



TERCERA MEMORIA DE TRAMITACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL.

La presente memoria de tramitación se debe sumar, como memoria conclusiva a la que se refiere el artículo 10.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de disposiciones generales del País Vasco (en adelante LPEDG), a la primera “Memoria sobre la tramitación del anteproyecto” de 29 de julio de 2015, a la “Memoria final sucinta” de 11 de octubre de 2018 y a la “Memoria para su sometimiento a aprobación por Consejo de Gobierno del Proyecto de Ley del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.” de 15 de enero de 2019, a fin de realizar una valoración resumida de todo el iter procedimental.

1. Antecedentes y origen de la iniciativa.

El Gobierno Vasco, en Sesión celebrada **el día 22 de enero de 2019**, dio por aprobado el **Proyecto de Ley del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general**.

El objetivo declarado de este proyecto de ley (expuesto en la Orden de inicio) era el siguiente:

“Revisar el procedimiento de elaboración a los efectos de mejorar, en la medida de lo posible, tanto el rigor y la garantía de calidad de las normas que ha de producir como la agilidad del procedimiento, incorporando además su actualización al proceso general de digitalización y al marco básico previsto en las Leyes 39 y 40 de 2015, del Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público”

No obstante, **los trabajos parlamentarios** llevados a cabo en relación con el citado proyecto de Ley **decayeron al disolverse el Parlamento vasco el 11 de febrero de 2020** por mandato del artículo 1.1 del Decreto 2/2020, de 10 de febrero, del Lehendakari, por el que se disuelve el Parlamento Vasco y se convocan elecciones.

Como es sabido, esa caducidad parlamentaria no se transmite a los trámites administrativos ya efectuados. Por ello, como tiene ya asentado el Servicio

Jurídico Central de Gobierno Vasco, y reiterado en las opiniones legales DDLCN 51/2017, 56/2017, 61/2017, 77/2017y 110/2017 de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo *“es completamente indubitado que, en términos estrictamente parlamentarios, el nuevo Gobierno Vasco, en tanto que detentor del derecho de iniciativa legislativa, es plenamente capaz de reiterar ante la nueva cámara salida del correspondiente procedimiento electoral las iniciativas aprobadas por el anterior gabinete en sus mismos términos, por cuanto la caducidad de la iniciativa no se transmite al derecho del Gobierno para su presentación”*.

Así mismo, el 10 de noviembre de 2020, el Gobierno vasco (nombrado de nuevo tras las elecciones celebradas en julio) aprobó el nuevo “Programa Legislativo de la XII Legislatura”, dentro del cual, entre los proyectos asignados al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, incluyó expresamente el siguiente:

8. Ley de modificación de la Ley del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general: *los avances que, desde el punto de vista de la transparencia, los principios de la buena gobernanza, la evaluación de las políticas públicas, o la participación ciudadana, tanto en los procedimientos de evaluación de impacto como de elaboración de disposiciones de carácter general, se vienen reclamando tanto desde la ciudadanía, como desde instancias europeas (de la mano de los conceptos de gobernanza europea y la llamada “smart regulation”), exigen una adaptación del texto que regula el procedimiento de elaboración de normas actualmente vigentes. Fecha estimada de remisión a Consejo de Gobierno para aprobación: primer semestre de 2021*

Es por ello que, de acuerdo con los citados antecedentes y con la doctrina asentada en las opiniones legales arriba referenciadas y validada por la admisión en sede del Parlamento vasco de los proyectos de Ley remitidos conforme a las mismas, es intención de este Departamento el **volver a plantear la remisión del texto articulado correspondiente al Parlamento vasco para su tramitación como Proyecto de ley.**

2. Trámites preceptivos y procedimiento de elaboración.

[2.1 Aproximación teórica y doctrina de los Servicios Jurídicos Centrales de Gobierno Vasco y de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.](#)

Para volver a plantear la remisión del texto articulado correspondiente al Parlamento vasco como Proyecto de ley, esas mismas opiniones legales del Servicio Jurídico Central que hemos citado reconocen que el Gobierno se encuentra vinculado, en cuanto al procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, es decir, **por propia la LPEDG** y es necesario incluir en el expediente administrativo **todos los trámites preceptivos a los que se refieren los artículos 8 a 11** y cuya culminación concluye con la toma en

consideración del Consejo de Gobierno que decide su aprobación final o no, conforme al artículo 13 del mismo texto.

En nuestro ordenamiento, la referencia del artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara a los informes preceptivos es explícita, lo que habilita perfectamente a la Cámara para exigirlos como requisito de admisibilidad del proyecto de ley que le sea remitido.

Sin embargo, esa inclusión en el expediente **no implica una reiteración o repetición** de dichos trámites. Tanto la COJUA como la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo tienen expresamente dictaminado que los cambios de legislatura o de gabinete en el ejecutivo no producen por sí mismos, en modo alguno, una caducidad de los procedimientos de elaboración de las normas, ni determina que devengan inválidos los trámites realizados en el seno de dichos procedimientos. Así, es práctica común que la tramitación iniciada en una legislatura se continúe en la siguiente, sin interrupción ni solución de continuidad, y que los trámites iniciados por un Consejero o Consejera anterior se den por buenos y formen parte, de forma natural, del expediente que el Consejero o Consejera que lo sustituya en la legislatura siguiente remita a la aprobación en Consejo de Gobierno (además de las opiniones legales de la DDLCN ya referidas, entre los dictámenes de nuestro máximo órgano consultivo podemos citar, por todos, los siguientes: Dictamen COJUA 203/2009, párrafos 2 y 37; Dictamen COJUA 217/2009, párrafos 1 y 30; Dictamen COJUA 64/2013, párrafos 2 y 34).

Dicho de otra manera, la cuestión *formal* de la validez jurídica de esos actos de tramitación es independiente de que los mismos fueran o no anteriores a la disolución del Parlamento o a la conformación de un nuevo Gobierno, puesto que la Administración es una, con una única personalidad jurídica para toda su estructura y todas sus funciones, independientemente de los cambios de Gobierno como de titular de la misma (artículos 53 de la LG y 3.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público –en adelante LRJSP–). Si esto es así, la autoría de los actos de tramitación, y por tanto su validez, permanece inalterable no obstante los cambios de titular del Ejecutivo.

En sentido estricto, no es necesario ningún acto específico de «conversión», «conservación» o «convalidación» de los trámites ya realizados en legislaturas anteriores (figuras estas previstas en los artículos 50, 51 y 52 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –en adelante, LPACAP– como medidas de subsanación de los vicios de determinados actos), en la medida en que los trámites a conservar, realizados en el seno del procedimiento de elaboración, no devienen nulos ni pierden valor por el cambio o cambios de legislatura (artículos 47, 48 y 49 de la LPACAP). Y ello excluye, a pesar de ser idéntica la lógica de economía procesal que subyace en la LPEDG (por ejemplo, art. 4.2 LPEDG), la necesidad de ninguna actuación específica para, en la medida de lo posible, conservar la validez de las actuaciones realizadas hasta ese momento. Consecuentemente, y toda vez que no es precisa esa «economía procedimental de conservación», desde un punto de vista *formal* **sólo será preciso la realización por el órgano competente de trámites precedentes**

para el impulso del procedimiento en sus diversas fases, sea ordenando su continuación o sea con ocasión de cualquiera de los hitos del procedimiento marcados por la LPEDG y la LG (orden de inicio, orden de aprobación previa, orden de solicitud de dictamen de la COJUA, proposición del texto definitivo de la norma al Consejo de Gobierno...).

Por otro lado, desde un punto de vista *material*, estos actos de impulso de la tramitación, en sí mismos, implican una asunción de la tramitación precedente y, por tanto, **una valoración de su eficacia concreta, circunstanciada y material**. Valoración que, por lo tanto, no sólo debe conectarse con el cumplimiento formal del expediente, sino que debe también atender a la **utilidad real del trámite y de su actualidad** al objeto de dotar al órgano decisor de los elementos de juicio adecuados para ajustar la norma a la coyuntura de cada momento presente. Lo cual es válido, ya sea el decisor el órgano Gobierno, en el caso de las normas reglamentarias, o lo sea aquél el Parlamento en el caso de los proyectos de Ley.

Por consiguiente, para valorar si se considera oportuno continuar con la tramitación desde un momento concreto de un procedimiento anterior, a fin de que no sea preciso reiniciarlo nuevamente, o para asumir y dar por buenos todos los trámites ya realizados, deben tenerse en cuenta todos los factores circunstanciales que en el procedimiento concurren en el momento de tal decisión. Entre esos factores circunstanciales a considerar, desde un punto de vista material y de la utilidad real y vigencia o actualidad del trámite, podemos destacar los siguientes:

- la constatación de si la norma proyectada ha sido objeto de anteriores tramitaciones y la posibilidad de agilizar el procedimiento evitando duplicar trámites innecesariamente,
- si en el ínterin han sobrevenido o no importantes cambios normativos o sociales que determinen la pérdida de actualidad o valor informativo de los trámites realizados hasta la fecha.
- si razones de urgencia debidamente acreditadas, justifican la necesidad de prescindir de alguno de los trámites, incluso cuando no se hubieran llevado a cabo antes, salvo que éstos vengan exigidos por normas con rango de Ley, so pena de nulidad (Dictamen nº 129/2015 de la COJUA sobre anteproyecto de Ley de transparencia, participación y buen gobierno del sector público vasco, párrafos 55, 59, 63 u 85),

Del mismo modo, es también evidente que, sin soslayar las finalidades materiales a las que responde el proceso de elaboración, el hecho de simplificar o no la tramitación administrativa debe ser un criterio relevante a la hora de realizar esa valoración. Esto es así porque resultan plenamente aplicables al procedimiento de elaboración de la norma los mismos principios

de buena regulación que son aplicables a las normas que serán fruto de dicho procedimiento, de forma que «*en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia*» (artículo 129 de la LPACAP).

Cuando, como en este caso, hablamos de «*anteproyectos y proyectos de ley*», que implican la remisión al Parlamento, como otra fase añadida posterior al procedimiento de elaboración, la valoración antes mencionada atañe tanto al Departamento promotor y, en última instancia, a su Consejero o Consejera (que tendrá la responsabilidad durante el procedimiento previo y también en la decisión de su elevación al Consejo de Gobierno), como al propio Gobierno, como titular de la iniciativa legislativa ante la Cámara (que deberá efectuar esa misma valoración a la hora de aprobarlo y de decidir el momento de la remisión al órgano legislativo junto con los documentos preceptivos o la realización de *cualquier otra actuación complementaria*, tal y como dispone el artículo 13 LPEDG).

Es, por tanto, responsabilidad de dichos órganos, cada cual, en el momento correspondiente, despejar cualquier duda que pudiera existir al respecto. Incluso, si para ello fuera necesario recabar, de sus propios servicios o de otros órganos, los informes que resulten pertinentes o **si fuera necesario requerir algún trámite adicional o reiterar cualquiera de los ya efectuados**.

Y ello, sin perder de vista que, precisamente cuando hablamos de «*anteproyectos y proyectos de ley*», la importancia de una eventual modificación sobrevenida del ordenamiento o cualquier otra circunstancia coyuntural que se hubiera dado en el ínterin y que afectase al proyecto, **deberá ser sopesada de una forma relativa**. Y ello, **puesto que el «proyecto de ley», aún después de ser remitido a la Cámara, se somete al procedimiento en parlamentario**; durante la cual, de forma previa a su aprobación final y transformación en Ley, pueden recabarse los informes, comparencias y estudios que resulten pertinentes y el proyecto puede ser todavía sujeto de enmienda por la Cámara. Circunstancia esta que, aun en ese momento, permite realizar los ajustes que resulten pertinentes.

[2.2 Contexto normativo y modificaciones del ordenamiento jurídico acaecidas desde la aprobación del proyecto](#)

El marco competencial y normativo que el proyecto que ahora retomamos tuvo en consideración es, esencialmente, el descrito en los apartados 87 a 119 del Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y está configurado, además de por la Constitución y el Estatuto de autonomía, por algunos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) que abordan esta misma materia. Si bien, en este último caso, esos artículos de la LPAC deben ser interpretados de conformidad con la jurisprudencia constitucional que también se cita en el dictamen, y que limitan el alcance de la legislación básica en los

procedimientos de elaboración de disposiciones regulados por las Comunidades Autónomas.

Desde ese 22 de enero de 2019, la LPAC ha sido modificadas en varias ocasiones.

En concreto, desde esa fecha la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ha sido modificada en 5 ocasiones, por las siguientes normas:

- Por el Real Decreto Ley 14/2019 de 31 de octubre, de medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones, que supuso:
 - la modificación de los artículos 9 y 10 de la Ley 39/2015 sobre el modo en que los interesados podrán identificarse (electrónicamente) ante las Administraciones Públicas y los sistemas que pueden resultar válidos a efectos de firma, incluyendo obligatoriamente los sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica o de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la "Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación", y optativamente los que las Administraciones consideren válidos en los términos y condiciones que determinen, previa autorización por parte de la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (con la obligatoriedad de que los recursos técnicos necesarios se encuentren, situados en territorio de la Unión Europea y en caso de tratarse de categorías especiales de datos en territorio español y, en cualquier caso, disponibles para su acceso por parte de las autoridades judiciales y administrativas competentes).
 - la inclusión de una nueva disposición adicional sexta en dicha la Ley 39/2015, declarando inadmisibles a los efectos anteriores los sistemas de identificación basados en tecnologías de registro distribuido y los sistemas de firma basados en ellos, en tanto que no sean objeto de regulación específica por el Estado en el marco del Derecho de la Unión Europea y en las condiciones que en tal caso prevea la legislación estatal y con la intermediación de la Administración General del Estado.
- Por el Real Decreto Ley 27/2020 de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales, que en relación con la Ley 39/2015 abordaba únicamente la cuestión de la entrada en vigor de las previsiones

relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico (hay que tener en cuenta, además, que el Congreso de los Diputados, en su sesión del día de 10 de septiembre de 2020, acordó derogar dicho Real Decreto-ley 27/2020).

- Y, finalmente, por el Real Decreto Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, que nuevamente atiende a la cuestión de la entrada en vigor de las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico.

Por lo tanto, ninguno de los artículos modificados atiende a la materia objeto de este Proyecto Ley, que por lo tanto resulta plenamente adaptado al marco legislativo vigente.

2.3 Contexto fáctico o material

El procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en el marco de la Administración General de la Comunidad Autónoma, se encuentra necesaria y directamente reflejado y condicionado por el contenido de las normas que integran el ordenamiento jurídico y, por tanto, está inextricablemente atado al marco normativo que acabamos de reflejar. Por ello, en virtud el principio de legalidad que vincula a toda Administración Pública, no cabe ninguna alteración del objeto o del contexto fáctico o material que debe atender el proyecto de norma que no se encuentre previa y específicamente reflejado en una cualquiera de las normas anteriormente citadas.

A salvo las necesidades de tramitación urgente que algunas disposiciones necesarias para hacer frente a la gestión y contención de la pandemia, que en su caso habrán de vehiculizarse por los cauces de urgencia y los instrumentos para agilizar la tramitación ya disponibles en la vigente LPEDG (necesidades coyunturales que, en todo caso, estarían alineadas con la necesidad de agilizar la tramitación y reducir sus tiempos, que subyace al proyecto y, por lo tanto, lo harían aún más útil en este contexto); no observamos ninguna otra modificación del contexto fáctico o material que merezca ser reseñado.

En tal sentido, a reserva siempre de la valoración que merezca el contenido o el trámite de la memoria económica (a lo que luego nos referiremos) el contexto de contricción presupuestaria que puedan plantear las necesidades derivadas de la pandemia no supone una alteración esencial de las previsiones de costes y ahorros que sustentaban el proyecto.

Por ello, los objetivos de ahorro y racionalización del gasto implícitos en el proyecto de Ley son plenamente extrapolables y válidos para la situación actual.

2.4 Valoración circunstanciada de los trámites efectuados hasta la fecha y de la eventual necesidad de actuaciones complementarias.

Como ya hemos referido, y es doctrina constante de la Comisión jurídica asesora (reproducida expresamente en los párrafos 21 a 25 del dictamen 186/2018 que analizó el presente proyecto de Ley), cuando se valora el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley toma en cuenta el distinto papel que aquél tiene en las normas legales y en las normas reglamentarias, tal y como se reconoce en la propia LPEDG, cuya exposición de motivos, señala que al aplicar a la redacción de los proyectos de ley la misma metodología que emplea para todas las disposiciones generales busca, “...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”.

Sobre esa base, y a la vista de todas las consideraciones vertidas hasta ahora, los trámites efectuados en el procedimiento de elaboración del presente proyecto de Ley merecen, a día de hoy, la siguiente consideración:

2.4.1 Consulta previa

Consta en el expediente la Consulta pública previa a través del portal web institucional de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, previa al procedimiento de elaboración del presente proyecto de Ley.

2.4.2 Orden de inicio

Consta, igualmente, 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 que, a la vista de todo lo dicho, debe considerarse plenamente válida y eficaz.

2.4.3 Memoria justificativa del anteproyecto

Consta igualmente la Memoria justificativa que, a la vista de todo lo dicho, debe considerarse plenamente válida y eficaz.

2.4.4 Memoria económica

Consta la Memoria económica del anteproyecto, de 19 de julio de 2018.

2.4.5 Orden de aprobación previa

Consta Orden de aprobación previa de 21 de marzo de 2018 del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno y texto del anteproyecto que, a la vista de todo lo dicho, debe considerarse plenamente válida y eficaz.

2.4.6 Informes preceptivos y complementarios

2.2.6.1 Informe jurídico departamental

El Informe jurídico emitido el 28 de junio de 2018 de la Dirección de Servicios del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, al que corresponde realizar la defensa jurídica del anteproyecto a los efectos de su tramitación, y que analizó el anteproyecto.

Sin perjuicio de la utilidad que en su momento tuvieron las consideraciones y propuestas de mejora vertidas en el mismo, aquél cumplió ya su función y, una vez evacuado también el trámite de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, viene ya confirmado esencialmente por este último, sin que sea necesario una reiteración del informe jurídico departamental.

2.2.6.2 Normalización lingüística

Consta en el expediente el Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de 30 de junio de 2018, en relación con la incidencia del proyecto en la normalización del uso del euskera y su adecuación a la normativa vigente en materia lingüística, que entendemos plenamente vigente y válido, siendo innecesaria su repetición.

2.2.6.3 Informe de organización

Consta el Informe de organización elaborado por la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración con fecha 5 de abril de 2018, en relación con la incidencia del proyecto desde la perspectiva de organización, que nos merece la misma valoración.

2.2.6.4 Impacto de género y confirmación por Emakunde

Constan en el expediente tanto el Informe de impacto en función del género elaborado con ocasión de la elaboración del anteproyecto de Ley con fecha de 19 de julio de 2018, como el Informe de Emakunde, por el que aquella evaluación fue verificada por Emakunde en relación con la correcta aplicación de los artículos 19 y 20 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.

No resultando ninguna modificación, desde entonces y hasta la fecha, ni de la legislación y normativa en materia de igualdad de mujeres y hombres y mujeres, ni de las circunstancias fácticas que en líneas generales fueron tenidas en cuenta en los anteriores análisis, entendemos los anteriores plenamente vigentes y válidos, siendo innecesaria su repetición.

2.4.7 Consulta a otros departamentos

En cuanto a la audiencia y participación, el proyecto fue en su día puntualmente remitido al resto de departamentos de la Administración.

De entre los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, el Departamento de Salud (mediante escrito de 19 de abril de 2018), el Departamento de Empleo y Políticas Sociales (mediante escrito de 27 de abril de 2018) y el Departamento de Hacienda y Economía (mediante escrito de 10 de julio de 2018) emitieron algunas observaciones que fueron tenidas en cuenta y comentadas en las correspondientes memorias de tramitación.

En relación con este apartado, no debemos perder de vista que, desde el 22 de enero de 2019, la composición departamental del Gobierno vasco ha variado en una ocasión (las mismas en las que el Parlamento vasco ha sido disuelto y el Gobierno reelegido) y que, en concreto, actualmente responde al diseño ordenado por el **Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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.**

No obstante, más allá de meros formalismos o nominalismos, no hay duda de que a grandes rasgos existe una continuidad en relación con la mayoría de los Departamentos y áreas de acción de Gobierno vasco. Departamentos y áreas de acción que, no obstante los cambios de titularidad, denominación o contenido, e incluso número, se suceden de una legislatura a otra de forma ordenada y sin solución de continuidad, dando sentido al principio de personalidad jurídica única y permanencia de la Administración.

Lo cual, unido al carácter no preceptivo del trámite (que no se encuentra expresamente consignado en la LPEDCG), y a las demás consideraciones vertidas, con carácter general, sobre la conservación de actos y las razones que ya en su día motivaron la declaración de urgencia, permiten en esos momentos prescindir de su repetición.

2.4.8 Consulta a otras administraciones

En cuanto a la consulta a otras administraciones, el proyecto fue puntualmente remitido a las Diputaciones forales de los territorios históricos y a EUDEL. En concreto, el 26 de marzo de 2018 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.

Como advierte el apartado 58 del dictamen de COJUA ni las diputaciones forales ni EUDEL han realizado alegación alguna, lo que la propia COJUA (en el apartado 59 de su dictamen) considera comprensible, “teniendo en cuenta el objeto y ámbito del anteproyecto, ceñido a las normas que pueda elaborar el Gobierno y su Administración”.

Dicho lo cual, a lo sumo, cabría tomar en consideración que con posterioridad a la anterior aprobación del anteproyecto de 10 de noviembre de 2015, **con fecha 26 de mayo de 2019 se celebraron elecciones forales y locales** de las que salieron nuevas Juntas Generales y Diputaciones Forales, por un lado, y nuevas corporaciones y gobiernos locales, por otro, con la consiguiente renovación, del mismo modo, de los órganos de la asociación EUDEL.

Sin embargo, las mismas consideraciones de economía procesal, de antecedentes previos y reiteración de tramitaciones sucesivas, de evitación de duplicación de trámites y de personalidad jurídica única y permanencia de las Administraciones Públicas, así como, de forma decisiva, la importancia de las consideraciones vertidas en el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en orden a relativizar la afectación al ámbito competencial de las administraciones foral o local (por ejemplo, en su apartado 59 ya citado), hacen que, conjuntamente, pueda darse por cumplimentado el trámite de consulta a las antedichas Administraciones, sin que en este momento sea necesaria ni oportuna su repetición.

Todo ello, junto con la permanencia, a grandes rasgos, del marco jurídico y fáctico tenido en cuenta en el curso de elaboración del antedicho dictamen (al menos, en lo que atañe a las necesidades de contrición, ahorro y contracción del sector público, en un contexto de inminente crisis económica), así como los principios de conservación de actos y economía procesal que presiden esta valoración circunstanciada de la tramitación efectuada, hacen que, como en otros apartados, podamos dar por cumplimentado en trámite correspondiente, sin que sea necesaria ni oportuna su repetición.

2.4.9 Audiencia y participación ciudadana

Fuera del sector público, el anteproyecto fue remitido el 4 de abril de 2018 a los sindicatos ELA-STV, LAB, CCOO y UGT y el 12 del mismo mes se pidió también la opinión de CONFEBASK.

Consta así mismo en el expediente 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 pudiera realizar las observaciones que considerase oportunas.

Como advierte el apartado 58 del dictamen de la COJUA, ni los sindicatos ni la organización empresarial llamados al procedimiento han realizado aportación alguna.

Así pues, no habiéndose introducido ninguna modificación en el texto con posterioridad a su aprobación en Consejo de Gobierno con fecha 22 de enero de 2019, en relación con la valoración circunstanciada sobre la eventual conveniencia de la repetición o no de los anteriores trámites, además de las consideraciones ya vertidas hasta ahora desde el punto de vista de la economía procesal, la reiteración de tramitaciones sucesivas y la urgencia de la tramitación, entendemos procedente traer a colación el Acuerdo COJUA 4/2017 que, con cita de Sentencia STS de 10 de marzo de 2009 recuerda que es jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 8 de marzo de 2006) que cuando las modificaciones introducidas en el texto definitivo de una disposición general no sean sustanciales resulta innecesaria una nueva audiencia de las asociaciones, corporaciones o entidades representativas de intereses legítimos en relación directa con el objeto de la disposición o un nuevo informe o dictamen del Consejo de Estado, “entre otras razones porque su parecer no es vinculante, de manera que si, contemplada la modificación tanto desde una perspectiva relativa, por la innovación en el texto informado, como absoluta, por su importancia intrínseca, no representa una alteración sustancial en el ordenamiento previamente sometido al trámite de audiencia o informe, la falta de éstos, respecto de la reforma introducida, no acarrea su nulidad radical, al haber contado quien ostenta la potestad para redactar definitivamente la disposición con el criterio o ilustración de las entidades, corporaciones, asociaciones y organismos consultados, que, en definitiva, es el fin perseguido (...) al establecer un procedimiento para la elaboración de los reglamentos (...)”.

2.4.10 Informe de la Oficina de Control Económico

Consta igualmente en el expediente el informe de la Oficina de Control Económico-Normativo de 19 de septiembre de 2018.

Este informe, de singular trascendencia en tanto que informe explícitamente mencionado por el artículo 133 del Reglamento del Parlamento, fue ya emitido en virtud de lo dispuesto en 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.

Dicha normativa que actualmente regula este control económico normativo no se pronuncia de forma específica sobre la necesidad de nuevo pronunciamiento, en el

caso de que el procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general avance o se introduzcan modificaciones en el texto. Solo hace referencia en el artículo 27.1 *in fine* del texto refundido, a que cuando proceda, la consulta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, “*con anterioridad a su aprobación, deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de dicho órgano consultivo*”. Comunicación esta que ya se produjo en su día con ocasión de los cambios introducidos a resultas del dictamen Nº 186/2018 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi y desgranados en la Memoria sucinta que acompañó a la remisión del texto a su anterior aprobación como proyecto de Ley en el Consejo de Gobierno.

Por ello, de acuerdo con la doctrina contenida en las Opiniones Jurídicas del Servicio Jurídico Central referidas al inicio de esta memoria, “No se debe formalizar un nuevo dictamen, y ello con independencia que el Consejero competente en materia de Hacienda deba conocer de estas modificaciones por vía interna departamento y haga valer sus consideraciones en el Consejo de Gobierno”.

Y siempre sin olvidar que, como también se señala en esas mismas opiniones legales, “de conformidad con lo dispuesto en el (todavía vigente) art. 41.2 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ley14/1994, existe un deber de remisión del anteproyecto de ley a la OCE, a los efectos de su conocimiento del trámite y la valoración de la existencia o ausencia de contenido económico”.

2.4.11 Memoria de tramitación

Constan en el expediente una primera “Memoria sobre la tramitación del anteproyecto”, una “Memoria final sucinta” de 19 de julio de 2018 y una “Memoria final del procedimiento” o “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)” de 9 de enero de 2018 (aunque con firma electrónica del día 15 de enero de ese mismo año), todas ellas de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración.

A dichas memorias se debe sumar la presente, como memoria conclusiva a la que se refiere el artículo 10.2 de la LPEDG, a fin de realizar una valoración resumida de todo el iter procedimental, sin perjuicio de que sus conclusiones puedan resumirse brevemente en la “memoria sucinta” que en su caso se adjunte para el trámite concreto de Consejo de Gobierno, en el sentido demandado por la norma y por las Opiniones Legales de reiterada cita.

2.4.12 Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi

Como ya hemos referido reiteradamente a lo largo de esta memoria, consta en el expediente el Dictamen Nº 186/2018 de la Comisión Asesora de Euskadi, aprobado en su sesión de día 12 de diciembre de 2018.

De entrada, a la vista de todas las explicaciones vertidas hasta ahora, tanto desde el punto de vista del marco jurídico en el que se ha de desenvolver la iniciativa como de las circunstancias de hecho a la que ha de responder, cabe descartar de entrada la existencia de elementos o aspectos sustantivos esencialmente distintos de los examinados en su anterior intervención y cuya relevancia reclamen un nuevo análisis.

No ha habido cambios normativos acaecidos desde entonces que afecten a este anteproyecto, y los que ha habido en otros ámbitos sectoriales han tenido sólo, como mucho, una incidencia tangencial o indirecta en el objeto de regulación al que se dedica la iniciativa.

Por otro lado, en ausencia de cambios o a la vista de introducidos en el texto como consecuencia del Dictamen arriba referido, cuando como en este caso el anteproyecto o proyecto en cuestión ha llegado a ser dictaminado por la COJUA, a la vista de lo previsto en el artículo 29 LCOJUAE, cabe también preguntarse si es suficiente en los casos anteriores con adjuntar el dictamen emitido en una legislatura anterior o si sería necesario la solicitud de un nuevo dictamen.

Dicho precepto determina que: *«Si, tras la emisión del dictamen, el asunto sobre el que verse es objeto de modificaciones sustanciales que introducen nuevos contenidos que no responden a las sugerencias o propuestas efectuadas por la comisión o las exceden, se ha de realizar una nueva consulta sobre dichos cambios».*

Para su interpretación resulta relevante atender a la doctrina de la propia COJUA respecto a la interpretación que debe darse al artículo 29 LCOJUAE, siendo esta una doctrina firmemente establecida en sus dictámenes y acuerdos de inadmisión (por todos, Dictamen COJUA 10/2000 o Acuerdo del Pleno de la COJUA nº 4/2017). En concreto, resulta procedente volver a traer a colación el ya citado Acuerdo COJUA 4/2017, con cita de Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 10 de marzo de 2009 (RJ\2009\5110) subraya “que no es necesaria una nueva consulta al Consejo de Estado cuando se realizan retoques en el texto o se introducen modificaciones no sustanciales (...), ni cuando las discordancias entre el Proyecto y el Texto definitivo son consecuencias lógicas del procedimiento de elaboración, en el que se emiten informes por distintos órganos, que pueden dar lugar a variaciones en la disposición que resulte, por fin, aprobada...”

Por tanto, del literal de la norma y de la interpretación que de la misma se ha hecho cabe colegir que, independientemente de que el dictamen hubiera sido o no emitido bajo un Gabinete anterior, procede un nuevo examen sólo si en la propuesta de proyecto de ley que se vaya a presentar de nuevo a Consejo de

Gobierno para su aprobación o remisión concurren «modificaciones sustanciales», para lo que habrá de estarse a la conexión de aquellas con el previo anterior dictamen.

Lo cual, en la línea de conservación de actos y economía procesal que preside esta memoria, nos lleva a ratificarnos en la validez y vigencia del Dictamen 186/2018 en relación con el presente Proyecto de Ley.

3. Conclusión.

En atención a todo lo que precede, una vez ratificada la validez y vigencia de todos los trámites realizados en el presente expediente, consideramos que **puede elevarse el expediente a Consejo de Gobierno para la aprobación y remisión al Parlamento vasco del presente Proyecto de Ley.**