

LOS INFORMES TÉCNICO-NORMATIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN*

Jesús J. Sebastián Lorente

Técnico de Gestión de la Administración
de la Comunidad Autónoma de Aragón

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS INFORMES TÉCNICO-NORMATIVOS. III. LA INFORMACIÓN INTRADEPARTAMENTAL. EL INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA. IV. LA INFORMACIÓN INTERDEPARTAMENTAL. 1. Informe del Servicio de Coordinación Normativa. 2. Informe de los Servicios Jurídicos. 3. Informe de los distintos Departamentos. V. LA INFORMACIÓN EXTRADEPARTAMENTAL. 1. Información y audiencia públicas. 2. Criterios de desarrollo reglamentario. 3. Supuestos específicos. VI. LA INFORMACIÓN SUPRADEPARTAMENTAL. 1. Los informes del Justicia de Aragón. 2. Los informes de órganos consultivos sectoriales. 3. El dictamen de la Comisión Jurídica Asesora. 3.1. Naturaleza jurídica y marco competencial. 3.2. Función consultiva. 3.3. Régimen de los dictámenes. 3.4. En particular, el dictamen sobre reglamentos ejecutivos. VII. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.

I. INTRODUCCIÓN.

La Comunidad Autónoma de Aragón ostenta la competencia exclusiva, conforme al artículo 35.1.5^a de su Estatuto de Autonomía, sobre “*el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia*”. Asimismo, corresponde a la Diputación General la iniciativa legislativa (artículo 15.3) y la potestad reglamentaria (artículo 24.1). El propio Tribunal Constitucional, en su sentencia 15/1989, de 26 de enero, declaraba que “*efectivamente, el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general*”, no amparado, por tanto, en la competencia del Estado para dictar normas sobre procedimiento

(*) Colaboración presentada en el marco de las XIX Jornadas.

administrativo común (artículo 149.1.18^a de la Constitución).

En virtud de dichos títulos habilitantes, los artículos 26 y 32 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, regulan -respectivamente- el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria, a través de la elaboración de los correspondientes proyectos normativos (anteproyectos de ley y proyectos de disposición general). Se trata, en ambos casos, de un procedimiento especial impropio administrativo, por su marcado carácter normativo, que consta de diversas fases o niveles y que constituyen, consideradas en su conjunto, un auténtico proceso decisonal. En efecto, desde que se elabora el primer "borrador o propuesta" de un anteproyecto de ley o proyecto de disposición general (en adelante, y salvo necesarias precisiones, se hablará conjuntamente de "proyectos normativos") hasta su aprobación como proyecto de ley -en el primer caso- o como reglamento -en forma de decreto u orden, en el segundo caso- por el Consejo de Gobierno, se suceden diversas operaciones de carácter técnico y procesal.

En primer lugar, la fase de programación, en la que destaca la posible y útil confección de un "plan o programa normativo" que contiene una previsión de las futuras actuaciones normativas, así como de sus criterios y calendario de ejecución para desarrollar dentro de la misma legislatura o mandato. En segundo lugar, la fase de elaboración o redacción primaria del proyecto normativo, cuya materialización implica la utilización de la llamada, con carácter general, "técnica normativa" y que comprende tanto la observancia de ciertas reglas o directrices de tipo formal y estructural, como los métodos sobre sistemática y lógica interna de las normas, la racionalización en el uso del lenguaje legal e, incluso, otras técnicas de redacción argumental o de contenido. En tercer lugar, la fase documental en la que adquieren cierto protagonismo algunos documentos que acompañan al proyecto como pueden ser la Exposición de Motivos, la Memoria justificativa o la Memoria económica, y que conforman el elenco de los antecedentes o estudios previos que -junto a los informes- servirán para un pronunciamiento objetivo del Consejo de Gobierno y, en su caso, de las Cortes. En cuarto lugar, la fase de informes o dictámenes, preceptivos o facultativos, de los distintos órganos consultivos y asesores como la Dirección General de Servicios Jurídicos o el Servicio de Coordinación Normativa (Secretaría General Técnica) ambos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, la información y audiencia públicas, el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y los informes de

otros órganos sectoriales como la Comisión Aragonesa de Derecho Civil. A esta fase informativa vamos a dedicar el presente estudio.

En quinto lugar, la fase de evaluación o verificación de la futura eficacia de las normas mediante diversos instrumentos o métodos de prueba y comprobación. Y en sexto y último lugar, la fase de aprobación propiamente dicha, que constituye un subprocedimiento de tramitación, a través de la Comisión de Coordinación Administrativa, de los asuntos normativos sometidos a la consideración del Consejo de Gobierno. En fin, todo un proceso híbrido administrativo/legislativo cuyo máximo objetivo es procurar una mayor calidad de las normas y, en consecuencia, de la plena realización de las condiciones de unidad, integridad y continuidad de nuestro ordenamiento jurídico, por un lado, y de la observancia de los principios de inteligibilidad, claridad y comprensibilidad de las normas respecto a sus legítimos destinatarios, por otro.

Que la calidad técnica de las normas incide de forma determinante en la materialización positiva del constitucionalizado principio de seguridad jurídica carece de toda duda. En su sentencia número 46/1990, de 15 de marzo, el Tribunal Constitucional apreció la inconstitucionalidad de cierta legislación autonómica por deficiencias de tipo técnico en relación con su contenido, por *"inadecuación de la norma con la voluntad expresa del legislador"*. La norma incidía negativamente en el citado principio de seguridad jurídica, entre otros motivos, por la manipulación de las fechas de entrada en vigor, el confuso juego de remisiones y el empleo de la retroactividad, que dejaban al destinatario en la más absoluta incertidumbre: *"La exigencia del artículo 9.3 C.E. relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que, sin duda, se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de los cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes e incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo"*.

A pesar de todo lo expuesto con anterioridad, la legislación aragonesa sobre el procedimiento de elaboración de proyectos normativos no abarca todas las técnicas formales, documentales, informativas y procesales existentes para asegurar la necesaria calidad de las normas, si bien se recogen las mínimas garantías exigidas en nuestro ordenamiento: la competencia para ejercer la iniciativa legislativa y reglamentaria; la necesidad de la exposición de motivos y de otra documentación complementaria; el dictamen del correspondiente órgano consultivo; y la información y audiencia públicas. De ahí, que en el presente estudio se aborde, no todas las fases previstas en la normativa autonómica, sino exclusivamente aquella que más especialidades contiene respecto a la regulación estatal y que se considera necesaria y oportuna para obtener un producto normativo final de depurada y selectiva manufactura.

No cabe duda, por otra parte, que la competencia autonómica sobre el procedimiento de elaboración de sus normas se extiende también sobre la facultad de dictar directrices e instrucciones técnicas para la formulación interna de los anteproyectos de ley y de los proyectos de reglamento, dejando a salvo, como es obvio, la soberanía legislativa de las Cortes de Aragón, las cuales deciden, en última instancia, el contenido, la forma y la estructura definitivas de los proyectos y proposiciones de ley.

Nuestro modelo procesal normativo, inspirado en el llamado "*descentralizado o departamental*" no obsta para que, emulando a buena parte de los Gobiernos y Administraciones de nuestro ámbito jurídico europeo, pueda crearse una "*comisión de estilo*" -como un consejo aragonés de legislación-, que bien podría integrarse en alguna de las unidades administrativas que gestionan los procedimientos prelegislativos y reglamentarios, o bien en alguno de los órganos consultivos de carácter eminentemente técnico-normativo, con funciones de planificación, dirección, gestión, coordinación, revisión y evaluación del sistema normativo autonómico en general, y de cada iniciativa normativa en particular. Por el momento, mientras se concilia la preocupación por la calidad técnica y procesal de nuestras leyes con el imperio y la tiranía de las disponibilidades presupuestarias, este trabajo aspira, no sólo a la ordenación sistemática de una parte de la técnica y el procedimiento de producción normativa, sino a la concreción de unas pautas de actuación -meramente indicativas y sumamente flexibles- que puedan guiar la labor incomprensible -a veces, incluso, un arte- del político y del funcio-

nario, del técnico y del jurista, cuando se enfrentan a la incierta tarea de redactar, tramitar y llevar a buen término un determinado proyecto normativo.

II. LOS INFORMES TECNICO NORMATIVOS.

Con carácter general, el informe administrativo puede definirse como el acto de una Administración Pública consistente en una declaración de juicio emitida por órgano distinto de aquel a quien corresponde iniciar, instruir o resolver el procedimiento, y que sirve para aportar nuevos datos al expediente o comprobar los ya existentes en el mismo. Los informes o dictámenes emitidos sobre proyectos normativos comparten estas notas características, pero se separan por razón de la materia objeto del asesoramiento y de la cualificación y especialización de los órganos informantes. De ahí que los denominemos como “informes técnico-normativos”, pues su estructura formal, argumentación jurídica y contenido pre-normativo lo diferencian sustancialmente de otro tipo de informes jurídicos o simplemente administrativos.

Respecto a la forma y el contenido de este tipo de informes, nuestro ordenamiento jurídico contiene escasos y limitados pronunciamientos. Por ello, desde aquí ya se apunta la necesidad de regular reglamentariamente -dejando a salvo la libertad de criterio del funcionario, unidad u órgano informante- la estructura básica de los informes (técnicos, jurídicos o administrativos), a fin de normalizar los distintos supuestos que se manifiestan en la intensa vida administrativa.

Así, por ejemplo, el derogado artículo 86.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 establecía que “los informes serán sucintos y no se incorporará a su texto el extracto de las actuaciones anteriores ni cualquier otro dato que ya figure en el expediente”. También el artículo 130 del Reglamento del Consejo de Estado prevé que “en la redacción de los dictámenes se expondrán separadamente los antecedentes de hecho, las consideraciones de derecho y la conclusión o conclusiones, las cuales, en casos justificados, podrán formularse de modo alternativo o condicional”. Por otro lado, el artículo 175 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales dice que “los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrá los extremos siguientes: a) enumeración clara y sucinta de los hechos; b) disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina; y c) pronuncia-

mientos que haya de contener la parte dispositiva”. Ahora bien, la jurisprudencia ha limitado la aplicación de estos preceptos a los informes eminentemente jurídicos, excluyendo de su ámbito a los informes de carácter técnico. Y éste es precisamente el enfoque que debe observarse en el estudio de los dictámenes que nos ocupan ahora pues, como se ha dicho, no nos encontramos ante informes de carácter jurídico-administrativo, sino de tipo técnico-normativo.

Los informes técnico-normativos son informes especializados cuya estructura y contenido debe adaptarse al objeto de su análisis, esto es, a la norma proyectada que se somete a su consideración y examen. Un informe-tipo podría responder al siguiente esquema:

1) Exposición del objeto y contenido: indicación del objeto, finalidad y contenido del proyecto normativo; novedades o modificaciones que se introducen respecto a normas anteriores; comprobación del expediente documental (memoria justificativa, memoria económica, texto articulado y exposición de motivos, informes y consultas evacuados).

2) Consideraciones normativas: habilitación suficiente (desarrollo estatutario, ejecución de normas estatales, reglamentos, cumplimiento normas comunitarias); adecuación del rango de la norma a su contenido; colisión con normas de igual o superior rango; integración en el ordenamiento jurídico.

3) Examen competencial: competencias estatales y autonómicas; competencia decisoria (Cortes, Consejo de Gobierno, Consejeros); competencias materiales de los distintos Departamentos (valoración conjunta de los Decretos de estructura orgánica); competencias de las Corporaciones Locales y demás entes territoriales; competencias de la Unión Europea.

4) Informes y trámites preceptivos o facultativos: informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos; del Servicio de Coordinación Normativa de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia; información y audiencia públicas; dictámenes de órganos consultivos sectoriales (Comisión Aragonesa de Derecho Civil); Comisión Jurídica Asesora.

5) Valoración jurídico-argumentativa: antecedentes históricos y normativos; examen crítico del Derecho sustantivo y procesal;

doctrina constitucional; jurisprudencia; Derecho comparado y comunitario europeo: marco normativo internacional; garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas.

6) Observaciones: de carácter material (constitucionalidad, legalidad, ámbito competencial); de carácter formal (expediente documental, directrices formales, lenguaje legal, técnica legislativa); de contenido (derivadas del examen argumental); propuestas y redacciones alternativas a la vista de las observaciones.

7) Conclusiones: secuencia ordenada y sucinta de los juicios y declaraciones emitidas a lo largo del informe; pronunciamientos sobre el carácter favorable (total o condicionado a la asunción de las observaciones) o, en su caso, obstativo (disconformidad absoluta manifestada en reparos u objeciones insalvables de carácter sustancial).

Por último, parece conveniente señalar los requisitos mínimos que debe contener cualquier solicitud de informe o dictamen de carácter técnico-normativo: a) la identificación del órgano solicitante o del titular de éste, así como la del centro receptor a quien va dirigida; b) la expresa indicación, en su caso, del precepto que exija preceptivamente el informe o, en su defecto, los motivos que fundamentan la solicitud del informe con carácter facultativo; c) la delimitación concreta del extremo o extremos acerca de los que se solicita (anteproyecto de ley, proyecto de reglamento, disposición administrativa inferior); d) el plazo requerido para su emisión, cuando por razones de urgencia u oportunidad, no se considere conveniente el previsto como general u ordinario, en cuyo caso habrá de motivarse; y e) el expediente documental, que contendrá copia autorizada de todos los antecedentes (texto articulado, exposición de motivos, memoria justificativa, memoria económica e informes y consultas evacuados).

III. LA INFORMACION INTRADEPARTAMENTAL. EL INFORME DE LA SECRETARIA GENERAL TECNICA.

La información intradepartamental de los proyectos normativos se lleva a cabo por servicios o unidades especializadas que, en principio, son ajenos a la iniciativa y a su fase de elaboración técnica. Se echa en falta, sin embargo, un trámite de información intradepartamental similar al regulado, para la Administración General del Estado, en los artículos 22.2.pfo.2º -para los anteproyectos de

ley- y 24.2 -para los proyectos de reglamento- de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. La generalización de las Secretarías Generales Técnicas en los organigramas de todos los Departamentos, con funciones de carácter horizontal y de asesoramiento jurídico en general del Departamento, aconseja adoptar el informe -de gran tradición jurídica en nuestro ordenamiento- de este órgano directivo respecto a los textos normativos de carácter reglamentario elaborados por su correspondiente Departamento, como un primer filtro depurador de su perfección técnica y jurídica.

De hecho, el artículo 35.3 del proyecto de Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, que no llegó a prosperar, disponía que *“al proyecto de reglamento deberá adjuntarse el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento y el elaborado por la Asesoría Jurídica integrada en el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales”*, añadiendo que *“cuando se trate del ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejeros, bastará el informe de la Secretaría General Técnica”*. La desaparición del texto legal definitivo de este inciso privó al procedimiento aragonés de elaboración de disposiciones generales de aquellos estudios e informes previos que garanticen la legalidad, acierto y oportunidad de las mismas, como indicaba el hoy derogado artículo 129.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Si bien es cierto que, en el orden práctico y por razones de coordinación institucional, las Secretarías Generales Técnicas conocen –e informan con carácter facultativo, en su caso- los proyectos normativos de su propio Departamento con anterioridad al cumplimiento de otros trámites o informes preceptivos.

Los citados artículos 22.2.pfo.2º y 24.2 de la citada Ley del Gobierno del Estado tienen su precedente en el derogado artículo 130.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, el cual disponía que los proyectos de disposición general habían de ser informados por la Secretaría General Técnica. Posteriormente, la práctica administrativa convirtió dicho trámite en un auténtico instrumento ordenador del procedimiento normativo, dada su condición de primigenio filtro depurativo en el que, además de cumplir con el objetivo de perfeccionamiento de la norma proyectada, se señalaban las ulteriores fases de tramitación que debían cumplimentarse hasta la definitiva aprobación de la misma. Ello, por otro lado, ha generado una intensa producción jurisprudencial del Tribunal Supremo, que se ha debatido constantemente entre una línea rigorista y formalista y otra opuesta de carácter más flexible, hasta llegar a la conclusión de que la posible omisión del informe de la

Secretaría General Técnica no sería suficiente para generar la nulidad absoluta y radical de la disposición normativa, siempre y cuando quedasen notoriamente cumplimentados otros requisitos (reveladores de una inequívoca formación de la voluntad normativa). Ahora, sin embargo, la firmeza y la rotundidad con que se pronuncia la Ley del Gobierno (*“En todo caso, los anteproyectos de ley/los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica”*) respecto a la exigencia de este dictamen técnico-normativo, abre nuevos caminos de investigación por parte de la doctrina científica y ofrece ineludibles criterios deseados por el legislador que habrán de ser ponderados por la futura interpretación jurisprudencial.

Así pues, aunque la normativa autonómica no ha sancionado legalmente este trámite, bien pudiera establecerse su exigencia reglamentariamente a través de los Decretos de estructura orgánica departamental. Con todo, pueden delimitarse algunos requisitos formales inherentes a este informe que, actualmente, puede operar en la práctica con carácter facultativo, en tanto no se regule su preceptividad con carácter general en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Además de los requisitos exigibles a todo informe técnico-normativo, expresados en el punto anterior, debe indicarse que el plazo general de evacuación es de diez días, salvo que una disposición legal o reglamentaria disponga otro superior o inferior, o cuando, a juicio del órgano solicitante, se precise otro distinto, por razones que se fundarán o motivarán en el expediente, dada la urgencia o celeridad que requiera el procedimiento. En cualquier caso, debe advertirse –de conformidad con el artículo 83.3 y 4 L.R.J.P.A.– que de no emitirse el informe en el plazo señalado, se podrán continuar las actuaciones y, por esta misma razón, *“el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución”*. Y respecto al momento del proceso normativo en que debe ser emitido el informe de la Secretaría General Técnica, éste debe ser previo a la aprobación de la norma y, por tanto, posterior a otros informes y consultas, incluido el trámite de audiencia, y anterior siempre al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Dado que el informe de la Secretaría General Técnica no tiene carácter vinculante –y recordemos, en nuestro ámbito autonómico, ni siquiera es preceptivo–, el órgano o unidad solicitante o recep-

tor podrá aceptar el parecer emitido para adoptar su decisión (eficacia de adhesión) o separarse del dictamen, en cuyo caso deberá motivar su resolución (artículos 54.1.c) y 89.5 L.R.J.P.A.) y conservar aquél como antecedente y elemento de juicio para ulteriores actuaciones (eficacia de cohesión). Para el control y seguimiento de los efectos decisorios o meramente informativos del informe, sería deseable –para el supuesto de una futura regulación del mismo– establecer la obligación de comunicar al órgano informante la resolución adoptada, al objeto de facilitar la fiscalización del grado de observancia de la consulta evacuada.

Asimismo, sucede con cierta frecuencia que en un mismo expediente normativo puedan concurrir dos informes contradictorios u opuestos emitidos por distintos órganos consultivos o unidades informantes. En la tramitación de anteproyectos de ley o proyectos de reglamento, ello no debería suscitar ningún problema, pues será el Consejo de Gobierno el que, en última instancia, dirima la cuestión. Sin embargo, los juicios antagónicos pueden plantear una paradoja insalvable al órgano receptor o tramitador, que muy bien puede dudar de su competencia o legitimidad para optar por uno u otro. En tales casos, debe someterse la discordia o discrepancia al parecer dirimente de un tercer órgano, conforme a las siguientes reglas:

1º. Cuando existan discrepancias entre informes de distintos órganos o centros directivos de un mismo Departamento, se someterán a dictamen de la Secretaría General Técnica.

2º. Cuando esas discrepancias se susciten entre informes de Secretarías Generales Técnicas pertenecientes a distintos Departamentos, se someterán al parecer de los Servicios Jurídicos.

3º. Cuando la disparidad de criterios se produzca, por ejemplo, entre la Secretaría General Técnica o una Dirección General de un Departamento concreto y el parecer de la Dirección General de Servicios Jurídicos, procedería la consulta, con carácter facultativo, a la Comisión Jurídica Asesora.

4º. Cuando exista, sin embargo, un conflicto de atribuciones entre los distintos Departamentos, aunque el artículo 12.16) de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón atribuye la competencia resolutoria a dicho Presidente, si el citado conflicto consiste en el interés concurrente de varios departamentos en la elaboración

de un determinado anteproyecto de ley, entonces será el Gobierno el que determine lo procedente sobre su formulación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.2 de la citada norma.

IV. LA INFORMACIÓN INTERDEPARTAMENTAL.

1. Informe del Servicio de Coordinación Normativa y Relaciones Institucionales (Secretaría General Técnica) del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

De conformidad con el Decreto 181/1999, de 28 de septiembre, del Gobierno de Aragón, de estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, corresponde a la Secretaría General Técnica, entre otras, la función de organizar las reuniones de la Comisión de Coordinación Administrativa, así como de preparar y supervisar los asuntos que se sometan al Consejo de Gobierno. Dentro de ésta, el Servicio de Coordinación Normativa y Relaciones Institucionales tiene encomendadas la coordinación y supervisión de las actividades de elaboración de las disposiciones de la Diputación General de Aragón y de sus Departamentos. Asimismo, le corresponden funciones de informe, coordinación y asistencia en las relaciones del Gobierno con las Cortes -sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Secretaría General de Relaciones con las Cortes- y el Justicia de Aragón.

En lo que a la elaboración de proyectos normativos se refiere, el Servicio de Coordinación Normativa, además de supervisar el procedimiento y la tramitación de aquéllos, emite un informe limitado, por el momento, a la consideración de cuestiones relativas al estilo y a la técnica formal del proyecto correspondiente.

2. Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Dependiente también del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, corresponde a la Dirección General de Servicios Jurídicos la dirección y coordinación de los servicios de asistencia jurídica, tanto consultiva como contenciosa, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En concreto, el artículo 3 del Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regu-

la la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón, describe su función asesora como aquélla que se presta a través de informes o dictámenes a las autoridades y órganos que ostenten potestades de carácter resolutorio y, especialmente, la de informar “anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones de carácter general que hayan de someterse a la aprobación de la Diputación General”.

Como ya se ha dicho respecto al informe de la Secretaría General Técnica debe recordarse que el artículo 35.3 del proyecto de Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, que no llegó a prosperar, disponía que *“al proyecto de reglamento deberá adjuntarse el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento y el elaborado por la Asesoría Jurídica integrada en el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales”*, añadiendo que *“cuando se trate del ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejeros, bastará con el informe de la Secretaría General Técnica”*.

3. Informes de los distintos Departamentos.

Los Departamentos distintos a aquél o aquéllos que efectúan la correspondiente propuesta normativa, informarán el proyecto con anterioridad a la emisión de otros dictámenes que tengan carácter preceptivo y siempre también antes de su inclusión entre los asuntos que deben someterse a la consideración del Consejo de Gobierno.

Esta peculiar información interministerial consta de dos trámites bien diferenciados:

1) Reparto de textos. Con carácter general, los anteproyectos de Ley, los proyectos de Decreto Legislativo y los proyectos de Decreto de sustancial contenido normativo, serán enviados por el Departamento proponente al resto de los Departamentos antes de su remisión a los órganos que tengan que informar con carácter preceptivo y con la antelación suficiente para que los citados Departamentos puedan proceder a su estudio detallado.

2) Reparto de observaciones. Los Departamentos no proponentes podrán emitir, en su caso, el correspondiente informe con las observaciones, sugerencias y precisiones que estimen oportunas.

Al respecto, debe señalarse que el derogado artículo 56 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, contemplaba un trámite de reparto similar entre los distintos Departamentos, si bien éste se realizaba con una antelación mínima de siete días a la reunión del Consejo de Gobierno, y nada se decía de su carácter previo a la emisión de dictámenes preceptivos, seguramente por la entonces inexistencia institucional de la Comisión Jurídica Asesora.

V. LA INFORMACIÓN EXTRADEPARTAMENTAL.

1. Información y audiencia públicas.

El artículo 105.a) de la Constitución dispone que *“la ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”*. Asimismo, en el propio artículo 86.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, relativo al trámite de información pública, contemplaba la previsión según la cual *“conforme a lo dispuesto en las Leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos”*. Y, por último, el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, disponiendo que *“para la defensa de estos últimos (derechos e intereses legítimos colectivos) se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción”*.

En el ámbito de la Administración del Estado y sin olvidar el precedente del artículo 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, el artículo 24.1.c), d) y e) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, ha venido a desarrollar lo dispuesto en el citado precepto constitucional, con las siguientes notas características:

1. Naturaleza. Se trata de un informe de carácter preceptivo (“se les dará audiencia”, sin circunstancias discrecionales ni condicionamientos indeterminados, “cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos”).

2. Plazo. Se otorgará un plazo razonable no inferior a quince días hábiles, que podrá ser abreviado hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente “motivadas” así lo justifiquen.

3. Procedimiento. La Administración sigue siendo la que decide si el procedimiento afecta a derechos e intereses legítimos y también si procede la audiencia directa a los ciudadanos, información pública, consulta a través de las organizaciones y asociaciones que los representen, aunque deberá motivar la opción realizada.

En el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, sin embargo, el artículo 33 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, establece dos previsiones:

“1. Cuando lo requiera la materia que sea objeto de la disposición general que se prepare, el proyecto correspondiente se someterá a información pública. Asimismo, el Departamento que hubiere elaborado aquélla deberá dirigirse específicamente a las asociaciones representativas de intereses colectivos relacionados con la materia a reglamentar cuando la existencia de estas asociaciones conste de manera indubitada para la Administración de la Comunidad Autónoma.

2. El mismo Departamento deberá dar audiencia previa a los sindicatos de trabajadores y a las asociaciones empresariales, así como a las corporaciones representativas de intereses económicos y sociales, en los proyectos de disposiciones de carácter general que les afecten y en la forma que se establezca reglamentariamente”.

La regulación vigente difiere sustancialmente de la contenida en el derogado artículo 57 de la citada Ley 3/1984, de 22 de junio, que contemplaba la posibilidad -expresada en términos claramente facultativos- de que el Presidente del Gobierno de Aragón, a propuesta de los Consejeros, pudiera someter los proyectos de normas reglamentarias a información pública, siempre que la índole de la norma lo aconsejara y no existieran razones de urgencia para su tramitación, opción que parecía difícilmente compatible con la exigencia del artículo 105.a) de la Constitución. De esta forma, en definitiva, se consagra la afirmación del carácter preceptivo del trámite de información pública en la línea que ha venido estableciendo la jurisprudencia contencioso-administrativa. Asimismo, se mantiene

la llamada audiencia corporativa en los términos amplios del criterio de predeterminación de las entidades y asociaciones y no en el más estricto vinculado al grado de voluntariedad en la constitución de las mismas.

2. Criterios de desarrollo reglamentario.

Los criterios para el desarrollo reglamentario de estas previsiones, además de los que nos ofrece la normativa estatal de referencia, podrían ser los siguientes: a) Existe una “zona de certeza positiva” para abrir, en todo caso, la audiencia que se manifiesta cuando la disposición exceda del ámbito puramente doméstico de la organización administrativa y vaya a afectar los intereses de los administrados. Por la misma razón deberán excluirse las disposiciones que regulen los órganos, cargos y autoridades de la Administración autonómica y las disposiciones orgánicas o de estructura de la misma. b) Además, podrá omitirse dicho trámite cuando concurren graves razones de interés público (urgencia, materia clasificada, inconveniencia de publicidad previa y confidencialidad), en cuyo caso deberá “motivarse” en el expediente. c) Tampoco será necesario este trámite cuando las organizaciones y asociaciones representativas hubieran participado con anterioridad en el proceso de elaboración de la norma (mediante informes, negociación en comisiones “ad hoc” o participación en consejos consultivos sectoriales). d) Las organizaciones y asociaciones representativas de derechos e intereses legítimos deberán estar reconocidas por la ley -y constituidas con arreglo a la misma-, no siendo suficiente la declaración estatutaria, voluntaria y de carácter privado, por la que se autohabiliten para representar y amparar los intereses de sus asociados. e) Cuando exista tal pluralidad de organizaciones, asociaciones o corporaciones que hagan imposible una audiencia generalizada, dichas entidades podrán seleccionarse por la Administración bajo los criterios de “mayor representatividad” o “implantación territorial”.

3. Supuestos específicos.

Existen supuestos, no obstante, en los que el relativo margen de discrecionalidad de la Administración ni siquiera existe. Se trata de aquellos casos en los que la audiencia se exige preceptivamente por una disposición legal o reglamentaria. Así, por ejemplo, el artículo 2.2. de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, dispone que “los Consejos Generales y, en su caso, los Colegios de ámbito nacional (y también los de ámbito territorial o auto-

nómico, según la reciente doctrina constitucional) *informarán preceptivamente los proyectos de ley o de disposiciones de cualquier rango que se refieran a las condiciones generales de las funciones profesionales*”, para más adelante, en su artículo 9.1. i) y j), atribuir a los Consejos Generales la función de informar preceptivamente todo proyecto de modificación de la legislación sobre Colegios Profesionales y los proyectos de disposiciones fiscales que afecten concreta y directamente a las profesiones respectivas. En el mismo sentido, los artículos 18.f) y 28.k) de la Ley 2/1998, de 12 de marzo, de Colegios Profesionales de Aragón, encomiendan a los Consejos de Colegios de la Comunidad Autónoma y a los propios Colegios Profesionales la función, entre otras, de *“informar los proyectos de normas de la Comunidad Autónoma que afecten a la regulación del ejercicio de la profesión”*.

Otro supuesto especial, subsumible en el general trámite de audiencia, se instrumenta a través de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, cuando reconoce como un derecho básico de éstos *“la audiencia en consulta, la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afecten directamente y la representación de sus intereses”* (artículo 2.1.e)), a través de sus asociaciones (art. 20.1) que serán oídas con carácter general y con carácter preceptivo en los reglamentos de aplicación de la citada Ley y otros sobre productos y servicios de uso o consumo, ordenación del mercado interior, etc (art. 22.1.). Este derecho de consulta se ha regulado por Real Decreto 825/1990, de 22 de junio, que canaliza en el ámbito nacional la participación y representación de las asociaciones de consumidores y usuarios. En el ámbito de la Comunidad Autónoma, el artículo 36 de la Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto del Consumidor y Usuario de Aragón, regula el derecho de audiencia de las asociaciones de consumidores y usuarios *“en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores o usuarios”*.

Y, por último, el artículo 3.1.2ª de la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón, en el que participan las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de acuerdo con la ley, encomienda al Consejo la función, entre otras, de dictaminar preceptivamente los proyectos de ley, excepto el de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, que regulen materias socioeconómicas y laborales de especial trascendencia

en los sectores afectados. Como puede comprobarse, este precepto sólo hace referencia a los proyectos de ley, mientras que la audiencia sobre proyectos de disposición general se ha cubierto con lo dispuesto en el ya citado artículo 33.2. de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.

VI. LA INFORMACIÓN SUPRADEPARTAMENTAL.

1. Los informes del Justicia de Aragón.

Con anterioridad a la creación y puesta en funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, algún sector de la doctrina administrativa aragonesa planteó la hipótesis de atribuir al Justicia de Aragón la competencia de informar previa y preceptivamente la normativa elaborada por la Administración aragonesa. Ello hubiera supuesto encomendar a la institución una función consultiva ajena a sus propios mecanismos de actuación y extraña, en cualquier caso, a su estructura de órgano unipersonal y no colegiado.

Sin embargo, las peculiaridades funcionales de la institución que tiene como misiones la de defensa del Estatuto de Autonomía y la tutela el Ordenamiento Jurídico Aragonés, hacen que bien pudiera encajar una cierta función dictaminadora de los proyectos normativos, si bien siempre a requerimiento de las Cortes o del Gobierno de Aragón. En su favor, pueden aducirse razones como el aprovechamiento de una organización instrumental y especializada en Derecho, así como la propia posición institucional reforzada y dotada de la garantía de independencia.

Es quizás por ello, por lo que en los últimos años, el Justicia de Aragón ha intervenido, mediante sus informes, para realizar observaciones sobre el tratamiento realizado de las propias competencias de la institución (proyecto de Ley sobre Informática y Protección de Datos), o bien efectuar diversas consideraciones técnicas sobre algunos proyectos durante su tramitación parlamentaria (Ley de Caza, Ley del Gobierno, Ley de la Administración), o bien para dar su opinión durante el procedimiento, en sede administrativa, de elaboración de otros proyectos (anteproyecto de Ley de la Infancia y de la Juventud, proyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica).

2. Los informes de órganos consultivos sectoriales.

A ellos parece referirse, sin duda, el artículo 26.4 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón cuando dispone que “*los anteproyectos de ley deberán ser sometidos a informe del correspondiente órgano consultivo*”. No se hace referencia aquí al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, que se tratará más adelante, puesto que su intervención sobre dichos anteproyectos de ley tiene carácter facultativo, sino de otros órganos consultivos de la estructura institucional autonómica, creados y regulados por norma específica, cuya consulta adquiere naturaleza preceptiva por razón de su especialidad.

Se trata, pues, de diversos órganos, consejos consultivos o comisiones asesoras, que despliegan competencias informantes sobre los proyectos normativos que puedan incidir en el sector administrativo que les es propio (socio-laboral, medio ambiente, juventud, deportes, tercera edad, servicios sociales, desarrollo agrícola o ganadero, etc), o bien sobre una materia sobre la que están realmente especializados y concretamente organizados. En el primero de los casos, ya hemos visto las funciones de informe encomendadas al Consejo Económico y Social de Aragón. No es objeto de este trabajo realizar un estudio exhaustivo de todos estos consejos y comisiones, pero el tramitador de los proyectos normativos en sus fases administrativas o gubernativas deberá conocer su régimen y funciones para evitar posibles olvidos de informes preceptivos.

En el segundo supuesto (conocidos como órganos *staff* o de asesoramiento), debe destacarse la existencia de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, creada inicialmente en 1984 (entonces denominada Comisión Asesora de Derecho Civil Aragónés) y regulada posteriormente, revisando los criterios que la presidieron entonces, por Decreto 162/1994, de 12 de julio. La Comisión “*es un órgano consultivo adscrito orgánicamente al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, que tiene por objeto asesorar a la Diputación General en el ejercicio de sus competencias de conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Aragónés*”.

La Comisión tiene atribuidas diversas funciones de asesoramiento, estudio y propuesta en materia de Derecho civil aragonés, pero al objeto del presente trabajo interesa destacar las siguientes:

“*a) Informar con carácter preceptivo los anteproyectos de ley de conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Aragónés, así como los de Derecho Procesal Civil derivado de las*

peculiaridades de aquél.

b) Elaborar los anteproyectos de ley sobre las citadas materias que el Gobierno de Aragón le encomiende”.

Por último, no hay que olvidar que existen ciertos órganos, representativos o meramente administrativos, que son de ámbito estatal pero que extienden sus facultades informantes también a las Administraciones autonómicas. A modo de ejemplo, citaremos el artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que atribuye al Consejo General de este poder constitucional la competencia para informar los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre diversas materias (demarcaciones judiciales, estatuto orgánico y plantillas orgánicas del personal de la Administración de Justicia, normas procesales, leyes penales y régimen penitenciario). Así también, y mientras no exista una entidad equivalente en la Administración autonómica, el artículo 5 del Estatuto de la Agencia de Protección de Datos establece que dicha agencia colaborará con los órganos competentes en lo que respecta al desarrollo normativo y aplicación de las normas que incidan en materia propia de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal, y a tal efecto *“informará preceptivamente cualesquiera proyectos de Ley o reglamento que incidan en la materia propia de la Ley Orgánica”* (recogida, tratamiento y uso de datos de carácter personal).

3. El dictámen de la Comisión Jurídica Asesora.

3.1. Naturaleza jurídica y marco competencial.

La Comisión Jurídica Asesora ha sido regulada, con carácter general, por la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón (artículos 49 y ss) y desarrollada por su propio Reglamento de organización y funcionamiento aprobado por Decreto 132/1996, de 11 de junio. La Comisión Jurídica Asesora es el órgano colegiado que ejerce la función consultiva suprema del Gobierno de Aragón, con autonomía orgánica y funcional, con el fin de garantizar su objetividad e independencia.

El Tribunal Constitucional reconoció en su Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas en ejercicio de su potestad organizativa pudieran crear sus propios órganos consultivos: *“Ningún precepto constitu-*

cional... impide que en el ejercicio de esta autonomía organizativa las Comunidades Autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos equivalentes al Consejo de Estado” y más adelante “no sólo hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas y semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia”. Si bien, la regulación de estos órganos consultivos autonómicos debía asegurar “su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica”.

El problema se planteaba porque la Ley Orgánica 3/1980, de 23 de abril, del Consejo de Estado, después de delimitar las consultas preceptivas del Pleno y la Comisión Permanente (entre ellas, sobre “*Proyectos de Decretos legislativos*” y “*Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones*”), el párrafo segundo del artículo 23 de la citada norma establecía indubitadamente que “*el dictamen será preceptivo para las Comunidades Autónomas en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes*”.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia citada, expresaba que “*... sería muy probablemente innecesario y, sin duda, gravoso y dilatorio que en un mismo procedimiento debiera recabarse sucesivamente dictamen de un órgano superior consultivo autonómico de características parecidas al Consejo de Estado y del propio Consejo de Estado, con desprecio de los principios de eficacia administrativa y eficiencia y economía del gasto público*”, continuando más adelante diciendo que “*... la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la del Consejo de Estado salvo que la Constitución, los Estatutos de Autonomía, o la Ley Autonómica, establezcan lo contrario para supuestos determinados*”.

Ello no obstante, subsiste potencialmente la consulta voluntaria al Consejo de Estado, incluso en asuntos en los que el consejo autonómico haya emitido su dictamen, algo que parece admitido implícitamente en algunas normas autonómicas que se limitan a

prohibir la consulta ulterior a otro órgano autonómico. Sin embargo, la posibilidad de consultas voluntarias al Consejo de Estado no forma parte de las bases del procedimiento administrativo común, al contrario de lo que ocurre con las preceptivas. En consecuencia, es perfectamente admisible que un ordenamiento autonómico prohibiera las consultas al Consejo de Estado, en todos los supuestos o cuando hubiese informado su homólogo autonómico. Así parece desprenderse de los artículos 18 y 23 L.O.C.E., que establecen un mero derecho de las Comunidades Autónomas y como tal renunciable.

3.2. Función consultiva.

La Comisión Jurídica Asesora, como órgano colegiado que ejerce la función consultiva suprema del Gobierno de Aragón, en el ámbito normativo emitirá dictamen preceptivo sobre:

“a) Los proyectos de decretos legislativos que se elaboren por el Gobierno en uso de una delegación legislativa.

b) Los proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de una Ley, sea ésta autonómica o del Estado, así como sus modificaciones”.

Por otro lado, el Presidente, el Gobierno y los Consejeros del Gobierno aragonés podrán solicitar a la Comisión Jurídica Asesora la emisión de dictámenes facultativos sobre:

“a) Anteproyectos de Ley.

b) Proyectos de disposiciones de carácter general distintos de aquéllos para los que se exige dictamen preceptivo”.

Sin perjuicio de estas funciones consultivas desplegadas sobre los proyectos normativos descritos, el Presidente, el Gobierno o los Consejeros podrán solicitar de la Comisión Jurídica Asesora la redacción de un Anteproyecto de Ley, de Decreto legislativo o de cualquier clase de disposición de carácter general. En estos casos, junto a la petición, deberán remitirse los antecedentes normativos, los objetivos que se pretendan conseguir y una valoración jurídica acerca del contenido de la futura norma. El texto normativo resultante adoptará la forma de propuesta de resolución.

3.3. Régimen de los dictámenes.

La Comisión Jurídica Asesora debe emitir los dictámenes o informes “según consideraciones exclusivamente jurídicas, sin que quepan en ellos referencias o motivaciones de interés político, de oportunidad o de eficiencia económica” (artículos 58 de la Ley y 15 del Reglamento). De la simple lectura de este precepto puede valorarse que el legislador autonómico ha optado por un concepto restringido del ejercicio de la función consultiva. De hecho, el artículo 2.1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado dispuso que “*en el ejercicio de la función consultiva el Consejo de Estado velará por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines*”.

En nuestra opinión, y siguiendo la argumentación de la STC 204/1992, la función consultiva debe integrarse, no sólo con los aspectos relativos al control sobre el procedimiento mismo de elaboración de las disposiciones, sino también con valoraciones que se adentran en los campos de la técnica normativa, la eficacia administrativa y la mayor o menor oportunidad y conveniencia de la actuación de la Administración. Por tanto, el Consejo de Estado -y los órganos consultivos autonómicos de carácter equivalente u homologable- habrán de estudiar las opciones legítimamente posibles que se le otorgan a los poderes públicos y verificar la eficacia y oportunidad de la decisión tomada por éstos ofreciendo, en su caso, soluciones alternativas que cumplan con mayor rigor las exigencias y principios constitucionales.

En cualquier caso, el régimen de los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora responde al siguiente esquema procesal:

1. Solicitud del dictamen. La solicitud irá acompañada, salvo razón suficiente en contrario, del expediente original, así como de toda la documentación necesaria para la adecuada evacuación de la consulta, encabezada por un índice numerado. La solicitud incluirá asimismo una propuesta de resolución cuando ello sea necesario según el ordenamiento jurídico aplicable.

2. Plazos. Los dictámenes deberán emitirse en el plazo máximo de treinta días tras su solicitud, computándose el inicio del pla-

zo desde que la solicitud se inscriba en el registro de entrada específico de la Comisión. Cuando la autoridad solicitante así lo indique, el plazo podrá reducirse por acuerdo del Presidente. Y en determinados supuestos de complejidad jurídica -como el encargo de redacción de un anteproyecto de ley o proyecto de disposición general-, el plazo podrá ser de hasta tres meses. De todos estos acuerdos se dará traslado al solicitante.

3. Subsanción de documentos. Cuando se considere incompleto el expediente documental remitido, se reclamará al solicitante del dictamen para que sea completado debidamente, interrumpiéndose los plazos previstos y volviéndose a computar a la recepción de dicha documentación.

4. Vinculación y conformidad con el contenido. El Gobierno y sus autoridades u órganos no podrán apartarse del contenido de los dictámenes cuando el ordenamiento jurídico les otorgue carácter vinculante. Cuando esto no sea así, en las disposiciones normativas sobre las que se haya emitido dictamen de la Comisión, deberá hacerse mención a si se regula de acuerdo con o, simplemente, visto el dictamen de este órgano.

5. Obligación de comunicar. El ente u órgano solicitante del dictamen deberá comunicar a la Comisión Jurídica Asesora el sentido de su resolución final, transmitiéndole al efecto copia fehaciente de la resolución, proyecto normativo o disposición general adoptada, en el plazo máximo de un mes desde la adopción del correspondiente acuerdo.

3.4. En particular, el dictamen sobre reglamentos ejecutivos.

El concepto de ejecución comprende a todos aquellos reglamentos que *“de forma directa e inmediata, ejecutan, desarrollan, completan, cumplimentan o pormenorizan una ley o disposición normativa con fuerza de ley, o uno de sus preceptos o un conjunto de éstos o de aquéllas”* (SsTS de 7 de febrero de 1989 y de 25 de octubre de 1991). A estos efectos, *“pueden equipararse los reglamentos ejecutivos de las leyes con los que desarrollan una remisión normativa”*. (STS de 07.02.89). *“Es, pues, presupuesto necesario para que un reglamento pueda ser calificado como dictado para ejecución de una ley, que le preceda una norma con dicho rango que contenga una regulación básica de la materia, pendiente tan sólo de un desarrollo en función, particularidades y detalles que se*

remiten a la potestad reglamentaria de la Administración, la cual entonces ha de actuar subordinadamente a aquellas bases, directrices u orientaciones previamente determinadas por la Ley” (STS de 23 de junio de 1978).

Este aspecto de colaboración entre la ley y el reglamento en la ordenación de una materia ha sido puesto de manifiesto por el mismo Tribunal Constitucional (STC de 4 de mayo de 1982): *“Existe en nuestro Derecho una tradición jurídica que dentro de los reglamentos, como disposiciones generales de la Administración con rango inferior a la Ley, y aun reconociendo que en todos ellos se actúa en el ejercicio de la función ejecutiva en sentido amplio, destaca como reglamentos ejecutivos a aquéllos que estén directa y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley, o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, complementada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tienen por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”.*

De esta forma, y por exclusión, serían independientes o *praeter legem* aquellos reglamentos que no tengan el carácter de ejecutivos, esto es, los dictados en virtud de la potestad reglamentaria genérica de la Administración. Existen también los llamados reglamentos de necesidad o *contra legem*, pero ésta es una figura de escasa relevancia jurídica. Por todo ello, a continuación se exponen algunos supuestos en los que, por apreciarse una falta de concurrencia de las notas que caracterizan a los reglamentos ejecutivos, no sería obligatorio el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora:

1) los dictados sin habilitación legal específica o sin conexión directa o concreta con una norma con rango de ley, desvelando una falta de regulación o un sistema legislativo incompleto, o bien los que regulan ciertas materias sobre las que no ha existido nunca intervención legislativa, habiéndose utilizado en exclusiva la potestad reglamentaria, o bien los que son producto de una habilitación legal indefinida o de amplia cobertura (SsTS de 23 de junio de 1978, de 11 de abril de 1981, de 17 de diciembre de 1982, de 17 de octubre de 1985, de 31 de octubre de 1986 y de 2 de diciembre de 1986);

2) los dictados por una potestad reglamentaria ad intra, cono-

cidos como reglamentos administrativos, domésticos u organizativos, sobre materias de régimen interno, organización o personal de la Administración que no afecten a derechos básicos de terceros y siempre que la materia objeto de regulación no se encuentre reservada a la ley (SsTS de 11 de abril de 1981, de 16 de junio de 1984, de 27 de marzo y de 19 de junio de 1985, de 31 de octubre y de 2 de diciembre de 1986 y de 25 de julio de 1990);

3) los reglamentos producto de una deslegalización puesto que, aunque traen su causa de una ley, ésta no contiene una regulación material que sea desarrollada o complementada directamente por la disposición reglamentaria y, aún más, la técnica de la autorización deslegalizadora consiste precisamente en abrir una regulación material a la disponibilidad de la potestad reglamentaria de la Administración (SsTS de 23 de junio de 1978 y de 15 de marzo de 1994).

Ello no obstante, podría cuestionarse esta distinción entre reglamentos ejecutivos e independientes, puesto que todos los reglamentos serían de un modo u otro ejecutivos, en el sentido de que siempre estarían desarrollando o aplicando una ley, varias leyes o el mismo ordenamiento jurídico, considerado éste en conjunto y por su carácter de sistema único y completo. También sería discutible la exclusión de los reglamentos derivados de una deslegalización porque la intervención del órgano consultivo correspondiente "si es inexcusable en los propios reglamentos ejecutivos para velar porque estos textos respeten la normativa superior, también lo es en los reglamentos que responden a una norma deslegalizadora, formación que aunque asigne a la potestad de la Administración un marco más flexible, no implica una autónoma potestad, carente de todo condicionado normativo superior" (SsTS de 27 de diciembre de 1976 y de 18 de marzo de 1981).

VII. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.

- José Javier ABAD PÉREZ. "Antecedentes y documentación necesarios para pronunciarse sobre los proyectos de ley de presupuestos" *La calidad de las leyes. Parlamento Vasco. 1989.*

- Joaquín José ABAJO QUINTANA. "Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad" *La Técnica Legislativa a debate.* Tecnos. 1994); "La implementación de las normas. Las secuencias del proceso decisonal". *Los procesos de implementación de las normas jurídicas.* Instituto Vasco de Administración Pública. 1995.

- Luis AGUILÓ LUCÍA. "Competencias para dictar directrices de técnica legislati-

va" *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco. 1989.

- Manuel ALBA NAVARRO. "Las facultades de iniciativa, propuesta e informe en materia legislativa del Consejo General del Poder Judicial" *Revista de Administración Pública* núm. 97. 1982.

- Enrique ALONSO GARCÍA. "Técnicas de reinserción y desarrollo del Derecho europeo" *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco. 1989; *Consejo de Estado y elaboración de Reglamentos estatales y autonómicos*. (Civitas. Madrid. 1992).

- Jerónimo AROZAMENA SIERRA. "La función consultiva del Consejo de Estado" *Documentación Administrativa* núm. 226. 1991.

- Agustín E. de ASÍS ROIG. "Los efectos de omisión del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en la elaboración de disposiciones generales" *Revista del Poder Judicial* núm. 16. 1989.

- José Manuel ASPAS ASPAS. "Calidad normativa de las leyes aragonesas: aspectos formales de técnica legislativa" *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 2. 1993.

- Manuel ATIENZA. "Lenguaje, lógica jurídica y teoría de las normas" *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas*. Comunidad de Madrid. 1990.

- Luis BLANCO DE TELLA. "Anomalías técnicas formales en textos legales y reglamentarios" *Actualidad Administrativa* núm. 37 y 38. 1989.

- David Vicente BLANQUER CRIADO. *Consejo de Estado y Autonomías*. Tecnos. 1992.

- José María BOQUERA OLIVER. "La publicación de disposiciones generales" *Revista de Administración Pública* núm. 31.

- E. CABRERAS MENDOZA. "Principios estructurales del ordenamiento jurídico-público e integración de las normas" *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*. Instituto Vasco de Administración Pública. 1995.

- Juan CANO BUESO. "Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social" *La Técnica Legislativa a debate*. Tecnos. 1994; "Procedimiento legislativo y análisis de adecuación de las normas a la realidad", *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*, Instituto Vasco de Administración Pública. 1995.

- M^a Teresa CARBALLEIRA RIVERA. "La intervención del Consejo de Estado en la elaboración de disposiciones generales autonómicas" *Revista de Administración Pública* núm. 131. 1993.

- M^a Teresa CASTIÑEIRA PALOU. "Sistemática y división de las leyes" *Curso de Técnica Legislativa (GRETEL)*. Centro de Estudios Constitucionales. 1989; "Las leyes modificativas" *Curso de Técnica Legislativa (GRETEL)*. Centro de Estudios Constitucionales. 1989.

- Jesús M^a. CORONA FERRERO. "En torno al concepto de técnica legislativa" *La Técnica Legislativa a debate*. Tecnos. 1994.

- Pablo DÍEZ LAGO. "Algunas consideraciones sobre técnica legislativa en sede parlamentaria" *La Técnica Legislativa a debate*. Tecnos. 1994.

- Luis M^a DÍEZ-PICAZO. "Los preámbulos de las leyes. En torno a la motivación

y la causa de las disposiciones normativas" *Anuario de Derecho Civil* núm. 45 (2). 1992; "La derogación de las leyes" (Civitas. Madrid. 1990).

- Carlos DUARTE I MONSERRAT. "Textos bilingües", *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco. 1989.

- Fernando DURÁN ALBA y Ana M^a REDONDO GARCÍA. "Disfunciones de la Ponencia en el procedimiento legislativo", *La Técnica Legislativa a debate*. Tecnos. 1994.

- Francisco Javier EZQUIAGA GANUZAS. "Concepto, valor normativo y función interpretativa de las Exposiciones de Motivos y los Preámbulos", *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 20. 1988.

- Victor FAIRÉN GILLÉN. "¡Atención a la técnica legislativa!" *Revista de Derecho Procesal* núm. 3. 1990.

- Alberto FIGUEROA LARAUDOGOTIA. "La evaluación del Derecho" *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*. Instituto Vasco de Administración Pública. 1995.

- José Luis FUERTES SUÁREZ. "Habilitaciones y mandatos de desarrollo reglamentario" *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco. 1989.

- Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ. *Función consultiva y procedimiento. Régimen de los dictámenes del Consejo de Estado* (Tirant lo Blanch. Valencia. 1997); *La función constitucional del Consejo de Estado* (Cedes. Barcelona. 1996); "La Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón" *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*. Cortes de Aragón. Zaragoza. 1997.

- María Asunción GARCÍA MARTÍNEZ. "El procedimiento legislativo" (Congreso de los Diputados. Serie IV. Monográficos núm. 10. 1987).

- Ernesto GARCÍA-TREVIJANO GARNICA. "Efectos de la omisión del preceptivo dictamen del Consejo de Estado" *Revista de Administración Pública* núm. 118. 1989; "La función consultiva de las Administraciones Públicas, con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas" *Revista de Administración Pública* núm. 133. 1994.

- Germán GÓMEZ ORFANEL. "Significado y alcance de la técnica normativa" *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas*. Comunidad de Madrid. 1990.

- José GONZÁLEZ TREVIJANO. "Reflexiones sobre la Ponencia en el procedimiento legislativo" *Revista de las Cortes Generales* núm. 12. 1987.

- GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa). *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa* (Bosch. Barcelona. 1986).

- Pedro J. HERNANDO GARCÍA. "Las disposiciones derogatorias en la legislación de las CC.AA.: un análisis de la técnica legislativa" *La Técnica Legislativa a debate*. Tecnos. 1994.

- Isaac IBÁÑEZ GARCÍA. "El necesario control de calidad sobre la técnica legislativa" *Actualidad Administrativa* núm. 27. 1990.

- Victoria ITURRALDE SESMA. *Lenguaje legal y sistema jurídico* (Tecnos. Madrid. 1989); "Cuestiones de técnica legislativa" *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 24. 1989.

- Emilio JIMÉNEZ APARICIO. "Actualización de textos" *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco. 1989.

- José María JIMÉNEZ CRUZ. "Procedimiento de elaboración de normas, con especial referencia al Derecho autonómico" *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas*. Comunidad de Madrid. 1990.

- Iñaki LASAGABASTER HERRARTE. "La integración del ordenamiento estatal y autonómico" *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco. 1989.

- Guillén LÓPEZ I CASANOVAS. "La eficacia de las normas: el análisis coste-beneficio como instrumento metodológico" *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*. Instituto Vasco de Administración Pública. 1995.

- Diego LÓPEZ GARRIDO. "La posición de las Ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados. Los condicionamientos técnicos y políticos" *Revista de Derecho Político* núm. 17. 1983.

- Luis LÓPEZ GUERRA. "Técnica normativa y reparto competencial entre el Estado y las CC.AA. a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional" *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas*. Comunidad de Madrid. 1990; "La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional". *La Técnica Legislativa a debate*. Tecnos. 1994.

- Victor LÓPEZ JALLE. "La elaboración de las normas: propuesta de la Administración de la Generalidad de Cataluña" *La Técnica Legislativa a debate*. Tecnos. 1994.

- Jesús LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES. "La elaboración técnica de los proyectos de ley" *La Técnica Legislativa a debate*. Tecnos. 1994.

- Blanca LÓPEZ-MUÑIZ DE MENDIZÁBAL y José A. DOMÍNGUEZ LUIS. "Teoría legislativa y sistemas expertos" *Revista de las Cortes Generales* núm. 27. 1992.

- Mario G. LOSANO. "La influencia de la informática jurídica sobre la actividad legislativa" *Documentación Administrativa* núm. 199. 1983.

- Gonzalo MAESTRO BASELGA. "Negociación y participación en el proceso legislativo" *Revista de Derecho Político* núm. 32. 1991.

- Miguel MARTÍN CASALS. "Preámbulo y disposiciones directivas" *Curso de Técnica Legislativa* (GRETEL). Centro de Estudios Constitucionales. 1989; "Planificación de la intervención legislativa" *Curso de Técnica Legislativa* (GRETEL). Centro de Estudios Constitucionales. 1989; "La técnica de los Checklisten" *Curso de Técnica Legislativa* (GRETEL). Centro de Estudios Constitucionales. 1989; "Técnica normativa: las directrices" *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas*. Comunidad de Madrid. 1990.

- Miguel MARTÍN CASALS y Carlos VIVER PI-SUNYER. "¿Quién redacta las leyes?: los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa de los proyectos de ley" *Revista de las Cortes Generales* núm. 21. 1990.

- Luis MARTÍN REBOLLO. "La técnica legislativa: reflexiones discretas sobre el método y el procedimiento" *La Técnica Legislativa a debate*. Tecnos. 1994.

- José F. MERINO MERCHÁN. "Enmienda a la totalidad de una proposición de ley" *Revista de Derecho Político* núm. 7. 1980.

- Agustín MONTILLA. "La codificación como técnica de producción legislativa" *Revista de Derecho Privado*. 1987.

- María Jesús MONTORO CHINER. "La calidad de las normas. ¿Desafío al Estado de Derecho? El test de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes" *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 48. 1985; "Los presupuestos de calidad de las normas: adecuación al ordenamiento y factibilidad" *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas*. Comunidad de Madrid. 1990.
- Jaime NICOLÁS MUÑIZ. *Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contrato de legislatura*, Centro de Estudios Constitucionales. 1981.
- Josu OSÉS ABANDO. "El control del cumplimiento de las normas" *La Técnica Legislativa a debate*. Tecnos. 1994; "La evaluación normativa en el Derecho comparado" *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*. Instituto Vasco de Administración Pública. 1995.
- Juan Luis PANIAGUA SOTO. "El sistema de Comisión en el Parlamento español" *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* núm. 10.
- Francesc PAU VALL. "Procedimiento y técnica normativa en el Parlamento de Cataluña" *La Técnica Legislativa a debate*. Tecnos. 1994.
- Ernesto Jesús PECES MORATE. "Técnica normativa y aplicación judicial del Derecho" *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas*. Comunidad de Madrid. 1990.
- Juan PEMÁN GAVÍN. "Sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria por la Comunidad Autónoma de Aragón" *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 1. 1992.
- Benigno PENDÁS GARCÍA. "Función de los parlamentos en materia de técnica legislativa" *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco. 1989; "Procedimiento legislativo y calidad de las leyes" *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 28. 1990.
- José Luis PEÑARANDA RAMOS. "Las disposiciones derogatorias de las leyes" *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco. 1989.
- Nicolás PÉREZ SERRANO. "El estilo de las leyes" *Escritos de Derecho Político*. Instituto de Estudios de Administración Local. 1984; "Las erratas en las leyes" *Estudios de Derecho Político*. Instituto de Estudios de la Administración Local. 1984.
- Luis POMED SÁNCHEZ. "Las potestades normativas del Gobierno de Aragón" *Estudio sistemático de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón*. Cortes de Aragón. Zaragoza, 1997.
- Jesús PRIETO DE PEDRO. "Los vicios del lenguaje legal. Propuestas de estilo" *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco. 1989.
- Manuel REBOLLO PUIG. "La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales" *Revista de Administración Pública* núm. 115. 1988.
- Jorge RODRÍGUEZ ZAPATA. *Sanción, promulgación y publicación de las leyes* (Tecnos. 1987).
- Carlos RUIZ MIGUEL. *Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos* (Dykinson. 1995).
- José Ignacio SÁEZ BERECIARTU. "Pautas de elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración de la Diputación Regional de Cantabria" *La Téchni-*

ca Legislativa a debate. Tecnos. 1994.

- Fernando SAINZ MORENO. "Los textos normativos. Condiciones de inteligibilidad" *Homenaje al Prof. Garrido Falla*. Ed. Complutense. 1993; "Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley" *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco. 1989; "Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural" *La Técnica Legislativa a debate*. Tecnos. 1994; "La publicidad de las normas" *Estudios en Homenaje al Prof. González Pérez*. Civitas. 1993.

- Pablo SALVADOR CODERCH. "Elementos para la definición de un programa de Técnica Legislativa"; "El título de las leyes"; "La publicación de las leyes"; "Teoría y técnica de la legislación" *Curso de Técnica Legislativa* (GRETEL). Centro de Estudios Constitucionales. 1989; "Definiciones y remisiones" *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco. 1989; "La legislación en España: técnica y procedimientos" *Estudios de Derecho Civil en homenaje al Prof. Lacruz Berdejo*. Bosch. Barcelona. 1993.

- Carmen SAMPER BLASCO. "La Comisión Jurídica Asesora" *Revista Aragonesa de Administración Pública* núms. 6-7. 1995.

- Julián SÁNCHEZ MELGAR. "Técnica legislativa e interpretación judicial" *La Técnica Legislativa a debate*. Tecnos. 1994.

- Miguel SÁNCHEZ MORÓN. "Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal" *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco. 1989.

- J.A. SANTAMARÍA PASTOR. "Las leyes orgánicas. Notas en torno a la naturaleza y procedimiento de elaboración" *Revista de Derecho Político* núm. 4. 1979.

- Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ. "Nota acerca de las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley" *Revista de las Cortes Generales* núm. 26. 1992; "Exposiciones de Motivos de las leyes: Motivos para su eliminación" *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 33. 1991; "Procedimiento legislativo" *Derecho Parlamentario Español*. Espasa-Calpe. 1990.

- Jesús J. SEBASTIÁN LORENTE. "La información y documentación administrativas de los proyectos normativos" *Actualidad Administrativa* núm. 24. 1992; "El dictamen del Consejo de Estado sobre Reglamentos" *Actualidad Administrativa* núm. 8. 1993; "La Comisión General de Codificación. De órgano colegislador a órgano asesor" *Actualidad Civil* núm. 47. 1997; "El procedimiento de elaboración documental de los proyectos normativos" *Actualidad Civil* núm. 14. 1998; "La información intraministerial de los proyectos normativos. El informe de la Secretaría General Técnica" *Actualidad Administrativa* núm. 16. 1998; "La información interministerial de los proyectos normativos. El proceso decisional ante los Órganos Colegiados del Gobierno" *Actualidad Administrativa* núm. 35. 1998.

- Juan Carlos DA SILVA OCHOA. "El Parlamento y la calidad de las leyes" *La Ley* (972.980). 1992 (2).

- Joan SUBIRATS. "El análisis empírico de los efectos de la legislación" *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*. Instituto Vasco de Administración Pública. 1995.

- Gumersindo TRUJILLO. "La función consultiva en las Comunidades Autónomas: sus órganos específicos y sus relaciones con el Consejo de Estado" *Documentación Administrativa* núm. 226. 1991.

- José TUDELA ARANDA. "La legislación competencial de las leyes y la técnica normativa" *La Técnica Legislativa a debate*. Tecnos. 1994.

- VV.AA. *Seguridad jurídica y Codificación* Centro de Estudios Registrales. Madrid, 1998.

- Carlos VIVER PI-SUNYER. "Sanción, promulgación y orden de publicación"; "La parte final de las leyes" *Curso de Técnica Legislativa* (GRETEL). Centro de Estudios Constitucionales. 1989; "Disposiciones transitorias" *La calidad de las leyes*. Parlamento Vasco. 1989; "Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década" *Autonomies* núm. 21. 1996.