



**Informe sobre la viabilidad jurídica de que se vuelva a retomar por el Consejo de Gobierno el texto del proyecto de Ley de Puertos y transporte marítimo del País Vasco aprobado el 3 de noviembre de 2015 y remitirlo al Parlamento Vasco admitiéndose como válidos los trámites procedimentales realizados anteriormente.**

---

56/2017 DDLCN-OL

## 1. ANTECEDENTES

Con fecha 15 de mayo de 2017, desde la Viceconsejería de Infraestructuras y Transporte del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, se dirigió a esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo una consulta sobre la “las posibilidades que tiene el Consejo de Gobierno de retomar el texto del proyecto de ley aprobado el 3 de noviembre de 2015 y remitirlo al Parlamento Vasco, obviando toda la tramitación establecida en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general”.

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 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, así como en base a las competencias atribuidas a la citada Dirección, por el artículo 14.1.a), del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, y el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

## 2. RETIRADA DE PROYECTOS DE LEY Y POSIBILIDADES DE REITERACIÓN DE LA INICIATIVA EN RELACIÓN CON LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO

Tal y como relata la solicitud recibida de la Viceconsejería de Infraestructuras y Transporte:

*“Por acuerdo de Consejo de Gobierno de 3 de noviembre de 2015 se procedió a la aprobación del proyecto de Ley de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco, que fue remitido al Parlamento Vasco con fecha 12 de noviembre.*

*Por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 24 mayo de 2016 se acordó la retirada del proyecto de Ley de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco”.*

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 citado acuerdo de Consejo de Gobierno de 3 de noviembre de 2015, debe ser el clarificar la naturaleza e incidencia de la decisión de retirar el proyecto de Ley.

Efectivamente, según el artículo 18 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre «Ley de Gobierno» (en adelante, LG):

*Artículo 18*

*Corresponde al Gobierno:*

*a) Aprobar los Proyectos de Ley para su remisión al Parlamento o determinar su retirada, en las condiciones que establezca el Reglamento de la Cámara.*

Este artículo de la LG es, a su vez, correlato del artículo 146 del Reglamento del Parlamento Vasco (en adelante RP) conforme al cual:

*Artículo 146*

*El Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en tramitación, siempre que no haya sido aprobado en su totalidad el dictamen correspondiente por parte de la comisión.*

Así pues, la retirada del proyecto es, sin lugar a dudas, una de las facultades del Consejo de Gobierno, coherente con la de aprobar los proyectos de Ley y la de decidir su remisión al Parlamento. Podría decirse que una es correlato de la otra, como si fueran dos caras de la misma moneda, y el ejercicio de una no implica, por supuesto, renuncia alguna al ejercicio de la otra. Esto es evidente en el sentido de que la remisión no implica renuncia a la retirada, porque no podría haber retirada sin previa remisión. Ahora bien, **tampoco el ejercicio de la retirada supone renuncia a la facultad de remisión de proyectos de ley, o que dichas iniciativas retiradas no puedan ser reiteradas, es decir, presentadas de nuevo, en los mismos términos en los que lo fueron anteriormente, por el mismo titular de la iniciativa.**

Resulta elocuente, en este sentido, que no exista respecto a los proyectos de Ley (ni en los artículo 133 y siguientes RP ni en ningún otro lugar) una disposición equivalente a la recogida en el artículo 177.2 RP, según el cual “*la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá declarar no admisibles a trámite aquellas proposiciones no de ley que pudieran ser reiterativas respecto a otra tramitada en el mismo periodo de sesiones*”. Es decir, al contrario de lo que sucede con las proposiciones de ley, desde la perspectiva del Derecho parlamentario no hay razón alguna por la cual el Gobierno no pueda reiterar una iniciativa, cuantas veces quiera, incluso en el mismo periodo de sesiones.

Resulta relevante, así mismo, advertir los términos concretos en los que ha sido ejercida la retirada del proyecto de Ley. Así consta recogida la decisión de retirada en el acta del Consejo de Gobierno de 24 de mayo de 2016:

*ACUERDO POR EL QUE SE ACUERDA LA RETIRADA DEL PROYECTO DE LEY DE PUERTOS Y TRANSPORTE MARÍTIMO DEL PAÍS VASCO.*

*El Gobierno Vasco, en sesión celebrada el día 3 de noviembre de 2015, procedió a la aprobación del Proyecto de Ley de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco, que fue remitido al Parlamento con fecha 12 de noviembre.*

*Una vez finalizado el trámite de presentación de enmiendas, la práctica totalidad de los grupos parlamentarios han presentado enmiendas a la totalidad, lo que evidencia la inexistencia del*

*consenso institucional y político necesario para sacar adelante un proyecto normativo de estas características.*

*Por ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146 del Reglamento del Parlamento Vasco, a propuesta del Lehendakari, y previa la correspondiente deliberación, el Consejo de Gobierno adopta el siguiente*

**ACUERDO:**

*Primera.- Retirar el Proyecto de Ley de Puertos y Transporte marítimo del País Vasco.*

*Segunda.- Comunicar el presente Acuerdo al Parlamento Vasco a los efectos oportunos”.*

Así pues, de los propios términos literales del acuerdo se deduce sin dificultad que **las únicas razones para la retirada del proyecto fueron únicamente de coyuntura política** (“*la inexistencia del consenso institucional y político necesario*”). Esto nos lleva a reafirmarnos en el sentido de que, **si no existían impedimentos de carácter jurídico para la retirada, tampoco se sigue que de la misma se derive ningún impedimento jurídico para su reiteración.**

Este punto será relevante, y sobre el mismo volveremos, al analizar las consecuencias de la disolución del Parlamento que intermedia desde que el proyecto fuera retirado y hasta el momento actual. Ya anticipamos, que la decisión de Consejo de Gobierno de retirar un proyecto de ley remitido por él al Parlamento, se ha de encuadrar dentro de los denominados «*actos políticos*», que si bien no tiene un pronunciamiento claro y específico del Tribunal Constitucional, sí le puede ser de aplicación los criterios establecidos por él para la consideración como «acto político» de la remisión de los proyectos de ley al Parlamento: (i) *es un acto de relación con otros órganos constitucionales, en este caso con el Parlamento;* y (ii) *es el resultado del ejercicio por el Gobierno de la función de dirección política que le atribuye el artículo 16 LG.* (entre otras, la Sentencia del TC o de 15 de marzo de 1990, RTC 1990, 45). Más adelante se expondrá con más detalle esta naturaleza de «acto político».

Por su lado, el Capítulo IX del Reglamento del Parlamento Vasco, trata de la *caducidad de las tramitaciones parlamentarias*, señalando, con carácter general, en su artículo 130, que

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

Como decíamos en nuestro Informe DDLCN 51/2017, del contenido del artículo 130 RP, 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 por el Gobierno Vasco a él –en el ejercicio de su potestad de iniciativa legislativa, tal y como se reconoce en los artículos 16 y 18.a) LG– caducan en su tramitación parlamentaria.

Ahora bien, como también decíamos en aquél informe, siendo doctrina ya consolidada la referida a que –y salvo contadas excepciones– «*caducan*» los procedimientos, y «*prescriben*» los derechos, decaído un procedimiento por caducidad, el derecho pretendido puede volverse a ejercer 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 citado 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 proyectos 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, en la medida en que se nos pregunta, en concreto, sobre las posibilidades de “obviar” en este momento “la tramitación establecida en la LPEDG”, 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, remisión al Parlamento y retirada del correspondiente proyecto de ley, 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 CUANDO ES APLICADO A LOS ANTEPROYECTOS DE LEY

Como ya sucediera en el caso analizado en el Informe DDLCN 51/2017, 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 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 respecto del procedimiento parlamentario terminado o 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 N.º: 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 efecto, 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. En realidad 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 siempre, insistimos, 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 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. 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, independientemente de los cambios de Gobierno como 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 inalterada no obstante el cambio de titular del Ejecutivo.

Siendo eso así respecto a la disolución de la Cámara y la caducidad de los procedimientos parlamentarios, **tampoco la retirada de un proyecto de Ley de la tramitación parlamentaria que se está siguiendo, siendo una decisión netamente política, implica ningún tipo de vicio en la tramitación administrativa previa o en los actos que la integran, que no devienen nulos ni pierden valor por dicha decisión** (a sensu contrario, artículos 47, 48 y 49 de la LPACAP).

En sentido estricto, por tanto, 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 han devenido nulos ni han perdido valor en ningún momento. Y ello, a pesar de que la lógica de economía procesal que subyace a dichas es la misma presente en la LPEDG, que tiene presente la necesidad de, en la medida de lo posible, conservar la validez de las actuaciones realizadas hasta ese momento (art. 4.2 LPEDG). Corresponde únicamente realizar los trámites procedentes para el impulso del procedimiento, 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, propuesta de remisión al Parlamento del texto aprobado...).

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. Por consiguiente, para decidir si se considera oportuno continuar con la tramitación de un procedimiento anterior, en cualquier punto en el que se considere más conveniente hacerlo a fin de evitar reiniciarlo nuevamente, o para asumir y dar por buenos todos los trámites ya realizados de forma que no sea preciso duplicarlos, **deben tenerse en cuenta todos los factores circunstanciales**.

Uno de ellos, claro está, puede ser la constatación de si la norma ha sido objeto de anteriores tramitaciones que impliquen una reiteración innecesaria de actuaciones, al objeto de agilizar el procedimiento, o 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).

Aunque 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.

Lo dicho hasta ahora es aplicable a todos los actos del procedimiento administrativo previo 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, debiendo ser tan solo objeto de valoración su vigencia material.

Ahora bien, la afirmación de la validez formal de los actos de tramitación previos que se pueda deducir de este informe 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. Ello supondría, por ejemplo, considerar si el texto aprobado en 2015 (Proyecto de Ley de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco, que, en su artículo 30 considera “la carga, descarga, estiba y desestiba así como el trasbordo de mercancías” como “servicios portuarios” cuyo régimen de prestación regula el artículo 31) se ha visto o no afectado por la promulgación, entre otros, del Real Decreto-ley 4/2017, de 24 de febrero, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías (estibadores portuarios), por su posterior derogación publicada en el BOE de 24 de marzo de 2017 al no haber sido convalidado por el congreso o por la promulgación, meses más tarde, del Real Decreto-ley 8/2017, de 12 de mayo, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, recaída en el Asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052).

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 en 2015, 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 con fecha 3 de diciembre de 2015.

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 consustancial a los actos de impulso del procedimiento atañe, en diferentes momentos, tanto al Consejero o Consejera (que tendrá la responsabilidad sobre los mismos 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 sentado, incluso 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, durante al cuál, y previo a su aprobación final y convertirse en Ley, puede ser sujeto de enmienda por la Cámara de forma que también en ese momento se podrán realizar los ajustes que resulten pertinentes.

#### **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 LEDCG, 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 LCOJUA (en concreto su artículo 3.1.a) la que, fuera de la LEDCG pero por remisión de la misma, regula la cuestión de la preceptividad del dictamen de la 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 ya dicho sobre el resto de trámites sería también aplicable al dictamen del alto órgano consultivo, cuya validez jurídica no resulta alterada, en sí misma, por la decisión de retirar la iniciativa del Parlamento, 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 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 RP).

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 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». 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 reciente 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 sí, 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 atender en este apartado, en tanto que informe explícitamente mencionado por el artículo 133 RP, 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; siendo 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 reiterarse la ya esencial pregunta 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 de retirarlo? ¿podría bastar con el informe OCE emitido previamente incluso aunque, remitido al Parlamento, el expediente parlamentario hubiera sido retirado y la tramitación de todos los expedientes parlamentarios 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 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 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 si perjuicio de que conforme a lo dispuesto en el art. 41.2 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley14/1994, exista un deber de remisión del mencionado 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 y aprobado o no como «proyecto de ley», por un lado, y el sustancial «proyecto de ley» 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 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 LPACAP, 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 respectivas Estatutos de Autonomía. (...)»*

Aunque la primera parte 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 CAV 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: 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 interna administrativa, con notables criterios de discrecionalidad pero sometida a programación (planificación normativa: art. 132 LPACAP) y un específico procedimiento (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 ya un carácter acto jurídico final –art. 13 LPEDG–, que bien pudiera concluir su tramitación y 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 en base a 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 RP, 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 ya perfecto del «*proyecto de ley*» aprobado por el Gobierno, con una finalidad superior cual es el dar contenido al programa legislativo contenido en el Programa de Gobierno en 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 (equivalente a la naturaleza política de la decisión de retirarlo), se halla refrendada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, entre otras, en su Sentencia de 15 de marzo de 1990 (RTC 1990, 45), cuyo ponente fue el Excmo. Sr. LEGUINA VILLA, 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 ni por la decisión de retirar el proyecto del Parlamento, ni por caducidad de los procedimientos parlamentarios fruto de la disolución del Parlamento.
- 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, sin perjuicio de que ello deba ser siempre objeto de valoración por el órgano al que en cada caso corresponde el impulso del procedimiento y teniendo en cuenta, además, 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 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*», tanto la decisión de su remisión a Parlamento como de su eventual retirada, excede de la función administrativa de éste, debiendo ser considerado como un «*acto político*», y por lo tanto no 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.

#### 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 expediente parlamentario todos los asuntos en tramitación, 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, y en los términos expuestos en la Exposición de Motivos de la LPEDG, 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 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, 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 RP. 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, en su faceta de dirección política y superior de la misma Administración, 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 la retirada en su momento del Parlamento ni por la disolución de este. Por lo tanto, no se podrá “obviar” la tramitación de la LPEDG aunque, en opinión de quien esto suscribe, tanto el Consejero en su decisión de elevar la propuesta correspondiente al Consejo de Gobierno, como el de Consejo de Gobierno al adoptar, en el ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa, el acuerdo de remisión al Parlamento, podrá tener en cuenta y aprovechar los trámites válidamente efectuados con anterioridad, toda vez que se constate que tal «proyecto de ley» se adecue a las previsión política 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.

## 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,

previa elevación a él por el o la Consejera competente (o por varios si fueran varios los competentes) de la correspondiente propuesta, incluso si dicho proyecto fue en su momento retirado del Parlamento por razones de conveniencia política.

Esta elevación al Consejo de Gobierno por uno o varios de sus miembros 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 por normas aprobadas con posterioridad a su anterior remisión) como la vigencia de los trámites anteriormente efectuados y la oportunidad y necesidad innovadora del ordenamiento jurídico que pretende, de acuerdo con los términos previstos en el proyecto político del Gobierno actual.

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.