edo erkideari dagokionez, ematen diren legegileak sartutako agindu prozesalaren balizko espezialitateak. Eta, azkenik, jakin behar da ordenamendu substantiboaren berezitasunen eta legegile autonomikoak sartutako berezitasun prozesalen artean berezitasun prozesalak justifikatzen dituen zuzeneko loturarik ote dagoen, hau da, EKren 149.1.6 artikuluen eskumen-klausularen hitzetan berezitasun horiek «beharrezkotzat» legitimatzen dituen zuzeneko loturarik ote dagoen, premia hori ezin dela erabatekoa izan zehaztuz; izan ere, konstituzio-agindua horrela interpretatuz gero edukirik gabe utziko luke eskumen-eremu autonomikoa.
255. Azken batean, 146/1996 KAEan eta 173/1998 KAEan, besteak beste, ezarritako konstituzio-doktrinatik ondoriozta daiteke espezialitate prozesal batek EHAren 10.6 artikuluen eskumenean babesa aurkitu ahal izateko, erregulazio substantibo batek eskatu behar duela; dena den, EAEk eskumena izan behar du erregulazio hori hartzeko. Premisa horren pean EKren 149.1.6 artikulua legeria prozesalaren alorrean Estatuari



ematen dion eskumenarekin bateragarria den berezitasun prozesala soilik onartuko da.

256. Arrazoitutakoaren arabera, Batzordeak eskumen-banaketa autonomikoan ez du babesik aurkitzen 5. artikulurako.
257. Azkenik, azaldu denari buruzko adibide oso grafiko bat emateko, lurralde-antolamenduaren eta hirigintzaren eremuan segurtasun juridikoa indartzeko neurri administratiboei eta prozesalei buruzko Lege Proposamena aipatu behar da (Proposamen hori XII. Legegintzaldian aurkeztu zen eta aurtengo urriaren 15eko Gorte Nagusietako Aldizkari Ofizialean argitaratu zen).
258. Proposamen horren azalpen-zatian onartzen da azken urte hauetan ikusi dela arazo bat dagoela Europako estatu batzuetan legearen aurkako erregelamenduen erabateko deuseztasun-dogmaren eta proposamen hori indarrean jarri ondoren lurralde-antolamenduari eta hirigintzari buruzko planen deuseztapenen artean. Kasu horietan, —azaltzen da—, plana ñabardurarik gabe deuseztatzea eta garapen-plangintza ez ezik, egikaritze-egintzak bata bestearen atzetik deuseztatzea ere segurtasun juridikoko arazoak sortzen dituzten neurritz kanpoko ondorioak dira.
259. Bestalde, arauak eta administrazio-egintzak diren zehaztapenak dituzten lurralde-antolamenduari eta hirigintzari buruzko planen eduki mistoak eduki-heterogeneotasuna nabarmentzen du, edukia deuseztatzeako ondorioetan isla izan beharko lukeena.
260. Horren guztiaren ondorioz honako hau defendatu behar da: «erabateko deuseztasuna eta xedapen orokorren baliogabetasunari buruz aldarrikatzen den zuzentzeko ezintasuna ez litzazkieke besterik gabe aplikatu behar administrazio-ebazpen orokorrak edo partikularrak diren zehaztapenen deuseztapenari edo izapidetzeko garaian egin diren formazko akatsei. Kasu horietan guztietan, epaiak deuseztasunaren kasuak ...eta deuseztagarritasunen kasuak bereizi ahal izango ditu eta bereizi egin beharko ditu. Kasu horietan deuseztatzeako akats erabakigarria zuzentzeko jarduketak baliozkotu ahal izango dira eta atzeraeragina eduki ahal izango dute».
261. «Arau/planen» espezifikotasunean araubidea aldatzeko arrazoiak alde batera utzita, guri orain dagokigunari helduta, esan behar dugu ikusten dela arauak baliozkotzeko araubidean deuseztasun-zehapenetik deuseztagarritasun-zehapenera igarotzeak, arau mota jakin baterako bada ere, araubide hori ezartzeaz gain, arau prozesalak egokitzea eskatzean duela ezinbestean.
262. Behin eta berriz aipatzen ari garen proposamenak araubide hori ezartzen du, eta, ondoren, Administrazioarekiko Auzien Jurisdikzioaren Legearen hainbat manuren aldaketari aurre egiten dio. Zehazki, Administrazioarekiko Auzien Jurisdikzioaren Legearen 71. artikulua aldatu du, epai baiesleak izan ditzakeen edukiak zabaltzeko.



263. Gure azterketarako interesgarria denez, artikuluko horretan gehitu den apartatua transkribatuko dugu prozedurazko akatsa dela medio arau baten baliogabetzea jasotzeko. Apartatu horretan honako hau aipatzen da:

.../...

a) Baliogabetzea formazko edo prozedurazko akats batengatik bada, egindako akatsaren eraginpean ez dauden jarduketak eta izapideak gordetzea deklaratu da, eta prozedurak dagokion unera atzera egitea aginduko da akatsa zuzendu ahal izateko. Horretarako, epaiak epe bat jarriko du, oro har, urtebetetik gorakoa izango ez dena, Administrazio eskudunak akatsa zuzentzeko; bien bitartean, baliogabetutako xedapenaren edo egintzaren eraginkortasuna luzatuta geratu da behin-behinean. Dena den, salbuespen gisa, epaiak gehienez ere sei hilabete gehiagoko epe luzeago bat jarri ahal izango du (sic), baldin eta Administrazio eskudunak eskatzen badu; horretarako, Administrazioak egiaztatu beharko du eskatzen den zuzenketa ezin dela epe laburrago batean egin. Kasu horietan, organo judizialak erabaki beharko du, halaber, baliogabetutako xedapenaren edo egintzaren ondorioak deuseztatu behar ote diren.

264. Era berean jasotzen da Administrazioarekiko Auzien Jurisdikzioaren Legearen 73. artikulua aldatu behar dela, epaiak xedapena garatzeko tresnen deuseztasuna espresuki adierazteko epaiak, hala badagokio.
265. Azaldutako guztiak oinarritzen du aurreproiektuaren 5. artikuluen 1. apartatutik 4.era bitartekoak eta, artikuluko horri buruzko aipamenak dituelako, 1. artikuluen 2. apartatua *in fine* eta 5. apartatua *in fine* kentzea.
266. 5. artikuluko araubidea desagertzen denean, balioetsi beharko litzateke izapide bat funtsezkotzat edo ez-funtsezkotzat hartzeak ba ote duen zentzurik proiektatutako arauetan.
267. Printzipioz, ulertu behar da aurreproiektuak ezartzen dituen izapide guztiak, oro har, legegilearen ustez Administrazioak eta Jaurlaritzak egin behar dituzten urratsak direla 3. artikuluan zehaztu diren arau-xedapenak bezalako arau-xedapen orokorrari buruzko proiektua egitean.
268. Prestatzeko fasea une batean alde batera utziz, adierazi behar dugu honako alderdi hauek eska daitezkeela legez, aurreproiektuak hori ezartzen duela: hasiera emateko agindua —ezarritako edukiarekin—, aurretiko onarpen-agindua, genero-inpaktuari buruzko txostena, inpaktuari buruzko txostena hizkuntzaren ikuspegitik, arau-eraginaren azterketari buruzko memoria —ezarritako edukiarekin—, entzunaldi eta



informazio publikoak (betiere lege ezarritako salbuespenik ez badago), eraginpeko administrazioei kontsulta egitea, proiektatutako arauaren arabera kasu bakoitzean nahitaezkoak diren txostenak eta memoria laburra.

269. Txostenen kasuan, aurreproiektuan zehar ikusten da behin eta berriz aipatzen dela zehaztu behar dela txostena nahitaezkoa eta funtsezkoa ote den (badirudi horrek badaukala zentzua 5. artikuluaaren esparruan).
270. Oro har, txostenak nahitaezkoak izango dira arau batek nahitaez eskatzen dituenean. Beste gauza bat dira txosten horiek ez aipatzeagatik atera behar diren ondorioak, AEPLaren 47.2 artikuluaaren ondorioetarako.
271. 5. artikulua eta artikulua horrekin batera deuseztasunaren zorrozatasun-maila kendu ondoren, kontuan eduki behar da aurreproiektuaren izapideen zerrenda lege eskatzeko modukoa izango dela eta, beraz, erregelamendu-mailako arauaren deuseztasunaren deklarazioaren oinarri izan liteke, baldin eta erregelamendu-mailako araua egitean izapideak ez badira aipatzen. Kontsiderazio horrek gomendatzen du kontuz aztertu behar dela eskakizun formal bakoitza eta legea arautzeko erabiltzen den xehetasun-maila sartu behar ote diren.
272. 5. artikuluaaren azken apartatuak iruzkin berezia merezi du; izan ere, apartatu horretan deuseztasun-araubidea ez den beste gai bat aipatzen da. Apartatu horretan honako hau esaten da hitzez hitz:
- Lege honetan aipatutako txostenak eta irizpenak bakarrik izango dira lotesleak Legeak, berariaz eta zehazki, halakotzat jotzen baditu. Halakoetan, txostenean edo irizpenean zehaztutako irizpidea urratzeak Legeak berariaz aurreikusitako ondorioak ekarriko ditu.
273. Printzipioz, aurreproiektuan aipatzen diren txosten eta irizpenetan ez dugu ikusten Jaurlaritzak bere legegintza-ekimena edo arautegi-ahala betetzeko loteslea izan daitekeen txostenik eta irizpenik.
274. Manua hobeto ulertuko litzateke «Lege honetan aipatzen direnak» esamoldea kenduko balitz. Izatekotan, ez dago zalantzarik izapidea eratzen duen legeak arautu beharko duela salbuespenezko txostena edo irizpena –gobernuaren arau-zereginaren partaide egiten duena–.



II. KAPITULUA. Prozedura

Lehenengo atala.- Prestaketa

6. artikulua (araugintza-plangintza), 7 (gogoeta- eta prestaketa-lanak) eta 8 (araugintza-ebaluazioa eta indarrean dagoen araudia erregulazio onaren printzipioetara egokitzea)

275. Artikulu horiek aztertzeke, aurretiazko kontsiderazioa egin behar da.
276. Irizpen hau eman den unean, arau-plangintzaz eta -ebaluazioaz arduratzen den ekimen bat dago egiteko fasean Legebiltzarrean.
277. Logikoa denez, ekimen hori ez da erkatzeke parametro gisa ekarri irizpen honetara aurreproiektua epaitzeko, baizik eta gai bera lege-arau desberdinetan, baldintza desberdinetan, arautuko dela ohartarazteko; praktika hori ez dator bat erregulazio onaren printzipioekin eta kontrako balioespena merezi du segurtasun juridikoaren printzipioaren ikuspegitik (EKren 9.3 artikulua)
278. Ildo horretan, aurreproiektuak, bete-betean asmatuz, memoria laburraren gutxieneko eduki gisa sartu du (22.3 artikulua) honako hau aztertzea: «ekimena bat ote datorren Euskadin eta Europar Batasunean indarrean dagoen gainerako ordenamendu juridikoarekin, eta Eusko Jaurlaritzako sail desberdinetan egiten ari diren edo urteko arau-planaren arabera egingo diren beste batzuekin, baita Eusko Legebiltzarrean izapidetzen ari direnekin ere».
279. Euskal Autonomia Erkidegoko gardentasunari eta herritarren parte-hartzeari buruzko lege-proposamenak —izapidetze-fasean dagoenak— III. titulua plangintzari eta ebaluazio publikoari eskaintzen dio.
280. Lege-proposamen horretatik, orain honako hauek interesatzen zaizkigu: 45. artikulua, urteko arau-plana arautzen duena; 46.2 artikulua, legegintza-aurreproiektu guztiei aurretik inpaktu-ebaluazioa egin behar zaiela jasotzen duena; eta 48. artikulua, emaitzen eta eragin metatuen ebaluazioa aintzat hartzen duena.
281. Batzordeak ez du ahazten egingarriena dela lege-proposamena aurreproiektua baino lehen onartzea, baina une honetan ezin da ziurtasunez jakin aipatutako manuen azken idazkuntza zein izango den. Dena den, kontraesaneko erregulazioak saihesteko kontu handia izatea eskatzen du nabarmen segurtasun juridikoaren printzipioak.
282. Asmo horrekin, honako kontsiderazio hauek egin behar ditugu:
283. Batzordearen iritziz, ebaluazioa, gardentasunarekin eta parte-hartzearekin batera, kontzeptualki, gobernu onaren triangeluaren erpinetako bat denez, badirudi gai horietaz arduratzen den araua ebaluazioari buruzko araudiaren leku naturala dela.



284. Horregatik, lege-proposamenaren tituluari gaur egun proiektatutako edukiarekin eusten bazaio, azter liteke aurreproiektuak bere edukiaren zati horretan plangintzari eta ebaluazioari buruzko erregulazio espezifikoa aplikatzea ahalbidetzen duten formulak jaso ote ditzakeen.
285. Atal honetako manuen idazkuntza zuzena ote den aztertu ondoren, ikusi dugu 6. artikulua arau-plana ez duela lege-proposamenaren 45. artikulua arautzen duen bezala egiten.
286. Prozeduran epeei buruzko nolabaiteko eztabaida sortu da (1. apartatuko «hasitako urtea» eta 2. apartatuko «lehenengo hiru hilabeteak»).
287. Gai horri dagokionez, legegilearentzat ez dago inolako baldintzatzailearik; izan ere, AEPLaren 132. artikulua ez da oinarritzakoa, arestian azaldu dugunez, 55/2018 KAEak hori erabaki baitu.
288. Organo sustatzaileak aurreproiektuaren aukera garatzeko erabili den praktikarekin eta ezarritako epeak betetzeko Administrazioak duen gaitasun teknikoarekin justifikatu du. Alderdi horri dagokionez, adierazi du aurreproiektuak errealitatea islatu besterik ez duela egiten eta errealitate hori arau bihurtzen duela. Hortaz, izan litekeen arau-aukeretako bat da.
289. Hala eta guztiz ere, arestian azaldutako irizpidearen arabera, eduki hau idazteko garaian oso kontuan hartu beharko da gardentasunari eta herritarren parte-hartzeari buruzko lege-arauan azkenean sartzen dena.
290. Bestalde, aurreproiektuaren 7. artikulua eta lege-proposamenaren 48. artikulua egungo 4. apartatua berdina dira. Apartatu hori, duela gutxi esan dugunez, emaitzen eta eragin metatuen ebaluazioaz arduratzen da. Hitzek hitz hau dio:
- Orobat, xedapen orokorrak egiteko prozedura hasteko erabakia hartu aurretik, Eusko Jaurlaritzako sailek aurrelana egin ahal izango dituzte gogoetarako eta prestaketarako; horien artean, batik bat, emaitzen eta eragin metatuen ebaluazioa, dauden politika- eta arau-multzoen inpletuaren ebaluazioa, eta kontuan har daitezkeen arau-aukeren inpletuaren aurretiazko ebaluazioak. Horietan funtsatuko dira xedapenaren proiektua edo aurreproiektua egin aurretik legeak eskatzen dituen kontsulta publikoak.
291. Aurreproiektuaren testuinguruan, zaila da artikulua ulertzea; izan ere, erabilitako kontzeptuak (emaitzen eta eragin metatuen ebaluazioak) ebaluazioari buruzko araudian zehazten dira eta hor hartzen dute zentzua.



292. Bi ikuspegiak bateragarri egitea ahalbidetuko duen konponbide bat bilatzeko, araudi bakoitzaren eremu materiala zainduz, Batzordeak organo sustatzailearen kontsiderazioaren esku utzi du ohiko formulazio irekira jotzeko aukera azter dezala araua egiteko prozedurari formalki ekiteko erabakia hartu aurretik organo sustatzaileak egin ditzakeen —edo egin behar dituen— lanei hasiera eman aurretik; lan horiek ezin dira izan kasu guztietan berdinak, arau motak eta arauak ondorioak izango dituen sektoreak asko baldintzatuko dituztelako.
293. Ikuspegi hori kontuan hartuta, azter liteke erregulazio-arloko bikoiztasunik ez izateko —egon litezkeen interpretazio-gatazken iturri beti, operadore juridikoei arazoak eta disfuntzioak sortzen dizkietenak—, aurreproiektuak honako hau agintzen duen mezu ireki bat har lezake: (I) xedapen orokor bat egiteko prozedurari hasiera emateko erabakia hartu aurretik, prozedura horren egokitasuna eta legezkotasuna bermatzeko egokitzat hartzen diren azterlanak eta kontsultak egin ahal izango dira; eta (II), dena den, plangintzari eta ebaluazio publikoari buruzko araudiak eskatzen dituen azterketak eta kontsultak egin beharko dira, eta araudi horrek ezartzen duenaren arabera egingo dira.
294. Antzeko irizpide irekiarekin jaso liteke ondorengo ebaluazioen betebeharra, baldin eta irizten bada ebaluazio horien edukia, forma eta abar ebaluazioari buruzko araudiaren alorrekoa dela.
295. 8. artikulua AEPLaren 130. artikulura —araugintza-ebaluazioari eta indarrean dagoen araudia erregulazio onaren printzipioetara egokitzeari buruzkora— bideratzen du aurreproiektua.
296. Eskumenei buruzko azterketan adierazi dugunez, manu hori oinarritzkoa da. Hala eta guztiz ere, izaera hori baliozkotzeko Konstituzio Auzitegiak emandako argudioen arabera, manuak izaera nagusia besterik ez dauka eta Administrazioak bere ustez egokiena den moduan gauzatu ahal izango ditu printzipio horiek.
297. Ebaluazioa ordenamendu autonomikoan landuko den moduari buruz azaltzen ari garena kontuan hartuta, badirudi 8. artikulua nolabaiteko onarpena duela aurreproiektuaren esparruan.
298. Horretarako, ebaluazioaren emaitzak ezartzen diren moduak ez du zertan zehazki egokitu AEPLaren 130.1 artikuluan aurreikusten denera, eta indarreko araudiari buruzko aldizkako ebaluazioa (eremu hori partzialki bat dator araugintza-emaitzen eta -eraginen ebaluazioarekin) EAEko ebaluazioari buruzko arauak ezartzen dutenaren arabera egin ahal izango da.
299. Horrekin esan nahi dugu beharbada ez dela beharrezkoa izango 8. artikulua 2. apartatuan orain jasotzen den bezalako txostenaren legezko eskakizuna jartzea.



300. 3. apartatuari dagokionez, ematen du mezuak Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrari buruzkoa izan beharko lukeela. Bestalde, kontuan hartuta aurreproiektua bera, ebaluazioari buruzko araudia, araugintzako kontrol ekonomikoa arautzen duen araudia edo euskal sektore publikoaren lege-proposamena —izapidetze-fasean dago Eusko Legebiltzarrean— AEPLaren 130.2 artikuluan jasotzen den printzipioen aplikazioaren adierazpenak direla, gaur egun duten formulazioari eta kokapenari buruzko gogoeta egin liteke.
301. Egia esan, erregulazio onaren printzipioek xedapen orokorrak egiteko prozeduraren diseinu osoaren buru izan beharko lukete. Orain 12.1 artikuluan aipatu dira esanbidez, arau-xedapenen testuak idaztean kontuan hartu behar diren erregelak ezarri direnean. Dena den, adierazitakoaren arabera, printzipio horiek xedapen orokorrak egiteko prozeduraren legezko diseinuan —faseetako eta izapideetako bakoitzaren diseinuan— nahiz prozedura aplikatzean proiektatu behar dira.
302. Horregatik, iradokitzen dugu printzipio horiei buruzko arauaren hasierako zatian artikulua bat gehitzeko aukera azter dadila, alde batera utzi gabe izapide bakoitza arautzerakoan egokitzen hartzen diren aipamen espezifikoak egitea.

9. artikulua (Aldez aurretiko kontsulta herritarrei)

303. Eduki hau aztertu baino lehen aurretiko kontsiderazio batzuk egin behar dira.
304. Herritarren parte-hartzearen eremu publikoan sustatzeari buruzko ohiko ikuskerari —oinarrizko printzipioa botere publikoen jardueran (EKren 9.2 CE artikulua eta EHAren 9.2 artikulua)— administrazio-jardura osoari buruz proiektatzen ari den eta parte hartzeko eskubideak zehaztera eta eskubide horiek betetzeko bideak ezartzera bideratutako erregulazio berriak sortzea eragin duen herritarren parte-hartzearen printzipioaren dimentsio berria gehitu behar zaio orain.
305. Zehazki, arauak egiteko prozedurei dagokienez, Europako Batzordearen «Legeak hobeto egitea» programak legegintza-prozesu osoan herritarrek parte-hartzea izatea bermatu nahi du beste hainbat helbururen artean. Europar Batasunaren ustez, aurretiko kontsultak erabakiak hartzeko prozesuan, eta logikoa denez, arauak emateko prozesuan ere sartu behar den praktika on bat dira.
306. Horri gagozkiola, Euskal Autonomia Erkidegoaren Gardentasunari eta herritarren parte-hartzeari buruzko lege-proposamenari heldu behar diogu berriro. Lege-proposamen horren IV. tituluaren herritarren parte-hartzea lantzen da kontsulta publikoa aurreproiektuan eratzeko azterketan kontuan hartu behar diren edukiekin.
307. Proposamen horretan jasotzen diren parte hartzeko moduak EKren 105.a) artikulutik eratorritako entzuteko eskubidetik eratortzen direnei gehituko zaizkio beti.



308. Zioen azalpenean nabarmentzen den irizpidearekin bat etorriz: «hobe da parte hartzeko edozein prozedurak bete behar dituen baldintzak eta oinarrizko bermeak ezartzea parte hartzeko figuren katalogo itxi bat (beti amaitu gabea) eskaini beharrean. Horrela, batetik, aurrez aurre zein telematikaren bidez parte hartzeko bide berriak eta berritzaileak gehitu ahal izango dira unean uneko gaitasun teknologikoen arabera, beharrezkoak diren bermeak murriztu gabe. Eta, bestetik, Administrazioari aukera zabala emango dio unean-unean erabakitzeko zein den jarduera publiko bakoitzaren garrantziari, konplexutasunari edo neurriari hobekien egokitzen zaion bidea».
309. Hala eta guztiz ere, aurreproiektuaren 9. artikuluan jasotzen den aurretiko kontsulta egiteko izapidearen erregulazioarekin zuzeneko harremana duten bi eduki, gutxienez, daude.
310. 52.6 artikuluan adierazten da interesdun objektiboak direla Euskal Autonomia Erkidegoko herritarrek eta zenbait interesen ordezkari diren taldeek parte hartzeko eta lankide izateko Erregistroan (54. artikuluan jasotzen da) inskribatuta daudenak.
311. Koherentzia-arrazoiak direla-eta, ematen du komenigarria dela gomendatzea Administrazioak, herritarren parte-hartzearen eremuaren barnean hartutako helburuen arabera, kontuan har ditzala aurretiko kontsulta eratzean erregistro horretan azaltzen direnak.
312. Alde batera utzita erregistro hori, halaber, oso tresna positiboa izango da Administrazioari laguntzeko ezagutzen, entzunaldia egiten denean, zer pertsonaren eta erakunderen eskubideak eta interesak egon daitezkeen etorkizuneko erregulazioen eraginpean; aurretiko kontsultaren kasuan, ematen du ezinbestekoa dela inskribatuta daudenengana jotzea.
313. Hortaz, erregistro hori aurreproiektuan sartzea aztertu beharko litzateke. Batzordearen ustez, erregistro hori 3. apartatuan aipa liteke, apartatu horretan herritarrei egiten zaien gonbidapena jasotzen baita.
314. Lege-proposamenaren 56.2 artikuluan, halaber, aurretiko kontsulta jasotzen da.
315. Izapide hori arautzeko, legegintzako teknikari dagokionez, aukera hoberena zein den esateari gagozkiola, Batzordearen ustez, araua ezartzea komenigarria ote den erabakitzearekin hertsiki lotuta egonik, aurreproiektua da hura definitzeko lekurik hoberena.
316. Dena den, irizpen hau eman denean 56. 2 artikulua daukan idazketa bateragarria izango litzateke aurreproiektuaren idazketarekin; izan ere, «xedapen orokorrak egiteko prozedurari buruzko erregulazioak xedatzen duena alde batera utzi gabe» eratu denez, aurreproiektua izan daiteke lehentasunez aplikatu behar den araua.



317. 9. artikulua en edukia aztertzen badugu, ikus dezakegu AEPLaren 133. artikulua en eredia eta, neurri batean, Gobernuari buruzko azaroaren 27ko 50/1997 Legearen 26. artikulua ena jarraitzen dituela —Sektore Publikoaren Araubide Juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legeak azken artiku lu horri ematen dion idazketan—, eta horrek ez dakar inolako arazorik legegile autonomikoaren aukeretan naturaltasunez sartzen delako.
318. Alabaina, aurreproiektuaren diseinua zertxobait egokitzea eskatzen du. Izan ere, izapidea «testu juridiko arauemaileen proposamenak idatzi aurretik» kokatzeari dagokionez, AEPLaren 133.1 artiku luari jarraitzen zaio.
319. Baina aurreproiektuaren iterean, izapidearen xedea dela medio (arau berri bat idaztea erabaki behar den ala ez), kontsulta behar bezala kokatzen da prestaketa-fasean (hau da, erabakia hartu aurretik)
320. Horrenbestez, hasiera emateko agindu hori (11. artiku lu) eman aurretik kokatu beharko litzateke, ez ordea, testua idatzi aurretik; izan ere, aurreproiektuaren izapideen sekuentziaren arabera, geroago kokatu da (13. artiku lu).
321. Izapide —berriaren—erregulazioa prozeduran argitasun handiagoz ezartzeko, honako eduki hauek berriro aztertzea iradokitzen dugu:
322. 1. apartatuan, «etorkizuneko arauak uki ditzakeen subjektuen eta ordezkari-tza-maila handiena duten erakundeen iritzia».
323. 2. apartatuan; «suposatzen da aurretiko kontsulta Kapitu lu hau arautzen duen prestaketa-fasean sartuta dagoela, herritarrekiko elkarrekintza en izapide bat dela aintzat hartuta». Positiboa izango litzateke mezuak hamabost eguneko epean jartzea arreta eta epe hori ezartzea gutxi eneko epe gisa. Iradokizun horren oinarria da aditzera ematea garrantzitsua dela parte-hartzean sakontzea, arautzea egokia ote den erabakitzen den fasean bereziki.
324. 3. apartatuan —aurretiko kontsulta arautzen duen artiku lu en kokatuta dago— («betetzea...oro har») sarrera ken liteke eta mezua bere xedera mugatu: (I) iragarkia egoitza elektronikoan sar dadila ezartzea eta (II) kontsultaren xedea mugatzea.
325. Aipatutako iradokizun tekniko/juridikoak alde batera utzi gabe, beharrezkoa da 4. apartatua berriz pentsatzea. Apartatu horretan kontsulta publikoa salbuetsi daitekeen kasu bat mugatzen da. Hitzez hitz hau dio:

Testu juridiko arauemaile bat alde z aurretik onetsi ondoren, xedapen orokorrak egiteko prozedurako instrukzio-faseko entzunaldiaren eta informazio publikoaren izapideak ere artiku lu honetan aurreikusitako herritarren parte-hartzearen eskakizuna bete dezake. Memoretan jasota utzi beharko da, hala bada.



326. Printzipioz, nabarmendu behar da, aukeratutako eskemaren arabera, kontsulta publikoa xedapen orokorrak egiteko prozedurari hasiera emateko erabakia hartu aurretik hasi behar dela; izan ere, kontsulta publikoaren birtualtasunetako bat gizartearen iritzia haztatzea da hain zuzen ere, arau bat ematea komenigarria eta beharrezkoa ote den erabakitzeke.
327. Ikuspegi horretan, arraroa da izapidea ez egitea justifikatu ahal izatea *a posteriori*.
328. Egokiagoa izango litzateke Gobernuak bere legegintzako edo arauzko ekimena gauzatzeko duen asmoa iritzi publikoaren eraginpean jartzeari organo sustatzaileak uko egin diezaiekeen kasuak ezartzea hobekien ikusten den moduan.
329. Salbuespen horiek mugatzean ezin da ahaztu alderdi interesdunekin eta herritarrekin egindako aurretiko kontsultak garrantzitsuak direla erregulazio adimentsuaren esparruan.

Bigarren atala.- Hasiera

11. artikulua (Prozedura hasteko agindua)

330. Prozedura hasteko agindua izapide hori XOEPLaren 5.1 artikuluan eratu ondoren zehaztu da, baina agindu horretan aipatutako alderdiak zehaztasun handiagoz garatu dira, beste alderdi batzuk gehitu dira eta gutxieneko baldintzat hartu dira guztiak.
331. Edukien azterketan honako kontsiderazio hauek egin dira:
332. Argiago eta modu sinpleagoan adieraz liteke a) letra: ekimenaren bideragarritasun juridikoaren balioespena, Euskadin eta Europar Batasunean indarrean dauden zuzenbideei buruzko aipamena eginez, eta zuzenbide hori eskumenen banaketari buruzko agindura egokitzen ote den aztertuz.
333. Era berean, b) letra ere argiagoa izango litzateke ordenamendu juridikoan dituen eraginak nahitaez aztertu behar direla jasotzen bada eta indarreko zer arau egon daitezkeen eraginpean adierazten bada (ez dirudi beharrezkoa denik eraginaren azterketa xedea partekatzen duten arauetara mugatzea, ezta aldaketa esplizituaren eta inplizituaren arteko bereizketa egitea ere).
334. Proiektatutako arauari edo aldatuko diren xedapenei buruz egindako ebaluazioak (inpaktuari, emaitzei edo bestelakoei buruzkoak) bilduko dituen dosierra eskatzen da c) letran. Eduki horri dagokionez, 7. eta 8. artikuluei buruzko azterketan aipatutakoa hartu beharko da kontuan, eta hasiera emateko baldintza gisa jaso behar den dokumentazioa ote den jakiteko gogoeta egiteko iradokizuna gehitu daiteke orain.



335. Europar Batasunaren zuzenbideak ezarritako izapidearen kasua [e letra] *in fine*] modu autonomoan jaso liteke.
336. Hasierako une horretatik sailek ekimenaren egokitasunari eta aukerari buruz duten iritzia eman ahal izateko aurreikusten den aukerak koordinazioa bermatzen laguntzen du. Helburua hori izanik, badirudi koherenteagoa dela bitarteko elektronikoak erabiliz egindako komunikazio bat jasotzea ezartzen den «komunikazio automatikoaren» orde.
337. 3. apartatuan XOEPLaren 5. artikulua 2. apartatuaren idazkerari eutsiko zaio. Lege hau onartu zenean ere oso aukera positiboa izan zen egiaztapen-zerrenda alemaniarrek edo *cheklisten* izenekoak egiteko aukera sartzea. Zerrenda horiek, doktrinak nabarmentzen duenaren arabera, galde-sorta itxura duten jarraibide multzo bat dira, araua idazten duenak araua egiten hasten denetik kontuan izan behar dituenak eta gida eta laguntza egokiak direnak arauak egiteko garaian erabakiak hartzeko.
338. Legeak hobeto egiteko helburua lortzeko ahalmen ukaezina duen arren, esploratu gabe dagoen aukera bat da oraindik, ez baita legezko aukera erabili.
339. Euskal Autonomia Erkidegoko gardentasunaren eta herritarren parte-hartzearen lege-proposamenari berriro helduz, kontuan hartu behar da lege-proposamen horren 56.c) artikuluan honako eskubide hau jasotzen dela: «erregelamendu bidezko ekimenak sustatzeko eskubidea, beren edo beren elkartekideen edo haiek ordezkatzten dituztenen eskubide eta interes legítimo kolektiboetan eragiten duten gaiei buruz; arautzeko ahalmenetik eta herri-ekimenetik kanpo gelditzen diren gaiak ez dira sartzen eskubide horretan». Eta erregelamenduari lotzen zaio prozeduraren ezarpena; «bertan arautuko dira sustatzaileak, hasiera, behar den dokumentazioa eta guzti, onarpena, sinaduren bilketa, izapideak, eta, hala badagokio, azken onarpena».
340. Proposamenaren azalpen-zatian eduki nabarmengarritzat hartzen denez, («neurri aitzindari gisa, aipatu behar da herritarrei erregelamendu-ekimenak sustatzeko eskubidea onartzen zaiela»), badirudi erregulazio horrek iraungo duela; horregatik, aurreproiektuak ordenamendu autonomikoaren berezitasun hori jaso beharko luke, egokientzat hartzen duen moduan, arauak egiteko prozedurari hasiera emateari dagokionez.

12. artikulua (Xedapen orokorrak idazteko erregelak eta irizpideak)

341. Erregulazio onari buruz 1. apartatuan jasotzen diren printzipioen zerrendari dagokionez, 302. lerrokadan aipatutakoari helduko diogu.
342. 2. apartatuan jasotzen da ezinbestekoa dela testuek zioen azalpen bat edukitzea. Hasierako idazketa horretan ematen du 25. artikulua gai horri buruz ezartzen dituen jarraibideak hartu beharko direla kontuan, betiere prozedurak aurrera egiten duen



neurrian testua aldatzen bada ondoren egin daitezkeen aldaketak alde batera utzi gabe.

343. 4. apartatuan ezartzen da etorkizuneko arauaren testua egiten den bitartean «proposamenak emakumeen eta gizonen egoeran kolektibo gisa hartuta izan dezakeen eraginaren ebaluazioa egin behar dela; horretarako, aztertu beharko da arauan proiektatutako jarduerak ondorio positiboak edo kontrakoak izan ote ditzakeen gizonen eta emakumeen arteko desparekotasunak desagerrarazteko eta emakumeen eta gizonen arteko berdintasuna sustatzeko helburu orokorrean».
344. Dagoeneko azaldu dugunez, Emakundek hainbat manu idazteko beste aukera batzuk proposatu ditu bere txostenean, eta organo sustatzaileak aztertu egin behar ditu aukera horiek. (Manu horien artean apartatu hau dago).
345. Hala eta guztiz ere, ikuspegi tekniko/juridikoan, dena den, gure ustez ezinbestekoa da emakumeen eta gizonen berdintasunerako otsailaren 18ko 4/2005 Legearen 19. artikulutik 21.era bitartekotan jasotzen diren erregelak eta izapideak –xedapen orokorrak egiteko prozeduran jarraitu beharko direnak– aintzat hartzea, genero-ikuspegia kontuan hartzeko berdintasunaren helburua lortzeko baliabide gisa.
346. Erregela horietako bat lege horretako 19. artikuluan zehazten den «Generoaren arabera eragina aurretiaz ebaluatzea» da —artikulu horren edukiaren zati bat transkribatu dugu aztertzen ari garen apartatuan—, eta 2. apartatuak xedatzen duenaren arabera, ebaluazio hori Eusko Jaurlaritzak ondorio horretarako onartzen dituen arauen edo jarraibideen arabera egin beharko da (arau eta jarraibide horiek Jaurlaritzaren Kontseiluaren 2012ko abuztuaren 21eko Akordioan daude gaur egun. Akordio hori 2012ko irailaren 25eko 187. zenbakiko EHAA-n argitaratu zen Jaurlaritzaren Idazkaritzako eta Legebiltzarreko Harremanetarako zuzendariaren abuztuaren 21eko 40/2012 Ebazpenaren bidez).
347. Hori horrela izanik eta juridikoki argiagoa eta seguruagoa denez, aztertu behar da aurreproiektua ebaluazio hori egiteko prozedurazko unea ezartzera mugatzen ote den —orain egiten duen bezala—, bere erregulazio substantiboak arau sektorial «substantiboan» jarrai dezan utziz.
348. 6. apartatua arauaren azken zatira eraman beharko litzateke, apartatu hori jarraibide zehatz batzuei buruzkoa delako; gainera, jarraibide horiek, argitaratuta daude, jende guztiak ezagutzen ditu, Administrazio Orokorraren sailak aplikatzen ditu eta hobe izango litzateke jarraibide horiek berrikustea, onartu zirenetik (1993) igaro den denborarengatik eta arauen kalitatea hobetzeko zerbitzura dagoen tresna gisa erabiltzen den teknikaren eta arauen eremuan denbora horretan izandako bilakaerarengatik.



13. artikulua (Aldez aurreko onarpena eta izapidetze-espedientea)

349. Izapide horrek berarekin dakar xedapen orokorrak egiteko prozedurari hasiera emateko eskumena duen organoak ekimenaren testua bere egitea (sailburua)
350. XOEPLaren 7. artikuluan izapide hori onarpenera mugatzen zen. Aurreproiektuak ezartzen du arau-eraginaren azterketari buruzko memoria bat egin behar dela, eta memoria hori egiteko balioztatutako eduki bat ezartzen du.
351. Izapide berri bat da, Gobernuari buruzko azaroaren 27ko 50/1997 estatuko Legearen 26.3 artikuluan jasotzen den memoriaren antzera egiten dena. Azken memoria horrek, halaber, 1083/2009 Errege Dekretuan eratuta dagoen memorian du jatorria.
352. Kontsiderazio orokorretan adierazi dugunez, izapide batzuk (horietako bat izango litzateke hau) jasotzeko erabiltzen den xehetasun-mailak gogoeta bat behar du lege-mailaren ikuspegian.
353. Baina, dena den, aukeratutako eredia aurretik juzgua eman gabe, egia da estatuko arauak egiteko prozeduran ez dagoela hasiera emateko agindua bezalako izapidetik.
354. Aurreproiektuan, nahiz eta adierazten den arau-eraginaren azterketari buruzko memoria horretan «bildu edo berretsiko dela hasiera emateko aginduaren inguruan proposamena egiten duen organoaren iritziz azpimarragarria izan litekeen edozein alderdi», memoria horren gutxieneko edukia («asko jota») ezartzerakoan ikusten da hasiera emateko aginduan erabakita geratu behar zuten alderdi asko daudela.
355. Bi manuak erkatzen badira, iradoki dezakegu komenigarria dela manuen edukiak ezarri nahi den prozedura arinagoa eta eraginkorragoa izateko izapideak sinplifikatzeko jarritako helburuaren arabera aztertzea.
356. Generoaren arabeko eragina Gobernuari buruzko azaroaren 27ko estatuko 50/1997 Legearen 26.3 artikuluan f) letran jasotzen den bezala jasotzen da f) letran, baina aurreproiektuaren esparruan, 12.4 artikulua kontuan hartuta, idazketa egokitu egin behar da.
357. Arestian adierazitakoaren arabera, aurreproiektua ordenamenduan behar bezala sartzeko, eduki horiek emakumeen eta gizonen berdintasunerako otsailaren 18ko 4/2005 Legearen 19. artikulutik 21.era bitartekoetan ezarritakoarekin bat etorritz idatzi behar dira.
358. Karga administratiboen azterketaren xede gisa, e) apartatuan enpresa txiki eta ertainetan proiektatutako erregulazioaren eraginaren azterketa gehitu da.



359. Eduki horren zati bat eta Euskadiko ekintzaileei eta enpresa txikiari laguntzeko ekainaren 28ko 16/2012 Legearen 6. artikuluan aurreikusitako txostenean ezarritakoa bat datoz.
360. Aurreproiektuaren eskeman, arau-proiektuak egiterakoan orokorrean bete behar den izapide bat jasotzen duen arau sektorial baten kasu bat izango litzateke hau.
361. Txosten hori arau-eraginaren memorian sartzeko aukera azter liteke, bikoiztasunak saihesteko.
362. Ordenamenduaren koherentzia zaintzeko eta gai beraren erregulazioak arau desberdinetan eta baldintza desberdinetan ez bikoizteko behin eta berriz aipatzen ari garen helburua lortzeko, g) letran aurreikusten den «hizkuntza-eraginaren ebaluazioari» dagokionez, egokiagoa izango litzateke Euskararen erabilera normalizatzeko azaroaren 24ko oinarritzko 10/1982 Legean jasotzen den txosteneko edukiaren erregulazioa saihestea; hain zuzen ere, erregulazio hori aldatu egin da aurreproiektuaren azken xedapenetatik bigarrenean.
363. Helburua izango litzateke haurrei eta nerabeei buruzko eraginaren ebaluazioa jasotzeko h) letran erabiltzen den irizpide berari jarraitzea.
364. Ekimenen balioespen juridikoa jasotzen den moduak bere azterketa propioa behar du.
365. Txosten juridikoari aurreproiektuan ematen zaion tratamenduari buruzko gaiak nolabaiteko eztabaida sortu du espedientean, batez ere organo informatzaile batzuen ustez aukerako gisa eratu delako —XOEPLan, ordea, adierazten da nahitaezkoa dela (7.3 artikulua)— eta edukia deskribatzeko erabili den moduarengatik.
366. Ohartarazi da sailetako aholkularitza juridikoen txosten juridikoen eratzea Eusko Jaurlaritzaren zerbitzu juridiko nagusia antolatzeko ekainaren 2ko 7/2016 Legearen aurkakoa dela, zeina Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridiko Nagusiari buruzko apirilaren 25eko 144/2017 Dekretuan zehazten baita.
367. Azterketa horri ekin aurretik, adierazi behar dugu xedapen orokorrak egiteko prozesuan ezinbestekoa dela arauzko proiektu oro legeari eta eskubideari lotzen zaiola aztertzen duen izapide bat izatea, eta azterketa hori ez da aukerako gisa eratuko.
368. Gogora ekarri behar dugu Konstituzioaren aurreko ordenamenduan, 1958ko prozedurari buruzko Legetik hasita, Idazkaritza Nagusi Teknikoaren txostena —arau-proiektuak zuzenbidearen arabera eratuta ote zeuden aztertu behar zuena— izapidetzat hartu zen, eta izapide hori ez egiteak garai hartako epai urrietako batzuk eragin zituen. Epai horietan, Auzitegi Gorenak erregelamenduaren deuseztasuna



ezartzen duen Dekretua eman zuen, proiektu horiek egiteko garaian formazko akatsak zeudelako.

369. Hasiera-hasieratik (13/1999 Irizpena) Batzordeak nabarmendu du, halaber, xedapen orokorrak egiteko prozeduran txosten juridiko bat behar dela. Txosten horrek aztertuko du projektatutako araua juridikoki behar bezala sartzen ote den ordenamenduan, Bestalde, adierazi du txosten hori egiteko funtzioa esleituta daukan organo tekniko batek egin behar duela eta gogoeta juridikoak osoa, kalitatezkoa eta inpartziala izan behar duela.
370. Gure azterketa zuzen kokatzeko, kontuan izan behar da, halaber, ekimenak juridikoki ebaluatzeko betebeharra prozeduran antolatzeko moduak ez dituela XOEPLAN aukeratutako moduak baldintzatzen.
371. Legegileak eratzeko edukiko duen askatasunaren eremuan, ezin zaio eragozpenik jarri XOEPLaren egungo 7.3 artikulua aldatu nahi izateari.
372. Argi dago Batzordeak ezezko iritzia eman beharko lukeela baldin eta ikusiko balu aurreproiektuan proposatutako konponbideak bidea ematen duela arau-proiektu bakoitzaren bideragarritasun juridikoari buruz egin behar den nahitaezko azterketa saihesteko edo murrizteko. Edo, azken batean, ikusten badu azterketa hori antolatzen den moduak arriskuan jartzen duela Administrazioaren jarduerak legeari eta zuzenbideari erabat men egitearen printzipioaren benetako bermea, betiere kontuan hartuta bermea arreta handiagoz zaindu behar dela arauak ematearen ganean denean.
373. Organo sustatzaileak gai horri buruz emandako arrazoien arabera: «Proiektuak berrikuntzak sartu ditu 'arau-eraginaren memoria' berri bat sortu duelako; horrek jarduketa juridikoa izan behar du nagusiki (dagozkion itemek egiaztatzen dute) eta erakunde osoak hartu behar du bere gain. Memoria horri txosten juridiko bat gehitzeko aukerari buruzko ñabardura bat gehitu da, aukera hori saileko zerbitzu juridikoari esleitzen zaio espezifikoki, eta zehazten da, halaber, memoria horren funtzio proiektuaren oinarriari 'eustea' dela (defendatzeko zentzuan uste dugu) etorkizunean izapidetzeari begira». Batzordeak gehitu du ekainaren 2ko 7/2016 Legearen 5.1.a) artikuluan eta Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren Legean jasotzen dela beharrezkoa dela nahitaezko txostenak edo irizpenak egitea, txosten edo irizpen horien xedea prozedura gainbegiratzea eta arau-proiektua ordenamendu juridikora egokitzen ote den fiskalizatzea izanik.
374. Orain ikusten badugu aurreproiektuak zer dioen, egiaztatuko dugu arau-eraginaren azterketari buruzko memoriak honako hauek izan behar dituela nahitaez: «Edukia eta azterketa juridikoa, Zuzenbide erkatua eta Europar Batasuneko zuzenbidea aipatuta, eta araua indarrean jartzen denean indargabetuko diren arauen zerrenda zehatza izango duena». Era



berean, «Proposatutako araua eskumenak banatzeko ordenara egokitzeari buruzko azterketa aurreikusten da».

375. Ondoren, honako aukera hau gehitu da:

Dagokion sailak egoki iritziz gero, espedientearen edukia eta azterketa juridikoa txosten juridiko espezifikoa batean jasoko da. Prozedura bideratu duen saileko zerbitzu juridikoak egingo du, Memorian aipatuko da eta bere betebeharra izango da, geroko izapidetze-prozesuari begira, proiektuaren oinarrien defentsa juridikoari eustea, edukia legearekin eta zuzenbidearekin bat datorren aztertzea eta kasuan-kasuan ezartzen diren araugintza-teknikaren gaineko jarraibideak betetzen diren aztertzea.

376. Lehenik eta behin, Batzordeak uste du aukera horretatik ezin dela ondorioztatu ekimenaren azterketa juridikoa aukerakoa denik.

377. Batzordearen iritziz, manuak aukera bat jasotzen du edozein ararekin batera egin behar den azterketa juridikoaren baldintza orokorra betetzeko. Ildo horretan, koherentea izango litzateke txostenaren xedea eskumen-azterketara hedatzea, eska daitekeen azterketa juridikoaren zehaztasun hutsa delako.

378. Bigarrenik, txosten juridikoaren betekizuna zehazteari dagokionez («ondoren izapideak egiteko, proiektuaren oinarrien defentsa juridikoari eustea»), —apirilaren 25eko 144/2017 Dekretuaren 10. artikuluekin alderatuta—, Batzordearen ustez ezin da inola ere edozein azterketa juridikok arau-ekimen baten bideragarritasunari buruz duen funtsezko zereginaren modulazio gisa interpretatu: edukia legera eta zuzenbidera egokitzen ote den adieraztea.

379. Eusko Jaurlaritzaren zerbitzu juridikoa antolatzeari buruzko ekainaren 2ko 7/2016 Legean ezarritakoaren ikuspegitik projektatutako erregulazioa interpretatzearen gainean, isilbidezko aldaketaren bat egiten ari ote den ikusteko, honako hau adierazi da:

380. Lege horretako 4.a) artikuluen arabera, sail edo erakunde instituzionaletako aholkularitza juridikoei dagokie «xedapen orokorreko proiektuak prestatzea, baita txosten juridikoak egitea eta beharrezkoak diren aurretiko lan tekniko-juridikoak egitea ere».

381. Batzordeak egindako irakurketaren arabera, aurreproiektua ez dago kontraesanean esleipen horrekin. Saileko aholkularitzek izapidetzen ari den ekimena sortzeko garaian duten zereginari eusten zaio oraindik ere. Pentsatzekoa da aholkularitza horiek arduratuko direla azterketa juridikoari buruzko arau-eraginaren memoriaren edukiak egiteaz.



382. Konponbide hori bat dator erregulazio adimentsuan adituak direnek emandako gomendioekin. Aditu horiek legeari eta zuzenbideari men egiteko betebeharra betetzeari buruzko bermeak arauak egiten hasten direnetik bermatzearen alde daude. Horrela saihesten da erkaketa berandu egitea, izapidetze-lanak oso aurreratuta daudenean eta kontrolatzeko edo gaitzesteko ikuspegi bakarrarekin egitea. Lortu behar da saileko aholkularitza juridikoak —erregulazio sektorialean espezializatuta daudenak— ekimenak sortzen ari direnean inbrikatzea, eta ez soilik azken tartean.
383. Testuinguru horretan, egia da, organo sustatzaileak adierazi duenez, ekimen guztiei Zerbitzu Juridiko Zentralari edo Batzorde honi dagokion legezkotasun-kontrola egiten zaiela, organo sektorialen ekarpenek asko balio dute arauen egokitasuna eta legezkotasuna bermatzeko, ordenamendua konplexuagoa delako egunetik egunera eta arautze-esparrutan aldaketak egiten direlako maiz.
384. Batzordeak gai honi buruz duen esperientziari esker esan dezake proiektuen bideragarritasun juridikoari buruzko epai egokia egiten denean proiektuak sortzen hasten denetik, Batzordearen lana errazagoa izateaz gain, ateratzen den araua hobea dela juridikoki.
385. Azkenik, adierazi behar dugu apirilaren 25eko 144/2017 Dekretuaren 10 artikulua —(Eusko Jaurlaritzaren Zerbitzu Juridikoaren Dekretua da) prozedura bideratu duen saileko aholkularitza juridikoari edo zerbitzu juridikoari esleitzen diona Xedapen Orokorrek Egiteko Prozedurari buruzko Legearen 7.3 artikuluan adierazitako nahitaezko txosten juridikoa— lege honen indargabetzearen ondorioak pairatuko dituela; ondorio horiek XOEPLa indargabetzearen ondorio naturala dira.
386. Eta, Dekretu horretako 12. artikuluen i) eta j) letrek jasotzen dituzten saileko txosten juridikoei dagokienez, Batzordeak uste du erregulazio berriak ez diela eragiten. Saileko aholkularitza juridikoek Dekretu horretan aurreikusitako txosten juridikoak egiten jarraitu beharko dute, baita aurreproiektuaren 3. artikuluen 4. eta 5. apartatueta jasotzen direnak ere.
387. Adierazitakoaren arabera, etorkizuneko arauen azterketa juridikoa egiteko aurreproiektuak ematen duen konponbidea aukera posible bat da legegilearentzat, aukera horrekin ez baita beharrezkoa Eusko Jaurlaritzaren zerbitzu juridikoa antolatzeari buruzko ekainaren 2ko 7/2016 Legea espresuki aldatzea.
388. 13. artikuluen 5. apartatua memoria ekonomiko espezifikoa egiteko aukerari buruzkoa da. «Memoria horretan aipatuko da eta aurretiko onarpena jaso duen testuan izandako aldaketak kontuak hartuta, hasierako aginduan aurreikusitako kostuen balioespeneko balizko zehaztapenak edo desbideratzeak egiaztatuko edo adieraziko ditu, eta, orobat, gastuak eta diru-sarrerak zenbatuta, Administrazio Publikoaren aurrekontuetan izango duen eragina,



finantzaketarako iturri eta moduak eta Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioaren ekonomia-eta araudi-kontrolaren gaineko arauak zehaztutako beste alderdi batzuk.»

389. Memoria horri dagokionez, Batzordeak uste du aurreproiektua ordenamendu autonomikoan modu harmonikoan sartzeko apartatu hau berriro pentsatu behar dela.
390. Organo sustatzaileak uste du arauen kontrol ekonomikoaren eskakizunen eta 13.5 eta 21. artikuluen arteko adostasunik ezak gairiditu daitezkeela; izan ere, «...dena den, legezkotasunaren printzipioa, eta xedapen orokorrak egiteko prozedura arautzen duen legea nahiz kontrol ekonomikoa arautzen duen legea betetzeko eskakizuna edozein interpretazio kontraesankorri ezarriko zaio»
391. Hala eta guztiz ere, dagoeneko azaldu dugunez, irizpen honen zereginetako bat interpretazio-arazoak eman ditzaketen eta operadore juridikoengan zalantzak sor ditzaketen edukiak aurkitzea da.
392. Prozedurak irauten duen bitartean kontrol ekonomikoaren funtzioa esleituta daukan organoak ohartarazten badu funtzio hori arautzen duen araudi substantiboaren eta aurreproiektuaren artean interpretazio-arazo bat dagoela, disfuntzioak sortzeko arriskua saihestuko duen formula bat bilatu beharko da.
393. Aurreproiektuak, ekimenaren eragin ekonomikoa ebaluatzeari dagokionez, arauen kontrol ekonomikoa egiteko eska daitezkeen ebaluazioak gutxienez egiteko betebeharra jaso behar du. Kontrakoa ez da eraginkorra izango, izapidea eten egin beharko baita informazio hori osatzeko nahitaezko kontrol hori gauzatu ahal izateko.

14. artikulua (Izapideak kontzentratzea eta haien izapidetze telematikoa bultzatzea)

394. Manu hau ezarri da erregulazio berriaren erronketako bat betetzeko: prozeduraren iraupena arintzea. Dena den, helburu hori ez dela itxuragabetuko bermatzeko kezka dagoela ikusten da artikuluen barne-egiturari; izan ere, artikulua horren hainbat apartatutan errepikatu egiten dira mezuak, eta horrek zaildu egiten du artikulua ulertzea.
395. Batzordearen iritziz, ezinbestekoa da prozeduraren une hori argi eta zehaztasunez arautzea aipatutako helburua bermatzeko.
396. Horretarako, Batzordeak uste du aplikatu nahi den (eta ondoren aplikatuko den) sistema hobeto ulertzen lagunduko lukeela mezuak ordenatzeak eta zuzenean aipatzeak, honako alderdi hauek argitzeko: izapideak noiz, nola eta zer epetan egin behar diren eta zein diren izapide horiek.



397. Printzipio gisa, 1. apartatuak ezartzen du «egintza bakar batean erabakiko direla izaera dela-eta batera bultza daitezkeen eta bata bestearen ondoren bete beharrekoak ez diren izapide guztiak».
398. Artikuluaren testuinguruan, «egintza bakar batean (...) batera bultza daitezkeen» esaldia ez da argia.
399. Batzordeak uste du artikuluak bermatu nahi duela, oro har, epe erkide batean —hilabeteko epean— egin dadila betetzeko beste une bat ezarrita ez daukan izapide oro (aurreproiektuan edo aurreproiektuaren legezko arauetan).
400. Askoz hobeto ulertuko litzateke artikulua, baldin eta apartatu bat gordeko balitz ezarri nahi den araubidearen pieza bakoitza ezartzeko. Horretarako, honako ideia hauek eman dira:
401. 1. apartatuan printzipio orokorra aipa liteke eta printzipio horren arabera egintza bakar batean eskatuko dira beren izaera dela-eta epe berean bete daitezkeen izapide guztiak.
402. Hurrengo apartatuan —bigarrenean— zer izapide bilduko diren zehaztuko litzateke: (I) «erregelamenduaren bitartez sartutako nahitaezko txostenak eta nahitaezkoak ez direnak edo funtsezkoak ez direnak»; (II) organo espezializatuari egindako kontsultak; (III) sailei egindako kontsulta; eta (IV) gaiaren araberrako prozeduretan ezarritako txostenak eta kontsultak, baldin eta arauak ez badu eskatzen beste une batean betetzea.
403. Xede horri dagokionez, «funtsezkoa ez den txostena» kontzeptua zalantzarazkoa da eta ez du laguntzen aplikazio-eremua zehazten.
404. Era berean, iradokitzen dugu «gaiaren araberrako prozedura berezia» esaldiaren erabilera erkatzeko; izan ere, aurreproiektuan (1. eta 2. artikuluak) beste zentzu bat dauka. Beharbada nahikoa izango litzateke honako hau esatearekin: «txostenak eta kontsultak arautzen dituzten arauetan txosten eta kontsulta horiek une desberdin batean betetzea eskatzen ez dutenak».
405. Izapideak epe bakar eta erkide batean metatzea erabakitzen bada, eta izapide horiek zehazten direnean, artikuluaren leku bakar bat gorde beharko litzateke izapideak nola egin behar diren ezartzeko.
406. Ezinbestean argitu behar den alderdi bat dago, funtsezkoa delako sistemak funtziona dezan: izapidea bete dadila eskatzeko modua.
407. Orain, 2. apartatuan adierazten da «ulertuko dela epe berean, aldi berean eta bitarteko elektronikoak erabiliz eskatu direla» eta 3. apartatuan, aldiz, honako hau adierazten da:



«izapideak beteko dira ...aldeztatik eskatzeko beharrik izan gabe...». Bestalde, epearen zenbaketa testua egoitza elektronikoan argitaratzen den unetik ezartzen da.

408. Beraz, honako hau ondorioztatu daiteke: (I) ez da eskatuko izapidea betetzea (izapidetzeko ardura duen organoak ez du eskaerarik egingo); (II) nahikoa izango da argitalpena egoitza elektronikoan argitaratzearekin; eta (III) espedientearen informazioa eskuratuko da (txostenak, azterlanak eta memoria).
409. Obligaziodunari eskatu nahi bazaio prozeduraren jarraipenaren izapidea bete dezala, konponbidea zehaztu egin beharko litzateke, epe erkidean egin behar diren izapideak oso desberdinak direlako eta izapide horiek bete behar dituzten organoak ere desberdinak direlako.
410. Horregatik, aurreikusitako sistemaren aplikazioa bermatzeko garaian, badirudi zuhurragoa eta juridikoki seguruagoa dela erregela bat ezartzea. Arau horren arabera, organo sustatzaileak aldi berean eskatu beharko ditu izapideak bitarteko elektronikoaren bidez testua egoitza elektronikoan argitaratzen den egun berean. Horrela bermatzen da izapidea bete behar duenak betebeharrak hori ezagutzen duela, betebeharra betetzeko epe erkidea aldatu gabe eta zenbaketa berdina ere bermatuz.
411. Beste apartatu batean epe erkidea (hilabete bat), ezohikoa (2 hilabete) eta epearen zenbaketa (testua argitaratzen denetik eta bitarteko elektronikoak erabiliz eskatzen denetik) ezarriko lirateke. Apartatu berean, edo beste apartatu batean, luzapena arautuko litzateke (kasua, iraupena eta eskaera).
412. Ondoren, 4. apartatuan orain egiten den bezala, garaiz kanpoko izapidearen ondorioak arautuko lirateke. Horri dagokionez, aurreproiektuak amaitzeko erregela bat gehitu du: debeku bat, zeinaren arabera, epea amaitutakoan, debekatuta dago funtsezkoa ez den izapidea betetzea.
413. «Funtsezko izapidea» kontzeptuaren erabilera, 5. artikulua aztertzean adierazi dugunez, organo sustatzaileak aztertu behar du. Batzordeak uste du ez duela laguntzen prozeduran izandako aldaketak argitzen.
414. Aztertzen ari garen artikulua esparruan, 2. apartatuak egiten duen zerrendaketaren arabera, erregelamendu-mailako arauak eskatzen dituzten txostenek, sailtako txostenek (salbu eta lege-arau batean kokatzen badira), organo espezializatuak egindako kontsultek eta aurreproiektuan aurreikusitako unean betetzea ahalbidetzen duten txostenek eta kontsultek ez lukete izaera hori izango.
415. Artikulua izapide mota askori aplikatu dakiokeenez, debeku hori izaera eta erregimen juridiko desberdinetako organoen eta erakundeen funtzionamenduaren eta jardueraren gainean aplikatu liteke.



416. Zalantzarik gabe, xedapen orokorrak egiteko prozedura ezartzean garaiz kanpoko izapideak prozedura horretan izango dituen ondorioak mugatu ahal izango dira. Baina jarduera hori aurreproiektuan ezarritako epetik kanpo hedatzeko erabateko debekuak gainditu egiten du helburu hori eta organo eta erakunde horien funtzionamenduaren erregulazioan sartzen da.
417. Beste ikuspegi batetik begiratuta, esan behar dugu debekuari ez diogula zentzurik hartzen: eskumenak ukituta eduki ditzaketen edo daukaten espezializazioa dela medio ematen duten iritziak proiektatutako erregulazioaren legezkotasuna eta egokitasuna bermatzeko balio kualifikatua eman dezaketen organoek txostenaren bitartez parte hartzea edo kontsultatzea organo sustatzaileak balioetsi behar du.
418. Izapideak egin bitartean eman diren azalpenetara itzultzen bagara, ikusiko dugu proiektatutako erregulazioak organo sustatzailearen kokapena ere finkatu nahi duela. Organo sustatzaileari denbora ematen zaio ekimenaren arazoei eta konponbideei buruzko gogoeta egiteko. Instrukzioak egiteko hilabetea amaitutakoan, berriro ere denbora ematen zaio zer egin erabakitzeko eta, hala badagokio, hurrengo faseekin hasteko. Hilabeteke epe erkidea mugatzen da inguruneak ekarpena egiteko eta hirugarrenek beren iritzia emateko behar duten denbora murrizteko. Gero, testua onartzeko funtsezko eta nahitaezko izapideak soilik geratuko dira, eta izapide horiek ahalik eta gehien murriztuko dira.
419. Egokia da aurreproiektuak izapide arina ahalbidetzeko tresnak edukitzea, baina ez dirudi izapideak sufrituko duenik tresna horiek behar den malgutasunez jasotzen badira ekimena sustatzen duenak erabaki ahal izateko, halaber, kalitatezko arau bat (prozeduraren helburu nagusia) lortzeko hoberena ote den arauarekin jarraitzea edo izapide baten emaitza desegoki baten zain egotea (izapide hori balio erantsi handirik ez duen txosten bat izan daiteke, baina baita kontsulta edo iritzi espezializatu erabakitzaille batzuen emaitza ere proiektatutako erregulazioaren egingarritasuna bermatzeko).
420. Azterketa zorrotza egiteko asmorik izan gabe, adibidez, Batzordeak duen esperientziaren arabera, prozesuetan maiz esku hartzen duten eta eremu konplexu eta espezializatuak buruz jarduten dutelako iritzi argia ematen duten organo espezializatuen artetik Datuak Babesteko Agentzia edo Lehiaren Euskal Agintaritza aipatu behar ditugu.
421. Batzordearen iritziak, izapide eraginkor baten helburua gehiegizko atzerapenik gabe batera daiteke, baldin eta ekimen bakoitzak, egiten den bitartean, arau on bat bermatzeko organo sustatzaileak ezinbestekotzat hartzen dituen txostenak eta iritziak biltzeko helburua babesten baditu (helburua ere aintzat hartzeko modukoa izango da).



422. Premisa horri buruz, ezartzen den erregela eraginik gabeko atzerapenak saihesteko mekanismoa izango da, baina horretaz gain, arau horrek ezin du ahaztu prozedura materialki zuzena den arauaren zerbitzura dagoen tresna bat dela.
423. Horregatik, konponbide posible gisa, iradokitzen dugu aztertzea organo izapidegilearen esku utz ote daitekeen garaiz kanpoko izapidearen emaitzaren zain egon gabe izapidearekin jarraitzeko erabakia.
424. 5. apartatuan eskatzen da beste modu batean azaltzea bere zentzua ulertu ahal izateko. Legea/erregelamenduaren ikuspegitik begiratuta, eta argitzeko asmoz, proposa daiteke apartatu horretako edukia ez ote den egokiagoa erregelamendu-mailako arau baterako.

15. artikulua (Entzunaldi eta informazio publikoak eta negoziazio kolektiboa)

425. Artikulu hau aztertzeko, aldeztetik egokia da entzunaldiari buruzko gai batzuk berreskuratzea.
426. Adierazitakoaren arabera, xedapen orokorrak —hemen legea baino beheragoko mailako arau gisa— egiten direnean entzunaldia ez da besteak bezalako izapidea, baizik eta izapide kualifikatua 105.a) artikuluan aurreikusten denez. Entzunaldia printzipio demokratikoari lotzen zaio eta botere publiko guztiei dagokien betebeharrarekin, hots, politika, ekonomia, kultura eta gizarte alorretako bizitzan hiritar guztien parte-hartzea erraztearekin uztartzen da. (EHAren 9.2 artikulua).
427. Behin eta berriz esaten ari garenez, herritarrek eremu publikoan parte har dezaten sustatzea oinarrizko printzipio bat da botere publikoen jardueran eta, bereziki, arauak egitea arauak emateko ahala esleituta daukaten guztiek kontuan izan behar duten printzipio konstituzionala denean (hau da, hiru mailak hartzen ditu eraginpean: estatua, autonomia eta tokian tokia).
428. Era berean, hemen beharrezkoa da herritarren parte-hartzeak azken aldi honetan hartu duen rola errepikatzea, jarduera publikoaren eremu guztietan egon behar duen zeharkako printzipio bihurtu baita, gobernu onaren zutabeetako bat dela irizten delako, eta Eusko Jaurlaritzak haren alde egin duelako.
429. Horregatik, aurreproiektuan biltzen den entzunaldiaren izapidearen erregulazioa aztertzeko garaian berriro heldu behar diogu, halaber, gardentasunari eta herritarren parte-hartzeari buruzko lege-proposamenari.
430. Nahiz eta entzunaldiari dagokionez, xedapen orokorrak egiteko prozeduran xedatzen denari eusten zaion, lagungarria da lantzen ari garen gai batzuk aztertzeko.



431. Aurretiko kontsiderazio hauek egin ondoren, xehetasunez aztertu behar dugu 15. artikulua.
432. 1. apartatuan ikusten dugu entzunaldiaren eta aurretiko kontsultaren izaera desberdinak direla, eta gainera, 9. artikuluan erregulazio espezifikoa duela; horregatik, komenigarria da erregulazio horri buruzko aipamena kentzea. Era berean, apartatu horretan informazio publikoa aipatzen da, baina ondoren azalduko dugunaren arabera, erregulazioan ez du aipatzen.
433. Eskubide eta interes legitimoetan «zuzeneko» eragina izateko eskakizunak balioespen negatiboa merezi du.
434. Entzunaldi-izapidean entzun behar diren pertsonen dagokienez, zirkulu hori korporatibismoaren inguruan ezartzearen alde egin zuen hasierako jurisprudentzia gainditu ostean, ahalmen handiena duen doktrina gaur egun adierazten du printzipio demokratikoko izapidearen oinarriak eta printzipio horren babes konstituzionalak eragiten dutela arau-ekimenen eragina izan dezaketen pertsona guztiak printzipio horren hartzaile potentzialtzat hartzea.
435. Eragin hori definitzeko garaian, edozein administrazio-prozeduraren legitimaziora jotzeko konponbidea finkatuta dago (AEPLaren 4. artikulua). Konponbide hori AAJLan (19. artikulua) jasotzen den bera da, bilakaera ezagun baten ondorio (zuzeneko interesetik interes legitimoraino).
436. Murrizketak disfuntzio bat sartzen du; izan ere, litekeena da erregelamendu-mailako araua auzitegien aurrean aurkaratzeko legitimatutako pertsona entzunaldiaren izapidetik kanpo uztea.
437. Erregulazioa egiteko prozesuan, interes legitimoko zirkuluan erregulazioak eraginpean har ditzakeen pertsona guztiei deitu behar zaie, horrela egiten bada, araua irmoago ezarriko baita arau horren ondorioak jasoko dituen errealitatearen gainean. Ikuspegi hori kontuan hartuta, entzunaldia prozeduraren elementu bat da, proiektatutako arauaren egingarritasuna finkatzearen alde egiten duena. Egon litezkeen parte-hartzaileen zirkulua murrizteak ere ez dauka zentzurik ikuspegi honetan.
438. Entzunaldia egiteko moduari dagokionez, XOEPLan azaltzen zen ohiko formulazioa kontuan hartuta, hiru bide bereizi behar dira:
- a) Zuzenekoa (eskubide edo interes legitimoen zirkuluan sartuta dauden pertsona fisiko eta juridikoei indibidualki deitzen zaie prozedurarako).
 - b) Eraginpean hartuta dauden herritarrak biltzen edo ordezkatzeko dituzten erakunde eta elkarten –legeak onartzen dituenen– bitartez, baldin eta erakunde eta elkarte



horien helburuek xedapenaren xedearekin zuzeneko lotura badute. Erakunde horiei espresuki deitu behar zaie prozeduran parte hartzeko.

- c) Erakunde eta elkarte horiek araua egiteko prozesuan txostenak egin behar dituzten edo kontsulta egin behar zaien organoetan parte hartuz. Organoari egiten zaio kontsulta txostena egin dezan edo bere iritzia eman dezan.

439. Gainera, XOEPLaren 3. artikuluan informazio publikoa gehitu zen, baina hori ez zen entzunaldiaren modu bat, gehitutako aukera bat baizik: «Era berean, xedapenen izaerak hala eskatzen badu, jendaurrean jarri beharko dira».
440. Horri dagokionez, gogoratu behar da jurisprudentziaren arabera (besteak beste, 2002ko otsailaren 12ko AGE), gauza bat da eraginpean hartutako herritarrak entzutea eta beste bat informazio publikoa. Edo beste hitz batzuekin esanda, kasu desberdinak dira eta ezin da aukeratu «entzunaldi publikoaren» eta «eraginpean hartutako pertsonen entzunaldiaren» artean. Entzunaldi eta informazio publikoak ez direlako aukerak. Entzunaldia (zuzenekoa edo ordezkari diren erakundeen edo elkarten bitartez) beti egin behar den izapide bat da (EKren 105. artikulua).
441. Informazio publikoari buruzko aurreikuspena ez da azaltzen aurreproiektuan. Zalantzarik gabe hondar-bidea den arren, artikulua izenburuan eta 1. apartatutik 3.era bitartekoetan aipatzen denez, ematen du eutsi egin nahi zaiola. Eutsi nahi bazaio, koherentzia-arrazoiak direla medio komenigarria da aipatutako tartekia berreskuratzea.
442. Entzunaldia egiteko bideak 2. apartatuan lantzen dira, eta horretarako ohiko formulaziora jotzen du. Dena den, badirudi aurreproiektua leku egokia izan litekeela izapidea sistematizatu, argitu eta modernizatzeko.
443. Horrela, entzunaldia definitzeko manu bat egon liteke. Manu hori egungo apartatu hauek osa lezakete: 1. apartatua, definizio orokorra, —arestian aipatu diren iradokizunekin—, eta 6. apartatua, izapidearen baldintza materialei buruzkoa (zer informazio jarri behar den entzunaldirako eskubidea dutenen eskura).
444. Alderdi horri buruz esan behar da baldintza horiek ez direla zehaztu. Gardentasunari, herritarren parte-hartzeari eta gobernu onari buruzko legeriara jotzen da honako hau adieraziz:

Artikulu honetan araututako parte-hartze publikoa gauzatzeko, arauaren hartzailleak izan daitezkeen guztiek aukera izango dute beren iritzia emateko eta horretarako, errespetatu egin beharko dira legerian aurreikusita dauden gardentasun, herritarren parte-hartze eta gobernu onaren bermeak.



445. Dagoeneko adierazi dugunez, gardentasunaren eta herritarren parte-hartzearen lege-proposamenak, entzunaldiaren izapideari dagokionez, xedapen orokorrak egiteko prozedurari buruzko legeak horri buruz xedatzen duenera bidaltzen du.
446. Egungo 6. apartatuaren igorpena luzea denez, ez ditu betetzen segurtasun juridikoko printzipioak bidaltzeko teknikari jartzen dizkion eskakizunak, ez baitu uzten zehazki jakiten aipatzen dituen bermeak zer berme diren.
447. Gai horri dagokionez, entzunaldirako eskubidea duten pertsonak eskuratu beharko duten espedientearen informazioa ezarri beharko luke aurreproiektuak.
448. Beste manu batean izapidea egin ahal izateko modu desberdinak eta epea sar litezke.
449. Lehenik eta behin, adierazitakoaren arabera, zuzeneko entzunaldia, hots, eskubide edo interes legitimoak eraginpean hartuta eduki ditzakeen herritarrei eta pertsona juridikoei prozedurara deitzea.
450. Bigarrenik, entzunaldia dago —argi eta garbi dagoeneko ez da zuzenekoa—, zeharkakoa baizik; izan ere, eraginpean hartutako interesdunak biltzen edo ordezkatzan dituzten eta xedapenaren xedearekin lotura zuzena duten helburuak dituzten erakunde eta elkarten bitartez entzuten zaie; erakunde eta elkarte horiek legeak onartutakoak izan behar dute.
451. Era berean, zeharkako entzunaldi hori bi modutara egin daiteke: alde batetik, erakunde horiei eskatuz prozeduran parte har dezatela beren iritzia emateko, eta, bestetik, erakunde horiek parte hartzen duten eta beren esleipenen artean xedapenak egiteko prozeduran kontsultatuak izatea eta dagozkion txostenak egitea dituzten organoen bitartez.
452. Komenigarria da proposatutako erregulazioak argiago ezartzea izapidea egiteko epea eta epe hori zenbatzeko erregela. Orain, honako hau dio 3. apartatuak:
- Entzunaldia, eta, hala badagokio, informazio publikoa, aurreko artikuluan aurreikusitako gainerako izapideekin batera egingo da, epe erkide berean, aurretiaz onartutako xedapenaren testua Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazio Orokorraren egoitza elektronikoan argitaratu ondoren.
453. Zuzeneko entzunaldia eta diseinua bateragarriak dira: herritarrek eta pertsona juridikoek hilabeteko epea daukate beren alegazioak egiteko.
454. Komenigarria izango litzateke argitzea, 14. artikuluaaren arabera, pertsona interesdunek eta pertsona horiek ordezkatzan dituzten erakundeek ez ezik, organoek ere aktiboak izan behar ote duten esku har dezatela eskatzen zaien arte itxaron gabe.



455. Aukera horrek, zuzenean parte hartzeko deitzen zaien kasuan, zapuztu egin lezake izapidearen asmoa. Organoen kasuan, funtzionatzeko araua ezartzen duten erregelen arabera deitu behar zaie askotan. Ildo horretan, zeharkako entzunaldia egitea erabakitzen denean, ordezkariak diren erakundeak biltzen dituzten organoen bitartez deituz, arazoak sortzen ditu, halaber, organo sustatzailearen eskaera bat ez aurreikusteak.
456. Ikuspegi horrekin, 14. artikulua aztertu dugunean arrazoitu dugunez, komenigarria izango litzateke esku-hartzea beti bitarteko elektronikoak erabiliz eskatzeko premiari buruzko gogoeta egitea; betiere testua egoitza elektronikoan argitaratzea erreferentziazat hartuta.
457. Entzunaldia erakunde horiek parte hartzen duten organoen bitartez egiteari dagokionez, iritzia emateari buruzko erregulazioa hartu beharko da kontuan.
458. Batzordeak daukan esperientziari esker, nabarmendu dezakegu 2. apartatuan *in fine* jasotzen den arrazoitzeke betebeharraren aplikazioa ezdeusa dela; horregatik, komenigarria izango litzateke betebeharrak horri eutsi behar ote zaion aztertzea.
459. Azkenik, aurreproiektuak ezar dezake nola eta zer bide erabiliz gara daitezkeen xedapen orokorrak egiteko prozesuan herritarrek parte hartzeko beste modu batzuk.
460. Komunikatzeko bide berriak erabiltzeko aukeren aurrean, egokia izan liteke *ad hoc* erregulazio bat ezartzea gardentasunari, herritarren parte-hartzeari eta gobernu onari buruzko araudian azaltzen diren jarduketak-ildoei bat etorritik (araudi horretara bidaltzen du euskal sektore publikoaren lege-proposamenak ere—adib.: 68. artikulua—).
461. 4. eta 5. apartatuak aztertzeko, izapidea printzipio demokratikoan sartzea eta konstituzio-aurreikuspena berreskuratu behar ditugu; izan ere, aurreikuspen horrek, beste ondorio batzuk alde batera utzita, berekin dakar entzunaldiari egiten zaizkion salbuespenek behar bezalako justifikazioa izan behar dutela beste konstituzio-balio batzuetan, hau da, balio horiek gordetzeak legitimatuko du administrazio-jardueraren esparru garrantzitsu horretan entzuna izateko eskubidea kentzea.
462. Aurreproiektuaren 4. apartatuan entzunaldia egin gabe utzi daitezkeen kasuak zerrendatu dira.
463. Apartatu hori aztertu aurretik, aipatu behar da apartatuaren hasieran legeari buruz egiten den aipamenak, «Legearen arabera», ez duela interpretatzen laguntzen, lege hori aurreproiektua izango delako.
464. Kasuei dagokienez, lehendabizi aurrekontu- eta antolamendu-arloko arauak aipatzen dira. Jarraian, honako hauek zerrendatzen dira: (I) interes publikoko arrazoi larriak; (II)



jarduera ekonomikoan eragin garrantzitsurik ez izatea; (III) hartzaileei betebeharraren nabarmenik ez ezartzea; edo (IV) gai baten alderdi partzialak arautzea.

465. Antolamendu-arloko arauari buruzko salbuespenaren oinarria —5. apartatuan zehazten den salbuespenarena— da barne-dimentsioa dutelako herritarrei axola ez zaizkien arautzat hartzea beti, baina hurbilpen hori, herritarrek parte hartzeko eskubidea hedatzeko jokaleku berrian, litekeena da manuaren amaieran orain mugatzen diren baldintzak baino baldintza mugatuagoetan jaso behar izatea.
466. «Interes publikoko arrazoi larriak» —arrazoi horiek behar bezala justifikatu beharko dira espedientean— kasuan, arrazoi horien izaera dela medio, begien bistakoak eta objektiboak izango dira. Oso mehatxatuta dagoen interes publikoa salbuespena baimentzen duen konstituzio-balioa da.
467. Beste gauza bat da beste hiru kasuek merezi duten epaia. Arau-proposamen batek jarduera ekonomikoan eragin garrantzitsurik ez izateak ez du eragozten interes legitimoek herritarren bizitzako beste eremu batzuetan (politika, gizartea, kultura, ingurumena, eta abar) eragina eduki ahal izatea. Gauza bera esan behar da hartzaileei betebeharraren garrantzitsurik jarriko ez dien ekimenari buruz.
468. Erregulazio partzialak izateak ez du ezer aurreikusten erregulazio horien eraginpean egon daitezkeen pertsonen interes legitimoetan izan dezaketen eraginari buruz. Duela denbora asko gai edo sektore bat ez da arau bakar batean erregulatzen; horren ordez, erregulazio zatikatuak, partzialak eta sakabanatuak ezartzen dira orain askotan.
469. Hori guztia aztertutako salbuespenak praktikan zehazteko ikusten diren arazo objektiboak alde batera utzita, salbuespen horiek kontzeptu juridiko zehaztugabeetan oinarrituta zehazten baitira.
470. Berrirori esan behar dugu zalantza erregelamendu-mailako arauak egin behar direnean funtsezko izapiderik egin behar ez den kasuen inguruan sortzen dela.
471. Horri gagozkiola, aztertzen ari garen hiru kasuetan aurretiazko jendaurreko kontsultari jarri zaizkion salbuespenen azterna ikusten da. Salbuespen horiek AEPLaren 133.4 artikuluan (azken apartatua) eta Gobernuari buruzko azaroaren 27ko estatuko 50/1997 Legearen 26.2 artikularen bigarren lerrokadan aurreikusten dira.
472. Baina, dagoeneko adierazi dugunez, aurretiko kontsulta, alde batetik, parte hartzeko konstituzio-printzipioaren adierazpen edo sakontze berri bat da, baina aurretiko kontsultaren izaera eta entzunaldiarena ez dira berdinak [EKren 10.a) artikulua]. Eta, bestetik, aurretiko kontsultaren helburua ere desberdina da: aurretiko kontsultaren helburua da jakitea gizariek zer iritzi duen gai jakin bat arautzearen edo ez arautzearen egokitasunari buruz, eta, horregatik, salbuespenek beste zentzu bat daukate.



473. Jarduera ekonomikoan erregulazioen bitartez esku hartzea behar bezala aztertu behar den zerbait da, bereziki Zerbitzuen Zuzentzarauaren transposizioaren ondoren, zerbitzu-jardueretan askatasunez sartzeari eta aritzeari buruzko abenduaren 23ko 17/2009 Legetik edo merkatu-batasuna bermatzeari buruzko abenduaren 9ko 29/2013 Legetik ondorioztatzen denaren arabera.
474. Europar Batasunaren ustez, jarduera ekonomikoaren sektoreetan erregulazioak ezartzeko erabakia arreta handiz aztertu behar da, eta eremu horietako batean ikusten da, hain zuzen ere, eraginpean egon litezkeen pertsonen eta erakundeen aurretiko kontsultak egitea ezinbesteko izapideak direla arauak egiteko erabakia behar bezala hartzeko, alde batera utzi gabe xedapen orokorrak egiteko prozesu osoan zehar entzun behar dela.
475. Beste bi kasuei dagokionez, aurretiko kontsulta biltzen duen arau bat egiteko erabakia hartu aurreko fasea aztertzen badugu, ikusiko dugu entzunaldiaren izapidea saihesteko oinarri gisa galtzen duten zentzua hartzen dutela kasu horiek.
476. Batzordeak uste du aztertutako hiru salbuespenak sakontasunez azaldu behar direla berriro.
477. 6. apartatuan, gardentasunari, herritarren parte-hartzeari eta gobernu onari buruzko legerian aurreikusitako bermera bidaltzen da orokorrean, oinarritzko alderdian: zer informazio jarri behar da proiektatutako erregulazioaren eraginpean dauden pertsonen eskura entzunak izateko duten eskubidea balia dezaten? (azaldutakoaren arabera, herritarren parte-hartzea da eskubide hori—apartatuan adierazten denez— baina zentzu zabalean, konstituzionalki kualifikatuta baitago).
478. Horregatik, entzunaldiaren alderdi horren definizioa zehaztu behar da, eta bidalketa aukeratzen bada, berme zehatz horiek zein diren adierazi beharko da.
479. Langileen ordezkariekin negoziatzeari edo haiei kontsulta egiteari buruz diharduen 7. apartatuari dagokionez, izaera eta araubide desberdinak dituenek, komenigarria da entzunalditik kanpo lantzea, beste artikulua batean.
480. Halaber, kontuan izan behar da egungo erregulazioaren arabera (urriaren 30eko 5/2015 Legegintzako Errege Dekretuaren bidez onartutako Enplegatu publikoaren oinarritzko estatutuaren testu bateginaren III. tituluaren IV. kapitulua), dena negoziatziora bideratu da, eta legeak aurreikusten zuen kontsulta desagertu egin da.
481. Aurreproiektua ordenamendu juridikoan hobeto sartzeko hautatutako irizpidearekin bat etorriz, hobe izango litzateke «lan-baldintzei buruzko arau-proiektuen eta funtzio publikoari buruzko legeriak ezartzen dituenen, aurretiko negoziazio batean lortutako akordioetan jatorria ez dutenen» gaineko aipamena kentzea, funtzio publikoari buruzko legeetan



ezarritako negoziazio-eremuen mugaketan disfuntziorik ez izateko (duela gutxi aztertu du Batzordeak enplegu publikoaren lege-aurreproiektua).

482. Espedienteei negoziazioa egin den bilkuretako aktak gehitzeko eskakizunari dagokionez, Batzordeak arrazoitu du espedienteak bildu behar dituen elementu formalei buruzko xehetasuna erregelamendu-mailako arauaren berezko edukia dela uste duela.
483. Dena den, akten eskakizunari dagokionez, Batzordeak iradoki du eskakizun hori lege-mailako arau batean sartzeari buruzko gogoeta egin behar dela xehetasun horrekin. Eskakizun horri eusten bazaio, litekeena da formulazio irekiago bat aztertzeke aukera izatea: izapidea bete dela egiaztatzen duen agiria jaso beharko da espedientean.

16. artikulua (Beste administrazio batzuek parte hartzea edo haiei kontsulta egitea)

484. Ikusten da lehenengo apartatuaren eta bigarrenaren artean nolabaiteko kontraesana dagoela (XOEPLaren idazketan ere azaltzen da kontraesan hori).
485. Prozedura berrian, parte-hartzea eta kontsulta lehenengo apartatuaren arabera bideratzen badira, 14. artikulua ezartzen duen epe erkidearen barnean, aurreproiektuak nahi duen bezala, antza, manua egokitu egin beharko da: alegazioak epe horren barnean egin beharko dira.
486. Halaber, edukiko den informazioa argitu egin beharko da (egungo testuinguruan, testua soilik xumea da) eta badirudi 14. artikuluan ezartzen denarekin bat etorri beharko lukeela gutxienez.
487. 14. artikulua aztertu dugunean adierazi dugunaren arabera, zehaztu beharko litzateke, halaber, nola eskatuko zaien eraginpeko administrazioei esku har dezatela beren iritzia emateko, epe erkidean.

17. artikulua (Nahitaezko txosten eta irizpen funtsezkoak)

488. Aurreproiektuaren arabera, 15. eta 16. artikuluetan jasotzen diren izapideak egiteko guztientzat jarritako hilabeteko epea igaro ondoren, «...bitarteko elektronikoak erabilita eskatu eta beteko dira funtsezkoak diren nahitaezko txosten eta irizpenak, Lege honek eta hura arautzen duten xedapenek zehaztutako kasuetan, moduan eta epean». Horretarako, testu berri bat idatz daiteke aurretiko onarpenaren ondoren egindako izapideetatik eratorritako aldaketekin.
489. Manuak proposatzen duen lehenengo gogoeta testua egiteko epeari buruzkoa da. Aurreproiektuak ezartzen du «Lege honek eta hura arautzen duten xedapenek zehaztutako kasuetan, moduan eta epean egingo dela».



490. Etorkizuneko araua ordenamenduan behar bezala sartzeko, komenigarria da argitzea orokorrean aplikatzeko erregela bat ezarri nahi ote den txosten eta irizpen guztiak epe jakin batean egiteko (epe hori aurreproiektuak jarri beharko luke) edo epe hori txostena arautzen duen arauan epe espezifikorik ez badago soilik aplikatuko ote den.
491. Sartze harmonikoa zaintzeko, ematen du zuhurragoa dela (ez dakigulako epea bateratzeak zer ondorio eduki dituen) ohiko formulara jotzea. Formula horren arabera, legezko xedapen batek beste epe bat ezartzen duenean izan ezik, nahitaezko txostenak eta irizpenak Lege honek ezartzen duen epean egingo dira (berrito diogu zehaztu egin behar dela, 14. artikuluan egin den bezala: hilabeteko epe erkidea). Azken batean, epe bat —amaitzeko klausula gisa erabiliko dena— eta epe hori zenbatzeko modua («eskatzen den egunetik aurrera») aurreikusi beharko lirateke.
492. Gaur egun, txosten eta irizpen askok beren arau erregulatzailleetan ez daukate egiteko eperik; horregatik, AEPLaren 80.2 artikuluko epea aplikatzen da (hamar egun), baina gaiaren araberrako eskumen autonomikoa zabaltzeari buruz azaldutakoaren arabera, aurreproiektuak ahalmena dauka egokientzat hartzen duen epea ezartzeko.
493. Azaldutako irizpidea aplikatuz, iradokitzen dugu ondorengo testuetako espedientean jasotzeko moduari buruzko erregela aztertzea; ematen du modu egokiena erregelamendu-mailako arau bat dela. Kontsiderazio hori 22.1 artikuluan zentzu berean jasotzen denera luzatu behar da.

18. artikulua (Lan Harremanen Kontseiluaren eta Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordearen nahitaezko txostenak)

494. Aurreproiektuak hilabeteko epea ezartzen du bi organo horiek beren txostenak egiteko, betiere txostenak egitea egokitzen hartzen dutenean.
495. Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordearen maiatzaren 17ko 8/2012 Legearen arabera, lege-proiektuei buruzko nahitaezko txostena [3.1.a) eta 2. artikulua] hogeita hamar eguneko epean egin behar da Eusko Jaurlaritzak eskatzen duenetik aurrera eta dekretu-proiektuei buruzko nahitaezko txostena [3.1.b) eta 2. artikulua] hamabost eguneko epean. Epea jarri ondoren, espresuki ezarri da txostena egin ez bada, «jarduketak egiten jarraitu ahal izango dela, alde batera utzi gabe Kontseiluak ondoren Eusko Jaurlaritzara bidali ahal izango duela, egokitzen hartzen badu».
496. Orobat, aipatutako legeak nahitaezko txostenak noiz eskatu behar diren ezartzen du: «dagokion lege- edo dekretu-proiektua onartu aurre-aurretik egin behar da, betiere Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren irizpenari buruz eta arauen kontrol ekonomikoko txostenari buruz berariazko araudietan ezarritakoa errespetatuz».



497. Beraz, aurreproiektuak aldatu egiten du Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordearen Legean lege-proiektuei eta dekretu-proiektuei buruz nahitaezko txostenetarako ezarritako araubidea.
498. Lan Harremanen Kontseiluaren kasuan, otsailaren 23ko 4/2012 Legeak honako hauek jasotzen ditu bere funtzioen artean (3. artikulua): lan-arloko politikarekin lotura duten Gobernuari buruzko legearen proiektuen nahitaezko txostena (3.a artikulua) eta dekretu-proiektuen nahitaezko txostena (3.b artikulua).
499. Unea, epea eta garaiz kanpo egitearen ondorioak legea garatzen duen urriaren 29ko 434/2013 Dekretuaren 2. artikuluan jasotzen dira, Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordeak ezartzen dituen baldintza beretan.
500. Batzordeak, arrazoitutakoaren arabera, uste du juridikoki seguruagoa dela nahitaezko irizpenak ezartzen dituzten legeak nahitaezko irizpenak egiteko araubidearen inguruan egiten dituzten isilbidezko aldaketa partzialak ez diren aldaketak ez egitea.
501. Baina, dena den, iradokizun hori onartzen ez bada, aurreproiektua ordenamendu autonomikoan behar bezala sartzeko, Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordearen esanbidezko aldaketa gehitu behar da aurreproiektuaren azken zatian.
502. Azkenik, aurreikuspenari eusten bazaio, komenigarria da epea argiago ezartzea. Orain adierazi da «instrukzio-epea amaitu eta hurrengo hilabetearen barnean egingo direla, funtsezkoak ez diren izapideak betetzeko hilabeteko aldibereko epea bete ondoren».
503. Badirudi nahikoa izango litzatekeela eskatu zirenetik hilabeteko epea igarotzen denean egingo direla adieraztearekin (betiere 17.3 artikulua arabera eskatuta). Logikoa denez, aurreproiektuaren diseinuan, epe hori 14. artikuluan aurreikusitako epearen ondoren irekiko da, baina ez du ematen beharrezkoa denik errepikatzea, ezta «instrukzio-espeditentearen ondorioa» aipatzea ere. Espedienteak bere izapidetzearekin jarraitu du eta, aurreproiektuak ezartzen dituen faseen arabera, oraindik instrukzio-fasean dago.

19. artikulua (Tokiko Gobernuen Batzordearen nahitaezko txostena)

504. Aurreproiektuaren eduki horrek xedapen orokorrak egiteko prozedura aplikatzeari buruzko jarraibideak onartzen dituen 2017ko abenduaren 12ko Gobernu Kontseiluaren erabakiaren 7. zenbakiko edukia azaltzen du neurri batean (abenduaren 15eko EHAA, 238. zk.).
505. Dena den, Euskadiko toki-erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen (ETEL) 90. eta 91. artikuluetan proposatutako erregulazioa erkatu ondoren, Batzordeak ikusi du hainbat disfuntzio daudela eta disfuntzio horiek aztertu egin behar direla.



506. Horretarako, lehendabizi, ETELaren manu horien araubideari buruz egin duen interpretazioa azaldu du.
507. Batzordearen aburuz, artikuluek nahitaezko bi txosten desberdin arautzen dituzte: bata 90. artikuluan eta bestea 91. artikuluan.
508. 90. artikuluan alerta goiztiarreko organoa den Euskadiko Tokiko Gobernuen Batzordearen nahitaezko txostena jasotzen da (88.1.a artikulua), udalaren eskumenei soilik eragiten dieten lege-aurreproiektuak eta legegintza-dekretuak helburu dituenak, azken xedea tokiko autonomia murrizten edo urratzen ote den aztertzea izanik.
509. Txosten hori emateko epea hamabost egunekoa da edo zortzi egunekoa, baldin eta txostena presazkoa dela arrazoitzen bada. Txostena eskatu behar den uneari —eta, horrenbestez, txostena egin behar den uneari — dagokionez, 90.1 artikulua honako hau ezartzen du hitzez hitz «Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorrak egiteko ekimena hartzen duenean».
510. Txosten hau egiteko, *ad hoc* prozedura negoziatzailea ireki da. Prozedura hori hilabeteko epean luzatu ahal izango da txostena eskatzen den egunetik aurrera, betiere ETELarekin bat etorriz.
511. Bestalde, 91. artikuluan beste txosten bat jasotzen da. Txosten horren xedea, 90. artikuluan biltzen den zehaztasunarekiko koherentzia gordetzearen, erregelamendu-mailako arauetara lotuta ulertu behar da. Txosten hori emateko epea ere hamabost egunekoa da edo zortzi egunekoa presazkoa bada, eta txostena egiteko uneari dagokionez, bere edukiari erantzuteko prozedura berezirik egin behar ez denez, legeak ez du ezer zehaztu.
512. Aurreproiektuak bi txostenak elkartu ditu, eta honako hau ezarri du: «xedapen orokorraren sustatzaileak eskatuko du espedientea amaitu ondoren. Txosten-eskabideari espedientea eta izapidea egin ahal izateko beharrezkoa den alderdi ekonomikoei eta eskumenei buruzko dokumentazioa erantsiko zaizkio».
513. ETELan «alerta goiztiarreko organoa» —subsidiaritasun-printzipioa babesteko Batasunaren eskubidearen konponbidea gogora ekartzen duena— esamoldea erabiltzea eta *ad hoc* prozedura bat ezartzea desberdintasunak konpontzen saiatzeko edo, hala badagokio, desberdintasunak daudela jasota uzteko desberdintasun horiek arrazoitzen dituen txostena Legebiltzarrera bidaltzeko betebeharra betetz (90.2 artikulutik 90.5 artikulura bitarte), ezin dira alde batera utzi.
514. Egia da legezko erregulazioak hainbat konponbide onartzen dituela, baina ez du ahalbidetzen bi txostenak elkartzea.



515. Txostenak egin behar diren uneari dagokionez, «espedientea amaitzen denean», esatea ere ez da oso bateragarria ETELarekin.
516. Batzordearen aburuz, 90. artikuluari dagokionez, ematen du zentzuzkoa dela esku-hartze hori ekimena bukatuta ez dagoen eta organo sustatzaileak lege-aurreproiektuari edo legegintzako dekretu-aurreproiektuari buruzko gogoeta patxadatsua egitea ahalbidetuko dion prozedurazko unean kokatzea, prozeduraren ibilbide osoa hasi aurretik.
517. ETELaren 18. artikulua interpretazio hori babesten du; izan ere, erakunde erkideetarako lege-erreserba bat jasotzen du udalerrien berezko eskumenetarako eta esanbidez eskatzen du lortu nahi den esleipenari buruzko balioespen bat egitea (ezer esaten ez bada ere, esleipenaren aldaketa bati aplikatu beharko zaio) ETELaren 14.5 artikulua printzipioen ikuspegitik (finantza-nahikotasuna, herritarrenganako hurbiltasuna, subsidiariorotasuna, eta, hala badagokio, bereizketa).
518. Aurreproiektuaren eskeman, «alerta goiztiarreko txostena» egiteko unea hasiera emateko aginduaren ondoren jar liteke, agindu horretan udalerrien berezko eskumenen eragina bezalako gai garrantzitsu bat zehaztu behar baita —11.1 a) artikuluan ezarritakoaren arabera—, edota hartutako araudiaren konponbide zehatza azaltzen duen testua onartu ondoren jar liteke —13. artikulua—. Baina onartzeko modukoa izan liteke, halaber, txostena prestatzeko fasean kokatzea, hasierako kontsulta gisa, arau bat emateko erabakia hartu baino lehen.
519. ETELaren 90. artikulua txostena prozeduraren fase oso aurreratu batean kokatzeko arriskua honetan datza: artikulua horretan ezarritako prozeduraren ondorioz aldaketa nabarmenak egiten badira, litekeena da lehendik egindako izapideak errepikatu behar izatea (betiere produktu arauemaile on bat lortzeko, jakina; izan ere, arau mota horretan, behin eta berriz esaten ari garenez, xedapen orokorrak egiteko prozedura ez da, oro har, balio duen parametroa).
520. Dena den, hartzen den konponbidea edozein izanik ere, argitasunez eta modu espezifikoa jaso behar dira ETELaren 90. artikuluan aurreikusitako txostenerako.
521. ETELaren 91. artikulua txostenari dagokionez, ikusten da ez dela komenigarria aurreproiektuaren 14., 15. eta 16. artikuluetan jasotzen diren izapideak egin ondoren gauzatu ahal izateko.
522. Epeei dagokienez, manuaren 4. apartatua honako hau ezartzen da:
- Txostena egiteko epeak eta hura egiteko modu zehatza Lege horretan aurreikusitakora egokituko dira. Hortaz, espedientea amaitu ondoren, hilabeteko epe osagarri eta luzaezinean, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko



2/2016 Legeak ezartzen dituen banakako eta aldebiko izapideak egingo dira, kasuan-kasuan.

523. Mezua zehaztu egin behar da: txosten bakoitzerako epeak, adierazitakoaren arabera, ETELak ezartzen ditu.
524. Antza denez, ETELaren araubidea aldatu nahi ez bada, 4. apartatua berriro pentsatu behar da edo kendu egin behar da; dena den, nahikoa izango da lege horretan ezarritakoari heltzearekin.
525. Helburua ETELa aldatzea bada, espresuki egin behar da, aldatu nahi diren edukiei idazketa berria emanaz.
526. Artikulu horretako 3. apartatuak azterketa desberdin bat egitea merezi du. Apartatu horretan honako hau esaten da hitzez hitz:

Udalei propiotzat esleitutako eskumenetatik eratorritako zerbitzuak, jarduerak edo prestazioak zehaztea eragiten duten xedapen orokorren proiektuek, udalerrien finantza-nahikotasuna ziurtatzeko behar den baliabide-hornidurari buruzko eranskin bat izan beharko dute atxikita, eta horrek ezingo du ekarri, oro har hartuta, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio Publikoek gastu handiagoa edukitzea, Finantza Publikoen Euskadiko Kontseiluak hala baimendu ezean, xede horretarako bideratutako kontsulta egin ondoren. Bestalde, Eusko Jaurlaritzan edo dagokion foru-aldundi formalean ogasun-arloko eskumena duen sailaren txostena ere aurkeztu beharko da, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko Legearen 112. artikuluan adierazten denarekin bat etorritik.

527. Apartatuan partzialki adierazten da ETELaren 18. eta 112. artikuluetan lege horrentzat ezarritako legezko araubidea daukaten edukia dela medio ETELarentzat bereziak diren lege, foru-arau eta erregelamendu mota baterako, eta horrek eragin du formazko (eranskina, memoria ekonomikoa) eta prozedurazko (Herri-Dirubideen Euskal Kontseiluari kontsulta egitea) baldintza batzuk ezartzea.
528. Aurreproiektuaren ikuspegian, kasua produktu arauemaile jakin batzuetarako izapide espezifikoak jasotzen dituen lege sektorialarena da, eta ez da batere gomendagarria lege-araubidea partzialki kopiaitzea prozedurazko arau batean.
529. Aurreikuspen horri eusten bazaio, azken zatira eraman beharko litzateke, erregulazio substantiboa delako eta erregulazio horren aplikazio-eremuak foru-arauak barne hartzen dituelako.



20. eta 21. artikulua (legezkotasunari buruzko nahitaezko txostena eta Arauen Kontrol Ekonomikoko Bulegoaren nahitaezko txostena)

530. Bi manu horiek Batzordeak, arrazoitutakoaren arabera, aurreproiektua ordenamendu juridikoan, eta, horrenbestez, segurtasun juridikoaren printzipioan sartuko dela bermatzeko egokientzat hartzen duen irizpideari erantzuten diote.
531. Bi kasuetan, dagokion txostena txosten horiek ezartzen dituzten legezko arauak jasotzen dutenarekin bat etorritz egin beharko da.

Laugarren atala.- Amaitu eta onartzea

22. artikulua (Espedientea eta memoria)

532. 3. apartatuan jasotzen den edukiari dagokionez, araua sartzen dela bermatzeko oso egokia izanik, iradokitzen dugu aztertzea ez ote litzatekeen xedapen orokorrak egiteko lehenagoko fase batean sartu behar lortu nahi den kongruentzia ahalbidetzeko.
533. Justifikazioari dagokionez, parte-hartzetik eratorritako ekarpenak ere sar litezke.

23. artikulua (Aholku Batzorde Juridikoaren irizpena)

534. Adierazitakorekin bat etorritz, Batzordeak uste du aurreproiektuak ez duela irizpen bat egin behar den edo espedientea itzuli behar den kasuen erregulazioan sartu behar.
535. Erregulazio hori Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari buruzko azaroaren 24ko 9/2004 Legearen 21. artikuluan eta hurrengoetan jasotzen da.
536. Eduki hori aldatu nahi izanez gero, legearen esanbidezko aldaketa egin behar da.

26. artikulua (Indarrean jartzeko xedapenak)

537. 1. apartatuan Gobernuari buruzko azaroaren 27ko 50/1997 estatuko Legearen 23. artikulua lehenengo lerrokada eraman da testura, sektore publikoko araubide juridikoaren urriaren 1eko 40/2015 Legeak manu horri emandako idazketarekin.
538. Legeei dagokienez, etorkizuneko legegilearentzako mezu bat da eta erregelamendu-mailako arauari dagokienez, ordea, nahitaez bete behar den erregela da; horregatik, zuhurtzia-arrazoiak direla medio, komenigarria da erregela ez aplikatzea justifikatzen duten arrazoiak daudenean araua salbuetsi ote daitekeen hausnartzea. Ezarri nahi den erregela orokorraren eraginkortasuna gordetzeko egokitzat hartzen diren eskakizun materialei eta formalei heldu ahal izango die salbuespenak.



539. Dena den, errepikapenik ez izateko, hemen kopiatutzat eman ditzakegu Estatu Kontseiluak segurtasun juridikoaren printzipioaren ikuspegian erregela horri buruz eman zuen balioespen negatiboaren oinarri izan ziren argudioak.
540. Izan ere, arrazoitu zen sistema berriak ahalbidetzen duela arauak indarrean jartzeko ordezkotz bi araubide izatea: aurreproiektuak jasotzen duena, arauak araubide horretara egokitu beharko dute ezarritako edukiarekin (edukia baldin badute nahiz ez badute ezer ezartzen, baina araubidea aplikatu behar bazaie) eta Kode Zibilean ezarrita dagoena, karga edo betebeharrak ezartzen ez dituzten eta indarrean jartzeari buruz ezer aurreikusten ez duten xedapen guztietan aplikatuko dena (Gobernuari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legearen 64. artikulua biltzen duen erregela bera da).
541. Araubideen bikoiztasun horrek zalantza handiak sortzen ditu arau batek bere ondoreak hedatu behar dituen unea ezartzeari buruz; baldin eta, edukiaren arabera, xedapen batek merezi duen kalifikazioaren arabera bada hori.
542. Kalifikazio hori operadore juridiko bakoitzak egiten duen interpretazioaren arabera izango da eta horrek araua indarrean jartzeko uneari buruz desadostasun potentzial bat sortuko duenez, balioespen negatiboa merezi du segurtasun juridikoaren printzipioaren ikuspegitik (EKren 9.3 artikulua).
543. Arauen kalitateari buruzko gomendioekin bat etorritik, arauak indarrean jartzeko unea oso kontuan hartu behar den gai bat da, eta, beti, orokorrean, gomendatzen da berehalako indarraldia saihestea. Batzordearen ustez, *vacatio legis* delakoa konponbide egokiagoa da hartzaileek araua ezagutuko dutela bermatzeko.
544. Baina ideia hori zuzenbide positibora kontu handiz eraman behar da, segurtasun juridikoa arriskuan jarri gabe. Beraz, iradokitzen dugu erregelamendu-mailako arau bakoitza indarrean jartzeari buruzko erabakia araua egin bitartean hausnartuko beharko diren elementuetako bat izatea ahalbidetuko duen formulazioa bat balioestea. Formulazio horrek, gainera, ahalbidetuko du, kasu bakoitzean, erregulazioaren edukiari eta erregulazioa ematearekin lotu nahi diren helburuei hobeak erantzuneko dien araubidea hartzea.
545. 26. artikulua 2. artikuluan honako hau adierazten da:

Salbuespen gisa, xedapen orokorrek atzeraeragina eman diezaiekete arauak, deuseztatutako egintza edo xedapenen bat ordeztzeko direnean, eta interesdunari ondorio mesedegarriak dakartzkionean ere bai; betiere, batetik, egintzak eraginkortasuna izateko jarri den data berrian egitatezko baldintzak jadanik existitzen baziren, eta, bestetik, eraginkortasunak kalterik ekartzen ez badie beste inoren eskubideei edo bidezko intereseei. Atzeraeraginezko efektuak berariaz egongo dira aurreikusita indarrean sartzea aurreikusten duen xedapenean bertan.



546. Ez da ezer azaltzen apartatua egiteko dauden arrazoiei buruz, eta horrek ez dio laguntzen Batzordeari, dagokion jukamendua egiteko orduan, Batzordeak ez baitaki arauen atzeraeraginari buruz orokorrean aplikatuko den erregela sartzearekin zer helburu lortu nahi den.
547. Hori aztertzerakoan, lehendabizi komeni da zehaztea egintzei buruzko aipamena ez dela egokia. Ikus dezakegu administrazio-egintzen atzeraeraginari buruzko erregela idaztean kontuan izan dela (AEPLaren 39.3 artikulua), baina administrazio-egintzei buruzko aipamena ez dela egokia, erregelak arauen atzeraeragina aipatzen duelako.
548. Bigarrenik, gogorarazi behar dugu «xedapen orokorrak» hitzek legeak eta legegintza-dekretuak ere barnean hartzen dituztela.
549. Legeen atzeraeragina arautzen duten erregelak Konstituzioan ezarrita daude: EKren 9.3 artikulua –25.1 artikuluekin lotura duena– eta 83. artikulua (artikulu horrek debekatzen du oinarriei buruzko lege batek ahalmena ematea Gobernuari lege-indarra duten dekretuak ematea atzeraeraginez).
550. Konstituzio Auzitegiaren doktrinaren arabera, legeen atzeraeragirik ezari dagokionez, atzeraeraginaren esanbidezko muga eskubide indibidualei buruzko lege zehatzaileei edo murriztaileei lotzen zaie. Bi eremu horietatik kanpo, EKren 9.3 artikuluen arabera, ezer ez da eragozpen legegileak beharrezkotzat ikusten duen atzeraeragin-maila emateko legeari. Kontrakoa egiten bada, ordenamendu juridikoa izoztu egingo litzateke (martxoaren 5eko 49/2015 KAE) eta arazoei erantzutea eragotziko luke.
551. Besteak beste, Konstituzio Auzitegiak apirilaren 10eko 42/1986 Epaian eta maiatzaren 21eko 65/1987 Epaian nabarmentzen du EKren 9.3 artikuluan aipatutako debekua atzeraeragina dela lege berriak dagoeneko itxita dauden ondore juridikoetan –aurreko egoeretatik dagoeneko sortatutakoetan– duen eragin gisa ulertuta. Atzeraeragirik eza subjektuaren ondarean dagoeneko finkatuta, hartuta eta txertatuta dauden eskubideei soilik aplika dakieke, ez, ordea, oraindik gauzatu gabe daudenei, etorkizunean egingo direnei, baldintzatuta daudenei edo itxaropenei (guztien artetik, ekainaren 11ko 99/1987 KAEa eta azaroaren 2ko 178/1989 KAEa).
552. Arau bat atzeraeraginezkoa da, KEren 9.3 artikuluen kaltea izanik, dagoeneko finkatuta dauden harremanetan eragiten duenean eta bukatutako eta agortutako egoerei eragiten dienean. Berezkoa ez den atzeraeragina, bukatu gabe dauden egoeretan eragiten duena, legegileak ezar dezake ez delako sartzen konstituzio-manuan debekatuta dagoen atzeraeraginaren eremuan, iraganarekiko ondore ablatibo edo peioratiborik ez duten xedapenek beren berehalako eraginkortasuna etorkizunerantz hedatzen dute, nahiz eta horrek oraindik hasita dagoen harreman edo egoera juridiko batean eragina izatea eskatu (abenduaren 17ko 270/2015 KAE).



553. Erregelamendu-mailako arauen atzeraeraginik ezari dagokionez, gaur egun, jurisprudentziak (besteak beste, 1998-09-16ko eta 1999-05-17ko, 2002-06-07ko, 2003-06-03ko, 2004-07-02ko eta 2005-05-17ko AGEak) ez du arau horien atzeraeraginaren debeku orokorra aldarrikatzen, baizik eta hiru atzeraeragin-maila bereizten ditu —gehienekoa, ertaina eta gutxienekoa—, eta adierazten du azken maila hori modu baketsuan onartu dutela Konstituzio Auzitegiak eta Auzitegi Gorenak.
554. Aurreproiektuaren apartatuaren azterketan *a limine* baztertu da aurreproiektuak legeen atzeraeraginari buruzko erregulazio bat izateko aukera; Batzordearen ustez ere aurreproiektuak ezin ditu ezarri erregelamendu-mailako arau bat atzeraeraginezkoa izateko behar diren baldintzak eta betekizunak. Xede horrek berekin duen zailtasuna alde batera utzita (muga eta egiteko baldintzak jurisprudentziak ezarri behar dituelako —kasuz kasu—), eduki horrek gainditu egiten du arauak emateko prozedura finkatzea xede duen arauaren eremu naturala, eta eskumen-arloko arazoak sortzen ditu.
555. Atzeraeragina gai substantibo bati dagokio, arauak dagokion garaian aplikatzeaz arduratzen den erakunde juridiko bati buruzkoa da. Haren erregulazio bakarra zuzenbide positiboan, konstituzio-testuaz gain, Kode Zibilaren 2.3 artikuluan dago, EKren 149.1.8 artikulua soilik Estatuari esleitzen dizkion arauen eraginkortasun- eta aplikazio-eremukoa den erregela gisa.
556. Adierazitakoaren arabera, Batzordeak uste du 26. artikulua berriro formulatu behar dela.

27. artikulua (Publikotasuna eta Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratzea)

557. Artikulu horretan elkarrekin lotura duten hiru gai lantzen dira. Batzordearen iritziz, hobe da hirurak bereizita lantzea.
558. Alde batetik, arauak EHAA-n argitaratzea dago, baldintza *sine qua non* arauak indarrean jartzeko eta ondoreak izateko. Argitalpen hori, gaur egun, argitalpen inprimatuaz gain, Administrazio bakoitzaren egoitza elektronikoetan egiten da. Bi inprimaketek baliozkotasun juridiko bera dute.
559. Argitalpen horretaz dihardute 27. artikulua lehenengo bi apartatuak.
560. Bestalde, doktrina jakin batek «albiste-publizitatea» deitzen duena dago, herritarrek dokumentu arauemaileei buruzko ezagutza orokorra izatea lortu nahi duena.
561. Administrazio publikoen jarduerari (baita arauemaileari ere) publikotasuna emateko bideak asko handitu dira baliabide teknikoak garatu direnean. Aukerak kuantitatiboki eta kualitatiboki handitu dira. Aukera horiek lantzen dira 3. apartatuan.



562. 4. apartatutik 6.era bitartekoetan finkatutako testuak lantzen dira, xehetasun-maila batekin, baina komenigarria izango litzateke xehetasun-maila hori berrikustea (bereziki 5. apartatua). XOEPLtik eratorritako 6. apartatuan ere lantzen dira, baina orain ematen du antzinako mezua dela.
563. Azterketaren xede den artikuluan aipatzen diren alderdiak erraz bereizten direnez eta legezko manu luzeak saihestea komeni denez, Batzordeak iradoki dezake artikulua hirutan banatzea: zati bat argitalpena *estricto sensu* arautzen duten erregeletarako izatea, beste zati bat bestelako publikotasun moduetarako, eta azkena finkatutako testuetarako.

28. artikulua (Lege-aurreproiektuak onartzea)

564. 2. apartatuak ezartzen du lege-proiektu bihurtutako, Legebiltzarrera bidalitako eta Jaurlaritzara itzultitako (Ganbera deuseztatu delako nahiz Legebiltzarrak kentzea erabaki duelako) lege-aurreproiektu bat —Gobernuak aintzat hartzen duena— noiz jar daitekeen berriro Gobernuak aintzat hartzeko xedapen orokorrak egiteko lege ezarritako prozedura berri bat berriro izapidetzeko premiarik izan gabe.
565. Modu metagarrian ezartzen diren baldintzak honako hauek dira: (I) testua Gobernuak onartu zuenaren berdina da funtsean; (II) egin ziren izatezko edo zuzenbidezko zirkunstantziak ez dira aldatu; eta (III) «igarotako denborak gomendagarri egiten du testua errepikatzea eta testuaren ondoreak berrestea».
566. Aipatutako testuinguruan, azken baldintza hori zaila da ulertzea; izan ere, kontrako zentzua duela ematen du eta izapidetze berri bat saihestea eragotziko lukeen kasu bat ezartzen du: Gobernuak onartu duenetik igarotako denborak gomendagarri egiten du prozedura errepikatzea.

Bigarren xedapen gehigarria (Gobernuaren betebeharra, lege-proposamenak izapidetzeko Legebiltzarrak egindako lankidetzak-eskaerari erantzuteko)

567. 1. apartatuan jasotzen da Legebiltzarrak aukera duela, erregelamenduak ezartzen duenaren arabera, Gobernuari agindu diezazkiokeen lege-proposamenei dagokienez «lege horretan aipatzen den edozein txosten edo memoria bideratzeko, eta Gobernuak lagundu egin beharko du dagokion lege-proposamena izapidetzen»
568. Xedapenean jasotzen den azalpena 48. lerrokadan transkribatu da. Laburbilduz, nabarmentzen da Legebiltzarrak eskatzen duenean, egokia dela lege-proposamenei aplikatu ahal izatea aurreproiektuak ahalbidetzen dituen izapidetze-aukerak.
569. Beraz, xedapenean proposatzen da lege-proposamenak Jaurlaritzaren esku-hartzeari lotzea, Legebiltzarraren Erregelamenduan xedatzen denaren arabera.



570. Batzordearen aburuz, manua botere legegilearen eta botere betearazlearen arteko harremanen eremuan sartzen da, zehazki legegintzako ekimena egitearen haritik; hori hasiera batean, konstituzionaltasunaren blokeari gordetzen zaion gaia da, alde batera utzi gabe hura osatzen duten arauak lege arrunterako igorpen puntualak jaso ahal izatea —adibidez, EHAren 27.4 artikuluan, legegintzako ekimenaren erregulazioa lege organikoak gai horri buruz ezartzen duena errespetatu beharko duen lege batera igortzen du (EKren 87.3 artikulua)—.
571. Nahikoa da legegintza-eskuordetzaren konstituzio-erregulazioa (eskuordetza horren mugak eta zuhurtziak aurreproiektuaren azken xedapenetatik hirugarrenean jasota daude) kontuan hartzearekin ondoren aipatuko den lege-aurreikuspen batek sortzen duen arazo konplexua ulertzeko. Aipatutako lege-aurreikuspena honako hau izan daiteke: botere legegilean sortutako legegintzako ekimen bat Jaurlaritzara berriro bidaltzea ahalbidetzen duen proposamena, Jaurlaritzak ekimen hori lege-proiektuak izapidetzearen mende dauden txostenen edo memorien bitartez azter dezan.
572. Batzordeak uste du aukera hori Legebiltzarraren Erregelamenduak ezartzen duenaren baldintzapean jartzeak ez dituela erabat desagerrarazten xedapenaren arazoak. Konstituzio Auzitegiak behin eta berriz esaten du legegintzako ekimenak legebiltzarraren ordezkarien *ius in officiumaren* eta legegintzako ekimenaren funtzio hori betetzeko ezar daitezkeen baldintzatzaileen nukleo gogorra osatzen duela, eta baldintza formalak (EKn, autonomia-estatutuetan edo ganberetako erregelamenduetan erregulatzea) betetzeaz gain, legebiltzarreko diputatuek eta taldeek legeak egiteko prozesuan duten parte-hartzearen eta esku-hartzearen izaera errespetatu behar dutela. Izaera hori ezin da mugatu edo bazter utziko duten izapideen mende jarri, eta hori gerta liteke Ganberan sortzen diren legegintzako ekimenei buruzko iritzia gobernuak emateko aukera eskaintzen bada. Gobernuaren legegintzako ekimena betetzeko egin behar diren txosten edo memoria berak eginez eman dezake iritzia gobernuak. Izaera horrek eskatuko du konstituzionaltasunaren blokean oinarri sendo bat edukitzea.
573. Izan ere, finkatutako konstituzio-doktrinaren arabera, kontuan izan behar da herritarren ordezkariak funtzio legegilea betetzea «herri-subiranotasunaren gehieneko adierazpena dela Estatu demokratikoan. Izan ere, funtzio hori betetzen parte hartzeak eta funtzio horrekin batera dauden eskubideak eta ahalmenak betetzeak (...) ordezkariaren *ius in officiumaren* adierazpena, konstituzio-mailan garrantzitsua dena, eratzen dute» (besteak beste, otsailaren 1eko 10/2016 KAE).
574. Batzordeak uste du izapide berriak lege-proposamenen izapidetzean sartzeko aukerari buruz Legebiltzarrean eztabaidatu gabe, une honetan, goizegi dela proiektatutako xedapena sartzea.



575. Jaurlearitzari ezartzen zaion laguntzeko betebeharrak lege-erregulazio xehatuago bat eskatzen du, zalantzarik gabe.
576. Uneren batean Legebiltzarraren Erregelamenduak xedapenak proposatzen duen zehaztapena bezalakoa ezartzen badu (Batzordeak uste du zehaztapen horren konstituzionaltasuna arretaz aztertu beharko litzatekeela), ez da nahikoa izango Jaurlearitzari laguntzeko betebeharra ezartzen dion lege batekin, baizik eta beharrezkoa izango da Jaurlearitzak betebeharrak hori nola bete beharko duen, prozedura legearen bidez izango dituen ondorioak, laguntzeko mugak eta abar arautuko dituen lege bat.
577. Xedapenari eusten bazaio, Batzordeak gomendatzen du batzorde eskudunari buruzko aipamena kentzea eta Ganberaren Erregelamendua soilik aipatzea.

Azken xedapenetatik lehenengoa.- Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari buruzko azaroaren 24ko 9/2004 Legea aldatzea

578. Aurreproiektuan aurreikusten da Batzorde horren Legearen esanbidezko aldaketa bi alderdi garrantzitsutan egitea.
579. Lehenengo alderdiak honako hau sartzen du Batzordearen eskumenen artean: «Eusko Legebiltzarrak kontuan hartutako lege-proposamenei buruzko irizpena, baldin eta, Ganberako erregelamenduak xedatzen duena betez, Legebiltzarreko Mahaiak hala eskatzen badu, izapidetzeko eskumena duen Batzordearen eskariz».
580. Antzeko manu bat aztertu zuen Batzordeak 129/2015 Irizpenean (252. lerroetatik 257.era bitartekoak). Honako hau adierazi zuen irizpen hartan:

Hirugarren xedapen gehigarria aztertzean egindako kontsiderazioak xedapen honek azaroaren 24ko 9/2004 Legearen 3. artikuluen gainean egiten duen aldaketara eramane daitezke.

Adierazitakoaren arabera, izapideak (aukerakoak badira ere) funtzio legearen garapenean sartzea, kasu honetan, aintzat hartutako lege-proposamenetarako, Legebiltzarraren Erregelamenduari gordetzen zaion gaia da. Eragozpen hori ez da desagertzen kasua «Ganberaren Erregelamenduak xedatzen duenera» baldintzatzen denean, iturrien ordena kontrakoa baita, soilik hark, —lehenengo xedapen gehigarrian haiek aldatzeko ezartzen den prozedurari jarraitu ondoren—, ezar litezake lege-proposamenak izapidetu bitartean presatu daitezkeen txostenak —nahitaezkoak edo aukerakoak—, baita izapide horretan esku hartuko duten, hala badagokio, organoak ere (Legebiltzarraren Mahaiak, batzorde eskudunak, eta abar).



Aholku Batzorde Juridikoaren Legea alda liteke, Batzordea gaitu bailiteke Legebiltzarrari lagundu diezaion Legebiltzarraren Erregelamenduak horrelakorik ezartzen duen kasuetan eta baldintzetan.

Dena den, prozedurari buruzko azterketan ohartarazi dugunez, aldaketak Batzordearen legeko diseinua aldatzea dakar berekin. Batzordearen diseinuak, orain, honako helburu hau lortu nahi du: «...administrazio-egintzak eta -arauak sortzeko prozedurak laguntza eta aholkularitza juridikoa izatea etengabe», zioen azalpenean adierazten denez. Aldaketa egiten bada, ordea, Jaurlaritzaren arauak sortzeko eremuaren aholkularitza hori Legebiltzarren eremura zabalduko litzateke, eta horrek funtsezko aldaketa ekarriko du, ez aldaketa kuantitatiboa soilik, botere betearazlearen eta botere legegilearen arteko harremanen helburuan sartzen delako.

Horri dagokionez, bere gobernu-izaera aztertu behar da arauak sortzeari dagokionez, aholkularitza juridikoko eta legezkontasun-kontroleko lana eginez Jaurlaritzari laguntzeko, aholkularitza-lana erabateko autonomia hierarkiko eta funtzionalarekin (AJAPELaren hamazazpigarren xedapen gehigarriaren hitzetan) betetzen duen arren, Gobernuaren zerbitzu juridiko zentraleri atxikita dago.

Azken batean, Batzordearen iritziz, proposatutako aldaketak eskatuko luke azaroaren 24ko 9/2004 Legea lasaia aztertzea, botere legegileak bere funtzio legegilea betetzeko eta funtzio hori behar bezala garatzen laguntzeko funtzio berria (eskumena baino gehiago) jasotzeko lege horretan egin beharko liratekeen aldaketak, hala badagokio, aztertzeko.

581. Batzordeak uste du beharrezkoa dela orduan arrazoitutakoari kontsiderazio berriak gehitzea, Batzordearen ustez kontsiderazio horiek kontuan izan behar baitira proposatutako aldaketa aztertzeko.
582. Espedientean ez da xehetasunez azaltzen aldaketa, aipatzen da zuzenbide konparatuan aurrekariak daudela (frantsesa, adibidez) baita beste lege batzuk ere, gure testuinguru berean zuzenbide parlamentarioaren gaiak arautzen dituztenak.
583. Ereduak erkatu ondoren, ikus daiteke kontsulta-organo autonomiko batzuen esleipenen artean legegintzako ekimen parlamentarioei buruzko irizpena ematea dagoela, baina zirkunstantzia hori ezin da modu isolatuan hartu, baizik eta organo bakoitza kide den esparru instituzional eta arau-esparru osoan aztertu behar da.



584. Zeren, esku-hartzearen eremua eta goi-mailako aholkularitza-lana garatzeko modua diseinatzerakoan (oinarrizko legeriaren erabakien ondoriozko nahitaezko esku-hartzeak izan ezik), autonomia-erkidego bakoitzak autoantolaketakarako duen eskumenak zabaltasunez eta intentsitatez jokatzeko baitu.
585. Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren Legeari (EABJL) buruzko 84/2003 Irizpenean azaldu zenez, aurreproiektu-fasean, eratzeko hainbat aukera zeuden, eta EHAEak egokientzat hartzen zuen moduan era zezakeen funtzio hori, bere arkitektura instituzionalaren ezaugarriak kontuan hartuta. Muga bakarra oinarritzko arauditik eratorritako objektibotasunaren, inpartzialtasunaren, independentziaren eta kualifikazio teknikoaren eskakizunak errespetatzea zen (garai hartan araubide juridikoaren eta administrazio-prozedura erkidearen azaroaren 26ko 30/1992 Legearen —AJAPEL— hamazazpigarren xedapen gehigarrian jasota zeuden).
586. EABJLak hartu zuen eredia Administrazio aktiboan sartuta dagoen administrazioen kontsulta-organo batena da, eta, arauak egiteari buruz dauzkan esleipenei dagokienez, lege-proiektuetara, dekretu-proiektuetara eta legegintza-proiektuetara eta erregelamendu-mailako arauen proiektuetara mugatu ziren.
587. Madrileko Autonomia Erkidegoaren Aholku Batzorde Juridikoak —Kontsulta Batzordea kentzeko abenduaren 28ko 7/2015 Legearen bitartez sortu zena — eta Kataluniako Batzorde Juridikoak —berriro ere itzuliko gara batzorde horretara— izan ezik, gainerako kontsulta-organoek konponbide desberdinak aukeratu dituzte.
588. Baina Batzordearen ustez, datu hori garrantzitsua da proposatutako aldaketa epaitzeko, guztiak Administrazio aktibotik bereizita dauden organo gisa eratu dira, eta ia gehienak beren parlamentuek indartutako gehiengoaren babesarekin hautatutako pertsonak osatzen dituzte.
589. Kataluniak bere eredu espezifikoa dauka, bi organorekin: Aholku Batzorde Juridikoa eta Estatutu Bermeen Kontseilua.
590. Lehenengoa, maiatzaren 2ko 5/2005 Legean «Gobernuaren goi-mailako kontsulta-organo» gisa eratu da, bere kide guztiak izendatzen ditu, eta bere esleipenek Gobernuaren jardura-eremuan jarraitzen dute.
591. Eredu hori da Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren antza handiena duena.
592. Estatutu Bermeen Kontseilua Autonomia Estatutuan jasota dago. Estatutu Autonomiaren 76. eta 77. artikuluetan Estatutu Bermeen Kontseilua arautzen da «Generalitatearen erakundea, Generalitatearen xedapenak Estatutu honetara eta Konstituziora egokitzen ote diren zaintzen duena». Kontseilu horri dagokio, legeak ezartzen dituen baldintzetan, Autonomia Estatutua aldatzeko proposamenen eta proiektuen irizpena ematea, baita gainerako lege-proiektuena, lege-proposamenena eta legegintzako



dekretu-proiektuena ere. 77. artikulua 4. apartatuak ezarri zituen irizpenen izaera loteslea konstituzioaren aurkakotzat hartu zen ekainaren 28ko 31/2010 KAEan.

593. Estatutu Bermeen Kontseilua Parlamentuak (hirutik bi hiru bosten gehiengoz) eta Gobernuak (heren bat) proposatuta aukeratzen da. Estatutuak legera bidaltzen du osaera, funtzionamendua, bere kideen estatutua eta dagozkion funtzioak betetzeari buruzko prozedurak.
594. Estatutu Bermeen Kontseiluari buruzko otsailaren 12ko 2/2009 Legeak (urriaren 16ko 17/2009 Legeak eta abuztuaren 3ko 27/2010 Legeak aldatu dutena), guri dagokigunez, ekimen motaren arabera Irizpena eskatzeko legitimazioa arautzen du 23. artikulua a), b) c) eta d) letretan (oro har, bi talde parlamentario, diputatuen edo Gobernuaren hamarren bat) eta 24. artikulutik 31.era bitartekoetan kasu bakoitzean egin behar den eskaera eta jarraitu behar den prozedura arautzen ditu. Beste gai batzuen artean, ezartzen du dagokion legegintzako prozedura eten egin behar dela (25.4, 26.5, 27.4 28.4 eta 29.6 artikulua) kontseilua irizpena ematen ari den bitartean.
595. Kataluniako Estatutu Bermeen Kontseiluari buruz, Konstituzio Auzitegiak —otsailaren 5eko 10/2018 KAE— honako hau gogorarazi du berriki:

Estatutuak berak sortutako berme bat da [76.2 b) artikulua], legegintzako ekimenak konstituzionaltasunaren blokerak hobeto egokitze, antolamendu zehatza egiteko, Estatutuak berak «legeak ezartzen dituen baldintzetara» bidaltzen du (Kataluniako Autonomia Estatutuaren 76.2 artikulua hasierako tartekia). Lege hori Kontseilua bera arautzen duen 2/2009 Legea (LCAT 2009, 85) da. Adierazi behar dugu Lege horrek legitimatzen duela «Parlamentuak onartu behar dituen lege-proiektuak eta lege-proposamenak ez ezik, irakurketa bakarrean izapidetu direnak ere Estatutura eta Konstituziora egokitzen ote diren jakiteko» [16.1 b) artikulua] bi alde parlamentariok edo diputatuen hamarren batek [23 b) artikulua] irizpena eman dezaten eskatzeko. Irizpenaren eskaera Ganberaren Mahaiaren bitartez izapidetu behar da, eta eskaera onartzen bada eta Kontseilura bideratzen bada, dagokion legegintzako prozedura eten egingo da irizpena ematen den arte edo irizpena emateko legez ezarritako epea igaro arte (26.1 eta 4 artikulua eta 27 bis .1 eta 5 artikulua). Kataluniako Parlamentuaren Erregelamenduak irizpen horien ondorengo zuzenketa-izapidea jasotzen du, gainera (120. artikulua).

596. Eredu frantsesari dagokionez, desberdintasun objektiboak eta nabarmenak daudenez, ezin dugu Frantziako Kontseilua onartu alderatzeko termino baliagarri gisa, baina, dena den, egia da 2009. urtera bitarte ez duela inoiz bere eskumenen artean eduki ekimen parlamentariotik eratorritako lege-proposamenei buruzko kontsulta egitea. 2008ko uztailaren 23ko konstituzio-berrikusketari jarraikiz, betiere lege-proposamena



sortzen den batzarraren presidenteak (Diputatuen Ganbera edo Senatua) egokitzen hartzen badu, kontsulta egin dakioke hari.

597. Logikoa denez, erregulazioa konplexua da, bai kasuei buruzkoa, bai esku-hartze hori gauzatzeko moduari buruzkoa (ez da inoiz egingo lege-proposamena egin duenak nahi ez badu), baita Estatu Kontseiluak bere iritzia emateko prozedurari buruzkoa ere (beste arau-proposamen batzuekin gertatzen den bezala, proiektuak elkarrekin idatziz bideratzen da, Gobernuako eskudunekin, ganberetatik eratorritako ekimenen kasuan, eskudun horien ordean ganberetako kideak jartzen dira).
598. Horri gagozkiola, esan dezakegu Batzordearen eskumen-eremuan lege-proposamenak sartzea ez dela Batzordearen eskumenak zabaltzea, baizik eta Batzordearen izaera aldatzea: Batzordea Gobernuaren eta Parlamentuaren aholkulari bihurtzen baita. Batzordeak betetzen duen aholkularitza-lana botere legegilearen legegintzako ekimenetara ere bideratuko da eta horrek ekarriko du Batzordearen funtzioen aldaketa kualitatiboa egiteaz gain, Batzordeak duen kokapen instituzionala aldatzea.
599. Gaur egun, Aholku Batzorde Juridikoak, aztertzen ari garen alderdian, Estatu Kontseiluaren ereduak partekatzen du. Konstituzio Auzitegiak adierazten duenez, Nazioko Gobernuaren goreneko kontsulta-organoa da, ez ordea, legegintzako ganberena, eta haren jarduketara bereziki arauemailea konstituzionaltasun-blokearen eta gainerako ordenamendu juridikoaren ikuspegira bideratzen du eta arau bat egiteko aurretiko fasean jarduten du: «Estatuko Kontseiluaren irizpenak Parlamentura bidali aurretik Gobernuak hasiera batean onartu dituen aurreproiektuei edo proiektuei buruzkoak dira, ez, ordea, Gobernuak behin betiko onartzen dituen eta Ganberetara bidaltzen dituen proiektuei buruzkoa. Legegintzako funtzioari laguntzeko betetzen duen zereginak, beraz, dagokion ekimenaren oso hasierako fasean jartzen du arreta, baina lege-proiektua Ministro Kontseiluak behin betiko onartzen duenean, Estatu Kontseiluaren oharrak sartuta edo sartu gabe, eta Ganberetara, Estatu Kontseilura bidaltzen denean, ez dagokio ezer esatea testuan sartzen diren zuzenketa posibleei buruz» (otsailaren 14ko 36/2016 KAE).
600. Printzipioz, Batzordearen iritziz, botere legegiletik kanpoko organo batek legeztatzeko funtzioari buruzko eskumenak hedatzeko juridikoki egokia den konponbidea da, gorago arrazoitu dugunaren arabera, konstituzionaltasun-blokean aurreikustea, alde batera utzi gabe bloke horrek lege arrunt batera jo ahal izatea erregulazioa osatzeko.
601. Hori gertatzen da Frantziako kasuan (aurreikuspena Konstituzioan dago) eta Kataluniakoan, gure ingurunean ordenamendua, gaiari zorrotasun juridiko handiagoz aurre egin diona.
602. Gure kasuan, adibide on bat daukagu: legegintzako ekimenei buruz dituen funtzioak Eusko Legebiltzarrean garatzen dituen Arbitraje Batzordea EHAren 39. artikuluan jasotzen da, zeinak espresuki lege batera bidaltzen baitu prozeduraren zehaztapena.



603. Estatutu-arauan aurreikuspenik ez dagoenez, argi dago Legebiltzarraren Erregelamenduak soilik jaso lezakeela organo baten txostena lege-proposamenen prozesu legegilean sartzea, baina erabaki horretan balioetsi beharko da eraginik ote duen *ius in officium* delakoan, txosten hori Administrazio aktiboan sartuta dagoen organo batek ematen baitu.
604. Horrek esan nahi du Aholku Batzorde Juridikoaren iritzia (administrazioei aholku emateko sortutako organoa) lege-proposamenen prozedura legegilean sartzea, hasiera batean, EKren 23.2 artikulua oinarritzko eskubideari dagokiola —eta eragina izan dezakeela eskubide horretan—, eta beste arrazoi bat gehiago ematen du egin nahi den aldaketa testuinguru zabalago batean sartzeko premia oinarri hartzeko: behar bezala aztertu behar dira EABJLan sartu beharko liratekeen aldaketak Legebiltzarraren Erregelamenduak gaia arautzen duenean eta aldaketa nola egin den zehatz-mehatz jakiten denean.
605. Zeren, esku-hartze hori Legebiltzarraren Erregelamenduan ezarri ondoren ere, Kataluniako Estatutu Bermeen Kontseiluaren kasuak edo gure Arbitraje Batzordearen kasuak agerian jartzen dutenez, prozesu legegilean parte hartzera deitzen den organoaren legeak kontsulta egiteko lan espezifiko hori garatzea ahalbidetuko dion *ad hoc* erregulazioa behar du.
606. Horregatik, orduan adierazi genuen (129/2015 Irizpena) eta orain berriro errepikatuko dugu Batzordearen irizpena lege-proposamenen prozesu legegilean sartzeko EABJLaren 3. artikulua aldaketa puntuala baino zerbait gehiago behar dela.
607. Bigarrenik, Batzordeari buruzko Legearen 11. artikulua 3. apartatua aldatu da. Apartatu horrek, gaur egun, honako eduki hau dauka:

«Batzordeko edozein kidek aurreko apartatuan aurreikusitako kasuren baten berri izanez gero [abstentzioa edo errekusatzea] batzordeari jakinarazi beharko dio, eta batzordeak, kasu bakoitzaren nondik norakoak aintzat hartuz, ebatzi beharko du eraginpean hartutako batzordekideak gaia aztertzeari eta irizpena bozkatzeari ekin behar dion ala ez.

Auzia aurkezten den bilkuran hartuko du batzordeak dagokion erabakia, txostenaren beharrik gabe.

Egon litezkeen abstentzio-kausen eraginpeko kideek ezin izango dute parte hartu batzordeak ikusi duenari buruz egin duen azterketan, hartu duen erabakian eta egin duen bozketan, eta batzordeak hartzen duen erabakiarekin lotuta geratuko dira kideak.



608. Haren ordeaz, honako testu hau jarriko da:

Batzordeko edozein kidek aurreko apartatuan aurreikusitako kasuren baten berri izanez gero, batzordeari jakinarazi beharko dio, eta batzordeak, kasu bakoitzaren nondik norakoak aintzat hartuz, ebatzi beharko du eraginpean hartutako batzordekideak gaia aztertzeari eta irizpena bozkatzeari ekin behar dion ala ez. Auzia aurkezten den bilkuran hartuko du batzordeak dagokion erabakia, aldeaz aurreko txostenaren beharrik gabe. Dena den, abstentzioaren kausa xedapen orokorrak prestatzen edo egiten izandako aurretiko parte-hartzea bada eta Presidenteak edo Presidenteordeak erabaki behar badu nork egin edo izapidetu beharko lituzkeen Administrazio aktiboan betetzen dituzten karguen arabera, kargudun horiek eskubidea izango dute beren agerraldia eskatzeko edo abstentzioa proposatzen dutenean Osoko Bilkurari edo gaiaz arduratzen den Atalari eskatu ahal izango diote parte hartzeko baimena, abstentzioaren kausa edozein izanda ere, hitzarekin baina botorik gabe, dagokion irizpenaren azterketan edo erabakian, dauden aukeren edo proposa daitezkeen aukeren bideragarritasun praktikoaren helburuak argitzeko.

609. Beraz, abstentzio-araubide berezi bat proposatzen da Batzordearen presidente eta presidenteordearentzat. Araubide horretan aurreikusten da egon litekeen abstentzio-kausa kentzea, araubide orokorra aplikatuz, pertsona horiek Batzordeak irizpena eman behar duen ekimen arauemailea egiten edo prestatzen parte hartu badute.

610. Azterketa egiten hasi aurretik, adierazi behar dugu idazketa berrian kendu egin dela ondorengo lerrokada, baina erregela berria baino lehen sartu beharko da:

Egon litezkeen abstentzio-kausen eraginpeko kideek ezin izango dute parte hartu batzordeak ikusi duenari buruz egin duen azterketan, hartu duen erabakian eta egin duen bozketan, eta batzordeak hartzen duen erabakiarekin lotuta geratuko dira kideak.

611. Proposatutako aldaketak aurreikusten du deskribatutako egoeran abstentzio-kausa bat dagoela, hau da, ekimenak prestatzen eta egiten zuzeneko parte-hartzea dutenek jardura horrek baldintzatutako ikuspegi bat dutela, eta bere judizio tekniko juridikoaren arabera, eragina izan dezakeela Batzordean.

612. Espedientean bertan, aholkularitza juridikoek betetzen duten zeregina aztertzean, organo sustatzaileak honako hau adierazi du: «Fiskalizazio- edo kritika-lan horrek eskatzen du, bere izaeragatik, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren izaeran agerikoak diren independentziaren eta objektibotasunaren ezaugarri jakin batzuk edukitzea (Zerbitzu Juridiko Zentralaren kasuan ere azaltzen dira batzuetan). Independentzia eta objektibotasun hori, ordea,



pixka bat arriskuan egongo litzateke saileko aholkularitza juridikoen kasuan, aholkularitza horiek aztertu beharko luketen neurri hori 7/2016 Legearen 4.a) artikulua esleitzen dien funtzioa betetzearen ondorio izango bailitzateke: xedapen orokorren proiektuak prestatzeko eta beharrezkoak diren aurretiko lan tekniko/juridikoak egiteaz arduratu dena nekez izan liteke proiektu bat fiskalizatzeko xede.»

613. Bestalde, Batzordearen praktikan, presidente edo presidenteorde ziren pertsonen irizpena eman behar zen ekimen arauemaile bat egiten parte hartu duten pertsonen kasu bakanetan, Batzordeak uste du abstentzio-kausa bat egongo litzatekeela.
614. Espedienteak ez du aldaketa justifikatzeko arrazoirik ematen, ezta aldaketa, aldaketaren helburua eta Batzordearen legezko diseinuan sartzea goraipatzeko azterketa bakar bat ere.
615. Printzipioz, testu arauemailea egin dutenak beren arrazoi guztiak jasota utzi behar dituzten eta Batzordearen bilkuretan parte hartzeko gaituta ez dauden sailtako gainerako organo sustatzaileen egoera berean daude «kontuan hartutako aukeren bideragarritasun praktikoaren helburuak edo sor daitezkeen aukerak argitzeko».
616. Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren 24.1 artikuluan jasotzen da aukera hau: «Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoko buruak, txostengileek edo osokoaren edo irizpena eman behar duen atalaren gehiengoak proposatuta, eska dezake organo edo erakunde kontsultatzaileko edo proiektua, egintza edo txostenaren xede den xedapena egiten parte hartu duten edo horien eraginpean egon daitezkeen beste organo edo erakunde batzuetako agintariak edo funtzionarioak informazioa jasotzera ager daitezela. Kontu horiek eskabidean adierazi behar dira labur-labur».
617. Izapide horren inguruko bermeetan azaltzen da, halaber, Administrazioak organoan duen presentzia aktiboa bideratzeko EABJLak duen kezka.
618. Argi dago EABJLak eta, zehazki, agerraldiak edo agerraldien aplikazio-eremuan sartuta dauden administrazioek beren proiektuak azaltzeko Batzordera jo ahal izateko modua arautzen dituzten mekanismoak ebaluatu daitezkeela, eta komunikazioa hobetu dezaketen alderdiak daudela ikusten bada, dagozkion lege-egokitzapenak eragin ditzaketela.
619. Baina proposatzen dugun aldaketa ez da alderdi orokorreko buruzkoa, eta ez da Administrazio aktiboaren eta aholku-emailearen arteko harremanen azterketa global baten barnean sartzen, baizik eta EABJLean aurreikusitako abstentzioaren legezko araubidearen *ad casum* aldaketara mugatzen da.
620. Aldaketak proposatzen du hausnarketak egitea ikuspegi oso desberdinetatik, baina ikuspegi batek nagusitasun berezia hartzen du honako honetaz ohartzen bagara soilik: EABJLak berak, goi-mailako aholkularitza-lana betetzeari EAEn eman zitzaion diseinu berezia eratzean, beharrezkotzat hartu zuen 11. artikuluan (objektibotasuna,



inpartzialtasuna eta sekretua), aldatzea proiektatuta dagoen apartatuaren aurreko bi apartatuetan honako hau zehaztea:

1.- Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoko kideek objektibotasunez eta inpartzialtasunez betetzen dute aholkularitza-lana, inolako lotura hierarkikoari eta Administrazio aktiboaren inolako jarraibideei lotu gabe.

2.- Ez dituzte ezagutu behar administrazio-prozedura erkidearen alorreko legerian ezarritako abstentzio- eta ezespen-kausetako batean dauden gaiak. Era berean, ez dute esku hartu behar prestatzen edo egiten zuzenean parte hartu duten gaiei buruzko kontsultetan.

621. Horrek esan nahi du orain kendu nahi den abstentzio-kausa organoaren independentzia gordetzera bideratutako jarduketa inpartzial eta objektibo baten berme izan ziren elementuen zatitzat hartu zela.

622. Hartutako eredia honela balioetsi zen EABJLa aurreproiektu-fasean aztertu zuen 84/2003 Irizpenean (47. lerrokatik 69.era bitartekoak):

.../...

Aurreproiektuak, beraz, EAEren goi-mailako aholkularitza-lana antolatzen du administrazio aktiboarekin zerikusirik ez duen, baina autonomia organikoa eta funtzionala, objektibotasuna eta inpartzialtasuna duen nortasun juridikorik gabeko kide anitzeko organo bat sortuz; baita bere jardueraren printzipio gidariak ere, organoaren eratze objektiboa eta subjektiboa ez ezik, ikuspegi formaletik eta materialek begiratuta bere funtzionamendu-araubide osoa ere nabarmen baldintzatzen dutenak.

.../...

Lehenengo aukeraren arabera, organoaren autonomia ez da administrazio aktibotik bereiziz bermatzen, baizik eta organoaren jardura arautu behar duten printzipioak definituz, organoko kideen estatutua definituz, haien egonkortasuna gordez eta, haien bitartez, funtzionamendu independentea bermatuz (izendapena, uztea, bateraezintasunei buruzko araubidea, eta abar); organoaren nahia osatzeko prozesuak sakralizatuz (prozedura zurruna organoaren jarduketa abian jartzeko, txostenak —boto partikularren esanbidezko aurreikuspenarekin— irizpenak eta akordioak) eta organoa osatzen dutenek lanbide-kualifikazio espezifikoak izateko



eskakizuna (organoko kide guztiek egiaztatutako esperientzia izan behar dute aholkularitza-lanaren xede diren gaietan).

Organoaren eratze subjektiboak kontsiderazio berezia merezi du aurreproiektua izapidetzen parte hartu duten organo batzuek egin dituzten oharrek kontuan hartuta. Ohar horiek beren alegazioak egitean nahiz dagokion nahitaezko txostena eginez garatu dituzte.

Ohar horiek, elementu bati buruz egin behar dira (organoaren eratze subjektiboa); izan ere, elementu hori jarduketa objektiboaren bermearekin lotzen denean komenigarria da arretaz aztertzea, gai hori organo aholku-emaileen alorrean berria izateaz gain, funtsezkoa delako aurreproiektuaren eredia baliozkotzeko.

Izan ere, arrazoitutakoaren arabera, organoari esleitzen zaion aholkularitza-lan kualifikatuaren zentzua eta izateko arrazoia organo hori interes orokorraren bermearen eta legezkotasun objektiboaren zerbitzura dagoen tresna izatean daude. Aholkularitza-lanak zentzua dauka baldin eta administrazio-jarduera osoa baldintzatzen duen «Legeari eta Zuzenbideari men egitea» hobeto betetzea ahalbidetzen badu (EKren 103.1 artikulua); izan ere, soilik horrela esan ahal izango da herritarren eskubide eta interes legítimoak bermatzen dituen tresna dela.

Hortaz, administrazio aktiboari goi-mailako aholkularitza emateko lanak bere helburua betetzeko, antolatze aukerak ahalbidetu beharko du organoaren jarduketan objektibotasuna izatea bermatuta geratzea, eta, horregatik, administrazio aktiboak organoa osatzen dutenen inpartzialtasuna gorde behar du, jardute objektiboa izateko nahitaezko korrelatua delako hori.

Azterketa horrek eskatzen du organoaren egiturari buruzko araubide juridiko osoaren azterketa egitea, zeren —behin eta berriz esaten ari garenez eta praktikak erakusten duenez—, hainbat antolamendu-konponbide baitaude berme hori egituratzeko, baina araubide horren azterketa irizpen honen eremutik kanpo dago, irizpen honi aurreproiektua zuzenbidearen arabera sartu ote den balioestea soilik baitagokio.

Oinarriari dagokionez, ikusten da organoaren eratze subjektiboa hartutako ereduaren ondorio logikoa dela (garatu behar duen aholkularitza-lanean arreta jartzen duena batez ere, ez ordea, administrazio bereziak izan daitezen), Memoria hautaketa horren justifikazioa (eta horrekin batera oinarri objektiboa) emanez



azaltzen duena. Gai horri gagozkiola, ikusten da lehenengo hautaketa horrek dagoen formularekin jarraitu nahi duela.

Organoaren ezaugarri subjektiboei dagokienez, aurreproiektuaren eredian —beste autonomia-erkidego batzuek jarraitzen duten gehiengodunean ez bezala— administrazio aktiboak elikatzen du, neurri handi batean, hura. Ildo horretan, organoaren eratze subjektiboa berezia da eta erabateko bereizketaren eredia (administrazio aholku-emailea/administrazio aktiboa) sorrarazten duten gaiak proposatzen ditu; eredu hori da, bestalde, hedatuena.

Organoa osatuko duten hamar kideetatik bi administrazio aktibokoak dira (beste eredu batzuetako jatorri erkidea) baina, kasu honetan, administrazio aktiboaren goimailako kargudun gisa duten eduki funtzionalaren zati bat organo aholku-emaietan duten funtzioak eratzen du. Funtzio hori, bestalde, kualifikatua da kide horiei organoaren presidente eta presidenteorde izatea gordetzen baitzaie.

Hortaz, kide horientzat beste araubide bat dago; baina, Funtzio Publikoko Zuzendaritzaren txostenak dioenez, litekeena da organoaren eratze berezi horrek beste ereduetan ez dauden arazoak sorraraztea batzuetan, baina «zalantza metodikoa da eta seguruenik gaindiezina, aholkularitza-lanaz arduratzen den organoak antolamendu administratiboan sartuta egon behar duelako ikuskerari lotuta dagoena».

Gainerako kideak (batzordekideak) EAEko administrazio publikoetakoak dira —UPV/EHUkoak izan ezik—, eta batez ere administrazioetik kanpoko aholkulariaren figuran oinarritzen diren ereduetatik ere aldetzen dira horrela.

Baina beste mota bateko kontsiderazioak —legitimoak baina Batzorde honek balioetsi behar ez dituenak— alde batera utzita, gorago arrazoitu dugunez, ekimena zuzenbidearen araberakoa ote den aztertzeko erabili behar den parametroa (aholkularitza-lana egituratzeko moduari dagokionez) da APAJLaren 17. xedapen gehigarrian ezarri den arauen izendatzaile komunitario txikienean sartzea modu baketsuan —xedapen hori Irizpen honen 31. lerrokadan transkribatu da—.

Eta, orain interesatzen zaigunari dagokionez, manu horrek (aukera asko onartzen dituenak) ahalbidetzen du aholkularitza-lana administrazio aktiboaren zerbitzu juridikoek garatu ahal izatea, betiere (1.) lan hori garatzean elkargokide modura jarduten badute eta (2.) xedapenak egin dituzten edo kontsultaren xede diren



egintzak sortu dituen organoren baten instrukziorik, jarraibiderik edo oharrik ez badago (mekanismo horien bitartez zerbitzu juridiko horien mendetasun hierarkikoa, organikoa eta funtzionala –aholkularitza-lana betetzeko garaian autonomia eta independentzia baldintza lezakeena– indargabetzen da).

Aurreproiektuan, lotura hierarkikorik ez duen kide anitzeko organo bat sortu da, hamar kide dituen. Kide horiei organoaren eduki funtzionalerako egokia den lanbide-profil bat eskatzen zaie eta estatutu pertsonal bat ematen zaie. Estatutu horrek jarraibide hierarkikoaren, organikoaren edo funtzionalaren funtzioa betetzea babesten du.

Esparru horretan, organoan administrazio aktiboko kideak izatea lortzen da eduki funtzionala, etengabea, iraunkorra eta goi-mailako aholkularitza-lanaren edukari lotuta dagoen edukia (hala nola kontrol juridikoa eta defentsa eta administrazio aktiboa ordezkatzea) duten organoen titularrak aukeratuz. Eduki hori, oro har, (salbuespena alde batera utzi gabe) ekimen arauemaitetik eta hartzaileak herritarrak dituzten administrazio-egintzak ematetik urrun dago. Eta eraketa juridiko espezifikoa gordetzen da, zeinak, aukeratutako ereduaren arabera, goi-mailako aholkularitza-lana garatzea eskatzen baitu.

Presentzia hori txikia da eta, funtzio garrantzitsuak dituen arren, irizpenak kide anitzeko jarduketaren emaitza dira (boto partikularra ados ez dagoen kidearentzat gordetzen da espresuki).

Administrazio aktiboko kideei dagokienez, zuzenean aplikatzen zaie ezein instrukzio, jarraibide edo ohar bideratzeko debekua; debeku horrek abstentzio-kausen erregulazioan du proiektzio espezifikoa.

Egia esan, —guztiok dakigunez— interes orokorraren eta pribatuaren arteko nahasketa okerra babesten duten ohikoez gain (APAJLaren 28. artikulua), aurreproiektuak abstentzio-kasu espezifiko bat gehitu du hainbat gairi buruzko kontsultetan, baldin eta gai horiek prestatzen edo egiten organoko kideek zuzenean parte hartu badute —salbuespenik gabe—; horretarako, prozedura zorrotz bat ezarri du elkargoko gainerako kideek baloratu dezaten; kasu hori organoaren judizioa hierarkiatik sor litezkeen baldintzetatik babesteko da.

Azkenik, organoa modu onargarrian eratzeko eta erabakiak hartzeko quoruma (gutxienez lau batzordekide eskatu beharko dira beti) eta txostenak egiteko



aurreikusitako araubidea (administrazio aktiboko bi kideak araubide horretatik kanpo geratzen dira) aztertzeak ahalbidetzen du egiaztatzea administrazio aktiboaren presentziak, organoaren diseinu osoaren esparruak aztertuta, ez duela galdu organoak jarduketa inpartziala eta objektiboa izatea aholkularitza-lana betetzeko garaian.

Aurreproiektuaren formulak oinarritzko arauarekin alderatuta egindako testa gainditzen du, hau da, formula horrek erantzuten dion izendatzaile komunitako txikiena errespetatzen du eta izendatzaile horrekin uste izan da estatuko legegileak bete duela aholku-iritzi kualifikatuaren autonomia.

Hortaz, aurreproiektuaren artikulua aztertzean egiten diren kontsiderazioak alde batera utzi gabe, Jaurlaritzari eta haren administrazioari dagokionez aholkularitza-lanak duen zentzua eta irismena kontuan hartuta, arestian adierazitako baldintzen arabera, aukeratutako ereduak ahalbidetzen du lan hori bere helburuarekin guztiz bat etorritik betetzea: botere publiko guztiek eta administrazioak egiten duen jardura legezkotasun-printzipioari lotzeko printzipioaren eraginkortasunaren zerbitzura dagoen beste tresna bat izatea (EKren 9. eta 103. artikulua).

623. Abstentzio espezifikoaren kausa, partzialki transkribatu den irizpenean azaltzen denez, organoan administrazio aktiboko bi pertsona (presidentea eta presidenteordea) izatearekiko kontrapisua da.
624. Kausa hori Batzordearen legezko diseinu osoaren ikuspegitik aztertu ondoren, beraz, esan dezakegu ez dagoela justifikaziorik proposatutako aldaketa egiteko.

Azken xedapenetatik hirugarrena.- Lege jakin batzuen euskarazko bertsioa eguneratzeko eta bateratzeko Gobernuari egiten zaion legegintzarako eskuordetzaren oinarrii buruzko Legea

625. 100/2007, 54/2014, 108/2014 eta 59/2017 irizpenetan adierazitakoaren arabera, legegintzarako eskuordetza erabil daiteke xedapenak lortu nahi duen helburua erdiesteko.

III ARAUGINTZA-TEKNIKAKO OHARRAK

626. Azter liteke zioen azalpenean (bigarren jarraibidea) helburuen identifikazioaz gain, arauak egiteko prozeduran egiten diren aldaketa garrantzitsuenei buruzko deskribapen labur bat ere sartzea.



627. Zorrotza, azalpen garbia eta sistematika ona izatea eskatzen duen kalitate teknikoari laguntzeko, ondorengo gomendioak azaldu ditugu organo sustatzaileak azter ditzan.
628. Artikuluak zenbat eta gehiago murriztu orduan eta hobeto arauarentzat. Hori ezartzen dute artikulu laburren alde egiten duten Jarraibideek. Ahal bada, zenbakitutako hiru edo lau lerrokada.
629. Testua aztertu denean, aldaketa batzuk egitea iradoki da ikuspegi horrekin, baina egokia izango litzateke organo sustatzaileak aztertzea ildo horretan egokitzapen gehiago egin ote daitekeen.
630. Indar handiagoz iradoki behar da lerrokada batzuen luzapena berrikustea eta batasun tematikoaren irizpidea kontuan hartzea. Beste gai edo ideia batzuei buruzko egitateak hobe da lerrokada desberdinetan kokatzea.
631. Arauen kalitaterako oso positiboa da arauak idazteko garaian hizkera sinplea, argia eta zuzena erabiltzea.
632. Helburu bera lortzeko, lagungarria da beste apartatu edo lerrokada batzuetan azaltzen diren arrazoiketak eta mezuen errepikapenak saihestea.
633. Era berean, teknika onak agintzen du hitz bat aukeratzea (egokientzat hartzen dena) kontzeptu bera adierazteko: adierazle bakar bat esanahi bakar baterako eta irizpide horri eustea.
634. Ildo horri jarraikiz, 3. artikuluan aukeratutako «arau-xedapen orokorra» hitzak erabili beharko lirateke testuan zehar, alde batera utzi gabe, batzuetan, xedapen hitza erabiltzea nahikoa izatea, betiere, arau-mezuan eraginik izan gabe. Iradokizun bera egin daiteke arauaren testua edo prozedura gauzatzen ari den organoa aipatzeko erabiltzen diren esamoldeei buruz.
635. Genero-ikuspegiari dagokionez, ikuspegi hori kontuan izan da testua egiterakoan.
636. Nolanahi ere, honako gai hauek aztertzea iradokitzen dugu gaztelaniazko testuan: (I) «destinatarios» hitzaren erabilera 3.2, 6.3 eta 15.4 eta 15.6 artikuluetan. Hitz horren ordez «personas destinatarias» jar liteke; (II) 9.1 eta 11.1.f) artikuluetan gaztelaniaz erabiltzen den «sujetos» hitzaren ordez «personas»; (III) «obligados» hitzaren ordez «personas» jar liteke 13.3.e) artikuluan; (IV) 22.4 artikuluan «ciudadanos» ordeztu beharko litzateke; eta (V) «titular del departamento competente» esamoldearen ordez «consejero o consejera competente» jarri beharko litzateke 28.2 artikuluan.
637. Zioen azalpenean eta testuan aipatzen diren legeak beren izen osoarekin identifikatu behar dira. 13.6 artikuluan Gobernuari buruzko ekainaren 30eko 7/1981 Legearen manua sartu behar da (56. artikulua), hots, bidalketan aipatzen dena.



ONDORIOA

Batzordeak irizten dio, irizpen honen gorputzean adierazitako oharpenak kontuan hartu ondoren, dagokion lege-aurreproiektua Gobernu Kontseiluari igor dakiokeela hark onartzeko.

Eta hala ziurtatzen dugu, Gasteizen, 2018ko abenduaren 17an, jakin eta kontuan har dadin. Era berean, azaroaren 24ko 9/2004 Legearen 30.2 artikulua xedatzen duen betebeharra gogorarazi nahi dugu: Batzordeari jakinarazi behar zaio azkenean onartzen den xedapena edo ebazpena, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren antolamendu eta funtzionamenduaren Araudia onartzen duen 2006ko irailaren 12ko 167/2006 Dekretuaren 34. artikulua xedatzen duen moduan eta epean.

O. E.:

Jesús María Alonso Quilchano,
Idazkaria

Sabino Torre Díez,
Presidentea