



OPINIÓN LEGAL: Viabilidad jurídica de que se vuelva a tomar en consideración por el Consejo de Gobierno el texto del Proyecto de Ley Reguladora del Régimen de Subvenciones aprobado en su sesión de 12 de abril de 2016, para su posterior remisión al Parlamento Vasco admitiéndose como válidos los trámites procedimentales realizados anteriormente.

**DNCG_LEY_48434/2015_05
12/2023 DDLCN-OL**

1. ANTECEDENTES

Con fecha 15 de junio de 2021, desde la Dirección de Servicios Departamento de Economía y Hacienda, se dirigió a esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo una consulta en la que, tras una exposición de los eventos acaecidos desde la aprobación por Consejo de Gobierno en su sesión de 12 de abril de 2016, del proyecto de Ley Reguladora del Régimen de Subvenciones, se solicitaba la opinión legal de esta Dirección sobre la viabilidad jurídica de que se volviera a elevar al Consejo de Gobierno del citado proyecto de Ley (sin modificaciones sustanciales), y que pese a haber iniciado su tramitación durante la pasada X Legislatura en vía parlamentaria, decayó por la finalización de dicha legislatura.

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

Por la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, adscrita al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, se emite el presente informe, en virtud de las funciones atribuidas al Servicio Jurídico Central del



Gobierno Vasco por el artículo 5.2 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.1.h) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, así como en base a las competencias atribuidas a la citada Dirección, por el artículo 15.1.a), del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, y el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

2. CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO Y SUS EFECTOS SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN ADMINISTRATIVO DEL PROYECTO DE LEY

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

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

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

Como decíamos en nuestros informes (“Opiniones legales” en términos del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco) DDLCN 51/2017, 56/2017, 61/2017, 55/2018 y 96/2021, del contenido del artículo 129 del Reglamento del Parlamento Vasco, resulta evidente que, acaecida su disolución o expirado su mandato por el trascurso del tiempo (a *salvo las proposiciones de ley fruto de una iniciativa legislativa popular, que son prorrogadas conforme al inciso final del mismo en virtud del artículo 12 de la Ley 10/2016, de 30 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular*), todas las demás iniciativas y, por tanto, todos los proyectos de ley remitidos al Parlamento por el Gobierno Vasco –en el ejercicio de su potestad de iniciativa

legislativa, tal y como se reconoce en los artículos 16 y 18.a) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno (LG)– caducan en su tramitación parlamentaria.

Ahora bien, como también decíamos en aquéllos informes, siendo doctrina ya consolidada la referida a que –y salvo contadas excepciones– «*caducan*» los procedimientos, y «*prescriben*» los derechos, el decaimiento de un procedimiento por caducidad, el derecho pretendido puede volverse a ejercerse en otro procedimiento, en tanto en cuanto, el derecho no ha prescrito. Así, de entrada, *«es completamente indubitado que, en términos estrictamente parlamentarios, el nuevo Gobierno Vasco, en tanto que detentor del derecho de iniciativa legislativa, es plenamente capaz de reiterar ante la nueva cámara salida del correspondiente procedimiento electoral las iniciativas aprobadas por el anterior gabinete en sus mismos términos, por cuanto la caducidad de la iniciativa no se transmite al derecho del Gobierno para su presentación»*.

Por tanto, este informe debe circunscribirse a los eventuales efectos de la retirada o de la disolución del Parlamento, exclusivamente, sobre los procedimientos administrativos que sirvieron de base a la presentación por el Gobierno Vasco del correspondiente proyecto de Ley. Es decir, debe atender o descartar, únicamente, los potenciales efectos sobre la tramitación gubernativa o administrativa, y a su expediente, con independencia de la terminación o de la caducidad producida con respecto a la tramitación parlamentaria y su respectivo expediente.

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

En este orden de cosas, conviene reproducir lo dispuesto en el artículo **30 de la reciente Ley 6/2022, de 30 de junio, de procedimiento de elaboración de disposiciones generales del País Vasco (LPEDG)**, en cuyo apartado 2, establece que:

«En el supuesto de que el proyecto de ley en tramitación en el Parlamento Vasco haya caducado por disolución de este o expiración de su mandato, sea devuelto al Gobierno o retirado por este, la persona titular del departamento competente por razón de la materia podrá volver a someter a la consideración del Consejo

de Gobierno el proyecto de ley sin necesidad de repetir los trámites ya realizados, siempre que su texto sea sustancialmente idéntico al que fue previamente tramitado y aprobado y no hayan cambiado sustancialmente las circunstancias de hecho o de derecho que acompañaron a la aprobación o el tiempo transcurrido sea tal que haga aconsejable su reiteración y la confirmación de sus efectos.»

Así pues, lo procedente, y a tenor de la opinión solicitada, será constatar si el texto aprobado en el Consejo de Gobierno de 12 de abril de 2016 y en el del que ahora se promueve su nueva remisión al Parlamento son «*sustancialmente idénticos*» y no han «*cambiado sustancialmente las circunstancias de hecho o de derecho que acompañaron a la aprobación*».

Sobre el tercero de los requisitos exigidos (el trascurso del tiempo) dado lo relativo del concepto «*tiempo*» y la potencialidad discrecional del órgano decisor («*haga aconsejable*»), consideramos que no es competencia de quien esto suscribe el pronunciarse sobre ello, toda vez que se trata de una decisión de Consejo de Gobierno y tiene todas las características para ser asimilado a un acto político.

3. SOBRE LA IDENTIDAD SUSTANCIAL DEL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY APROBADO EN EL CONSEJO DE GOBIERNO DE 12 DE ABRIL DE 2016 Y EL TEXTO ACTUALMENTE PROMOVIDO PARA SU ELEVACIÓN A CONSEJO DE GOBIERNO PARA SU REMISIÓN AL PARLAMENTO.

Según el escrito remitido por la Asesoría Jurídica del Departamento de Economía y Hacienda, la identidad exacta de la iniciativa ahora promovida con la anteriormente tramitada no se puede apreciar como tal, porque efectivamente se introducen algunas modificaciones. Ni tampoco el órgano promotor pretende que exista, sino que se intenta más bien argumentar el carácter menor, obligado y no sustancial de las modificaciones que se pretenden introducir con respecto a la aprobada en su día por el Consejo de Gobierno. Y ello, con base en que según se manifiesta, las variaciones realizadas en el de 2023 sobre el texto aprobado en 2016 son «*...derivadas de la necesidad de actualizar las referencias a normativa sobrevenidamente derogada y sustituida por otra actualmente vigente, así como de, al objeto de procurar un tratamiento integral y acabado de la materia, en un mismo texto, incorporar preceptos introducidos sobrevenidamente bien por la normativa básica estatal, bien por modificaciones legales de la normativa autonómica*

posterior, directamente aplicables.» y que con carácter explicativo las clasifica de la siguiente manera:

- a) **Sustitución de referencias y remisiones** a leyes derogadas actualmente, por otras a las vigentes reguladoras de la materia concernida: arts. 9.2 y 31.8 e).
- b) **Ajuste a la normativa básica sobrevenida:** tercer párrafo del apartado II del preámbulo, y artículos 2.2; 3.3 h); 7.1; 13.5; 30.1 y 2; 31.7 d); y 36.1.
- c) **Previsiones que se suprimen por haber devenido innecesarias:** DA 1^a.

Lo anteriormente expuesto nos lleva a valorar el carácter «*sustancial*» de estos cambios de «*circunstancias de ... derecho*».

Por lo que respecta a las modificaciones de **arts. 9.2 y 31.8 e) del texto 2016**, por sustitución de referencias y remisiones a leyes derogadas actualmente, es una consideración que, pese a suponer una actualización necesaria del texto, no creemos que sean relevantes en cuanto no alteran el contenido preexistente, pues es una práctica habitual el que se elaboren textos refundidos¹ de normativa vigente con tal finalidad y, con una rigurosa regulación, especifica claramente los límites de cambio que han de tener este tipo de actualizaciones: ninguna modificación.

Así pues, sobre estos apartados no creemos que se quebrante la sustancialidad del Proyecto de Ley aprobado en 2016.

Más dudas nos surgen los cambios normativos de los apartado b) y c), pues en principio si son sustanciales, todo más cuando ello llevó en su día a modificar las normas de referencia jerárquica (normativa básica) que condicionan el Proyecto de Ley Reguladora del Régimen de Subvenciones promovido.

Resulta evidente, que la introducción de tales modificaciones normativas ya ha tenido un iter procedimental conforme a Derecho, y que tiene un carácter de *imperium* por su ya entrada en vigor, que obliga a ser respetadas y cumplidas. Pero lo que aquí se sustancia es si ello afecta o no al procedimiento que

¹Delegación del Parlamento en el Gobierno la elaboración de Decretos legislativos para la elaboración de textos refundidos (apartados 2º y 4º del art. 52 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno)

culminó en la aprobación del Proyecto de ley por Consejo de Gobierno en 2016.

En nuestro parecer, creemos que sí, pues se está hablando de «introducir» párrafos o apartados que pudieran afectar «sustancialmente las circunstancias de hecho o de derecho» de nuestra realidad vasca. Pienses, por ejemplo, que algunas de ellas afectas a la realidad de la economía y las empresas. Obligadas o no, son modificaciones sustanciales del texto aprobado en 2016.

Ello no obstante, los principios de conservación de actos y de validez de los ya realizados, y su proyección en el artículo 30.2 de la reciente Ley 6/2022, de 30 de junio, de procedimiento de elaboración de disposiciones generales del País Vasco (LPEDG), siguen estando en vigor, lo que obliga a mantener en lo posible la validez de los anteriores trámites y limitar al máximo la necesidad de otros nuevos, máxime cuando esa modificación viene siendo obligada por responder a la adaptación a la legislación básica que condiciona el proyecto.

Consecuentemente con ello, consideramos que para ponderar en su justa media que *«no hayan cambiado sustancialmente las circunstancias de hecho o de derecho que acompañaron a la aprobación»* del texto de 2016 con las modificaciones propuesta en el texto 2023, consideramos **conveniente recabar al menos, el pronunciamiento de la Oficina de Centro Económico (OCE) y de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUA)** entidades que por su regulación están más capacitadas para pronunciarse sobre situaciones de hecho junto a las de derecho.

La consideración de estos pronunciamientos, que creemos esenciales, los basamos en la singular trascendencia en el artículo 133 del reglamento del Parlamento, al mencionarlos específicamente entre los documentos que deben acompañar a todo proyecto de ley que sea remitido a la Cámara. Y, particularmente, en el caso de la COJUA, en las exigencias derivadas del artículo 29 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en relación a la necesidad de nuevas consultas cuando *“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 exceder”*.

Así sobre el concepto jurídico indeterminado *«sustancial»* que se puede dar a las modificaciones de un texto normativo, como tiene explicado la propia COJUA, habrá de estarse a la conexión de aquellas con el anterior previo dictamen, resulta relevante atender a la doctrina de la propia COJUA respecto a la interpretación que debe darse al citado artículo 29 LCOJUA, siendo esta una

doctrina firmemente establecida en sus dictámenes y acuerdos de inadmisión. Por todos, podemos traer a este informe las palabras del Acuerdo nº 4/2017 del Pleno de la COJUA, al inadmitir una solicitud de dictamen en la sesión del día 26 de abril de 2017:

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

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

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

10. Los supuestos han sido precisados en posteriores pronunciamientos, así la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 10 de marzo de 2009 (RJ\2009\5110) subraya “que no es necesaria una nueva consulta al Consejo de Estado cuando se realizan retoques en el texto o se introducen modificaciones no sustanciales (...), ni cuando las discordancias entre el Proyecto y el Texto definitivo son consecuencias lógicas del procedimiento de elaboración, en el que se emiten informes por distintos órganos, que pueden dar lugar a variaciones en la disposición que resulte, por fin, aprobada, pudiendo añadirse que la propia doctrina de la Sala ha insistido en la necesidad de efectuar una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de disposiciones generales, que se justifican no por el puro formalismo de su realización sino por la finalidad a que responden, en cuya valoración han de tenerse en cuenta las especialidades de la disposición general de que se trate (...).”

11. La misma STS de 10 de marzo de 2009 recuerda que es jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 8 de marzo de 2006) que cuando las modificaciones introducidas en el texto definitivo de una disposición general no sean sustanciales resulta innecesaria una nueva audiencia de las asociaciones, corporaciones o entidades representativas de intereses legítimos en relación directa con el objeto de la disposición o un nuevo informe o dictamen del Consejo de Estado, “entre otras razones porque su parecer no es vinculante, de manera que si, contemplada la modificación tanto desde una perspectiva relativa, por la innovación en el texto informado, como absoluta, por su importancia intrínseca, no representa una alteración sustancial en el ordenamiento previamente sometido al trámite de audiencia o informe, la falta de éstos, respecto de

la reforma introducida, no acarrea su nulidad radical, al haber contado quien ostenta la potestad para redactar definitivamente la disposición con el criterio o ilustración de las entidades, corporaciones, asociaciones y organismos consultados, que, en definitiva, es el fin perseguido (...) al establecer un procedimiento para la elaboración de los reglamentos (...)”.

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

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

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

Por lo que respecta al informe de control económico normativo de la OCE, se ha de señalar que, por norma, tal informe tiene más que ver con el contexto que con el texto mismo del «*proyecto de ley*», pues su finalidad no es otra que hacer un pronunciamiento sobre si las disposiciones en él previstas repercuten o afectan, directa o indirectamente, en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, así como en el régimen presupuestario y de ejecución del gasto e ingreso público.

A tal efecto, cuando se introduzcan cambios sobre lo ya informado por la OCE, es de singular pertinencia el dictaminar, en relación con dichos cambios, 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».

4. CONCLUSIÓN

En el caso concreto que se informa, la afirmación de la validez formal de los actos de tramitación previos que se pueda deducir de esta Opinión legal no releva al Departamento promotor, en tanto que responsable del impulso del procedimiento y detentor del conocimiento sectorial especializado en el asunto, de ponderar si la afirmación sobre la cuestión de fondo es o no correcta. Ya hemos advertido que no es objeto de este informe el análisis material o de fondo del proyecto concreto por el que ahora se nos pregunta.

Los principios de conservación de actos y de validez de los ya realizados, y su proyección en el artículo 30.2 de la reciente Ley 6/2022, de 30 de junio, de procedimiento de elaboración de disposiciones generales del País Vasco (LPEDG), obligan a mantener en lo posible la validez de los anteriores trámites y limitar al máximo la necesidad de otros nuevos en el expediente original. Ahora bien, a la vista de los cambios introducidos por la legislación básica que afectan al proyecto de ley que se quiere aprobar, se ha de recabar de nuevo los pareceres de COJUA y OCE, en función de sus respectivas regulaciones, sobre el carácter sustancial o no y la correcta adaptación del mismo a ella.

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