



MEMORIA SUCINTA AL PROYECTO DE LEY DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL.

1. Descripción de la iniciativa

Se presenta un texto que pretende incorporar a la Ley en vigor, Ley 8/2003, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, diversas innovaciones tanto por su razón de ser como por su origen, así como diversos elementos que nos permitan reforzar un régimen procedimental que tiene un alto grado de consenso en torno a su factibilidad y a su buena gobernanza, todo ello a fin de poder elaborar y poder obtener en definitiva buenos productos normativos en la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Hay incorporaciones que proceden tanto de la transposición de la legislación estatal como de la propia evolución de nuestra legislación. Se deben unir a las expectativas que nos ha transmitido el fenómeno de la transparencia, la evaluación y la participación ciudadana, tres vértices de la buena gobernanza. De todos estos puntos de vista nace la introducción de nuevos items en el procedimiento que vienen a reflejar la perspectiva de nuevas actuaciones para dimensionar la planificación normativa, para evaluar la situación de nuestro ordenamiento autonómico y las necesidades de su actualización, y para que, antes de que surja un proyecto normativo concreto, pueda promoverse un cierto diálogo con la ciudadanía a la que irá destinada la nueva norma, al efecto de que se debata sobre los objetivos a perseguir y lograr, y sobre las opciones que se pueden vislumbrar para hacer frente a los problemas que pretendemos atender con la nueva norma, incluidas tanto las opciones regulatorias como las no regulatorias.

A continuación entramos ya más de lleno si cabe en el procedimiento de elaboración de normas propiamente dicho. Aquí ya el debate tiene caminos más centrados si tenemos en cuenta la acertada división que hizo la Ley 8/2003 de diversas fases que se suceden temporalmente en dicho procedimiento, y que son ahora las de preparación, inicio, instrucción y aprobación. En todas esas fases, que son objeto de su puntual regulación, se introducen los diversos elementos de mejora del procedimiento objeto de regulación.

2. Trámites realizados antes de la remisión del expediente a la Comisión Jurídica Asesora

En el momento de elaboración de esta memoria, previa a la solicitud del correspondiente dictamen a la Comisión Jurídica Asesora, se han realizado los siguientes trámites previstos en la Orden de inicio, en las siguientes fechas:

Trámite	Modo de envío	Fecha de aportación telemática o de acuse de recibo postal	Plazo conferido	Fecha límite para alegar	Fecha de contestación de emisión de informe o alegaciones
Orden inicio	Aportación al expediente	26/10/2017	-	-	-
Orden de consulta pública	Aportación al expediente	14/11/2017	-	28/12/2017 (vencido)	- S.R.
Orden de aprobación previa y texto previamente aprobado	Aportación al expediente	21/03/2018	-	-	-
Memoria justificativa.	Aportación al expediente	21/03/2018	-	-	-
Informe jurídico Asesoría Jurídica Dpto. Gobernanza Pública y Autogobierno	Telemático	26/03/2018	20 días hábiles	26/04/2018 (vencido)	-Solicitud contestada fuera de plazo 28/06/2018
Informe Función Pública	Telemático	26/03/2018	20 días hábiles	26/04/2018 (vencido)	- S.R.
Informe DACIMA	Telemático	26/03/2018	20 días hábiles	26/04/2018 (vencido)	26/03/2018
Informe Normalización Lingüística	Telemático	26/03/2018	20 días hábiles	26/04/2018 (vencido)	-Solicitud contestada fuera de plazo 30/06/2018
Alegaciones Asesoría Jurídica Dpto. Salud	Telemático	26/03/2018	20 días hábiles	26/04/2018 (vencido)	19/04/2018
Alegaciones Asesoría Jurídica Dpto. Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda	Telemático	26/03/2018	20 días hábiles	26/04/2018 (vencido)	- S.R.
Alegaciones Asesoría Jurídica Dpto. Empleo y Políticas Sociales	Telemático	26/03/2018	20 días hábiles	26/04/2018 (vencido)	-Solicitud rechazada fuera de plazo 31/05/2018
Alegaciones Asesoría Jurídica Lehendakaritza	Telemático	26/03/2018	20 días hábiles	26/04/2018 (vencido)	- S.R.
Alegaciones Asesoría Jurídica Dpto. Seguridad	Telemático	26/03/2018	20 días hábiles	26/04/2018 (vencido)	- S.R.

Alegaciones Asesoría Jurídica Dpto. Hacienda y Economía	Telemático	26/03/2018	20 días hábiles	26/04/2018 (vencido)	-Solicitud contestada fuera de plazo 10/07/2018
Alegaciones Asesoría Jurídica Dpto. Educación	Telemático	26/03/2018	20 días hábiles	26/04/2018 (vencido)	- S.R.
Alegaciones Asesoría Jurídica Dpto. Cultura y Política Lingüística	Telemático	26/03/2018	20 días hábiles	26/04/2018 (vencido)	- S.R.
Alegaciones Asesoría Jurídica Dpto. Turismo, Comercio y Consumo	Telemático	26/03/2018	20 días hábiles	26/04/2018 (vencido)	- S.R.
Alegaciones Asesoría Jurídica Dpto. Trabajo y Justicia	Telemático	26/03/2018	20 días hábiles	26/04/2018 (vencido)	- S.R.
Alegaciones Asesoría Jurídica Dpto. Desarrollo Económico e Infraestructuras	Telemático	26/03/2018	20 días hábiles	26/04/2018 (vencido)	- S.R.
Alegaciones Diputación Foral de Gipuzkoa	Telemático	26/03/2018	20 días hábiles	26/04/2018 (vencido)	- S.R.
Alegaciones Diputación Foral de Alava	Postal	03/04/2018	20 días hábiles	02/05/2018 (vencido)	- S.R.
Alegaciones Diputación Foral de Bizkaia	Postal	03/04/2018	20 días hábiles	02/05/2018 (vencido)	- S.R.
Alegaciones EUDEL - Asociación de Municipios Vascos	Telemático	28/03/2018	20 días hábiles	30/04/2018 (vencido)	- S.R.
Trámite de información pública	Publicación en el BOPV	25/06/2018	20 días hábiles	23/07/2018 (vencido)	- S.R.
Sede de los sindicatos en Lakua ELA-STV	Postal	04/04/2018	20 días hábiles	03/05/2018 (vencido)	- S.R.
Sede de los sindicatos en Lakua CCOO	Postal	04/04/2018	20 días hábiles	03/05/2018 (vencido)	- S.R.
Sede de los sindicatos en Lakua UGT	Postal	04/04/2018	20 días hábiles	03/05/2018 (vencido)	- S.R.

Sede de los sindicatos en Lakua LAB	Postal	04/04/2018	20 días hábiles	03/05/2018 (vencido)	- S.R.
CONFEBASK	Telemático	12/04/2018	20 días hábiles	11/05/2018 (vencido)	- S.R.
Caratula OCE (euskera y castellano)	Telemático	05/07/2018	-	-	-
Anteproyecto Ley de elaboración de disposiciones ELEBI borrador para OCE	Aportación al expediente	10/07/2018	-	-	-
Memoria del procedimiento previa al informe de la OCE	Aportación al expediente	10/07/2018	-	-	-
Memoria económica	Aportación al expediente	19/07/2018	-	-	-
Informe de Impacto en Función del Género	Aportación al expediente	19/07/2018	-	-	-
Informe de EMAKUNDE	Telemático	05/10/2018	10 días hábiles	19/10/2018	-
Informe OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO	Telemático	10/07/2018	15 días hábiles	24/07/2018 (vencido)	-Solicitud contestada fuera de plazo 19/09/2018

Del cuadro anterior se puede advertir que todos los trámites indicados han sido efectuados y, en cuanto a las solicitudes de informe o alegaciones tramitadas, todas o han sido contestadas, o ha vencido el plazo conferido sin que lo fueran (salvo en lo que respecta al informe a evacuar por Emakunde, donde el plazo de contestación sigue todavía abierto).

3. Trámite de información pública

No habiéndose recibido alegación alguna en el trámite de información pública, no se introducen tampoco cambios en el tercer borrador que respondan al resultado de dicho trámite.

4. Informe de la Oficina de Control Económico (OCE)

El informe OCE, en relación a la tramitación, viene a señalar, que al solicitarse este Informe el expediente “no se encontraba completo” habiéndose incorporado con posterioridad el Informe de Impacto en Función del Género y la Memoria económica (incorporados ambos el 19/07/2018) y estando el plazo para la presentación de alegaciones dentro del trámite de información pública aún abierto (dicho plazo finalizaba el 23/07/2018).

A tal efecto, hemos de admitir lo señalado por la OCE en cuanto a que el control económico se ejercerá por ella en el momento inmediatamente anterior a que se someta la norma o disposición objeto de control a la aprobación del órgano que resulte competente para ello o, cuando proceda, a la consulta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi –COJUA-. Lo cual, a salvo la necesidad de completar el expediente en caso de que, por error u omisión, faltara algún documento o dato necesario a los efectos de lo dispuesto por la normativa en relación con el control económico (artículo 44.3 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi), implicaría la necesidad de que antes de evacuar la solicitud del informe OCE el expediente se encuentre completo, en ese sentido, y con independencia de otros requisitos o trámites que procedimentalmente puedan resultar exigibles en virtud de la normativa de general aplicación.

Respecto a lo anterior, subrayar que los trámites arriba citados en cuanto a la falta de complitud del expediente (Impacto en Función del Género, Memoria económica y trámite de información pública), solo la Memoria económica resulta verdaderamente necesaria a los efectos del control económico (artículos 42 y 43 del Decreto 464/1995), dado el concreto objeto, ámbito de aplicación, finalidad y contenido del informe OCE, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 y 26 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Y siempre con independencia de otros requisitos o trámites que procedimentalmente puedan resultar exigibles en virtud de la normativa de general aplicación.

Así mismo, hemos de subrayar el hecho de que la OCE ha contado con tiempo más que de sobra para emitir su informe desde su sustanciación efectiva, habiendo sido emitido, no obstante, fuera de plazo (con la consecuencia prevista, por tanto, en el artículo 44.5 del Decreto 464/1995 de que en tal caso el informe se entenderá favorable y podrán proseguirse las actuaciones).

Incluso si como inicio del cómputo del plazo para la emisión del informe OCE (es decir, 15 días a contar de la recepción del texto de la norma o de la documentación solicitada, conforme a los apartados 2 y 3 del artículo 44 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi) tomásemos la fecha en que, sin necesidad de solicitud previa, se aportó efectivamente la Memoria económica (19/07/2018) lo cierto es que el informe OCE sigue habiendo sido emitido fuera de plazo (ya que hubiera vencido el 03/08/2018 o, si tomamos el plazo de 15 días que indica el Decreto 464/1995 como referente a días hábiles, es decir, descontando todo agosto, hubiera vencido el 11/09/2018, no habiéndose emitido informe OCE sino hasta en 19 de ese mismo mes).

Así mismo, también en relación a la tramitación, el informe OCE echa en falta el informe de impacto en la empresa, tal y como exige el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco y el informe preceptivo de Emakunde–Instituto Vasco de la Mujer, previsto en el artículo 21 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.

Como ya hemos dicho, nada vemos en el objeto y ámbito de aplicación, o en la finalidad y contenido que atribuyen a este informe OCE, que lo deba impulsar a fiscalizar la tramitación, en relación a estos trámites y más allá de lo arriba indicado.

No obstante, apreciamos el ánimo colaborador de la OCE en este sentido, y procedemos de inmediato a subsanar ambas carencias. En cuanto a la primera, aportando el de impacto en la empresa junto esta misma memoria, sobre la base de la memoria económica ya obrante en el expediente. Y, en cuanto a la segunda, requiriendo de inmediato a Emakunde su verificación, sobre la base del informe de Impacto en Función del Género también obrante en el expediente.

Finalmente, el informe OCE llama la atención sobre la falta de contestación al ciertamente extenso escrito de alegaciones formulado por la Asesoría Jurídica del Departamento de Hacienda y Economía, incorporado al expediente el 10 de julio de 2018 (es decir, casi tres meses después de que venciera el plazo de 20 días inicialmente conferido para la presentación de dichas alegaciones).

En tal sentido, más allá de que las alegaciones resultan ostensiblemente extemporáneas, debe llamarse la atención de que la fecha de su incorporación al expediente coincide, precisamente, tanto con la fecha de emisión de la primera memoria sobre el procedimiento como con la de remisión de la solicitud de informe a la OCE. Tanto las alegaciones como la memoria y la solicitud son incorporadas a la aplicación Tramitagune el 10 de julio de 2018. Por lo cual, habiéndose solapado en el tiempo la incorporación al expediente de todos esos documentos y solicitudes, es clara la imposibilidad de que la primera memoria de procedimiento incorporara, antes de ser solicitado el informe OCE, contestación alguna a unas alegaciones que aún no había recibido cuando fue elaborada o que se encontraba recibiendo justo en el mismo momento en se procedía a su emisión.

Más allá de que, de haber podido contestarlas antes de solicitar el informe OCE (es decir, a los solos efectos de dar cuenta de su toma en consideración y pasando por alto su carácter extemporáneo), la considerable labor necesaria para elaborar dicha contestación, por la desproporcionada extensión de dichas alegaciones (81 páginas, nada menos), hubiera requerido la paralización de todos los trámites subsiguientes y asumir una nueva demora, más que considerable, de un expediente ya de por sí prolongado en el tiempo (nótese que la orden de inicio es, nada menos, que de fecha 26/10/2017, con lo que estamos cerca de alcanzar el año de tramitación, de un proyecto de Ley que tiene entre sus objetivos principales, precisamente, el de impulsar la agilidad del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general como el él mismo ha de seguir).

No se realizan más cambios en el tercer borrador en la norma, en relación con el texto remitido a la Oficina de Control Económico, que aquellos que responden a la corrección de erratas de transcripción o errores tipográficos u ortográficos advertidos en aquella, o derivados de la aceptación de diversas alegaciones recibidas en el curso de la instrucción, de conformidad con lo abajo indicado.

Además de las consideraciones relativas a la tramitación, arriba comentadas, el informe OCE realiza consideraciones, como ella misma afirma, versadas en una “modalidad de control económico interno”, constatando al respecto que el proyecto no comporta afecciones organizativas ni incidencias en las materias propias de la hacienda general del País Vasco. El resto de consideraciones, no refiriéndose al contenido económico ni presupuestario, a los que se debieran circunscribir el objeto, ámbito de aplicación, finalidad y contenido del informe OCE, de conformidad con lo dispuesto en los ya citados artículos 25 y 26 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, las entendemos como alegaciones a mayor abundamiento, y siempre desde un ánimo colaborador, aunque

pueda tratarse de apreciaciones hechas al margen de su función y que por nuestra parte consideraremos, como no podría ser de otra manera.

La opinión de la OCE respecto al art. 13.4 del proyecto debe ser rechazada porque introduce – esperemos que sin éxito alguno- dudas innecesarias sobre la referencia a la presencia en el expediente de un informe jurídico, dudas que se disipan totalmente si se lee en su conjunto el artículo 13 y se comprueba la funcionalidad del nuevo documento denominado “Memoria del análisis del impacto normativo”.

En tal sentido, no entendemos que el informe OCE, al hacer mención a que *“esta cuestión ha sido objeto de controversia en la sustanciación del procedimiento que refleja pareceres de las asesorías jurídicas departamentales que han informado (del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno) y efectuado alegaciones (del Departamento de Hacienda y Economía) al respecto, discrepantes del mantenido por la instancia promotora del proyecto (Dirección de Desarrollo Legislativo y Control normativo)”*, silencie que la postura “discrepante” de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo es, precisamente, la que se expresa en la memoria procedimental remitida a la OCE, y que en la misma esa misma cuestión ha sido debida y puntualmente contestada. Sirva, a modo de ejemplo, el siguiente párrafo de dicha memoria:

“Comentario más profundo merece la valoración que se hace del tratamiento que se dispensa precisamente a los informes jurídicos departamentales, como el que nos ocupa. Para el informe presente, se dice que el proyecto de ley configura el informe jurídico como “un informe facultativo...”, lo que no aparece literalmente en el texto y supone una tergiversación parcial de lo realmente determinado. El proyecto innova efectivamente en la creación de una nueva “memoria de impacto normativo”, que debe ser una actuación eminentemente jurídica (lo acreditan sus ítems) y que corresponde asumir a toda la organización. Lo que se añade es una matización sobre la posibilidad de añadir a esa memoria un informe jurídico, que se atribuye específicamente al servicio jurídico departamental y que se matiza igualmente que su función es “sostener” (creemos que en el sentido de defender) las bases del proyecto de cara a su futura tramitación”.

Similar tergiversación provoca el análisis que hace la OCE del art. 13.5 en relación con el análisis económico y presupuestario. En ambos casos parece advertirse un avance de cómo interpretaría la OCE los requerimientos de la Ley en el art. 13 –al determinar una Memoria que abarca a todos los ámbitos objeto de supervisión y control en un proyecto de norma- y advertir que la posterior derivación en el art. 22 a la normativa específica de control que realiza la OCE iba a deparar una especie de desatención del reiterado art. 13. Lo que resultaría absurdo, pues en todo caso el principio de legalidad, y el requerimiento de que tanto la ley que regule el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general como la ley que regula el control económico se cumplan, se impondrá a cualesquiera interpretaciones contradictorias.

En relación con el art. 15.3 la OCE critica el enunciado de los supuestos en que se puede prescindir del trámite de audiencia previa e información pública, trámites iniciales y que no se deben confundir (como hace la OCE) con la audiencia directa a los interesados.

Compara los supuestos del “carácter presupuestario”, del “carácter organizativo” o de la “presencia de graves razones de interés público”, todos ellos por una parte, con los supuestos de que la propuesta de norma “carezca de impacto significativo en la actividad económica”, o de que “no comporte obligaciones relevantes a los destinatarios”, o de que “regule aspectos

parciales de una materia”. Estos últimos le parecen a la OCE poco objetivos. Vamos a rechazar tal alegación por falta de contundencia y argumentos claros en la explicación, de porqué esos conceptos jurídicos indeterminados requieren de una mayor especificación o concreción que otros del mismo tenor, tan habituales en este tipo de leyes (y peculiarmente, en las procedimentales) que siempre pueden construir sobre la posterior concreción y complemento reglamentario o incluso sobre la propia valoración del aplicador. Además, todos los supuestos están extraídos, directamente, de la Ley 39/2015 (lo que omite la OCE) y los tres últimos –los del segundo bloque- se han considerado por la STC citada como no básicos, por lo que pueden ser elegidos, o no, por el legislador vasco, pero en ningún caso se le puede exigir, desde una perspectiva estrictamente jurídica, una mayor concreción que a la legislación básica. El hecho de haber que ya son unos supuestos legales, recogidos en la Ley básica, justifica que carecen de la arbitrariedad que quiere hacernos ver la OCE. Y que el legislador vasco los aglutine a todos como criterios posibles no deja de formar parte de una decisión posible competencialmente.

A continuación el informe OCE critica el texto del art. 3.2 del proyecto de un modo extraño, pues su único problema es que entiende que no cubre de manera absoluta el supuesto de los “programas subvencionales”. No siendo la finalidad de tal precepto la indicada, procede rechazar la alegación, sin perjuicio de lo que en última instancia pueda disponer la legislación especial aplicable a los mismos, como la que la propia OCE comenta y que está ya en proyecto. Parece pues adecuado, como sigue afirmando el informe, que en un futuro anteproyecto de ley de subvenciones se regule un procedimiento específico para la formulación de bases subvencionales, todo lo cual es perfectamente compatible con el procedimiento previsto en este anteproyecto que nos ocupa.

En cuanto a la revisión de la redacción del apartado 1 del artículo 16 del texto presentado, efectivamente falta (por un error de transcripción) parte del texto que hacía de conexión entre las dos primeras frases, por lo que se introduce el inciso “de un mes a contar desde la publicación de” inmediatamente antes de la frase “la aprobación previa del texto de la disposición”, sobre la que la OCE llamaba la atención. Lo cual, por otra parte, hubiera quedado perfectamente aclarado si la OCE hubiera atendido a la versión en euskera del texto que se le ha presentado (que parece no haber leído), en la que la frase se encontraba perfectamente completa.

5. Alegaciones del departamento de Hacienda y Economía

Irrespetuoso, desproporcionado, extemporáneo y, desgraciadamente, a menudo, jurídicamente errado escrito de alegaciones del Departamento de Hacienda, elaborado sobre un borrador anterior de la norma y, por tanto, desfasado y obsoleto. No debería intentar hacer de redactor de la norma.

El 26.03.2018 se ofreció al departamento de Hacienda y Economía audiencia para alegaciones sobre el proyecto de ley de referencia. Casi cuatro meses después, en concreto el 10.07.2018, se recibe un extenso informe de alegaciones, de nada menos que 81 páginas (como término de comparación: el texto completo del anteproyecto, incluyendo las dos versiones lingüísticas, y a doble columna, tiene tan solo 34 páginas; la primera memoria sobre tramitación, en la que se da cuenta de todos los trámites realizados durante la tramitación previa a la remisión a la OCE y se contestan detenidamente todas las alegaciones realizadas hasta ese momento, sólo necesitó 26 páginas).

Hacemos esta introducción para poner de manifiesto que esta actuación es paradigma de la forma de actuar que queremos combatir y, si fuera posible erradicar, con el proyecto de ley. No puede ser que para trabajar la opinión de un departamento tengamos que esperar nada menos que cuatro meses, cuando todos los demás departamentos, agentes externos, ciudadanos, y demás administraciones públicas han realizado ya sus aportaciones y el procedimiento ha seguido puntualmente su curso. De esa manera, solo se consigue reabrir debates que ya se han producido en el seno de la instrucción, realizar alegaciones y críticas sobre redacciones que ya han cambiado y que, por tanto, quedan obsoletas y, en definitiva, eternizar los procedimientos de forma innecesaria.

Dicho sea con el máximo respeto, la vertida en el documento de alegaciones se trata de una opinión valiosa, pero sólo si se produce en un tiempo razonable. De lo contrario, constituye una rémora que sin duda perjudica al interés público. Dicho lo cual, una vez emitida la opinión, aunque sea fuera de plazo, nos conviene tenerla presente, por lo que en la medida de nuestras posibilidades vamos a responder a sus planteamientos. Si bien, por ello mismo, teniendo en cuenta que no procede contestar a aquéllas que ya han sido objeto de consideración en el expediente, o que responden a cuestiones ya superadas. Por ello mismo, vamos a centrarnos en contestar aquellas cuestiones que nos parecen pueden ser de mayor calado jurídico, prescindiendo de contestar a multitud de reflexiones de mera técnica o que responden a planteamientos de forma o de oportunidad, para no perdernos en debates formales que poca o ninguna utilidad tienen en estos momentos para la tarea que nos ocupa.

Entre otras cuestiones que damos por contestadas en la primera memoria de tramitación estarían la del uso de los términos “anteproyecto” y “proyecto”, la adición de la palabra “normativa” referida a las disposiciones de carácter general, la cuestión del momento de elaboración del “Plan Anual Normativo”, la novedad que supone el régimen de nulidad y anulabilidad, el carácter facultativo o no del informe jurídico específico a emitir por la asesoría jurídica departamental y la memoria económica.

Entre las aceptadas, se modifican las referencias de la exposición de motivos a la “modificación” de la vigente ley para hablar ahora de “sustitución”. Se aclara también el carácter esencial de los informes y dictámenes preceptivos a los que se refiere el artículo 17 del anteproyecto. En el artículo 18 se matiza que la conclusión se refiere al expediente “de la instrucción” y no al expediente completo.

La cuestión de la manera o los requisitos con los que haya de ser admisible dentro de esta Administración la inclusión de nuevos trámites preceptivos adicionales, dentro del respeto a las exigencias mínimas de la legislación básica, es una cuestión de política legislativa y organización interna que perfectamente puede ser más exigente o restrictivo que lo dispuesto por la legislación básica.

Creemos que quien adolece de una confusión evidente, en este caso, entre lo que es una “ley modificativa” (en el sentido de las directrices, en el que la ley se limita a modificar otra, sin tener contenido propio), una ley que, sin ser estrictamente “modificativa” (por tener un contenido propio) proceda a modificar otra anterior de forma “expresa y directa” (en términos clásicos de la Comisión arbitral) en sus disposiciones finales y otra que, sin modificar expresamente el texto de la ley anterior, desde una ley sectorial modifica el procedimiento en ella regulado para un supuesto concreto o con carácter transversal, es en este caso el alegante, y no el anteproyecto.

Igual confusión entre “redacción bilingüe” y “tramitación bilingüe” se hace patente en las alegaciones sobre esta cuestión. O entre la labor de refundición de textos legales (en referencia tanto a leyes como a decretos que hasta esa fecha han regulado de manera dispersa o incompleta una materia y que se unen de manera ordenada en un proyecto normativo que aspire a sustituir y derogar todos los anteriores) y la facultad del Parlamento para delegar en el gobierno la función legislativa mediante el encargo de elaborar, generalmente por medio de un decreto legislativo, un “texto refundido”.

La idea de que los “decretos legislativos” no tienen naturaleza de “disposición de carácter general” (o, en términos del anteproyecto, “disposición normativa de carácter general”) y que, por tanto, no deberían estar sujetos a este procedimiento es contraria a la concepción del vigente artículo 3.1 de la Ley 8/2003. Y pasa por alto el hecho de que, aunque dentro de unos márgenes más estrechos que son los que le impondrán la ley de bases o la delegación legislativa aplicable al caso, el Gobierno siempre dispondrá de cierto margen para modular o acomodar la redacción del texto resultante de la refundición, lo que justifica el sometimiento de dicha tarea a ciertas garantías procedimentales como las previstas en esta ley. Siendo ya una cuestión de política legislativa que pueda existir una mayor o menor modulación de dichas garantías, para el caso específico de los decretos legislativos, en función de las limitaciones que ya impone a su elaboración la dicha la ley o bases o la delegación legislativa.

La práctica diaria de esta y otras administraciones demuestra sobradamente que la nítida distinción teórica entre disposición normativa y acto administrativo resulta frecuentemente desdibujada en la práctica. Por lo cual creemos que no abunda el que este anteproyecto venga a clarificar algunos puntos en los que se producen solapamientos o deslizamientos entre una y otra figura.

El que los trámites que Consejero o Consejera o el instructor ordenen, o de forma automática sean solicitados a quienes los tengan atribuidos se deban cumplimentar de oficio por estos, nada tiene que ver con la necesidad de que, sea el Consejero o Consejera, o en su caso el instructor, no tengan que impulsar el procedimiento, en aquellos tiempos en los que el mismo permanezca parado o a la espera de alguna actuación o aportación. O, incluso, que no pueda retomarse mediante tal orden de impulso un procedimiento anteriormente suspendido.

Obviamos contestar a todas aquellas alegaciones que pretenden supuestos incumplimientos de la legislación básica (de la Ley 39/2015) y que no han tenido en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, en la que se resuelve el recurso interpuesto contra diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, entre los que en concreto se encuentra el que regula esta cuestión.

También a aquellas otras que se refieren únicamente a cuestiones literarias o mera disconformidad con la forma de expresión del anteproyecto, pero que carecen de contenido jurídico. O las que proponen cambios de orden y sistemática en el texto, sobre la base de gustos generalmente personales del alegante. Tampoco aquellas que, como criterio para censurar el anteproyecto y su técnica legislativa emplean las directrices de técnica legislativa que el propio proyecto pretende incorporar como anexo, haciendo además advertencia de la necesidad de su actualización (que podría ser llevada a cabo por el propio proyecto). Es significativo que el alegante atribuya desconocimiento de las directrices a una voluntad de cambio, adaptación y avance de las mismas.

Otros ejemplos en los que el alegante recurre a normas de rango reglamentario como fielato o vara de medir de un anteproyecto con vocación legislativa (superior por tanto a las normas referidas), en evidente contradicción con la normal jerarquía de fuentes, son las citas, entre otros, al Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, al Decreto 464/1995 de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi o al Decreto 217/2008, 23 de diciembre, del Boletín Oficial del País Vasco.

No consideramos necesario el artículo 19.1 de la Ley 4/2005 en atención a lo dispuesto por el artículo 12 del anteproyecto, en la medida en la que, como ya indica el propio título del artículo 12, este hace referencia al momento en el que se acomete, en sentido estricto, la “redacción” del texto articulado (término que podemos entender sinónimo de la “elaboración” a la que se refiere la Ley 4/2005).

Tampoco entendemos que con una adecuada interpretación integral y en conjunto de este proyecto y de la Ley 9/2004 de la Comisión Jurídica Asesora (más allá de aquellos extremos en los que este anteproyecto expresamente propone modificar aquella) se pueda sostener que entre ambas se produce ninguna discrepancia insalvable (a salvo el criterio que la propia Comisión Jurídica Asesora exprese en el momento pertinente), ni en relación con el momento de la solicitud del dictamen de COJUA ni respecto a la posibilidad de decidir devolver el expediente por ausencia de trámites imprescindibles (necesidad imprescindible siempre valorada desde un entendimiento material y posibilista por nuestro órgano consultivo, y raramente tendente a la devolución a priori, según práctica inveterada). En todo caso, esta nueva norma, de rango legal y posterior a la Ley 9/2004, habría de integrarse con aquella, pudiendo matizar o modular las interpretaciones más estrictas o rígidas de aquélla.

Finalmente, creemos que el alegante no comprende el fundamento de modificar el momento en el que es exigido el certificado de exactitud y equivalencia de la versión en euskera, dando más importancia al acto de aprobación que al de publicación. Insistimos en la diferencia entre tramitar de modo bilingüe y aprobar o publicar un texto bilingüe, antes citada. Este cambio se produce en el entendimiento de que la aprobación ha de proyectarse siempre sobre un texto bilingüe íntegro, y no sobre una versión monolingüe mutilada sobre la que luego se producen traducciones que el certificado de exactitud y equivalencia viene a enmendar.

6. Informe de impacto en la empresa

En atención a lo dispuesto en la memoria económica, y al objeto de esta ley (regulación de un procedimiento interno de la Administración, para la elaboración de disposiciones carácter general) creemos que este proyecto no tendrá, de aprobarse, un impacto en las empresas del País Vasco. Al menos no tendrá ningún impacto directo, más allá de las posibilidades de participación en el procedimiento previstas en el mismo (y que esencialmente reproducen con mínimas modificaciones, que en todo caso tienden a facilitarla y a ampliarla) la posibilidad de participación en el procedimiento, siempre con carácter voluntario y sin imponer ni empresas o particulares, obligación o carga alguna.

Y todo ello, sin perjuicio del impacto indirecto que pueda llegar a tener este texto en ciudadanos y empresas, al agilizar los procedimientos normativos, y a través de las normas que puedan aprobarse de conformidad con este procedimiento.