

LA ELABORACION DE
DISPOSICIONES GENERALES
EN LA
LEY DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO
35.077.3(46)

Por JOSE M.^a DESANTES GUANTER

Hasta ahora ninguna norma de nuestro Derecho vigente establecía requisitos de procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general. La nueva Ley regula esta materia con el fin de asegurar, para las normas que se dictan, las máximas garantías de oportunidad y eficacia.

I. INTRODUCCION

La nueva Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, que, según su disposición final 1.ª, comenzará a regir el día 1.º de noviembre próximo, regula, en los tres capítulos en que se divide su título VI, otros tantos procedimientos especiales. De ellos vamos a examinar el primero: el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general.

Qué sean disposiciones generales o disposiciones administrativas de carácter general es asunto no exactamente definido, ni en nuestras Leyes ni en nuestra doctrina. Sin embargo, la cuestión ha adquirido gran trascendencia desde la publicación de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, a la que hay que referirse continuamente en esta materia. Por no citar más que un caso, el artículo 30 de esta Ley supone una modificación a fondo en la jerarquía de las normas. Para los efectos de este comentario basta con la noción elemental que el mismo enunciado nos proporciona. Mucho más cuando tenemos una guía práctica: las disposiciones que publica el *Boletín Oficial del Estado* en la sección I de su Sumario, conforme al apartado 1.º del artículo 6.º del Reglamento del *Boletín* aprobado por Decreto de 28 de marzo de 1957.

1. ALCANCE DE LA LEY

La Ley regula, con la minuciosidad que más adelante veremos, el procedimiento de elaboración de este tipo de textos normativos, “desde la moción, providencia o propuesta de quien tenga la iniciativa de la disposición de que se trate” (artículo 129, 2), hasta que sea “sometida al órgano competente para promulgarla” (artículo 130, 1). Es decir, todo el procedimiento

preparatorio previo a la promulgación de una disposición o, tratándose de proyectos de Ley, anterior al acuerdo de remisión a las Cortes por el Gobierno. Se alude también a otros temas marginales, pero siempre en relación a este período preparatorio de las disposiciones, excepto uno: el de la publicación.

La Ley de Procedimiento deja así como una especie de paréntesis abierto entre el momento anterior a la promulgación y la publicación. La razón es evidente: este paréntesis resulta difícil de llenar, regulándolo por una disposición escrita, que sólo puede señalar taxativamente las competencias de los distintos órganos. En todo caso, las normas que lo regulasen o que pudiesen regularlo, serían más bien unas normas indicativas de un procedimiento normal de actuación de aquellos órganos que pudiese acomodarse a las circunstancias específicas en cada momento.

2. RÉGIMEN

El artículo 129, primero de los que componen este capítulo I del título dedicado a procedimientos especiales, comienza por señalar el régimen al que está sometido el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general. Las normas que lo regulan no solamente son las que constituyen este mismo capítulo, sino también las del capítulo I del título I. En efecto, este capítulo, además de regular los supuestos subjetivos de competencia de atribuciones y sus vicisitudes, contiene alguna disposición con aplicación directa al procedimiento, y homogénea, por tanto, con el articulado que compone el capítulo I del título VI.

3. FINALIDAD DEL PROCEDIMIENTO

Está claramente expresada en el preámbulo de la Ley (VII, 2) la finalidad o *ratio legis* de la inclusión en el nuevo texto legal de estas disposiciones. Ello tiene tanta mayor utilidad cuanto que esta materia carecía en la legislación española de precedente legislativo. El preámbulo dice, y en términos parecidos lo repite después el articulado, que se “trata de asegurar la legalidad, acierto y oportunidad de las disposiciones, mediante estudios e informes previos”. A este fin primordial se añade otro secundario y que, en la mayoría de los casos, coincidirá con aquél: “conocer la opinión de los administrados a través del trámite de información que con las normales cauteladas se prevé”. Finalidad que, además, concuerda con una de las “ideas capitales” que inspiran la Ley: la de la “colaboración de los administrados” (1).

(1) Discurso de presentación. *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 601, pág. 12447.

II. FASES DE LA ELABORACION

1. INICIACIÓN

El artículo 129, 1, ordena que las disposiciones de carácter general y los anteproyectos de Ley se inicien con los estudios e informes previos.

En realidad, hay que buscar antes del comienzo de estos estudios e informes lo que en estricto sentido pueda llamarse iniciación: el mandato que, positivizando una idea, pone en marcha la preparación de la disposición. A esto parece que se refiere el apartado 2.º del mismo artículo 129 cuando habla de “moción, providencia o propuesta de quien tenga la iniciativa de la disposición de que se trate”.

Tal moción, providencia o propuesta constituye en verdad la iniciación del procedimiento para la elaboración “por el Centro directivo correspondiente” (art. 129, 1) de cualquier disposición de carácter general. La iniciativa, en tal sentido, puede partir de cualquier órgano competente para ello, incluso del Consejo de Ministros. Y bien encargará genéricamente la elaboración a aquel órgano u órganos individuales o colegiados a los que esta función les sea propia, o bien la encargará a un órgano determinado, muchas veces constituido en aquel mismo instante y para aquella exclusiva finalidad. Piénsese en la posibilidad de que el Gobierno constituya Comisiones de subsecretarios con los fines que se señalan en el artículo 8.º de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, en su texto refundido publicado por Decreto de 26 de julio de 1957; y en el caso tan frecuente de las Comisiones Interministeriales que se crean para la elaboración de un anteproyecto cualquiera.

2. REDACCIÓN

Es otra fase importante de la elaboración de las disposiciones de carácter general que está implícita en la Ley, pero no expresa. El mandato de elaboración de una disposición puede tener diversos propósitos: o el de aportar materiales o hacer estudios previos que cuajen después en un texto legal o el de redactar un anteproyecto o unas bases que sirvan de punto de partida del trabajo. En consecuencia, la redacción o bien puede ser el resultado de poner en forma de texto legal las ideas depuradas en un proceso previo de estudio o de recopilación de datos o es una primera formulación general que

sirva de base a estudios subsiguientes y permita obtener el texto definitivo después de los oportunos añadidos, supresiones, correcciones, cambios, de orden, etc.

3. ESTUDIOS E INFORMES EN GENERAL

La Ley no tasa ni mucho menos los estudios e informes, dictámenes o consultas, observaciones y enmiendas, recopilación de datos y de documentos que cada organismo competente puede realizar. Se limita a garantizar la existencia de unos informes preceptivos con carácter general y la de otros con carácter particular, según la naturaleza de las disposiciones; y a regular otros con carácter facultativo. Ahora bien: el artículo 129, tanto en su número 1 como en su número 2, prevé la existencia de otros estudios e informes que, aparte de hacer las normas más perfectas, facilitarán aquellos otros preceptivos o facultativos que la Ley regula específicamente. Todo lo que contribuya a garantizar “la legalidad, acierto y oportunidad” de las disposiciones es conforme con el espíritu de la Ley, aun cuando no esté recogido en ella. Aquí nos limitamos, sin embargo, al estudio de los que se imponen expresamente.

III. TRAMITES PRECEPTIVOS

1. DE CARÁCTER GENERAL

La Ley establece un trámite necesario para la elaboración de todas las disposiciones en el apartado 1 del artículo 130. Cualquier proyecto de disposición de carácter general, antes de ser elevado al órgano que debe promulgarlo, ha de ser informado por la Secretaría General Técnica o la Subsecretaría del Departamento, cuando se trate de Ministerios civiles, o por el Estado Mayor, si se trata de Ministerios militares.

La Ley de Procedimiento ha tenido presentes los artículos 19, 15 y 21, respectivamente, de la Ley de Régimen jurídico de la Administración. En el primero de estos artículos se establece que en los Ministerios civiles podrá existir un Secretario General Técnico, y se señala sus atribuciones. El 15 señala las facultades del Subsecretario en cada Departamento, y el 21 deja a las disposiciones especiales militares la organización de los Ministerios del

Ejército, Marina y Aire. Por la comparación de los dos primeros artículos se puede deducir que el informe de la Subsecretaría se prevé únicamente para aquellos Ministerios civiles que carecen de Secretaría General Técnica, por lo que esta norma amplía, subsidiariamente, el contenido del artículo 15 de la Ley de Régimen jurídico.

Cuando las disposiciones emanen de varios Departamentos conjuntamente (véanse arts. 24, 2, y 25, 2 de la Ley de Régimen jurídico) deberá entenderse que se exige un informe de cada uno de los Centros correspondientes.

2. PARA CIERTAS DISPOSICIONES

La Ley establece también otros trámites preceptivos, aunque no ya con carácter general, sino según la naturaleza de determinadas disposiciones.

A. *Aprobación previa de la Presidencia*

En primer lugar, se exige la aprobación de la Presidencia del Gobierno cuando la disposición verse acerca de las materias señaladas en el apartado 7 del artículo 13 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado. Se trata de todas aquellas disposiciones que afectan a la estructura orgánica, los métodos de trabajo, el procedimiento y el personal de la Administración pública. En realidad, la Ley de Procedimiento administrativo ha venido, acertadamente, a precisar lo establecido en aquel apartado 7 del artículo 13. En la Ley de Régimen jurídico se dice que corresponde al Presidente del Gobierno “proponer, conocer y elaborar” cuantas disposiciones se dicten sobre estas materias. Sin perjuicio de la propuesta y elaboración, que le siguen atribuidos, el mero “conocimiento”, para el que podría haber la duda de si era decisivo, ha venido a concretarse en “aprobación”.

Con el fin de que este trámite no constituya una seria demora para las demás etapas de elaboración por los Departamentos interesados, la Ley misma señala a la Presidencia del Gobierno, para evacuar este trámite, un plazo de ocho días, a contar desde el momento en que se hubiese recibido en ella el proyecto. Si, en el caso de transcurrir este plazo, la Presidencia no hubiese formulado objeción alguna, se entenderá que ha concedido la aprobación. La no aprobación de la Presidencia tendrá como efecto la resolución del proyecto para nuevo estudio. No se establece si ha de ser o no motivada, pero es lógico creer que sí. De hecho, la no aprobación, cabe pensar que consistirá en la formulación de unas observaciones razonadas.

B. *Dictamen de órganos consultivos*

También establece la Ley, con carácter específico, el dictamen del órgano consultivo que proceda, para aquellos proyectos en que alguna disposición así lo establezca. Piénsese, como ejemplo frecuente, el dictamen preceptivo del Consejo de Estado para las disposiciones de tipo reglamentario (2).

El efecto de este dictamen será distinto, según que legalmente sea o no vinculante. La Ley no ha cambiado el alcance de la actuación de estos Cuerpos consultivos.

Puesto que aquí la Ley no ha fijado plazo alguno, también a estos efectos habrá que estar al reglamento de funcionamiento de los distintos órganos, bien tengan un alcance meramente ministerial (Consejo de Obras Públicas, Consejo de Minería, etc.), bien tengan carácter general (Consejo de Estado, Consejo de Economía Nacional, etc.). Caso de que en ellos no haya nada previsto, el plazo será de diez días, y en ningún caso podrá exceder de dos meses (art. 86, 2).

IV. TRAMITE DISCRECIONAL

Existe un trámite discrecional, establecido en el apartado 4.º del artículo 130. Es el informe que la Administración debe pedir a la "Organización Sindical y demás entidades que por Ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo" y que sean "afectados" por una disposición determinada. Ahora bien: así como la Ley es taxativa en los casos anteriores, en éste han de concurrir unas condiciones legales, positivas y negativas, cuya existencia queda reservada a la apreciación del órgano que tiene la iniciativa de la disposición.

- a) En primer lugar, se reduce a aquellas disposiciones cuya índole lo aconseje. Cuál sea la índole de estas disposiciones no está especificado en la Ley y quedará a la apreciación discrecional del órgano competente.
- b) Es necesario, además, que la consulta sea posible. Pero también en este caso la posibilidad queda a la discreción del órgano del que emana el proyecto en cuestión.
- c) Finalmente, establece la disposición que no "se opongan a ello ra-

(2) Art. 17, 6, de la Ley de 25 de noviembre de 1955 y art. 5, 6, del Decreto de 13 de abril de 1945.

zonas de interés público". Tan sólo en este caso, a diferencia de los otros dos, es necesario consignar en el anteproyecto cuáles sean estas razones.

La Ley concede a la Organización Sindical o entidad de que se trate un plazo de diez días, a contar desde la remisión del proyecto, para exponer "su parecer" acerca del mismo "en razonado informe".

V. TRAMITES FACULTATIVOS

Aparte de todos los estudios e informes que implícitamente la Ley permite realizar para cada proyecto, su texto se refiere expresamente a dos consultas facultativas.

1. DICTAMEN DE UN ÓRGANO CONSULTIVO

Los Ministros, cuando lo estimen oportuno, y aun cuando ninguna disposición así lo establezca, pueden someter a dictamen del órgano consultivo que proceda cualquier proyecto, según se desprende del artículo 130, apartado 3. La Ley no dice más. Sin embargo, hay que entender que el Consejo de Ministros y las Comisiones Delegadas, como órganos superiores de la Administración del Estado, pueden pedir también este dictamen. Acerca del plazo para emitirlo, sirve lo dicho para el dictamen preceptivo de estos mismos órganos.

2. INFORMACIÓN PÚBLICA

Pero, además, la Ley establece en el apartado 5 del artículo 130 la posibilidad de que se sometan los proyectos de disposición a informe público.

La novedad de esta medida para las disposiciones generales es evidente. Sus diferencias con otras consultas vigentes, como el *referendum*, son lo suficientemente claras para no tener necesidad de puntualizarlas. Los únicos supuestos requeridos aquí son: *a*) que, a juicio del Ministro, la naturaleza de la disposición así lo aconseje; y *b*) que el mismo Ministro lo disponga. También aquí cabe afirmar que el Consejo de Ministros o las Comisiones delegadas del Gobierno pueden adoptar la decisión de abrir información pública. El plazo para recoger la información pública habrá de señalarse en cada caso. El procedimiento para dar a conocer el anteproyecto puede ser el *Boletín Oficial*, publicando la Resolución en su sección V. La Adminis-

tración puede utilizar, además, cualquier otro procedimiento de difusión, como la prensa diaria.

VI. EXCEPCIONES A LOS REQUISITOS ANTERIORES

El apartado 6 del artículo 130 prevé determinados casos en los que podrían omitirse los trámites hasta aquí señalados. Ahora bien: dada su redacción, esta norma no puede aplicarse sino a los trámites señalados en los cinco apartados anteriores del artículo 130. La cuestión tiene importancia. No existe posibilidad de excepción para los trámites que vienen regulados en otros artículos: la necesidad de la tabla de vigencias y la necesidad del estudio económico en el caso de la creación de nuevos organismos. A mayor abundamiento, el trámite de remisión a los Ministros convocados para cada reunión tiene su propia excepción regulada en el párrafo 2.º del artículo 131.

a) Dentro mismo del artículo 130, el apartado 6 señala expresamente unos casos no exceptuables: los de aquellos proyectos de disposiciones que versen sobre materia de estructura orgánica, régimen de personal o procedimiento administrativo.

Con esta enumeración no se agotan todos los casos en los que era preceptiva la aprobación previa establecida en el número 2 a cargo de la Presidencia del Gobierno, puesto que, al comparar con el texto del número 7 del artículo 13 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, quedan pendientes los proyectos de disposición cuyo objeto sean materias relativas a los métodos de trabajo.

No es fácil descubrir si ha sido o no deliberada esta omisión. Lo cierto es que, así como en materia de estructura orgánica, personal y procedimiento todos los Ministerios han de tener unas normas coordinadas y correlativas, en materia de métodos de trabajo, las normas pueden tener, en ocasiones, una mayor especialidad, dada la función específica de cada Departamento ministerial, que haga, aun cuando sea excepcionalmente, más dispensable la aprobación previa.

b) Pero, aparte de esta excepción a las posibles excepciones, que el número 6 expresamente señala, su alcance no es, en realidad, tan grande como su redacción parece mostrar. En efecto, las excepciones sólo pueden afectar a las normas preceptivas *stricto sensu*, no a las meramente facultativas o a aquellas que, como las contenidas en el número 4 del artículo 140, aun siendo preceptivas, tienen sus márgenes de apreciación propios. Para prescindir de ellas ni es necesaria la razón de urgencia ni se necesita el acuerdo motivado del Ministro.

VII. OTROS REQUISITOS PREVIOS

La Ley establece dos requisitos previos distintos de la recopilación de estudios e informes, dictámenes y consultas. Uno se impone con carácter general y no admite, en principio, excepción alguna. Otro se requiere únicamente para ciertas disposiciones y va acompañado a su vez de dos determinaciones coetáneas.

1. REQUISITO PREVIO DE CARÁCTER GENERAL

A las propuestas de nuevas disposiciones se ha de acompañar necesariamente una "tabla de vigencias" de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, y se ha de consignar específicamente cuáles de estas disposiciones han de quedar total o parcialmente derogadas.

Quizá de todas las normas que afectan al procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general es ésta la que de un modo más directo incide sobre una exigencia viva de justicia. La rapidez con que es necesario legislar; la variedad de disposiciones que exige la creciente actividad administrativa; la carencia, no ya de una codificación administrativa, sino incluso de unas recopilaciones sistemáticas adecuadas, y, finalmente, la comodidad, han hecho que en la legislación de los últimos tiempos aparezcan raramente las derogaciones expresas de las normas anteriores. Se hace necesario en cada caso apreciar las derogaciones tácitas, muchas veces por oposición a los principios de la disposición posterior, ni siquiera por una oposición literal entre las disposiciones concurrentes. Todo lo más, se ha recurrido a la fórmula de derogar "todas las disposiciones que se opongan a la presente", lo que, en realidad, viene a equivaler a una derogación tácita, existente desde el momento en que se promulga la disposición posterior y, por tanto, innecesaria. Los problemas de interpretación que muchas veces son necesarios y que requerirían una unidad de doctrina, imposible de conseguir en la práctica administrativa multivalente, pueden ser evitados por el camino que señala la Ley de Procedimiento. De este modo, la Ley presta un servicio a la seguridad jurídica que, en último término, no es más que una aproximación de la realidad práctica a la justicia. Por otra parte, con el tiempo se conseguirá facilitar gradual e insensiblemente la codificación administrativa.

No cabe ignorar que la exigencia de la Ley, que coincide con su "idea capital" de reducir el número de disposiciones reglamentarias, supondrá en muchos casos un trabajo notable, pero este trabajo es urgente y será tanto más difícil de realizar cuanto más tarde comience a ponerse en práctica.

Por otra parte, "se ha dado el contrasentido de que, mientras la resolución de un expediente de mínima cuantía y trascendencia implicaba el cumplimiento de numerosos trámites y plazos, las disposiciones de carácter general, que afectan de ordinario a importantes intereses económicos, sociales o profesionales, podían surgir sin la necesaria madurez. Y así, en contraste con una Administración remisa a veces en la resolución de las instancias de los particulares, se observaba el fenómeno de una perturbadora proliferación de reglamentos y demás disposiciones administrativas" (3). Y, desde el punto de vista de una economía de esfuerzos, supone uno notable sobre el sistema actual el que sea un trabajo que sólo ha de hacerse una vez y por el órgano más capacitado, por definición, para llevarlo a cabo.

2. REQUISITO PREVIO PARA LAS DISPOSICIONES ORGÁNICAS

La Ley señala otro requisito preceptivo para todo proyecto de disposición que suponga la creación de un nuevo órgano de la Administración. Está exigido por el artículo 3.º, que pertenece, por tanto, el capítulo I del título I de la Ley, al que se remite el artículo 129, 1.

Todo proyecto de disposición que tienda a crear un nuevo órgano administrativo necesita dos precisiones coetáneas:

- a) Determinar expresamente el Departamento en el que se integra.
- b) Suprimir o restringir debidamente la competencia de aquellos órganos existentes de los que este órgano suponga duplicación.

Además, la Ley establece un requisito previo que debe acompañar el proyecto de disposición: el estudio económico del coste del funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los servicios del nuevo Centro. La finalidad de la disposición es evidente y se refuerza todavía más con la aprobación previa preceptiva de la Presidencia del Gobierno establecida en el número 2 del artículo 130. Se debe entender que este estudio económico debe ser elevado ya a la Presidencia del Gobierno a fin de facilitar el juicio requerido para la aprobación que le compete conceder.

VIII. PROYECTOS SOBRE LOS QUE DEBE RECAER ACUERDO DEL GOBIERNO

Las normas que establecen la intervención de un Ministro se refieren a aquellas disposiciones que deben emanar de los jefes de Departamentos

(3) Discurso cit., pág. 12448.

ministeriales y pueden aplicarse, según hemos visto, al Consejo de Ministros en pleno o a las Comisiones delegadas del Gobierno. Todo lo demás que hasta aquí hemos dicho es aplicable a cualquier proyecto de disposición.

La Ley señala, además, ciertos requisitos exclusivamente para las disposiciones que han de someterse al Consejo de Ministros o a las Comisiones delegadas del Gobierno (art. 131, 1) y a aquellos proyectos de Ley que han de ser remitidos por el Gobierno a las Cortes para su aprobación (apartado 2 del mismo artículo). La Ley habla de las disposiciones que *deban* someterse. Ahora bien: los requisitos que establece deben entenderse aplicables tanto a aquellas disposiciones sobre las que preceptivamente ha de entender el Consejo o las Comisiones Delegadas, como a aquellas otras que, por una razón cualquiera, un Ministro, o varios Ministros conjuntamente, someten a la aprobación del Gobierno en pleno o en Comisión.

Así sucede, por ejemplo, con las Ordenes ministeriales aprobadas en Consejo de Ministros, que, aun cuando no están enunciadas en el número 2 del artículo 23 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración, no existe obstáculo alguno—y de hecho no ha existido—para que sigan siendo unas Ordenes ministeriales de naturaleza especial. Puesto que se quiere con esta aprobación de la disposición de que se trata el dar una mayor solemnidad de la que normalmente corresponde a su jerarquía normativa, es natural que se exija para ellas las mismas formalidades que para aquellas otras disposiciones que han de reunir siempre esta solemnidad en su aprobación preceptiva.

La Ley establece como requisito previo el que con ocho días de antelación las disposiciones se remitan a cada uno de los Ministros convocados para el Consejo de Ministros o Comisión Delegada, con objeto de que puedan formular las objeciones que estimen oportunas.

Las Ordenes Circulares de la Presidencia del Gobierno de 7 y 13 del mes de marzo de 1957, reglamentando la actividad del Secretariado del Gobierno como oficina de trabajo del Ministro Secretario del Consejo de Ministros, modificadas posteriormente con las observaciones que los distintos Ministerios hicieron a su texto y refundidas después en un proyecto que el Consejo de Ministros examinó y aprobó como norma de régimen interior en su reunión de 1.º de septiembre de 1957, se establece ya este trámite previo.

Cabe plantearse si esta remisión deben hacerla directamente los Ministros unos a otros o si debe hacerse a la Presidencia del Gobierno para que por ella sea distribuida en general. El hecho de que la Ley hable de los "Ministros convocados", obliga a inclinarse por esta segunda opinión, puesto

que así como al Consejo de Ministros en pleno son convocados todos los titulares de Departamentos y los Ministros sin cartera, a las Comisiones Delegadas del Gobierno puede convocar un número distinto de miembros cada vez por la Presidencia, según se desprende del artículo 7.º de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado. Así también se viene haciendo en la realidad, puesto que los Ministros interesados remiten al Secretariado del Gobierno los proyectos de disposiciones, excepto en casos de urgencia, en que lo remiten directamente a los demás Ministros.

Se entiende que, si después de transcurridos los ocho días de plazo, los Ministros que han recibido el proyecto no han formulado observaciones, el proyecto puede incluirse en el orden del día de la sesión de que se trate. Caso de que se hayan recibido observaciones, bien directamente, bien a través de la Presidencia del Gobierno, según viene ocurriendo en la actualidad, y si las observaciones son de tal entidad que requieren un nuevo estudio del proyecto, el asunto queda aplazado para otra reunión. Si, por el contrario, las observaciones son de poca entidad, el asunto podría incluirse en el orden del día. Ahora bien: no puede entenderse que la inclusión en el orden del día de una sesión presupongan ya una aprobación, sin más, del proyecto. Es decir, el plazo de ocho días, señalado en el artículo 131, no puede considerarse como plazo preclusivo. Entenderlo así significaría supervalorar una norma puramente formal o adjetiva como es ésta. Si por cualquier razón un Ministro determinado no ha propuesto objeción alguna y la propusiera en el momento de la reunión, tal objeción debe ser válida. Ya hemos dicho al principio que esta fase, que transcurre desde el momento de la proposición del proyecto hasta su publicación, no está sometida a una reglamentación formal.

El mismo apartado 1 del artículo 131 establece una excepción para abreviar u omitir este trámite: el caso de urgencia, que apreciarán el propio Consejo de Ministros o la Comisión Delegada de que se trate. Esta apreciación conjunta, formal y de fondo, acerca de la disposición es lógica. Sin embargo, cuando exista una objeción de fondo lo suficientemente importante, parece deberá sobreponerse a la pretendida urgencia de la aprobación del proyecto.

IX. CONSERVACION DE ANTECEDENTES

La Ley establece dos requisitos posteriores a lo que llama promulgación, o aprobación, de las disposiciones de carácter general. Uno trasciende del Centro directivo de que partió la iniciativa de tal disposición: es la publi-

cación. Otro es el mandato legal de conservar “junto con la moción, providencia o propuesta..., los dictámenes, consultas, observaciones y enmiendas que se formulen y cuantos datos y documentos ofrezcan interés para conocer el proceso de elaboración de la norma o poder facilitar su interpretación”.

La Ley ha previsto aquí algo que no forma parte estrictamente hablando del proceso de elaboración de la norma, pero que hace referencia al mismo proceso y permite conservar el ambiente en que la gestación de la norma se llevó a cabo. La enumeración de documentos que la Ley hace no pretende ser exhaustiva, ya que se entiende que todo lo que ha servido de base, lo que ha contribuido en cualquier forma, tanto positiva como negativamente, a la formulación de la disposición general de que se trate, debe ser conservado, formando un expediente que, lógicamente, terminará con la norma tal como esté destinada a su publicación (4).

La previsión de la Ley es en este caso también acertada. Los materiales que manda conservar pueden ser de gran utilidad, no sólo como pieza de arqueología jurídica, sino también como material para poder disipar en cualquier caso dudas de interpretación o abrir posibilidades nuevas de interpretación o, lo que es lo mismo, de eficacia de las normas. La utilización de los datos históricos puede ser así un gran elemento en manos del legislador para poder concretar en cualquier caso una interpretación auténtica de las normas.

No dice la Ley quién podrá beneficiarse, y por qué procedimiento, de esta interpretación. Es fácil pensar que la propia Administración no encontrará ningún obstáculo para poder consultar los antecedentes de la norma. La cuestión no se presenta tan fácil cuando hayan de ser los particulares o las entidades privadas los que tengan que aplicar la disposición de que se trate. No obstante, a falta de otro procedimiento específico, hay que pensar en que las normas generales de procedimiento que la Ley señala puedan servir también para solicitar del Centro directivo que promovió la disposición objeto de la duda, la interpretación más conveniente.

X. PUBLICACION

El artículo 132, último de los que constituyen el capítulo I del título VI, reproduce casi literalmente el artículo 29 de la Ley de Régimen jurídico de

(4) Las minutas de todas las disposiciones—generales o no—aprobadas, se custodian en el Secretariado del Gobierno (art. 12 de la Ley de Régimen jurídico).

la Administración del Estado (5). Establece, como principio, la publicación de las disposiciones de carácter general como condición *sine qua non* para que produzca efectos jurídicos.

En la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado existen dos disposiciones que refuerzan este precepto. Por una parte, el número 4 del artículo 13, que atribuye a la Presidencia del Gobierno “la ejecución de los acuerdos del Consejo de Ministros y de sus Comisiones Delegadas”. Y, por otra, el artículo 12, que, entre los deberes que impone al Secretariado del Gobierno, establece la de “velar por la ejecución” de estas disposiciones y “cuidar de la inserción en el *Boletín Oficial del Estado* de los Decretos, Reglamentos y demás disposiciones generales del Gobierno”.

Al confrontar este artículo 132 con la Ley de Régimen jurídico, vemos que para este tipo de disposiciones se exige también otro requisito previo al de la publicación, no solamente cuando requieran la forma de Decreto, sino también cuando “por su naturaleza, importancia o repercusión en la vida nacional exijan el conocimiento y dictamen del Gobierno”: la constancia en el acta de la sesión correspondiente del acuerdo de aprobación adoptado por el Consejo de Ministros. El artículo 24, en que se encuentra este mandato, no dice más, pero relacionándolo con el artículo 12 puede afirmarse que se exigirá también en el caso de aprobación por las Comisiones Delegadas del Gobierno.

La remisión al artículo 1.º del Código Civil, que a efectos de la entrada en vigor hace el artículo 132 de la Ley, evita plantear este problema con carácter específico.

- a) Si no se dispone otra cosa, la disposición comenzará a regir a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.
- b) Disponer otra cosa puede a su vez adoptar tres formas distintas:
 - a') señalar un plazo distinto a los veinte días del Código Civil;
 - b') disponer que la disposición entrará en vigor el mismo día de su publicación en el *Boletín*, y
 - c') señalar un día determinado para la entrada en vigor, como lo ha hecho la propia Ley de Procedimiento administrativo.

(5) La única diferencia estriba en que en ésta se dice: “para que produzcan efectos jurídicos de carácter general los Decretos y demás disposiciones administrativas”, y en aquélla: “para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones de carácter general”. Matizar esta diferencia sería excesiva pretensión aquí, mucho más habiéndose aceptado como definición provisional la dada al principio acerca de la naturaleza de las disposiciones administrativas de carácter general.