



OPINIÓN LEGAL: Viabilidad jurídica de que se vuelva a tomar en consideración por el Consejo de Gobierno el texto del proyecto de Ley de Empleo Público Vasco aprobado en su sesión de 29 de enero de 2019, para su posterior remisión al Parlamento Vasco admitiéndose como válidos los trámites procedimentales realizados anteriormente.

69/2021 OL-DDLCN

1. ANTECEDENTES

Con fecha 15 de junio de 2021, desde la Dirección de Función Pública del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, se dirigió a esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo una consulta en la que, tras una exposición de los eventos acaecidos desde la aprobación por Consejo de Gobierno en su sesión de 29 de enero de 2019 del proyecto de Ley de Empleo Público Vasco, se solicitaba la opinión legal de esta Dirección sobre la viabilidad jurídica de que se volviera a elevar al Consejo de Gobierno del citado proyecto de Ley (sin modificaciones sustanciales), y que pese a haber iniciado su tramitación durante la pasada XI Legislatura en vía parlamentaria, decayó por la finalización de dicha legislatura.

La opinión legal que se solicita, centra la cuestión fundamental en el acto de Consejo de Gobierno de remisión al Parlamento del Proyecto de Ley ya aprobado, puesto que ello se haría en los mismos términos en los que se aprobó en su día dicho proyecto de Ley en la anterior legislatura. Con ello se pretende no reiterar procedimientos ya realizados, y considerar los trámites sustanciados anteriormente como válidos y eficaces, toda vez que el decaimiento de la tramitación parlamentaria en ninguna parte del ordenamiento jurídico sanciona a éstos con nulidad.

Anteriormente se ha referido que el proyecto de Ley de Empleo Público Vasco se pretende remitir al Parlamento en los mismos términos "sin modificaciones sustanciales". Esto quiere decir que el que ahora se pretende remitir no es idéntico al aprobado en la anterior legislatura, pues el ahora sometido a este informe tiene modificaciones con respecto a aquél, que la Dirección remitente considera como sobrevenidas y no esenciales, a saber:

1. *Por haberse declarado inconstitucional:*

1.1. Disposición transitoria 20. Esta disposición regula la consolidación de empleo en Grupos de Clasificación con altos porcentajes de interinidad. Una disposición similar a esta, que fue incluida en la Ley 7/2019, de 27 de junio, de quinta



modificación de la Ley de Policía del País Vasco, ha sido declarada inconstitucional.

- 1.2. Disposición adicional 28^a.6. Hace referencia al proceso de consolidación previsto en las disposiciones transitorias 19 y 20. Puesto que la disposición transitoria 20 se ha declarado inconstitucional es preciso suprimir la referencia a la misma.*
- 2. Por contradecirse con las previsiones del Proyecto de la Ley de Cuerpos y Escalas, aprobado por el Consejo de Gobierno el 1 de diciembre de 2020 y actualmente tramitándose en sede parlamentaria:*
 - 2.1. Artículo 56.4.c). Prevé que la definición de las funciones de los cuerpos y escalas se regule por Ley. El Proyecto de Ley de Cuerpos y Escalas, por el contrario, prevé que las funciones de las Escalas se regulen por Decreto.*
 - 2.2. Anexo. Ordenación profesional del personal funcionario de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos. Se deben suprimir los artículos 2 y 3 del Anexo en cuanto que los procesos de integración que prevén están regulados, de manera diferente, en el Proyecto de la Ley de Cuerpos y Escalas.*
- 3. Por entrar en contradicción con el artículo 49 del Estatuto Básico del Empleado Público, modificado con posterioridad a la aprobación por el Consejo de Gobierno del Proyecto de Ley de Empleo Público: la regulación de los permisos por motivos de la conciliación de la vida familiar, artículo 164.*

Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, se emite el presente informe, en virtud de las funciones atribuidas al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco por el artículo 5.2 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.1.h) del 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, así como con base en las competencias atribuidas a la citada Dirección, por el artículo 15.1.a), del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, y el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

- 2. CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO Y DISTINCIÓN RESPECTO AL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN ADMINISTRATIVO**

El Capítulo IX del Reglamento del Parlamento Vasco, trata de la caducidad de las tramitaciones parlamentarias, señalando, con carácter general, en su artículo 129, que

«Disuelto el Parlamento Vasco o expirado su mandato, caducarán todos los asuntos en tramitación con excepción de los que corresponda conocer a la Diputación Permanente o que deban prorrogarse por disposición legal.»

Por tanto, independientemente de otros factores a los que luego atenderemos, el punto de partida de este análisis sobre las posibilidades de reiterar la iniciativa legislativa ejercida mediante el correspondiente acuerdo de Consejo de Gobierno, debe ser el clarificar la naturaleza e incidencia de dicho precepto sobre los proyectos y anteproyectos de Ley aprobados por Consejo de Gobierno.

Como decíamos en nuestros informes (“Opiniones legales” en términos del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco) DDLCN 51/2017, 56/2017, 61/2017 y 55/2018, del contenido del artículo 129 del Reglamento del Parlamento Vasco, resulta evidente que acaecida su disolución o expirado su mandato por el trascurso del tiempo (*a salvo las proposiciones de ley fruto de una iniciativa legislativa popular, que son prorrogadas conforme al inciso final del mismo en virtud del artículo 12 de la Ley 10/2016, de 30 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular*) todas las demás iniciativas y, por tanto, todos los proyectos de ley remitidos al Parlamento por el Gobierno Vasco –en el ejercicio de su potestad de iniciativa legislativa, tal y como se reconoce en los artículos 16 y 18.a) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno (LG)– caducan en su tramitación parlamentaria.

Ahora bien, como también decíamos en aquéllos informes, siendo doctrina ya consolidada la referida a que –y salvo contadas excepciones– *«caducan»* los procedimientos, y *«prescriben»* los derechos, a pesar del decaimiento de un procedimiento por caducidad, el derecho pretendido puede volverse a ejercerse en otro procedimiento, en tanto en cuanto, el derecho no ha prescrito. Así, de entrada, *«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»*.

Por tanto, como ya sucediera con el Informe DDLCN 51/2017 (del que extraeremos, aún a riesgo de resultar redundantes, la mayor parte de las consideraciones que verteremos en este que nos ocupa), este informe debe circunscribirse a los eventuales efectos de la retirada o de la disolución del Parlamento, exclusivamente, sobre los procedimientos administrativos que sirvieron de base a la presentación por el Gobierno Vasco del correspondiente proyecto de Ley. Es decir, debe atender o descartar, únicamente, los potenciales efectos sobre la tramitación gubernativa o administrativa, y a su expediente, con independencia de la terminación o de la caducidad producida con respecto a la tramitación parlamentaria y su respectivo expediente.

Así mismo, cumple advertir que este informe se circunscribirá también a la validez formal o procedimental, a día de hoy, de los actos de tramitación efectuados de forma previa a la aprobación y remisión al Parlamento del correspondiente proyecto de ley por el Consejo de Gobierno, sin atender a la actualidad o vigencia, desde un punto de vista material o de fondo, del proyecto o de sus premisas jurídicas. Cuestión esta última que, obviamente, trasciende el objeto y el alcance de esta consulta.

3. ESPECIAL NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES CUANDO ES APLICADO A LOS ANTEPROYECTOS DE LEY

Como ya sucediera en el caso analizado en las opiniones legales DDLCN 51/2017, 56/2017, 61/2017 y 55/2018, de lo anterior debe extraerse que el punto de partida más adecuado para dar contestación a la pregunta que se nos plantea debe ser el estudio de la exegesis procedimental de estos *“anteproyectos de ley”* generados dentro de Ejecutivo y de forma previa a su aprobación remisión al Parlamento como *“proyectos de ley”*, al amparo, principalmente, de lo previsto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de disposiciones generales del País Vasco (en adelante LPEDG). Incluyendo en el análisis 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. Y ello porque, como dispone su exposición de motivos *«en el caso de las leyes, el procedimiento administrativo sólo comprende la fase previa a la iniciación del procedimiento legislativo stricto sensu, cuya regulación está establecida en el Reglamento del Parlamento Vasco»*.

Ello no obstante, la nítida separación que venimos realizando respecto del procedimiento parlamentario caducado obliga a que este examen de las exigencias legales deba seguir la doctrina firmemente establecida de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUA), en el sentido de que *«cuando 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»* (Dictamen 129/2015 sobre anteproyecto de Ley de transparencia, participación y buen gobierno del sector público vasco; párrafo 55).

La diferencia con las iniciativas reglamentarias, en lo que ahora importa, introduce en el examen del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley una obligada flexibilidad y un carácter eminentemente material y anti-formalista. Y ello porque: *«Es en sede parlamentaria donde se desenvuelve con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución (CE) o el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) o, en algunos casos, las leyes orgánicas, imponen condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que el Parlamento pueda pronunciarse sobre ellos: cuando menos, la memoria general, anejo de financiación e informe de control económico en aquellos proyectos que comportan un gravamen al presupuesto, el dictamen de este órgano consultivo y los informes que, con arreglo a la legislación, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara)»*

(Dictamen Nº: 120/2014 sobre anteproyecto de Ley de la Administración Pública Vasca; párrafo 85).

La especial naturaleza de los anteproyectos de ley permitiría relativizar incluso dicha exigibilidad de los informes preceptivos. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 108/1986, de 29 de julio, que desestimaba un recurso contra la presentación del Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que carecía del preceptivo informe del Consejo General del Poder Judicial, estimó que: *«la ausencia de un determinado precedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto ocurriese. No habiéndose producido esa denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este Tribunal pueda interferirse en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios»*. Y más adelante aplica la misma doctrina por lo que se refiere a la falta de remisión al Congreso por el Gobierno de la exposición de motivos y de la memoria explicativa del proyecto de ley. No faltó la remisión de estos antecedentes, sino que se hizo tardíamente, a juicio de los recurrentes. Pero, aunque hubieran faltado, dice el Alto Tribunal que: *«El defecto indicado sólo tendría relevancia si hubiese menoscabado los derechos de Diputados o grupos parlamentarios del Congreso, y siendo los hechos, en caso de ser ciertos, plenamente conocidos por ellos sin que mediase protesta por su parte, hay que entender que los afectados no consideraron que existiese lesión de sus derechos, y que, si defecto hubo, fue convalidado por la misma Cámara, por lo que este Tribunal no puede entrar a examinar su existencia o relevancia»*. En otras palabras, el Tribunal entiende que sólo puede considerarse necesario aquello que la propia Cámara estima como tal.

Bien es cierto que, en nuestro ordenamiento, la referencia por el 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. Lo que a su vez nos vuelve a remitir a la LPEDG y su exégesis, aunque sea desde una lectura flexible y finalista.

Siguiendo nuevamente a la COJUA *“para realizar su análisis —material y esencialmente finalista— del procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, la Comisión ha sistematizado las pautas de la LPEDG y viene distinguiendo: (i) una fase inicial, que se desenvuelve en el seno del órgano promotor de la iniciativa y cuyo principal objetivo es fijar el texto inicial, exteriorizar las razones que lo sustentan y elaborar la documentación que en cada caso resulte necesaria para la realización de los sucesivos trámites ; (ii) una fase de apertura del procedimiento a los sectores y administraciones potencialmente afectadas por aquella; (iii) una fase de informes —preceptivos y facultativos—; y (iv) una fase final, en la que el órgano impulsor, tras evaluar el entero iter procedimental, establece el texto definitivo y elabora los documentos finales —memoria justificativa y económica—”* (Dictamen 129/2015 sobre anteproyecto de Ley de transparencia, participación y buen gobierno del sector público vasco; párrafo 56).

Tanto la COJUA como esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo tienen expresamente dictaminado (aunque principalmente respecto de la tramitación de iniciativas reglamentarias) que el cambio de legislatura y de gabinete en el ejecutivo no produce por sí mismo, 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, validada tanto por esta DDLCN como por la COJUA, que los trámites iniciados por una Consejera o Consejero 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. De esa manera, la tramitación iniciada en una legislatura se ha continuado en la siguiente sin interrupción ni solución de continuidad (por todos, entre los dictámenes de nuestro máximo órgano consultivo podemos citar: Dictamen 203/2009 sobre el proyecto Decreto de desarrollo y aplicación de las medidas de apoyo comunitarias al sector vitivinícola de la Comunidad Autónoma de Euskadi, párrafos 2 y 37; Dictamen 217/2009 sobre proyecto de Decreto por el que se regula el desarrollo y aplicación en la CAPV de la reglamentación comunitaria en el sector de frutas y hortalizas y el régimen de ayudas derivadas de la misma, párrafos 1 y 30; Dictamen 64/2013 «Proyecto de Decreto sobre el Consejo Económico y Social Vasco», párrafos 2 y 34).

Dicho de otra manera, la cuestión 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 (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–), independientemente de los cambios de Gobierno como titular de la misma. Si esto es así, la autoría de los actos de tramitación, y por tanto su validez, permanece inalterable no obstante el cambio de titular del Ejecutivo.

En sentido estricto, no es necesario ningún acto específico de «conversión», «conservación» o «convalidación» de los trámites ya realizados en la legislatura anterior (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 dichos trámites realizados en el seno del procedimiento de elaboración no devienen nulos ni pierden valor por el cambio de legislatura (artículos 47, 48 y 49 de la LPACAP). Y ello, a pesar de ser idéntica la lógica de economía procesal que subyace en la LPEDG, que postula la necesidad de, en la medida de lo posible, conservar la validez de las actuaciones realizadas hasta ese momento (art. 4.2 LPEDG).

Consecuentemente, y toda vez que no es precisa esa «economía procedimental de conservación», sólo será preciso la realización por el órgano competente de trámites procedentes para el *impulso del procedimiento* en sus diversas fases, sea ordenando su continuación o 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...).

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 formal y material, que no sólo debe conectarse con el cumplimiento formal del expediente, sino que debe también atender a la utilidad real de los mismos al objeto de dotar al órgano decisor de los elementos de juicio adecuados para ajustar la norma a la coyuntura de cada momento, sea el órgano decisor el Gobierno, en el caso de las normas reglamentarias, sea aquél el Parlamento en el caso de los proyectos de Ley.

Por consiguiente, para decidir 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.

Uno de estos factores circunstanciales será la constatación de si la norma ha sido objeto de anteriores tramitaciones que, de reiterarse, impliquen una duplicidad de actuaciones, al objeto precisamente de no duplicar trámites innecesariamente y agilizar el procedimiento. Otro, si razones de urgencia debidamente acreditadas justifican la necesidad de prescindir de alguno de los trámites, incluso cuando no se hubieran llevado a cabo, salvo cuando vengan exigidos por normas con rango de Ley (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).

También habrá de considerarse 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.

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, pues 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).

En todo caso, lo dicho hasta ahora es aplicable a todos los actos del procedimiento administrativo previos a la remisión al Parlamento, desde la orden de inicio hasta el acto de aprobación por el Consejo de Gobierno, ambos inclusive, siendo predicable el mantenimiento de la validez jurídica de los actos administrativos y el principio de conservación de los actos a todos ellos, incluido este último de remisión, debiendo ser tan solo objeto de valoración su vigencia material, en el sentido de los párrafos anteriores.

Pues bien, cuando hablamos de «*anteproyectos y proyectos de ley*», que implican la remisión al parlamento como otra fase añadida posterior al procedimiento de elaboración, esta valoración atañe tanto al 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). Será, 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, como ya hemos dejado expuesto la importancia de una eventual modificación sobrevenida del ordenamiento o cualquier otra circunstancia coyuntural que se hubiera dado en el ínterin y que afectara al proyecto, debería ser sopesada de una forma relativa, puesto que el «*proyecto de ley*», aún después de ser remitido a la Cámara y transformarse el procedimiento en parlamentario, ha de ser sometido a su tramitación en aquella sede. Tramitación parlamentaria durante la cual, y previo a su aprobación final y convertirse en Ley, el proyecto puede ser sujeto de enmienda por la Cámara, de forma que también en ese momento se podrán realizar los ajustes que resulten pertinentes.

En el caso concreto que se informa, la afirmación de la validez formal de los actos de tramitación previos que se pueda deducir de esta Opinión legal no releva al Departamento promotor, en tanto que responsable del impulso del procedimiento y detentor del conocimiento sectorial especializado en el asunto, de ponderar si esta afirmación sobre la cuestión de fondo es o no correcta.

Ya hemos advertido que no es objeto de este informe el análisis material o de fondo del proyecto concreto por el que ahora se nos pregunta. Si bien en una preliminar aproximación al mismo, y a partir exclusivamente de la presunción de que la consulta que se nos dirige se sustenta sobre una ponderación previa de la oportunidad de relanzar el texto aprobado por Consejo de Gobierno en su sesión de 29 de enero de 2019, no parece que existan razones de fondo, o cambios normativos relevantes que, independientemente de la mentada validez formal de los efectuados en su día, impidan a día de hoy la aprobación del mismo texto que fue aprobado en su día.

4. DICTAMEN DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA E INFORME DE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO COMO TRÁMITES ESPECÍFICOS.

Aunque la Disposición Adicional Segunda de la LPEDG, por razones estrictamente históricas (se aprobó un año antes de que se promulgara la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi o LCOJUA) se remite al Decreto 187/1999, de 13 de

abril, por el que se crea y regula la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco, es la LCOJUAE (en concreto su artículo 3.1.a) la que, fuera de la LPEDG pero por remisión de la misma, regula la cuestión de la preceptividad del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUA).

Conforme al citado artículo, la COJUA *«debe ser consultada»* en relación con todos los *«anteproyectos de ley cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos...»* (excepto los de presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y los de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales). Hasta aquí, lo dicho hasta ahora sobre el resto de trámites sería también aplicable al dictamen del alto órgano consultivo, cuya validez jurídica no resulta alterada por el cambio de Gobierno o por la caducidad de los expedientes parlamentarios a resultas de la disolución de la cámara.

Ahora bien, la especial naturaleza de este dictamen, ratificada por la jurisprudencia constitucional, hace que nuestro informe deba dedicarle un apartado específico. Como la propia COJUA explicaba en su dictamen nº 084/2003 sobre el anteproyecto de Ley de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco (párrafo 25), la interpretación que la jurisprudencia constitucional ha hecho del artículo 107 de la Constitución Española (CE) *«a juicio del Tribunal Constitucional, supone una suerte de constitucionalización de la "función consultiva superior", no del órgano, Consejo de Estado. Es el alto asesoramiento a la administración activa el que se convierte, por mor de aquél precepto, en un instrumento de relevancia constitucional, al configurar una "importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo»*. Se trata, afirma el Tribunal, *«...de una función muy cualificada que permite su subsunción en la categoría de norma básica del régimen jurídico de las administraciones públicas o parte del procedimiento administrativo común (artículo 149.1.18ª CE)»*.

Es esta singular y cualificada naturaleza del trámite la que justifica que el dictamen de la COJUA merezca una mención específica (junto con el informe previo de control económico normativo de la OCE) por el artículo 133 del reglamento del Parlamento entre los documentos que deben acompañar a todo proyecto de ley que sea remitido a la Cámara. Y es la razón también que motiva la mención introducida en la LG por la Ley 8/2016, de 2 de junio, de modificación de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, al dar a los artículos 56 y 57 de la LG la siguiente redacción:

Artículo 56

1. El Gobierno, en la fase inicial de elaboración de los anteproyectos de ley y los proyectos de decreto que deban ser remitidos a la Comisión Jurídica Asesora, únicamente enviará al Parlamento Vasco el texto de la disposición, una vez tenga la aprobación previa del órgano que haya dictado la orden de iniciación.

2. Asimismo, la misma documentación que se envíe a la Comisión Jurídica Asesora se remitirá, al mismo tiempo, al Parlamento Vasco, a efectos de su conocimiento por parte de los grupos parlamentarios.

3. Los anteproyectos de Ley y los proyectos de Decreto que hayan de ser acordados por el Gobierno, serán remitidos al Secretario del Gobierno, que procederá a su reparto. Se incluirán en el Orden del Día cuando los Departamentos interesados hayan manifestado su conformidad sobre el contenido, en la forma que el propio Gobierno establezca. No habiendo conformidad, o siendo ésta condicionada, corresponderá al Lehendakari decidir la inclusión del asunto en los debates del Consejo.

Artículo 57

1. Los proyectos de ley presentados al Parlamento Vasco habrán de ir acompañados del informe de la Comisión Jurídica Asesora y, en su caso, de la memoria de adaptación a dicho informe.

2. Si los Proyectos de Ley comportasen un gravamen al Presupuesto, deberán ir acompañados del correspondiente anejo de financiación que será discutido y votado con arreglo a lo que disponga el Reglamento del Parlamento sobre los Proyectos de Ley.

Cabe, por tanto, preguntarse si estos artículos implican especiales obligaciones de comunicación al Parlamento cuando se pretenda rescatar la tramitación de proyectos de ley elaborados durante legislaturas anteriores. De entrada, debe distinguirse (i) si de lo que hablamos es de continuar una tramitación previamente iniciada en la que no se hubieran producido aún la aprobación previa del texto (en cuyo caso será necesario cumplimentar la comunicación requerida por el artículo 56.1 LG), o bien si dicho procedimiento tenía aún pendiente el trámite de solicitud de dictamen a la COJUA (en cuyo caso sería necesario remitir al Parlamento todo lo dispuesto por el artículo 56.2 LG) (ii) de la situación en que nos encontramos ante un anteproyecto o un proyecto que sólo tuviera pendiente la aprobación del Consejo de Gobierno o la de adoptar el acuerdo por este órgano de su remisión al Parlamento, bien por vez primera o bien por reiteración de otro acuerdo de remisión previamente efectuada (en cuyo caso nos encontraríamos ya en los casos previstos por los artículos 56.3 y 57 LG, y 133 del Reglamento del Parlamento).

Así mismo, cuando el anteproyecto o proyecto en cuestión hubiera llegado a ser dictaminado por la COJUA, a la vista de lo previsto en el artículo 29 LCOJUA, 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 se ve 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»

Por tanto, del literal de la norma cabe colegir que, independientemente de que el dictamen hubiera sido o no emitido bajo un Gabinete anterior, procederá 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», concepto jurídico indeterminado para cuya concreción, siguiendo el literal del artículo y como tiene explicado la propia COJUA, habrá de estarse a la conexión de aquellas con el previo anterior dictamen.

A este respecto, 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, podemos traer a este informe las palabras del Acuerdo nº 4/2017 del Pleno de la COJUA, al inadmitir una solicitud de dictamen en la sesión del día 26 de abril de 2017:

7. O, en otras palabras, como se señaló en el Dictamen 10/2000, la Comisión sólo tendrá que volver a examinar el asunto cuando de su nueva elaboración se colija la existencia de elementos o aspectos sustantivos distintos de los examinados en su anterior intervención y cuya relevancia reclamen un nuevo análisis.

8. Esta doctrina es coherente con la establecida por el Tribunal Supremo en relación con el Consejo de Estado y, por tanto, plenamente aplicable a los supuestos de intervención de esta Comisión.

9. De acuerdo con dicha doctrina, en síntesis, procede la nueva consulta cuando "...las innovaciones introducidas tras el dictamen del Consejo de Estado no han sido sugeridas por éste, son ajenas a los términos de la consulta y, además, ostentan una relevancia sustancial" (STS de 27 de mayo de 1993 —RJ 1993\102040—).

10. Los supuestos han sido precisados en posteriores pronunciamientos, así la 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, pudiendo añadirse que la propia doctrina de la Sala ha insistido en la necesidad de efectuar una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de disposiciones generales, que se justifican no por el puro formalismo de su realización sino por la finalidad a que responden, en cuya valoración han de tenerse en cuenta las especialidades de la disposición general de que se trate (...)."

11. La misma 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 (...)."

12. E invoca también la STS de 31 de enero de 2001, por referencia a la Sentencia de 27 de mayo de 1993, valorando las modificaciones allí producidas, que no requerían nuevo dictamen del Consejo de Estado, "ya que es necesario compatibilizar el carácter final de dicho dictamen, como juicio de síntesis de todas las cuestiones planteadas e informes específicos emitidos con anterioridad, con el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno (...), de la que resultaría desapoderado este si hubiese de ajustarse literalmente en la redacción definitiva a dicho dictamen, pues sólo si se regulasen materias no incluidas en el Proyecto remitido a dictamen o su ordenación resultase completa o sustancialmente diferente, sin haber sido sugerida por el propio Consejo de Estado, debería recabarse sobre tales extremos nuevo informe, ya que el titular de la potestad reglamentaria ostenta la facultad de introducir en el texto remitido al Consejo de Estado las reformas que considere adecuadas para la redacción final sin otro límite que el expresado (...)."

13. La precedente doctrina sigue plenamente vigente, tal y como se desprende de la lectura de la STS de 22 de diciembre de 2016 (RJ 2017/106).

14. Procede, por tanto, examinar el texto del proyecto sometido a consulta, conforme al señalado criterio de la conexión de las innovaciones con las consideraciones del dictamen anterior, esto es, si derivan de las sugerencias del dictamen de la Comisión o si, ajenas a este, ostentan una relevancia sustancial que exija una nueva intervención preceptiva.».

También se debe de hacer referencia en este apartado, en tanto que es uno de los informes explícitamente mencionado por el artículo 133 del Reglamento del Parlamento, al informe de control económico normativo que debe hacer la Oficina de Centro Económico a los «anteproyectos de ley» en virtud de lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (LCEyC).

Este informe aunque previo al informe que ha de realizar la COJUA (art. 27.1 LCEyC), es también de singular trascendencia pues la determinación del contenido o del impacto significativo que los «anteproyectos de ley» puedan tener en la actividad económica pueden determinar la

preceptividad de la emisión de tal informe (art. 41 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ley14/1994) o la necesaria información y audiencia a la ciudadanía del proyecto (art. 133.4 LPACAP).

Este informe de control económico normativo, tiene más que ver con el contexto que con el texto mismo del «*proyecto de ley*», pues su finalidad no es otra que hacer un pronunciamiento sobre si las disposiciones en él previstas repercuten o afectan, directa o indirectamente, en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, así como en el régimen presupuestario y de ejecución del gasto e ingreso público. A tal efecto, es de singular pertinencia el dictaminar sobre «*la incidencia o repercusión de la norma o disposición en el régimen de la Tesorería General del País Vasco, patrimonial, contable, de contratación, tributario propio, de endeudamiento o de concesión de garantías vigente en cada momento*» (art. 26.1.b de la LCEyC) o «*la razonabilidad financiera en términos cuantificables de la norma o disposición propuesta.*» (art. 26.1.b de la LCEyC). Aspecto este último que, entre otros muchos matices, tiene repercusión en la normativa denominada de «Estabilidad financiera de las Administraciones Publicas».

Es bien cierto que, aunque este informe preceptivo fuera desfavorable y obstativo, el «anteproyecto de ley» podría continuar su *iter* procedimental hasta su elevación por el Consejero o Consejera competente a Consejo de Gobierno, el cual es libérrimo en su decisión de aprobación o no según venimos exponiendo a lo largo de este informe.

Ahora bien, cabe reiterar una de las ya esenciales preguntas que pretende dar respuesta ente informe: ¿Es precisa su nueva emisión de informe OCE en relación con un «proyecto de ley» ya aprobado por Consejo de Gobierno e independientemente de si este tomó el acuerdo de su remisión al Parlamento o no? ¿Podría bastar con el informe OCE emitido previamente incluso aunque, remitido éste al Parlamento, su expediente parlamentario hubiera caducado por la disolución de la Cámara?

La normativa que regula este control económico normativo no establece de forma específica sobre la necesidad de un nuevo pronunciamiento. Solo hace referencia en el artículo 27.1 in fine de la LCEyC, a los supuestos de proyectos normativos en que deba dictaminar la COJUA y, toda vez que esta es la última en pronunciarse, «...*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.*».

Es decir, sólo «deberá comunicarse», sin más trámites, la modificación introducida. 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 del departamento y haga valer sus consideraciones en el Consejo de Gobierno.

Consecuentemente, y teniendo en cuenta las trascendentes repercusiones que cualquier normativa puede tener en la economía, quien esto informa cree que se debe ser consecuente con lo expuesto en los párrafos precedentes de este apartado, de forma tal que (i) si la COJUA

no considera procedente pronunciarse sobre el reenvío de un proyecto de ley ya aprobado por Consejo de Gobierno al Parlamento, tampoco parece procedente que lo haga la OCE, y (ii) caso de que la COJUA decidiera que ha de pronunciarse sobre ese proyectos de ley, tampoco parece procedente que se pronuncie la OCE, sin perjuicio de que le sea comunicado el dictamen o parecer de ésta a los efectos legales oportunos, así como las modificaciones que en su caso se introdujeran.

Todo ello sin perjuicio de que, de conformidad con lo dispuesto en el 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.

5. LA DISTINCIÓN ENTRE ANTEPROYECTOS Y PROYECTOS DE LEY Y EL ACTO DE REMISIÓN A LA CÁMARA

Conforme a nuestra LG, es atribución de los Consejeros o Consejeras la presentación al Gobierno de anteproyectos que se deberán «proponer para su aprobación por el Gobierno [como] *Proyectos de Ley*» (artículo 26.8 LG en relación con el 55 LG). Los anteproyectos de ley «se someterán a la toma en consideración del Consejo de Gobierno, que decidirá sobre su aprobación final en la misma sesión, o bien establecerá los criterios que hayan de tenerse en cuenta en su redacción final y las actuaciones que, en su caso, hayan de seguirse en su tramitación ulterior hasta dicha aprobación» (artículo 13 LPEDG). Por su parte, corresponde el Gobierno «aprobar los *Proyectos de Ley* para su remisión al Parlamento o determinar su retirada, en las condiciones que establezca el Reglamento de la Cámara» (artículo 18.a LG).

En efecto, tanto la especial consideración de los anteproyectos de ley, en comparación con la tramitación de las iniciativas reglamentarias, como la preceptividad de que sean tomados en consideración por el Consejo de Gobierno, es un plus de especialidad en la tramitación, que reconoce la propia LPEDG al incluir el artículo 13 dentro de su Capítulo III, de «Disposiciones Especiales». Y ello porque, tal y como refiere en su Exposición de Motivos: «Dada la especial relevancia de las leyes, se ha previsto con respecto a ellas un trámite específico de toma en consideración por el Consejo de Gobierno de los anteproyectos de ley. Su finalidad es que el órgano que ha de ejercer la iniciativa legislativa asuma y oriente la planificación ulterior del procedimiento de elaboración a la vista de un texto ya articulado y sin perjuicio de las modificaciones que resulten de los trámites de audiencia, consulta e informe posteriores».

En este punto cabe preguntarse de nuevo cuál es la diferencia jurídica entre «*anteproyecto de ley*» objeto de tramitación administrativa ya sea aprobado o no como «*proyecto de ley*», por un lado, y el sustancial «*proyecto de ley*» aprobado que se remite al Parlamento, por otro.

De entrada, debemos aclarar que no resulta esencialmente relevante para el presente informe la distinción nominal que de habitual se hace entre «*anteproyectos*» y «*proyectos*» –en los artículos de nuestra LG arriba citados, parece extraerse que en el Ordenamiento de la CAE llama «*anteproyecto*» a los textos elaborados por los departamentos, que son presentados al

Gobierno como propuestas para su adopción como «*proyectos de ley*», convirtiéndose en tales «*proyectos de ley*» en el momento en que cuentan con la aprobación de dicho Órgano-.

Sí resulta más relevante y sustancial, sin embargo, la distinción entre el «*texto*» en su fase de elaboración administrativa hasta su culminación en la aprobación por el Consejo de Gobierno y el «*documento objeto de ulterior remisión al Parlamento*», con la consiguiente y definitiva conversión en objeto de tramitación parlamentaria, en ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa del Ejecutivo.

A este respecto, existe abundante documentación doctrinal, pero en la actualidad –y a salvo de exegesis más doctas– resulta bastante esclarecedor lo dispuesto en el artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que bajo el epígrafe «*Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley*» dice:

«El Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de Ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales.

La iniciativa legislativa se ejercerá por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas en los términos establecidos por la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía. (...)»

Aunque la lectura del primer párrafo de este artículo puede considerarse de los preceptos que prevén su aplicación exclusiva en el ámbito de la Administración General del Estado (por lo que no sería de aplicación a la Comunidad Autónoma de Euskadi en los términos de la Disposición final primera LPACAP), no resulta contradictorio en ese punto con nuestra LG. Es decir, los Órganos de gobierno ejercen en dos fases la iniciativa legislativa que, en el presente caso, le confieren al Gobierno Vasco los artículos 16 y 18.a) LG: una primera e interna «*mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de Ley*», y otra segunda y posterior con «*la ulterior remisión de los proyectos de ley*» al Parlamento Vasco.

Estas dos fases –y el producto resultante de sus tramitaciones– tienen, sin lugar a dudas, su trascendencia, pues reflejan la dicotomía del actuar del Ejecutivo en su doble faceta, pues por un lado es el órgano de dirección política y, por otro, es el órgano que culmina la estructura administrativa pública.

Así, se puede considerar que un «*anteproyecto de Ley*» es fruto de una actividad administrativa interna. Una actividad administrativa con notables criterios de discrecionalidad pero sometida a programación (planificación normativa: art. 133 LPACAP) y a un procedimiento específico (LPEDG), cuya ausencia puede ocasionar vicios de nulidad –incluso su impugnación en vía jurisdiccional–, y cuya aprobación por Consejo de Gobierno (y transformación en «*proyecto de ley*» en la terminología de nuestra LG) le da un carácter de acto jurídico final –art. 13 LPEDG–, que bien pudiera concluir su tramitación y producir sus efectos en ese momento.

Naturalmente, la finalidad última de los «*anteproyectos de Ley*», va más allá de su simple aprobación o conclusión del *iter* procedimental regulado en la LPEDG. Es decir, trasciende más allá de su aprobación y lánguida residencia como «*proyecto de ley aprobado*» en los servicios administrativos de Consejo de Gobierno (o de su Secretaría). Su pretensión es transformar el ordenamiento jurídico en un aspecto determinado –el objeto y finalidad del anteproyecto de ley–, y ello con base en un programa de Gobierno definido en función de las demandas reales de la sociedad y de la ciudadanía a la que sirve.

A esta finalidad novadora contribuye la remisión al Parlamento del «*proyecto de ley*», acto que se enmarca dentro de los denominados «*actos políticos*» cuya potestad no está reglada actualmente por norma alguna de Derecho Administrativo. Y ello, porque los preceptos referidos a cómo y junto a qué documentación ha de remitirse el proyecto al Parlamento están tan en la frontera de ambos mundos que prácticamente se pueden considerar como de Derecho parlamentario (artículo 57 LG como correlato del artículo 133 del Reglamento del Parlamento, artículo 58 LG como regulación del propio procedimiento parlamentario).

En este sentido el acto de remisión es un acto que concede un *plus*, que se añade al ya de por sí perfecto acto de aprobación del «*proyecto de ley*» por el Gobierno, y que da una finalidad superior a ello, cual es el dar contenido al programa legislativo contenido en el Programa de Gobierno con el ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa que el ordenamiento jurídico le reconoce.

La naturaleza «*política*» de este «*acuerdo de remisión*» del Consejo de Gobierno de un «*proyecto de ley*» al Parlamento, se halla refrendada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, entre otras, en su Sentencia de 15 de marzo de 1990 (RTC 1990, 45), manifiesta:

«... no toda actuación del gobierno, cuyas funciones se enuncian en el artículo 97 del Texto Constitucional, está sujeta al Derecho administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de ley u otros semejantes, a través de las cuales el Gobierno cumple también la función de dirección política que le atribuye el mencionado artículo 97 CE. A este género de actuaciones del Gobierno, diferentes de la actuación administrativa sometida a control judicial, pertenecen las decisiones que otorgan prioridad a una u otras parcelas de la acción que le corresponde, salvo que tal prioridad resulte obligada en ejecución de lo dispuesto por las leyes».

En este mismo sentido se ha manifestado el Tribunal Supremo en su jurisprudencia que, aunque centrada fundamentalmente en los supuestos de relaciones entre los poderes del Estado, ha dictado pronunciamientos referidos a supuestos de denegación de la solicitud de ejercicio de la iniciativa legislativa o el ejercicio de ésta (SSTS 13 marzo 1990 [RJ 1990, 1938]; 25 octubre 1990 [RJ 1990, 7972]; y 10 diciembre 1991 [RJ 1991, 9254]).

De ello podemos obtener ya algunas conclusiones:

- I. La tramitación de los anteproyectos de Ley no se ve, en principio, afectada por la caducidad de los procedimientos parlamentarios fruto de la disolución del Parlamento. Estos son anteproyectos de ley por su propia naturaleza y toman la denominación de Proyectos de Ley tras la aprobación por el Consejo de Gobierno.

- II. No se puede obviar la tramitación establecida en la LPEDG, pero en la medida de lo posible, y sin perjudicar a su finalidad material, debe entenderse que los trámites efectuados con anterioridad conservan plenamente su valor formal. Y ello, sin perjuicio de que esa conservación deba ser siempre objeto de valoración desde el punto de vista material por el órgano al que en cada caso corresponde el impulso del procedimiento, todo más si se tiene en cuenta la especial consideración, flexible y antiformalista, que el procedimiento tiene en esos casos.
 - III. Los «*anteproyectos de ley*» presentados al Consejo de Gobierno y aprobados por este como «*proyectos de ley*», independientemente de su remisión o no al Parlamento para continuar su tramitación en sede parlamentaria, son actos administrativos válidos (aunque no eficaces en la innovación del ordenamiento jurídico). Y como tales quedan residenciados en dicho Consejo de Gobierno, sin fecha de caducidad alguna, ya que suponen el fin del *iter* procedimental previsto en la LPEDG.
 - IV. La toma en consideración y aprobación final del «*anteproyecto de ley*» por el Consejo de Gobierno puede ser anterior o simultánea en el tiempo a la decisión de su remisión al Parlamento como «*proyectos de ley*».
 - V. Una vez aprobado por Consejo de Gobierno un «*proyecto de ley*», la decisión de su remisión a Parlamento excede de la función administrativa de éste, debiendo ser considerado como un «*acto político*». Acto político que, por lo tanto, no está sujeto a mandato normativo alguno sino, más bien, a criterios de oportunidad, sin perjuicio de las normas que especifican la documentación que debe acompañar esa remisión y que determinarán, en todo caso, su admisión o no por la mesa de la Cámara (artículo 133.2 del Reglamento del Parlamento Vasco).
6. SITUACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS «*PROYECTOS DE LEY*» REMITIDOS AL PARLAMENTO TRAS SU DISOLUCIÓN.

Ya se ha comentado anteriormente que tras la disolución del Parlamento Vasco o expirado su mandato, caducarán en cuanto a su tramitación parlamentaria todos los asuntos admitidos a trámite por la Mesa del Parlamento (art. 129 RPV), y entre estos asuntos los «*proyectos de ley*» remitidos antes de su disolución. Entonces, cabe preguntarse en qué situación quedan, desde el punto de vista del Derecho administrativo, los «*proyectos de ley*» aprobados en Consejo de Gobierno y que posteriormente fueron remitidos como iniciativas legislativas al Parlamento, una vez que este es disuelto.

A juicio de quien esto informa tales «*proyectos de ley*» ya aprobados por Consejo de Gobierno cumplen, también después de la disolución del Parlamento, con la finalidad para la que se han previsto en la fase, llamémosla administrativa. Esto es, en los términos expuestos en la

Exposición de Motivos de la LPEDG; la finalidad de prever el contenido tanto de forma como de fondo de una previsible y concreta iniciativa legislativa mediante el método de:

«...aplicar a la redacción de las leyes en el seno del ejecutivo la misma metodología que a las disposiciones reglamentarias. De ese modo se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone. Sobre esa base más precisa y segura corresponde a la Cámara parlamentaria su enmienda y aprobación.»

La razón de ello es que la decisión de iniciar la elaboración de las normas, tanto en su fase administrativa como en la puesta en marcha de su tramitación parlamentaria mediante la remisión al Parlamento, *“... no se concibe como una mera formalidad, sino como un acto de gran trascendencia jurídica y política que ha de basarse en una mínima reflexión sobre la necesidad y viabilidad de aquéllas. Por eso, se exige que tenga en cuenta los condicionamientos de toda clase (estudios, informes, audiencias, consultas, negociaciones, etc.) que puedan incidir en la fijación de su contenido, y una estimación del coste y eficacia de su puesta en vigor no sólo en relación con las Administraciones públicas, sino, también, para los ciudadanos y la economía en general»* (Exposición de Motivos de la LPEDG).

Ahora bien, y es aquí donde entra en valor la alta dirección política de la que es titular el Consejo de Gobierno, ¿puede asumirse por el Consejo de Gobierno un *«anteproyecto de ley»* tramitado o incluso un *«proyecto de ley»* ya aprobado anteriormente y remitirlo de nuevo al Parlamento como *«proyecto de ley»*? ¿Puede hacerlo, incluso cuando dicho proyecto de Ley hubiera sido remitido ya previamente al Parlamento?

Según venimos exponiendo, independientemente de su *“gran trascendencia”*, en términos literales de la LPEDG, la decisión de asumir como propio un proyecto anterior y de decidir su remisión o no al nuevo Parlamento, reafirmando como iniciativa legislativa necesaria y oportuna –y por lo tanto vigente– conforme al Programa de Gobierno surgido de ese nuevo Parlamento, es una decisión eminentemente política.

Cierto es que la remisión al Parlamento de cualquier proyecto de ley deberá acompañarse siempre, a fin de que no haya dudas respecto a la admisión del mismo por la Mesa de la Cámara, de los antecedentes y documentos exigidos por los artículos 57 LG y 133.2 del Reglamento del Parlamento. Pero, a partir de ahí, es también una decisión eminentemente política la de asumir ese proyecto y esa tramitación administrativa llevada a cabo con anterioridad. Decisión de carácter político adoptada por el nuevo Gobierno, todo más cuando actúa en su faceta de dirección política y superior de la misma Administración que los adoptó originalmente –Administración que actúa siempre con personalidad única a pesar del

cambio de Gobierno–, que conlleva el afirmar la suficiencia, actualidad y vigencia de lo ya tramitado en la fase administrativa.

Es decir, supuesta la validez jurídica de los actos de tramitación efectuados, tales actos no se han visto afectados ni por el cambio de Gobierno ni por la disolución del Parlamento.

Por tanto, en opinión de quien esto suscribe, en la respuesta a la cuestión planteada a esta Dirección no se podrá «obviar» y será preceptiva la tramitación de toda iniciativa conforme a la LPEDG. Aunque, tanto la Consejera o Consejero en su decisión de elevar la propuesta correspondiente al Consejo de Gobierno, como el Consejo de Gobierno al adoptar, en el ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa, el acuerdo de remisión al Parlamento, habrá de tener en cuenta y aprovechar los trámites válidamente efectuados con anterioridad. Al menos, toda vez que se constate que tal «*proyecto de ley*» se adecua a las previsiones políticas del nuevo Consejo de Gobierno a realizar durante su mandato, que siga siendo precisa su implementación en el ordenamiento jurídico y que los elementos esenciales del texto del «*proyecto de ley*» no se hayan visto afectados por normativa surgida con posterioridad a su aprobación. Valoración esta que habrá de hacerse, en todo caso, desde criterios materiales y de estricta oportunidad y conveniencia.

En relación con lo que acabamos de decir, no podemos concluir este informe sin hacer mención a que el nuevo texto del proyecto de Ley de Empleo Público Vasco, se incluyen algunas modificaciones conforme a las cuales el concreto texto sometido a esta Opinión legal difiere del aprobado por el anterior Consejo de Gobierno en su sesión de 29 de enero de 2019. Modificaciones sobre las cuales hacemos nuestro el pronunciamiento referido en la Memoria que lo acompaña; esto es, que en lo sustancial “*se mantendrá el texto original, informado favorablemente por la COJUA, con la única excepción de la supresión de los artículo, o párrafos dentro de los artículos, siguientes:*

A. Por haberse declarado inconstitucional:

- a) Disposición transitoria 20. Esta disposición regula la consolidación de empleo en Grupos de Clasificación con altos porcentajes de interinidad. Una disposición similar a esta, que fue incluida en la Ley 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de Policía del País Vasco, ha sido declarada inconstitucional.*
- b) Disposición adicional 28^a.6. Hace referencia al proceso de consolidación previsto en las disposiciones transitorias 19 y 20. Puesto que la disposición transitoria 20 se ha declarado inconstitucional es preciso suprimir la referencia a la misma.*

B. Por contradecirse con las previsiones del Proyecto de la Ley de Cuerpos y Escalas, aprobado por el Consejo de Gobierno el 1 de diciembre de 2020 y actualmente tramitándose en sede parlamentaria:

- a) *Artículo 56.4.c). Prevé que la definición de las funciones de los cuerpos y escalas se regule por Ley. El Proyecto de Ley de Cuerpos y Escalas, por el contrario, prevé que las funciones de las Escalas se regulen por Decreto.*
- b) *Anexo. Ordenación profesional del personal funcionario de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos. Se deben suprimir los artículos 2 y 3 del Anexo en cuanto que los procesos de integración que prevén están regulados, de manera diferente, en el Proyecto de la Ley de Cuerpos y Escalas.*
- c) *Por entrar en contradicción con el artículo 49 del Estatuto Básico del Empleado Público, modificado con posterioridad a la aprobación por el Consejo de Gobierno del Proyecto de Ley de Empleo Público: la regulación de los permisos por motivos de la conciliación de la vida familiar, artículo 164.*

Por lo que se refiere a la supresión del apartado 6º de la Disposición Adicional 28ª y Disposición Transitoria 20ª que refiere el apartado A, consideramos correcta la decisión tras la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional nº 38/2021, de 18 de febrero de 2021, dictada en el Recurso de inconstitucionalidad nº 3.681/2020, respecto del apartado segundo de la Disposición Transitoria 10ª de la Ley del Parlamento Vasco 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de policía del País Vasco, dada la identidad de contenidos.

Las referencias consignadas en el apartado B de modificación y supresión, no resultan trascendentales, pues las modificaciones propuestas están condicionadas por la realidad de que en la actualidad se está tramitando ya en el Parlamento Vasco el proyecto de Ley de Cuerpos y Escalas de la administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Sin embargo, los dos proyectos de ley son independientes en su tramitación, con tiempos y contenidos (enmiendas) totalmente autónomos; si bien, en coherencia legislativa, y toda vez que han de tramitarse en la misma comisión, resulta lógico pensar que existirá coherencia entre ambas tramitaciones y concordancia en su normativa.

Finalmente, la modificación propuesta en el apartado C (art. 164 del proyecto de Ley) resulta un imperativo legal del reparto competencial entre el estado y la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de Función Pública, siendo ello exigido por el carácter básico de la nueva redacción dada al art. 49 del Estatuto Básico del Empleado Público, por la la Disposición Final 37.2 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre.

También se aprecia, tras una lectura más detalla del texto de 2019, la existencia de correcciones ortográficas, semánticas o de concordancia, que no inducen a modificaciones de contenido normativo, sino a aclaraciones o actualización de la denominación de determinados órganos (así, por ejemplo, se hace referencia al órgano competente en materia de Hacienda Pública, con la actual denominación Departamento Economía y Hacienda).

Es decir, no parece que estos cambios puedan suponer una alteración sustancial o relevante de lo ya aprobado y, en los casos que ello sucede, lo es por imperativo legal.

7. CONCLUSIÓN

A modo de resumen: el actual y vigente Consejo de Gobierno puede, en el ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa que el reconocen los artículos 16 y 18.a) de la LG, acordar la aprobación y remisión al Parlamento de un «*proyecto de ley*» aprobado ya con anterioridad por él mismo, previa elevación a él por el o la Consejera competente (o por varios si fueran varios los competentes) de la correspondiente propuesta de remisión.

Esta elevación por uno o varios miembros del Consejo de Gobierno ha de tener por finalidad, además de reflejar la decisión formal de pertinencia y propuesta recogida en el art. 26.8 LG, la de aseverar tanto la vigencia de la viabilidad normativa (es decir, que no se ha visto afectado *sustancialmente* por normas aprobadas con posterioridad a su anterior remisión) como la vigencia de los trámites anteriormente efectuados, así como la oportunidad y necesidad innovadora del ordenamiento jurídico que pretende, de acuerdo con los términos previstos en el proyecto político del Gobierno.

Así, los «*proyectos de ley*» ya aprobados y residenciados en el Consejo de Gobierno, volverán a ser, desde una perspectiva parlamentaria, nuevos «*proyectos de ley*» al ser remitidos, con todos sus antecedentes, al Parlamento, iniciándose de nuevo la tramitación parlamentaria caducada en su día por la disolución de este.

Este es mi informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.