



INFORME JURÍDICO RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL.

1.- INTRODUCCIÓN

El presente informe se emite a solicitud de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de este Departamento en relación a la adecuación a derecho del anteproyecto de Ley del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General establece en su artículo 7.3 que “en todo caso, se emitirá por el servicio jurídico del Departamento que haya instruido el procedimiento un informe jurídico en el que se analice su fundamento objetivo, 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”.

La asesoría jurídica de la Dirección de Servicios resulta competente para emitir el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1.e) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, que atribuye a la mencionada Dirección el ejercicio de “las funciones de asesoramiento jurídico en las materias propias del Departamento y en los términos establecidos en los artículos 4 y 5 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en cuanto que la Asesoría Jurídica departamental se encuentra adscrita a esta Dirección”.

2.- ANTECEDENTES

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general del Gobierno Vasco y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi está regulado en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (LPEDG).

Como se indica en la Orden de 26 de octubre de 2017, del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se inicia el procedimiento de elaboración de la norma promovida por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, desde la promulgación de la LPEDG han pasado ya unos años y desde entonces se han producido notables modificaciones en el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas, como son la introducción progresiva de informes preceptivos en función de la materia o norma proyectada y la necesidad de responder a las exigencias de participación, transparencia y evaluación en el propio proceso de elaboración de normas.

Si lo anterior hace recomendable una revisión del procedimiento vigente desde el 31 de diciembre de 2003, la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015) y, en menor medida, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015) han supuesto importantes novedades que también deben ser tenidas en consideración en los procedimientos de elaboración de disposiciones normativas.

En ese sentido, la citada Orden de 26 de octubre de 2017, del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, menciona que *“en la medida en que esta legislación se impone también a los procesos normativos de esta Comunidad, esta Comunidad Autónoma se ve avocada a revisar su propio procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, a fin de evitar la posibilidad de incurrir en una inconstitucionalidad sobrevenida de su propia legislación sobre la materia o, indirectamente, de las normas elaboradas siguiendo dicho procedimiento”*.

Precisamente, hasta la fecha actual, para atender a los diferentes mandatos legales que se han introducido en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general durante los años que han transcurrido desde la entrada en vigor de la LPEDG, el Consejo de Gobierno ha ido adoptando diferentes instrucciones¹, la última de ellas contenida en el “Acuerdo de Consejo de Gobierno, adoptado en su sesión de 12 de diciembre de 2017, por el que se aprueban las “Instrucciones sobre la aplicación del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General”, en cuya parte expositiva se indica que mediante la misma se pretende adaptar la aplicación de la LPEDG y su operativa al resto del ordenamiento jurídico *“con un carácter provisional*

¹ -Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010 por el que se aprueban las instrucciones de tramitación de disposiciones de carácter general.

- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013 por el que se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general que adopten la forma de Ley, Decreto Legislativo, Decreto u Orden.

- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de diciembre de 2017 del Consejo de Gobierno por el que se aprueban Instrucciones sobre la aplicación del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

y transitorio hasta que se cumplimente efectivamente en sede parlamentaria la actualización de la reiterada Ley 8/2003 y en su caso se confirme y extienda la regulación general del régimen jurídico que contiene”.

La propia Exposición de Motivos del texto que ha sido objeto de aprobación previa mediante la Orden de 21 de marzo de 2018, del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, alude a que su objetivo general consiste en la actualización y mejora de la LPEDG.

3.- COMPETENCIA Y RANGO NORMATIVO

3.1.- COMPETENCIA MATERIAL

La referida Exposición de Motivos señala que los fundamentos jurídicos habilitantes en que se apoya el anteproyecto de Ley son los mismos que respaldaron la LPEDG y cita expresamente los artículos 10.2 y 10.6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV).

La Constitución Española, en su artículo, 149.1.1 atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*. Asimismo, el artículo 149.1.18 atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de *“las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas...”*.

El EAPV, en su artículo 10.2, atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia exclusiva en materia de *“organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del presente Estatuto”* y, en su artículo 10.6, en materia de *“normas procesales y de procedimientos administrativo y económico-administrativo que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco”*. Asimismo, el art. 10.24 le atribuye la competencia en materia de *“sector público propio del País Vasco en cuanto no esté afectado por otras normas de este Estatuto”*.

En consecuencia, en el marco de la legislación básica del Estado, la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene competencia para regular el procedimiento de elaboración de sus disposiciones normativas y mediante la iniciativa legislativa que se promueve

se procede a la adaptación normativa requerida en la Disposición Final Quinta de la Ley 39/2015.

3.2.- LA COMPETENCIA FORMAL

El artículo 18 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, establece que corresponde al Gobierno aprobar los Proyectos de Ley para su remisión al Parlamento. Según el artículo 26.8 de dicha Ley, corresponde a los Consejeros *“proponer para su aprobación por el Gobierno Proyectos de Ley en materias propias de su competencia”*.

Dentro de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, es al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno al que le compete promover el presente proyecto normativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1.I) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos. En el referido artículo se atribuyen al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno las funciones y áreas de actuación relativas al *“régimen de la organización y procedimiento de las Administraciones Públicas Vascas”*.

Según el artículo 14.1.e) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, corresponde a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo de dicho Departamento la competencia para *“elaborar y desarrollar cuantas normas se precisen en el ámbito del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común”*. De acuerdo con dichos preceptos, la Orden de 26 de octubre de 2017, del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, de iniciación del procedimiento de elaboración del proyecto normativo, designa a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo como órgano encargado de la tramitación de este procedimiento legislativo.

3.3.- RANGO NORMATIVO

Dado que, finalmente, la alternativa regulatoria elegida para revisar el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general es la aprobación de una Ley de nuevo cuño que derogue y sustituya por completo a la vigente LPEDG, el texto definitivo que habrá de remitirse al Parlamento Vasco ha de revestir la forma de proyecto de Ley. En la fase inicial de tramitación, previa a su aprobación por el Gobierno, el rango que corresponde a dicha iniciativa es el de

anteproyecto de Ley (artículos 55 y 56 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno y artículo 13 de la LPEDG).

4.- TRAMITACIÓN

1) De acuerdo con lo dispuesto en la LPEDG, para la tramitación del anteproyecto de Ley objeto de este informe se ha aportado al expediente la siguiente documentación:

- a) Orden de 26 de octubre de 2017, del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, de iniciación del procedimiento de elaboración del proyecto de Ley 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 sobre el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.
- c) Memoria justificativa emitida por el Director de Desarrollo Legislativo y Control Normativo con fecha 21 de marzo de 2018.
- d) Orden de 21 de marzo de 2018, del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se aprueba con carácter previo el proyecto de Ley de Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.
- e) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración.
- f) Alegaciones sobre el proyecto normativo, presentadas por la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud y de la Dirección de Política Familiar y Diversidad del Departamento de Empleo y Políticas Sociales.
- g) Resolución de 15 de junio de 2018, del Director de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, por la que se somete a información pública el Anteproyecto de Ley del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (BOPV de 25 de junio de 2018).

2) En cumplimiento de lo previsto en las “Instrucciones sobre la aplicación del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General”, en el Plan Anual Normativo 2018, aprobado por el Gobierno Vasco en su sesión de 13 de febrero de 2018, se incluye el “Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General”.

3) En la tramitación del expediente, como señala la Orden de inicio, se dará **trámite de audiencia** a las organizaciones empresariales y sindicales, así como al conjunto institucional de la CAE a través de la solicitud del parecer a EUDEL y a las tres Diputaciones Forales. Igualmente se procederá a la remisión a todos los departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a efectos de posibles alegaciones.

4) Asimismo, la Orden de iniciación indica que será preciso evacuar el **trámite de información pública**, previsto en el artículo 8 de la LPEDG. Este trámite ha sido practicado mediante Resolución de 15 de junio de 2018, del Director de Desarrollo Legislativo y Control Normativo.

5) En relación con la **evaluación previa del impacto en función del género**, prevista en el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, la Orden de inicio contiene la siguiente previsión: *“En función de los contenidos que finalmente se recojan en el texto que sea objeto de aprobación previa para su tramitación, se realizará una autoevaluación al objeto de ponderar la incidencia de la normativa en materia de igualdad de género y la pertinencia o no, en virtud del carácter esencialmente organizativo de la regulación, que configura un supuesto de la exclusión del informe, del trámite de evaluación del impacto de género”*.

El párrafo 2 de la Directriz Primera de las *“Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género y la incorporación de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres”* especifica los proyectos de disposiciones de carácter general en cuya tramitación no se precisa la elaboración del Informe de Impacto en Función del Género e indica, al respecto, que aquellos proyectos de disposiciones de carácter general que carezcan de relevancia desde el punto de vista del género deberán ir acompañados de un informe donde se justifique debidamente la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género.

Por otra parte, la Directriz Tercera dispone que *“en el expediente instruido para la aprobación de la norma o acto administrativo se ha de hacer constar una memoria o explicación detallada de los trámites llevados a cabo y sus resultados con relación al cumplimiento de los artículos 19 a 22 de la Ley 4/2005. Esta memoria explicativa, si bien podrá constituir un documento independiente, se recomienda que, con el fin de evitar una proliferación documental innecesaria, sus contenidos se integren dentro de las memorias generales que, de acuerdo con la normativa vigente, hayan de realizarse con relación a todo el procedimiento de elaboración de la norma o acto”*.

Al margen de la previsión contenida en la Orden de inicio, -de realizar una autoevaluación al objeto de ponderar la incidencia de la normativa en materia de

igualdad de género y la pertinencia o no de la realización del informe de impacto de género-, hasta la fecha, no se ha aportado al expediente, el Informe de Impacto en Función del Género (o, en su caso, el informe donde se justifique debidamente la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género), ni tampoco se han mencionado en la memoria justificativa los trámites llevados a cabo respecto al cumplimiento de los artículos 19 a 22 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero.

Por otra parte, el artículo 21 de la Ley 4/2005, dispone que *“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”*. Aunque el informe de evaluación previa de impacto en función del género pudiera no ser necesario de acuerdo con las Directrices sobre la evaluación previa del impacto en función del género, dado que la finalidad del informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer previsto en el citado artículo 21 es la verificación de la correcta aplicación de lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Ley 4/2005, se considera necesario incorporar al expediente dicho informe.

6) Aunque la Orden de iniciación no lo menciona expresamente durante la instrucción del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley deberá incluirse el **informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas** sobre la incidencia de la disposición normativa en la normalización del uso del euskera y su adecuación a la normativa vigente en materia lingüística, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del 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.

7) Respecto al cumplimiento del resto de los trámites exigidos por la LEPDG, según establece el artículo 10.2 de la misma, deberá unirse al expediente una **memoria sucinta** de todo el procedimiento, con el contenido expresado en dicha disposición.

8) La tramitación del anteproyecto de ley objeto de este informe requerirá, igualmente, la emisión del **informe de control económico-normativo** previsto en el artículo 27 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi. A dichos fines, deberá incorporarse al expediente la correspondiente **memoria económica** prevista en el artículo 10.3 de LEPDG.

9) Finalmente, será precisa la emisión del **dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi**, como dispone el artículo 3 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

5.- ALTERNATIVA REGULATORIA

De la relación de documentos que están incorporados al expediente y que se citan en el apartado precedente, se infiere que, inicialmente, se pensó en promover una disposición normativa que modificara la vigente LPEDG. Y así se hizo constar en la Orden de 26 de octubre de 2017, del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, de iniciación y en la consulta pública previa. No obstante, en la Orden de 21 de marzo de 2018, del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se aprueba con carácter previo el proyecto de norma se ha optado por promover la aprobación de una Ley de nuevo cuño que derogue y sustituya por completo a la anterior.

Esa posibilidad ya se preveía en la propia Orden de iniciación en los siguientes términos: *“De entrada, se opta por iniciar la tramitación de un anteproyecto que responda a la segunda de dichas alternativas (b), entendiendo que la continuidad con los procesos y las referencias existentes, en la medida de lo posible, es un elemento de estabilidad que facilita la adaptación al cambio de organización. Todo ello sin perjuicio de que, en la medida en que avance el procedimiento de elaboración del texto del anteproyecto y en función de la intensidad y la extensión de los cambios que sea necesario introducir, pueda finalmente optarse por convertir la modificación en un nuevo texto completo que sustituya al anterior (c)”*.

La Memoria justificativa de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo refiere, sobre esta cuestión, que *“el debate interno y el análisis de necesidades ha hecho que todo se oriente hacia la elaboración de un nuevo texto completo que sustituya al vigente a todos los efectos”*.

Dado el tiempo transcurrido desde la promulgación de la vigente LPEDG y el número y la entidad de las modificaciones que se incluyen en el anteproyecto de Ley no cabe duda de que la alternativa regulatoria final ha sido la más adecuada.

Por otro lado, examinada la documentación aportada, se aprecia que no se ha hecho un análisis del resultado de la consulta previa que se efectuó antes de la aprobación previa del proyecto de Ley, de lo que se puede inferir que en dicho trámite no se recibieron opiniones de la ciudadanía o de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas. De no ser así, la Dirección promotora del

proyecto normativo deberá completar la memoria justificativa con una referencia a las opiniones recibidas en el trámite de consulta previa, el análisis realizado sobre las mismas y su posible incidencia en el texto sometido a aprobación previa.

Por último, es preciso mencionar que, con posterioridad a la aprobación previa del anteproyecto de Ley, el Tribunal Constitucional, con fecha 24 de mayo de 2018, ha dictado sentencia en el recurso de inconstitucionalidad nº 3628-2016 en la que se pronuncia sobre la adecuación al orden constitucional de, entre otros, los artículos 127 a 133 que integran el Título VI de la Ley 39/2015 (*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*), los cuales inciden directamente en el objeto del proyecto normativo que analizamos.

La concurrencia de esta nueva circunstancia requiere de una valoración específica, porque del fallo de la sentencia se deduce que parte de los preceptos del citado Título VI que se consideraban de carácter básico y, por consiguiente, de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas, no lo son, por lo que, en este momento, el órgano promotor de la iniciativa legislativa dispone de una mayor libertad a la hora de regular el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

De forma sucinta, del fallo de la sentencia se concluye lo siguiente:

1º- Los artículos 127, 128 y 131 no merecen reproche de inconstitucionalidad.

2º- La regulación contenida en los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 en lo que se refiere a la elaboración de anteproyectos de Ley queda al margen de las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” y del “procedimiento administrativo común” (artículo 149.1.18 de la Constitución española), al invadir competencias que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas estatutariamente en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Luego son únicamente de aplicación al procedimiento de elaboración de los reglamentos en los términos que se exponen a continuación.

3º- Los artículos 129 y 130 forman parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y tampoco merecen reproche de inconstitucionalidad.

4º- El artículo 132 no puede entenderse amparado por el título “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”, por lo que al invadir competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas no es de aplicación obligatoria.

5º- El artículo 133 en su apartado 1, primer inciso y apartado 4, primer párrafo, contiene normas que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, aplicables en cuanto tales a la elaboración de los reglamentos autonómicos. El resto de las previsiones de dicho artículo vulneran competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, resultanto por ello inaplicables.

En definitiva, la diferente interpretación que debe realizarse de las disposiciones relativas al procedimiento de elaboración de anteproyectos de Ley y de reglamentos establecidas en la Ley 39/2015, con motivo de la reciente sentencia del Tribunal Constitucional, merecen una reflexión sobre el mantenimiento del proyecto de norma en los términos originarios y, en su caso, una justificación sobre el acierto y oportunidad de continuar su tramitación con el texto que fue objeto de aprobación previa.

Ciertamente, ya se ha observado que la Dirección promotora del anteproyecto de Ley ha resuelto, en la redacción del texto aprobado con carácter previo, acudir a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y transcribir parcialmente algunos de sus preceptos, sin que exista sujeción legal alguna y sobre la base, se entiende, de que dichos preceptos de la norma estatal ofrecen una solución normativa acertada (artículos 23, 25, 26 y 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

6.- MARCO NORMATIVO

El examen de la adecuación a derecho del proyecto de norma promovido por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo deberá hacerse atendiendo a las siguientes normas autonómicas y estatales:

- a) Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.
- b) Orden de 6 de abril de 1993 por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones.
- c) Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.
- d) Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.
- e) Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.
- f) 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.
- g) Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

- h) Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.
- i) Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.
- j) 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.
- k) Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- l) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- m) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- n) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- o) Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad nº 3628/2016).

7.- ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

El anteproyecto de Ley está integrado por una exposición de motivos, una parte dispositiva compuesta por 28 artículos repartidos en dos capítulos diferenciados y un parte final, constituida por dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

a) Exposición de Motivos

En la parte expositiva se señalan, de forma sucinta, los motivos que justifican la elaboración de una nueva norma que regule el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, los objetivos que se persiguen con la misma y los fundamentos habilitantes en los que se apoya.

Examinado el texto, para una mejor comprensión del mismo, se propone la revisión del tenor del **párrafo segundo**, para el que se sugiere la siguiente redacción: *“en sintonía con la corriente europea que busca esos mismos objetivos a través de la aplicación de, entre otras herramientas, los principios de buena regulación y de*”.

En el **párrafo quinto**, en relación con la referencia al carácter básico de la Ley 40/2015, debemos señalar que la misma no se estima necesaria, porque los preceptos de la Ley 40/2015 que, de conformidad con lo establecido en su Disposición Final Decimocuarta, forman parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas no tienen una incidencia directa en el anteproyecto de Ley.

En este sentido conviene aclarar que, si bien, la Disposición Final Tercera de la Ley 40/2015, modifica, entre otros, los artículos del título V (“De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno”) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para adaptarlos precisamente a las previsiones de la Ley 39/2015, dicha Ley 50/1997 es de aplicación únicamente a la Administración General del Estado. Cuestión diferente es que, como ya se ha señalado anteriormente, la administración autonómica opte facultativamente por promover una solución normativa similar a la del legislador estatal.

Asimismo, debemos señalar que tras la sentencia del Tribunal Constitucional, la previsión del artículo 132 de la Ley 39/2015 (planificación normativa) no puede entenderse amparada en el título “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” del artículo 149.1.18 de la Constitución española, por lo que el citado artículo 132 no reviste el carácter de básico y, en consecuencia, aunque podría mantenerse su cita en el **párrafo noveno** de la Exposición de motivos, no es correcto señalar que la planificación normativa de la acción de gobierno es consecuencia de *“las exigencias derivadas de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”*.

En este mismo párrafo noveno, debe ser subsanada la referencia a que el Plan Anual Normativo contendrá *“las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente por el Gobierno Vasco”*, puesto que esta previsión no coincide con la contenida en el artículo 6.1 del proyecto normativo, que determina que las “iniciativas legislativas o reglamentarias se elevarán a Consejo de Gobierno para su aprobación *“en el año en curso”*”.

Asimismo, deben ser objeto de una redacción unificada las alusiones a la plataforma donde se publicará el Plan Anual Normativo (en la Exposición de motivos se menciona el portal de transparencia y en el articulado la Sede Electrónica de la Administración Pública de la CAE). Al respecto, debe tenerse en consideración que la Proposición de Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de Euskadi, actualmente en tramitación, se refiere a la *“Plataforma de Gobierno Abierto”* como el espacio principal y permanente donde se materializan los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas.

En definitiva, la publicidad tanto de los instrumentos de planificación y evaluación como de la información de relevancia jurídica, regulados en el anteproyecto de Ley, deberá realizarse en el espacio que determine la Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de la CAE, la cual, evidentemente, condicionará la redacción final de la exposición de motivos y de los preceptos del proyecto normativo relativos a la

publicidad y cumplimiento de los principios de transparencia y participación (artículos 6.2, 9.3, 11.2, 15.3 y 27.2 y 27.3).

Por último, como observamos al final del informe, en el apartado dedicado a la técnica normativa, las referencias a otras normas que se efectúan en esta parte expositiva y en el resto del proyecto normativo deben realizarse con su denominación oficial íntegra.

b) Capítulo I.- Disposiciones generales.

Este primer capítulo del anteproyecto de Ley está integrado por cinco artículos que regulan el objeto de la ley, su ámbito de aplicación, el concepto de disposición de carácter general, la urgencia en la tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas y la nulidad y anulabilidad en el procedimiento de elaboración de reglamentos.

En estos cinco primeros artículos se desarrollan con más detalle algunas cuestiones que estaban reguladas en la propia LPEDG y se incorpora una nueva regulación relativa a los efectos invalidantes que pueden derivarse de los vicios de procedimiento en la elaboración de los reglamentos (artículo 5).

En el **artículo 1**, además del objeto de la Ley, definido en los mismos términos que la LPEDG, se ha establecido la reserva legal para poder incluir trámites preceptivos adicionales o distintos a los determinados en el anteproyecto de Ley cuya ausencia afecte a la validez y eficacia de las disposiciones normativas que se adopten.

Junto a ello se contempla la posibilidad de que mediante normas reglamentarias se puedan establecer especialidades del procedimiento referidas a los informes a recabar o a la inclusión de trámites complementarios o de carácter no preceptivo cuya ausencia en el procedimiento no afecte a la validez y eficacia de las disposiciones adoptadas.

Parece que lo que se pretende es que cualquier trámite adicional de relevancia para el procedimiento sea establecido necesariamente mediante una norma con rango legal y que, además, dicha norma incorpore la modificación expresa y directa de la propia Ley reguladora del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

El **artículo 2** se refiere al ámbito de aplicación de la Ley en el mismo sentido que la LPEDG y, como novedad, incluye una relación de procedimientos que se rigen por su normativa específica y, supletoriamente, por el procedimiento general. Dicha

relación de procedimientos especiales por razón de la materia suponemos cumple una función similar a la del párrafo segundo de la Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2015, adaptada a las procedimientos que son competencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En el **artículo 3**, destinado a definir el concepto de disposición de carácter general, seguido del término disposición se ha añadido el calificativo de “normativa”.

Se sugiere su supresión por coherencia con el resto del articulado en el que, con alguna otra excepción (artículos 19 y 27), se emplea el término de disposición de carácter general.

Por otro lado, en relación al propio concepto de disposición, se estima más adecuado mantener el literal que figura en la LPEDG, al no encontrar un motivo que justifique el añadido “sirviendo de fundamento para pluralidad de actos durante un lapso de tiempo determinado o indeterminado”, el cual, por otro lado, hace más farragosa la definición del concepto de disposición de carácter general.

Finalmente, respecto a la previsión contenida en el apartado sexto, se plantea la duda de la conveniencia de su inclusión, porque parece que con ella se trata de subsanar una mala práctica legislativa en origen al referirse a normas que contienen remisiones en blanco o con escasa densidad normativa.

El **artículo 4** determina la posibilidad de declarar de urgencia la tramitación de los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general en determinados supuestos y de forma motivada, con el fin de agilizar su tramitación.

Por el contenido del artículo parece oportuno que el mismo, al afectar a la posibilidad de omitir trámites procedimentales o a la reducción los plazos de los mismos, se incluya en el capítulo dedicado al procedimiento.

En todo caso, se considera preciso especificar en cuál de los documentos que integran el expediente debe incluirse la declaración de urgencia, resultando muy vaga la remisión que se realiza en el último apartado del artículo 4 (*“por medio de la memoria u orden de inicio o de impulso correspondiente en el curso del procedimiento”*).

Por último, el **artículo 5 (apartados 1 al 3)**, que contiene una de las principales novedades del anteproyecto de Ley, tiene por objeto regular de forma gradual las consecuencias derivadas de la existencia de vicios en el procedimiento de elaboración de los reglamentos. En ese sentido, prevé que determinadas infracciones del

procedimiento de elaboración no conllevan la nulidad de pleno derecho de los reglamentos sino la anulabilidad de los mismos.

A este respecto hay que señalar que el artículo 47 de la Ley 39/2015, que establece el régimen de nulidad de pleno derecho de los actos y disposiciones administrativas, en su apartado segundo determina lo siguiente:

“También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

Por otro lado, el artículo 48.1 de la Ley 39/2015 únicamente prevé la anulabilidad para *“los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poderes”.*

Los citados artículos 47.2 y 48.1 de la Ley 39/2015 no han sufrido ninguna variación respecto a la regulación anterior contenida en los artículos 62.2 y 63.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La jurisprudencia ha venido interpretando de forma determinante la aplicación de los referidos preceptos de las leyes reguladoras del procedimiento administrativo y ha concluido que los actos administrativos pueden ser ilegales por nulidad o por simple anulabilidad, pero que las disposiciones administrativas generales no son nunca anulables sino nulas de pleno derecho.

En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 16 de abril de 2012 (RJ\2012\5827) expresa lo siguiente:

“En efecto, respecto de los actos administrativos nuestro ordenamiento distingue los supuestos de nulidad de pleno derecho (artículo 62.1LRJPAC) y de mera anulabilidad (artículo 63 LRJPAC) pero tratándose de disposiciones de carácter general no existe esa dualidad, pues siempre que incurran en vulneración legal serán nulas de pleno derecho (artículo 62.2 de la LRJPAC), conforme a lo declarado por esta Sala en constante jurisprudencia [por todas, sentencias de 18 de noviembre de 2011 (Casación 5883/2008) y de 4 de noviembre de 2011 (Casación 5896/2008)].”

Por otro lado, la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 7 de septiembre de 2016 (RJ\2016\4706) afirma que *“la misma naturaleza normativa hace inviable la aplicación de los principios de conservación y convalidación”, siendo incluso inviable la aplicación analógica de tales instituciones debido a las “diferencias sustanciales entre el acto y la norma”:*

Lo anterior, cuestiona la conformidad a derecho de las previsiones contenidas en los apartados primero, segundo y tercero del artículo 5 y en aquellos artículos del anteproyecto de Ley que estén vinculados a la regulación establecida en el mismo, como sucede con el artículo 26.2.

c) Capítulo II.- Procedimiento

1.- Sección 1ª.- Preparación

En esta sección se disponen las actuaciones preparatorias que preceden a la elaboración de las disposiciones generales de carácter general, entre dichas actuaciones se han incluido los instrumentos de planificación y evaluación normativa (artículos 6 a 9).

Respecto al Plan Anual Normativo, previsto en el **artículo 6**, además de la falta de concordancia con lo dispuesto en la Exposición de Motivos sobre el momento de su aprobación, debe advertirse que la Proposición de Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de Euskadi contiene un artículo específico, el artículo 45, para regular este mismo instrumento de planificación normativa. Aunque no parece estar fundamentada esta duplicidad de regulación de una misma materia en normas diferentes, si existieran causas que la justificaran requeriría, en todo caso, una redacción que no fuera discordante. Por otro lado, debe también indicarse que el artículo 46.2 de la citada Proposición de Ley establece que *“se someterán a evaluación previa de impacto todos los anteproyectos legislativos y planes estratégicos del Programa de Gobierno y aquellas actuaciones significativas para las que así se determine en el propio Programa de Gobierno”*, sin embargo en las actuaciones preparatorias del proyecto normativo no se contiene ninguna previsión sobre la necesidad de que los anteproyectos de Ley vengán precedidos de una *“evaluación previa de impacto”*.

De conformidad con la sentencia del Tribunal Constitucional, de los aspectos regulados en los artículos incluidos en esta sección (del 6 al 9), únicamente, tienen contenido básico las siguientes previsiones establecidas en el artículo 133 de la Ley 39/2015:

- Apartado primero: *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”*.
- Apartado cuarto: *“Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones*

dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El **artículo 9** del anteproyecto de Ley en su apartado primero contiene una mención a la consulta pública que no se ajusta a la literalidad de lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015 y cuya redacción resulta confusa al referirse a “propuestas de textos jurídicos normativos”. En ese sentido, se propone modificar la redacción del artículo 9.1 y transcribir la contenida en el artículo 133. 1 de la Ley 39/2015.

Asimismo debe incorporarse en este artículo una mención a los supuestos en los que, de conformidad con lo establecido en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015 transcrito, se puede prescindir de la consulta previa en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

2.- Sección 2ª.- Iniciación

Los artículos 10 y 11 que integran esta sección mantienen una estructura y contenidos muy similares a los de la LPEDG, si bien se ha contemplado de una forma más detallada cuál debe ser el contenido de la Orden de inicio por la que se promueve el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas.

Es el **artículo 11** el que señala las especificaciones que deben incluirse en la Orden de inicio, sin embargo la relación detallada de las mismas viene precedida de la mención *“junto con aquellos otros contenidos a los que se refieran otros artículos de esta Ley, contendrá...”*. Se sugiere suprimir esta previsión por la falta de seguridad que la misma conlleva,- la cual, por otro lado, no casa con el nivel de detalle de las especificaciones posteriores-, e incluir en la relación esos “otros contenidos” referidos en el resto del articulado.

En este mismo artículo se prevé que la publicidad en el tablón de anuncios de la sede electrónica de la citada orden *“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”*. Esta comunicación automática requerirá de la debida adaptación de las herramientas informáticas ya que, hasta la fecha, este trámite requiere de la previa solicitud del órgano instructor.

3.- Sección 3ª.- Instrucción

Como en la vigente LPEDG, tras la Orden de inicio, el anteproyecto de Ley dispone los trámites de instrucción que preceden a la aprobación por el órgano competente de la disposición normativa (artículos 12 a 21).

El **artículo 12**, dedicado a las reglas y criterios de redacción, mantiene una redacción muy similar al de la LPEDG, no obstante incluye en su **apartado sexto** una mención a las actuales Directrices de técnica normativa y contempla que las mismas se publiquen en un anexo del anteproyecto de Ley. Sobre esta modificación se considera más correcto mantener la opción contenida en la LPEDG, que dispone de una alusión específica relativa a las directrices de técnica legislativa en su Disposición Adicional Tercera, y ello porque las Directrices de técnica normativa reservan el empleo de anexos en los anteproyectos de Ley para añadir la relación de disposiciones derogadas o modificadas y los anejos de financiación, cuando el anteproyecto comporta un gravamen al Presupuesto.

En el **artículo 13** se regulan el trámite de aprobación previa de los proyectos de disposiciones normativas y los documentos que integran el expediente de tramitación (Memoria del análisis del impacto normativo, informe jurídico departamental y la memoria económica).

Como novedad, la dirección promotora del proyecto normativo ha optado por incorporar al expediente la Memoria del análisis de impacto normativo, en términos prácticamente idénticos a los que figuran en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En relación con el informe jurídico departamental se configura como un informe facultativo, que se solicitará *“en los casos en que el departamento correspondiente así lo estime conveniente”*. Por otro lado, sobre la finalidad de este informe se indica que además del análisis de la adecuación del contenido del proyecto normativo a la Ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa, *“tendrá como cometido el sostener, de cara a su posterior tramitación, la defensa jurídica de las bases del proyecto”*.

Hasta la fecha, de conformidad con lo establecido en la LPEDG y en el artículo 10 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, el informe jurídico del departamento promotor de la iniciativa normativa tiene carácter preceptivo, por lo que una modificación de esta relevancia requiere de una justificación precisa que no figura en la Memoria emitida por la Dirección de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo y, también, de una concreción de los supuestos en los que se podría prescindir de dicho informe.

Por otro lado, se considera que excede de la finalidad propia del informe jurídico departamental la relativa a *“sostener, de cara a su posterior tramitación, la defensa jurídica de las bases del proyecto”*. El artículo 6 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, regula la naturaleza de la función de asesoramiento, que además de los letrados y letradas del Servicio Jurídico Central, realizan las asesorías jurídicas departamentales y determina que los informes *“son únicamente de carácter jurídico y fundamentados en derecho, y se excluyen de ellos las valoraciones de oportunidad no fundadas en derecho, sin perjuicio de los consejos o advertencias que se consideren necesarios sobre cualquier aspecto que plantee la consulta”*.

En su sentido parecido el artículo 10.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco especifica que el informe jurídico departamental dentro del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general tiene por objeto *“aportar las bases jurídicas en las que la iniciativa previamente aprobada pretenda sustentarse. A tal fin, habrá de analizar el fundamento objetivo de la misma, la adecuación de su contenido a la Ley y al Derecho, y la observancia de las directrices de técnica normativa”*.

Por consiguiente, se estima necesario conservar la redacción otorgada por la LPEDG, o si se prefiere la del Decreto 144/2017, sobre la finalidad y función de los informes jurídicos departamentales.

Por último, en relación con la memoria económica, indicar que se ha incluido en esta fase del procedimiento con carácter facultativo. Sin embargo, se ha omitido de la fase última de aprobación, que, en pura lógica, es cuando debe elaborarse por cuanto en ese momento el texto normativo está más consolidado, al haber finalizado la instrucción del expediente.

Completado el expediente en los términos establecidos en los párrafos anteriores, el proyecto normativo dispone la realización del resto de trámites de instrucción y prevé la concentración en un mismo plazo de un mes la evacuación de informes preceptivos (salvo los de carácter esencial) y los trámites de audiencia e información pública y de participación y consulta a otras administraciones.

El **artículo 14** establece dicha concentración de trámites, que deberán practicarse en el plazo común de un mes, y su impulso vía telemática con la finalidad de agilizar y simplificar el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Se prevé que dichos trámites *“se cumplimentarán de oficio por quienes los tengan atribuidos, sin necesidad de su solicitud previa”*. En relación a esta previsión reiteramos el comentario expresado en el artículo 11, sobre la necesidad de adaptar

las herramientas informáticas para que los órganos que deben realizar los trámites puedan responder debidamente, puesto que en la actualidad el cumplimiento de cualquier trámite requiere de la previa solicitud del órgano instructor.

Por otra parte, se sugiere una redacción alternativa para la regulación de la cumplimentación fuera de plazo de trámites que no sean esenciales (“*queda prohibida*”), tomando como referencia la establecida en el párrafo segundo del artículo 80.4 de la Ley 39/2015, relativo a la emisión de informes extemporáneamente, (“*podrá no ser tenida en cuenta al aprobar el órgano competente la disposición de carácter general*”) y que, posteriormente, se emplea en el artículo 17.3 en relación con los informes y dictámenes preceptivos de carácter esencial.

En el **artículo 15** se disponen los trámites de audiencia, información pública y negociación con la representación del personal. La regulación establecida precisa de dos observaciones. En primer lugar, en el párrafo primero debe suprimirse la mención al trámite de consulta previa, previsto en el artículo 9 del proyecto normativo, y cuya realización está integrada en la fase de preparación del procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas. Por otro lado, en el párrafo cuarto, se especifican los supuestos en los que se puede prescindir de los trámites de audiencia e información pública. Como ya se ha indicado en el apartado dedicado a la referida fase de preparación, uno de los preceptos de la Ley 39/2015 que el Tribunal Constitucional ha declarado que es de aplicación a la elaboración de los reglamentos autonómicos es el primer párrafo del apartado cuarto del artículo 133, que limita la posibilidad de prescindir del trámite de audiencia e información pública en el caso de normas presupuestarias u organizativas o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Por consiguiente, consideramos que es contrario a la legislación básica la omisión de los trámites de audiencia e información pública en los otros supuestos señalados en el artículo 15 del anteproyecto de Ley (“*cuando la propuesta normativa no tenga impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia*”); supuestos estos últimos que el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, en su último inciso, prevé pueden omitirse únicamente para el trámite de consulta pública y que, por lo tanto, no habría obstáculo legal para incluirlos en el artículo 9 del proyecto normativo.

En relación con la participación y consulta a otras Administraciones, formuladas en el **artículo 16**, debe corregirse la mención a que el plazo de un mes se computa “*desde la aprobación previa del texto de la disposición*” e indicarse, como para el resto de los trámites de instrucción que son objeto de concentración, que el plazo del mes se computa a partir de la publicación en la sede electrónica de la Administración

General de la CAE. Si bien, como ya se advertido con anterioridad la publicidad y cumplimiento de los principios de transparencia y participación deberá realizarse en el espacio específico que determine la Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de la CAE.

Para finalizar la fase de instrucción el anteproyecto de Ley, en los **artículos 17 al 21**, incluye una serie de informes preceptivos, que califica de “carácter esencial”, y prevé que la emisión de los mismos debe producirse una vez se han completado las actuaciones de instrucción indicadas en los artículos precedentes.

Se trata de los informes que deben ser emitidos por los siguientes órganos: el Consejo de Relaciones Laborales, el Consejo Económico y Social, la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, el informe de legalidad del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco y el informe de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico.

Con el objeto de unificar la regulación relativa a los informes de dichos órganos, se sugiere que los artículos referidos a cada uno de ellos contengan una mención a la normativa específica que establece la preceptividad de sus informes (con mención del artículo o artículos concretos) y que especifiquen, en todos los casos, el plazo en el que los informes deben ser emitidos.

4.- Sección 4ª.- Finalización y aprobación

Finalizada la instrucción del expediente, los artículos 22 al 28 del anteproyecto de Ley disponen la aprobación de la disposición de carácter general por parte del órgano competente, previa emisión, en los casos legalmente previstos, del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Posteriormente, una vez aprobados los reglamentos por el órgano competente, serán objeto de publicación en el Boletín Oficial del País Vasco y de la publicidad complementaria derivada del cumplimiento del principio de transparencia. Todo ello de conformidad con lo prescrito en el artículo 131 de la Ley 39/2015.

En el caso de los anteproyectos de Ley (calificados como proyectos de Ley) tras su aprobación por el Consejo de Gobierno se prevé su remisión al Parlamento Vasco, al que corresponde la posterior tramitación hasta la aprobación de la norma con rango legal.

Respecto al contenido de estos artículos se realizan las siguientes consideraciones:

1ª.- En el **artículo 22** debe citarse de forma completa la referencia a la “Memoria del análisis de impacto normativo”, cuya mención también aparece incompleta en el artículo 14.4.

2ª.- Como ya se ha citado anteriormente, en el comentario referido al artículo 13, se ha omitido, en esta fase de aprobación final, la incorporación de una memoria económica, cuya inclusión se prevé con carácter preceptivo en el artículo 10.3 de la LPEDG, y que, una vez de que se dispone del texto final de la disposición normativa, se estima necesaria para valorar la incidencia económica de la futura norma (cuantificación de gastos e ingresos, modos de financiación, repercusión en los presupuestos, etc..).

3ª.- De conformidad con lo establecido en las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, las partes expositivas de las disposiciones normativas van precedidas del título “Exposición de Motivos” en el caso de los anteproyectos de Ley y van desprovistas de denominación cuando se trata de disposiciones de carácter general de rango reglamentario. En consecuencia, debe eliminarse la referencia al “Preámbulo” que figura en el **artículo 25**.

4ª.- La redacción final de los **apartados 2 y 3 del artículo 27**, relativos a los espacios de publicidad complementarios, donde deberán divulgarse las normas una vez aprobadas y publicadas en el Boletín Oficial del País Vasco, está condicionada a lo que finalmente disponga la Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de Euskadi para la materialización del principio de transparencia.

5ª.- Por último, como se indica en el apartado dedicado al examen de la técnica normativa en el **artículo 28** se propone la sustitución de las referencias a los “proyectos de Ley” por las de “anteproyectos de Ley”.

d) Disposiciones adicionales, transitoria, derogatoria y finales

Respecto a las disposiciones que integran la parte final del anteproyecto de Ley merece destacar también por su contenido novedoso la previsión establecida en la **Disposición Adicional Segunda**, que además conlleva la consiguiente modificación de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi dispuesta en el primer apartado de la Disposición Final Primera.

Se trata de regular la obligación de colaborar del Gobierno con el Parlamento en la tramitación de las proposiciones de Ley mediante la emisión de cualquiera de los dictámenes, informes o memorias que se prevén en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

Si bien es cierto, que esta obligación está condicionada, como no podría ser de otra manera, a lo que previamente establezca el Reglamento del Parlamento Vasco, podría cuestionarse si, al no existir una previsión de este tenor en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, cabe adelantarse con una regulación de estas características en un proyecto de Ley promovido por el Gobierno, sin que el Parlamento haya procedido a modificar el Reglamento del Parlamento Vasco para establecer esa relación de colaboración.

Por último, para completar esta parte final, se propone la inclusión de una nueva Disposición Final, por la que se autorice al Gobierno a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley.

8.- TÉCNICA NORMATIVA

En relación con la técnica normativa, de conformidad con las previsiones establecidas en las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, procede realizar las siguientes observaciones:

1ª.- Debe revisarse el título de la norma, de forma que en el mismo figure que se trata de un Anteproyecto de Ley, de conformidad con lo establecido en los artículos 55 y 56 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno y en el artículo 13 de la LPEDG. En idéntico sentido debe revisarse el título y el contenido del artículo 28.

2º.- Las alusiones que a lo largo del texto se efectúan a otras disposiciones normativas deben realizarse con su denominación oficial íntegra. Especialmente, conviene comprobar las numerosas menciones incompletas que figuran en la propia “Exposición de motivos”.

3ª.- También es preciso completar las menciones que se realizan a otras disposiciones normativas con la cita del artículo o artículos concretos que conciernen al proyecto normativo.

4ª.- Asimismo, deben subsanarse las citas incompletas o incorrectas que se realizan a las denominaciones oficiales de administraciones públicas y órganos administrativos.

5ª.- Por último, debe revisarse la redacción del texto y corregir algunos errores ortográficos que se aprecian en el mismo.

9.-CONCLUSIÓN

Este es el informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en relación con el anteproyecto de Ley del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

En Vitoria-Gasteiz, a

Irantzu Zabala Errasti
Responsable del Área de Asesoría Jurídica
Aholkularitza Juridikoko Arlo-Arduraduna

Vº Bº

Juan María Zubeldia Arrieta
Director de Servicios
Zerbitzu Zuzendaria