



# LA INFORMACION INTERMINISTERIAL DEL ARTICULO 131 LPA

Por CARLOS LUACES SAAVEDRA

35.077.3(46)

*Sumario:* I. Finalidad.—II. Naturaleza.—  
III. Sujeto.—IV. Objeto.—V. Contenido.—  
VI. Incumplimiento.—VII. Conclusiones.

«1. Los proyectos que deban someterse a la aprobación del Consejo de Ministros o de las Comisiones Delegadas del Gobierno se remitirán, con ocho días de antelación, a los demás ministros convocados, con el objeto de que formulen las observaciones que estimen pertinentes. En casos de urgencia, apreciada por el propio Consejo de Ministros o Comisión Delegada, podrá abreviarse u omitirse este trámite.

2. El mismo procedimiento se observará para la aprobación por el Gobierno de los proyectos de ley que hayan de ser sometidos a las Cortes.»

## I. Finalidad

**D**ecía Garrido Falla (1), poco antes de la publicación de la LPA y a la vista de su proyecto, que «el BOE es testigo con frecuencia de las modificaciones a que son sometidas tantas disposiciones de carácter general de muy reciente vigencia, simplemente porque el órgano que las dictó no tuvo en cuenta una sugerencia o un punto de vista que con una elaboración más meditada no se hubiera escapado».

(1) «Ante el proyecto de ley de Procedimiento administrativo». DA número 7, pág. 54.

En el preámbulo de aquella ley se reconoce como finalidad del procedimiento para la elaboración de disposiciones generales el «asegurar la legalidad, acierto y oportunidad de la medida».

En dicho procedimiento, dentro de la finalidad apuntada, el trámite del reparto de proyectos debe entenderse cabalmente contemplando a los ministros no sólo como cabezas de diferentes organismos, sino también como partes de un órgano único cuyo funcionamiento y mayor eficacia exigen la máxima coordinación entre las mismas. Tal coordinación sería mínima, prácticamente nula, si pudieran ser lanzados de improviso en el seno del Consejo de Ministros, sin otro preanuncio que el de su inclusión en el orden del día, los proyectos de disposición general. La duración de la sesión y el cúmulo de asuntos a tratar impondrían en muchos casos la aprobación de los proyectos con absoluta ignorancia de su contenido por todos los miembros del Gobierno, exceptuando el proponente.

En último término, lo que se persigue con el cumplimiento de este requisito es el conocimiento previo por parte de todos los ministros de los proyectos que van a elevarse al Consejo y la posibilidad de realizar sobre los mismos una crítica no improvisada.

Sin embargo, antes de entrar en vigor la LPA, y a pesar de su evidente utilidad, el reparto previo de los proyectos no se efectuaba sino cuando el correspondiente ministro atendía espontáneamente a consideraciones de conveniencia, oportunidad y cortesía sin que la costumbre establecida al efecto se estimase vinculante y se dejase de seguir en innumerables ocasiones.

Tratándose de anteproyectos de ley, al ser posteriormente enviados a las Cortes para ser objeto de un detenido examen crítico en la correspondiente Comisión, la inexistencia del trámite que se examina entrañaba menor gravedad que si la disposición era de las que podían ser aprobadas por el mismo Consejo.

## II. Naturaleza

Siendo evidente que el trámite del artículo 131 constituye un requisito de entre los varios de que se compone el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, interesa destacar únicamente:

1. El carácter no facultativo de su cumplimiento, derivado de la expresión empleada en el texto legislativo, «se remitirán».

Así lo ha confirmado el Tribunal Supremo. En uno de los considerandos de una conocida sentencia de 16 de diciembre de 1961 se

establece, con relación a los artículos 129 y 131 de la LPA: «El procedimiento considerado en su unidad se impone como mandato imperativo jurídicamente insoslayable, y *sus preceptos particulares* no se entenderán como meras orientaciones para la actuación administrativa en el orden interno, sino como normas de obligatorio cumplimiento.»

2. No debe asimilarse al dictamen de un organismo consultivo.

Aunque a veces se denomine «informe» o «dictamen» a las observaciones formuladas por un Ministerio en cumplimiento del requisito del artículo 131, es evidente que su naturaleza no es otra que la de una opinión emitida por un miembro de un órgano colegiado *sui generis* (Consejo de Ministros) que en unión de las otras opiniones expresadas contribuirá a formar la manifestación de voluntad del colegio.

De aquí que aunque el Consejo de Estado haya de ser el último en dictaminar, según exigen sus disposiciones orgánicas, ello no obsta a que, sometido un proyecto a su consulta, pueda posteriormente remitirse a los otros Ministerios en cumplimiento del requisito del artículo 131.

### III. Sujeto

Lo son los Ministros convocados, incluidos los Ministros sin cartera:

1. En las Comisiones delegadas no serán convocados por regla general otros Ministros que los que habitualmente formen parte de cada una, pero, cuando conforme al párrafo sexto del artículo 7.<sup>o</sup> de la LRJAE, lo sea algún otro, afectará también a éste el cumplimiento del trámite del artículo 131 de la LPA.

2. En el supuesto en que un Ministro no sea convocado por estar ausente, la solución formal más fácil será la de no enviar los proyectos a su Departamento. Sin embargo, las razones de fondo que inspiran el artículo 131 (acentuar la coordinación entre los diversos Departamentos) aconsejan el que los servicios de estudio del Ministerio, cuyo titular esté ausente, tenga la oportunidad de realizar el examen crítico de los proyectos, con subordinación al Ministro encargado de la cartera del ausente, que constituye su *alter ego*.

3. El sujeto de la actividad lo es el Ministro, no el Ministerio, pero es evidente que aquél necesita la colaboración de un órgano de estudio dentro de éste capaz de llevar a cabo el análisis de los proyectos y sugerir las observaciones que, en lo que el Ministro estime conveniente, hará suyas,

La estructura y funcionamiento de este órgano es algo dejado a la política interna de cada Ministerio. Pero el cumplimiento real del trámite del artículo 131 es lo suficientemente importante para que se puedan atribuir a tal organismo los siguientes caracteres:

a) Constituir un gabinete *ad hoc* o al menos que cuente específicamente entre sus funciones principales la de realizar el examen de los proyectos.

b) Integrarse en la Secretaría Técnica, dada la indole de la función que a ésta corresponde.

c) Hallarse constituido por sujetos de reconocida competencia en todas las tareas que corresponden al Departamento, entre las cuales ha de figurar, al menos, una persona con acreditada formación jurídica.

d) Ser lo más reducido posible, ya que su tarea, que requiere un funcionamiento ágil y muy rápido, así lo exige.

e) No exclusividad: aunque el titular del Departamento debe contar ordinariamente con la función que a este Gabinete corresponde, será, por supuesto, libre para recabar sobre cualquier asunto la opinión de servicios o personas del propio Ministerio o de fuera de él.

A la inexistencia o deficiente funcionamiento, en buena parte de los Ministerios, de un órgano con las características apuntadas, debe atribuirse en parte la relativa ineficacia actual del trámite del artículo 131, que aún hace parcialmente válida la lamentación de Garrido Falla.

#### IV. Objeto

1. El artículo 131 se refiere a los «proyectos». El término «proyecto» empleado en relación con disposiciones generales supone un texto que reúne todas las características y requisitos propios de la disposición oficial, excepto la aprobación, promulgación y publicación.

Una moción presentando un problema e indicando la conveniencia de adoptar determinadas medidas o una propuesta de disposición que no se formule como proyecto que al aprobarse se convierta en norma oficial, no están sujetos al artículo 131 (si bien, aunque no sea preceptivo, nada se perderá con realizar el reparto de los mismos). Y la razón, aparte de la interpretación más exacta del precepto, es evidente: aunque esas mociones o propuestas provoquen disposiciones, éstas—salvo casos de gravedad excepcional—no se

dictarán hasta que en sesión posterior se eleve el correspondiente proyecto, al cual ya se aplicará la técnica del reparto.

2. «... que deban someterse a la aprobación del Consejo de Ministros o de las Comisiones Delegadas del Gobierno». Por consiguiente afecta a:

Los anteproyectos de ley que sean sometidos al Consejo para su posterior remisión a las Cortes (art. 10, 2, de la LRJAE, y apartado 2 del artículo 131 de la LPA).

Los proyectos de decreto-leyes. Aunque se justifiquen en una urgencia suficiente como para que se prescinda del procedimiento legislativo ordinario, tal urgencia puede, sin embargo, ser compatible con el cumplimiento del trámite del artículo 131 (art. 13 de la Ley de Cortes, y art. 10, 3, de la LRJAE).

Los proyectos de leyes delegadas (art. 10, 4, de la LRJAE).

Los proyectos de decreto (art. 24, 1, de la LRJAE).

Los proyectos de órdenes de las Comisiones Delegadas.

En cambio, no es rigurosamente necesario el trámite del reparto respecto de las órdenes ministeriales aunque el ministro o ministros interesados eleven el proyecto a conocimiento del Consejo, puesto que el someterlas al mismo no viene impuesto preceptivamente. En tal caso el reparto será un requisito aconsejable, pero no de obligatorio cumplimiento.

3. El art. 131 de la LPA forma parte de un conjunto de preceptos que constituyen el «procedimiento para la elaboración de disposiciones de *carácter general*» (rúbrica del capítulo correspondiente).

Cabe preguntarse si las disposiciones enumeradas en el 2 tendrán siempre naturaleza de «disposición de carácter general». Tales disposiciones no se definen en ningún texto legal. Únicamente el artículo 23, 2, de la LRJAE, dice así:

«Las disposiciones administrativas de carácter general se ajustarán a la siguiente jerarquía normativa:

Primero, decretos; segundo, órdenes acordadas por las Comisiones Delegadas del Gobierno, y tercero, órdenes ministeriales...»

Pero esta enumeración, a efectos jerárquicos de las normas, aparte de referirse únicamente a las disposiciones administrativas, sólo es útil en el presente examen para dejar sentado el que las disposiciones administrativas de carácter general se habrán de ajustar necesariamente a alguna de esas formas. Pero no se desprende forzosamente de tal precepto el que tales formas normativas hayan de encerrar siempre una disposición de carácter general.

Parece cierto que pueden existir leyes, decretos y órdenes carentes en absoluto de generalidad: concesión de pensiones especiales en Cortes, nombramientos hechos por decreto y orden ministerial...

Junto a estos casos clarísimos, surgen otros más dudosos: por ejemplo, decretos declarando de interés nacional determinadas obras de saneamiento o sujetando a ordenación rural una determinada comarca a efectos de la aplicación de determinados preceptos de las leyes, respectivamente, de Colonización de Grandes Zonas o del Plan de Desarrollo.

Interesa, por consiguiente, encontrar un criterio claro para decidir cuándo una disposición tiene o no carácter general.

El propuesto por Desantes (1) de estimar disposiciones generales las incluidas en la Sección I del *Boletín Oficial del Estado*, no sirven, entre otras razones, porque cuando debe cumplirse el requisito del artículo 131 de la LPA, las disposiciones se encuentran todavía en proyecto y, por consiguiente, no publicadas.

En las «instrucciones para normalización de documentos y expedientes que se eleven al Consejo de Ministros y a las Comisiones Delegadas del Gobierno», aprobadas el 21 de noviembre de 1961 y elaboradas por una Comisión interministerial, al establecer la estructura de los índices de los asuntos que van al Consejo de Ministros se señala que bajo el epígrafe «Disposiciones generales» han de figurar los proyectos que contengan normas jurídicas. La apreciación que podría derivarse de esta norma reglamentaria tampoco resultaría admisible, ya que la generalidad no es requisito esencial de la norma jurídica (de los ejemplos antes expuestos, la ley que concede una pensión es una auténtica norma jurídica, aunque no puede ser llamada disposición general o de carácter general).

En realidad, al rechazar la estimación de tal o cual norma como disposición general parece que se incurre en una petición de principio, puesto que se da por sabido lo que precisamente se trata de indagar, esto es, el concepto de esas disposiciones. Y es que, ciertamente, se tiene un conocimiento instintivo de lo que significa disposición de carácter general, pero se busca también, en un afán jurídicamente muy lógico, la formulación de dicha idea con validez oficial.

Teniendo en cuenta que es a los Tribunales a los que corresponde exclusivamente, aparte de al propio legislador, establecer la interpretación de la norma con carácter inatacable, es en las resoluciones del Tribunal Supremo donde debe buscarse el criterio orientador.

---

(1) DA núms. 8-9, pág. 43.

La sentencia de 16 de marzo de 1960, distinguiendo entre normas de carácter general y resoluciones, consideró que las primeras son las que «se dirigen o afectan a una pluralidad de sujetos u objetos de derecho».

Más explícita es la de 22 de enero del mismo año, según la cual deben estimarse disposiciones de carácter general «aquellas que se dirigen o afectan a una pluralidad de sujetos u objetos de derecho determinables tan sólo por la concurrencia de las cualidades o circunstancias que la propia norma especifique».

Aunque estas expresiones no son todo lo perfectas y matizadas que sería deseable, en ellas late claramente la concepción de disposición de carácter general como toda norma no individualizada, como toda norma jurídica que, por reducidos que sean los sujetos u objetos de derecho a que se dirige los determine tan sólo genéricamente.

4. Cuando un proyecto, por postergarse su aprobación o por no otorgarse ésta en su primera redacción, deba ser nuevamente elevado al Consejo o Comisión, habrá de ser de nuevo repartido en cumplimiento del artículo 131 y no sólo como consecuencia de una interpretación literal del mismo, sino también porque el cambio de circunstancias o las modificaciones efectuadas en la redacción del proyecto pueden dar lugar a observaciones nuevas.

## V. Contenido

### A) REMISIÓN DEL PROYECTO

1. El proyecto debe repartirse en la redacción definitiva en la que piense elevarse al Consejo o Comisión. Aunque no resulte preceptivo y, es más, aunque en ocasiones haga más difícil o incómoda la realización del reparto, sería deseable respecto de los proyectos de cierta importancia el acompañarlos de documentos como memorias explicativas, datos estadísticos y resultado del dictamen de los órganos consultivos, cuando hubiere unos u otros, pues sólo así podrá el proyecto ser cabalmente entendido y sometido a una crítica eficaz. A la vista del artículo 3.º, 2, de la LPA, cuando se trate de proyectos de creación de órganos administrativos superiores a sección, deberá repartirse con los proyectos el estudio económico a que dicho precepto se refiere (1).

---

(1) Dicha norma no garantiza suficientemente el que el crecimiento de la organización administrativa responda siempre a causas justificadas, pero, en todo caso, su incumplimiento está consagrado por la práctica.

2. Aunque el cauce más simple para el reparto será el envío directo a los otros Ministerios, la labor de coordinación que en las tareas preparatorias del Consejo desempeña el Secretariado del Gobierno de la Presidencia permite que sea este organismo al que se remitan los proyectos para su reenvío a los otros Ministerios, con lo cual se facilita la existencia de un control central sobre el cumplimiento del trámite. Así se establece en las instrucciones que sobre este particular dirigió la Presidencia del Gobierno a los demás Departamentos con fecha de 16 de diciembre de 1958.

Queda, sin embargo, la posibilidad del envío directo del proyecto, sin efectuarlo a través del Secretariado, como se reconoce en las «Instrucciones para normalización de documentos y expedientes que se elevan al Consejo de Ministros y a las Comisiones Delegadas del Gobierno y su tramitación» de 1961. En tal caso, al pedirse la inclusión del asunto en el orden del día debe hacerse constar que ya se efectuó el reparto de modo directo y la fecha del mismo. Suele utilizarse la comunicación directa en aquellos supuestos en que interesa particularmente la opinión de otro u otros Departamentos ministeriales, y también, frecuentemente, cuando se trate de proyectos de extenso contenido, supuestos en que se envía con antelación superior a la de los ocho días del artículo 131.

En el reparto ordinario efectuado por el Secretariado, los proyectos se transmiten por Telex, instalado hoy en todos los Departamentos. La transmisión se efectúa con impresionante rapidez, pero a cambio las erratas son innumerables y en ocasiones los textos son mutilados en una o varias líneas o partes de línea.

3. El plazo de ocho días de antelación no es demasiado amplio si se tiene en cuenta que en ocasiones el número de proyectos de disposiciones generales que van a un Consejo superan la treintena, aunque, en principio, un plazo más dilatado podría ser inconveniente dada la periodicidad quincenal de los Consejos de Ministros.

Desde luego, ese plazo es notoriamente insuficiente cuando se trata de importantes textos legales o administrativos que reclaman una detenida meditación sobre los mismos: v. gr.: ley Tributaria, de Funcionarios, del Patrimonio del Estado, proyecto de Código Alimentario, etc. Y de hecho, los proyectos de semejante envergadura vienen repartiéndose con una antelación mucho mayor que la prevista en el artículo 131, como se acaba de indicar. Aunque esta regla de hecho sufre, desgraciadamente, algún que otro olvido.

En realidad, el plazo de ocho días para ser efectivo debiera ampliarse a nueve si la remisión se hace por el Secretariado del Gobier-



no, ya que la recepción y reexpedición a través de este organismo añadirán, cuando menos, un día más al curso del proyecto (1). Sin embargo, tal ampliación no está prevista en las instrucciones de 1961, norma 9.<sup>a</sup>, A).

Queda por saber si deben excluirse los días inhábiles a efectos administrativos del cómputo de los ocho días. Esta parece ser la solución teóricamente correcta a la vista de la genérica declaración del artículo 1.º del decreto de 23 de diciembre de 1957: «Son días inhábiles a efectos administrativos...» Y el artículo 60, 1, de la LPA: «Siempre que no se exprese otra cosa, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los feriados.»

Ahora bien, así entendida, es muy escasa la proporción de proyectos que se reciben en los Ministerios con la antelación establecida en la LPA, lo que supone el incumplimiento parcial de lo dispuesto en su artículo 131, a pesar de la declaración del artículo 56, de que los «términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan... a las autoridades y funcionarios...» Ello es otra de las causas que en la práctica restan gran parte de su eficacia al trámite que se examina.

4. Puede prescindirse del reparto, o abreviarse el plazo en que se efectúa, en «casos de urgencia apreciada por el propio Consejo de Ministros o Comisión Delegada».

La apreciación de la urgencia se hará, una vez ya incumplido o abreviado el trámite, por el Consejo o Comisión, quien ratificará la apreciación de urgencia, o, en caso contrario, deberá aplazar el examen del proyecto hasta la próxima sesión, para que pueda cumplirse lo dispuesto en el artículo 131.

Según lo dispuesto en las citadas instrucciones de 1961, cuando un proyecto se remite con menos antelación del plazo de ocho días, se hará constar el incumplimiento en el orden del día, para que el Consejo, apreciando o no la urgencia, decida entrar o no a conocer.

De hecho, como se indicaba anteriormente, es constante la recepción de proyectos, en buena proporción, que se remiten recortando el plazo de ocho días (a veces tal antelación queda reducida a cuarenta y ocho y hasta veinticuatro horas), siendo menor el de los casos en que se omite el trámite por completo. En conjunto, parece que la

---

(1) Téngase en cuenta que son buen número los ministerios que se encuentran prácticamente paralizados durante la tarde, lo que supone que la recepción de documentos sólo puede ser efectiva por las mañanas.

apreciación de urgencia es interpretada con gran amplitud, lo que viene impuesto en cierto modo por razones de cortesía entre los miembros del gabinete.

## B) FORMULACIÓN DE OBSERVACIONES

1. Cada ministro es dueño de formular o no observaciones, lo que probablemente decidirá a la vista del resultado del examen y conclusiones efectuados por sus servicios de estudio.

2. El contenido de las observaciones es libre, sin otros límites que los impuestos por el tema desarrollado en el proyecto; «las observaciones que estimen pertinentes», dice el precepto.

Claro está que cada ministro tenderá a formular las observaciones que le sugieran la relación entre el proyecto y la organización, «sistema de fines y planes generales de actuación» de su Ministerio (expresión de la orden del Ministerio de Información y Turismo de 17 de julio de 1958, dictada a efectos no del art. 131, sino del 130 de la LPA). Es decir, se pretenderá juzgar la oportunidad del proyecto a la vista de la esfera de competencias del Departamento.

Pero igualmente válidas y oportunas serán las observaciones sobre aspectos que no sean propios del Ministerio que las formule.

Las observaciones podrían clasificarse, según su contenido:

a) De forma: sistemática, redacción, contradicciones entre las diversas partes del proyecto, ausencia de documentos explicativos, etcétera.

b) Jurídicas: bien sobre aspectos jurídico-formales (falta de competencia, inadecuado rango de la disposición, incumplimiento de requisitos de elaboración de disposiciones generales, etc.) o jurídico-substantivos (armonía con otras normas vigentes, falta de equidad...).

c) No jurídicas: aspectos políticos, organizativos, humanos, económicos, turísticos, sanitarios, etc.

La crítica no tiene que ser forzosamente desfavorable y no debe desdeñarse la observación elogiosa cuando el proyecto sea merecedor de aplauso.

3. En cuanto a la remisión de las observaciones, éstas podrán dirigirse directamente al ministro interesado, si hay tiempo para ello, o si no, y en cualquier caso, plantearse en la reunión del Consejo o Comisión.

En el caso de haberlas dirigido previamente al ministro interesado, de no tenerlas éste en cuenta total o parcialmente, el ministro que las formula podrá volver a plantearlas en el seno del Consejo o Comisión cuando toque el turno al proyecto de que se trate.

## VI. Incumplimiento

1. En el supuesto teórico del incumplimiento de este trámite cabe distinguir que se trate de:

a) Un anteproyecto de ley: en este caso, una vez aprobado por las Cortes como ley, no cabrá imputar a la misma ningún defecto de validez, ya que hay que suponer que la voluntad del órgano legislativo al aprobar el anteproyecto ha sido suficiente para «sanar» a éste de los vicios que le hayan afectado en su recorrido administrativo.

b) Proyecto de decreto-ley o de ley delegada. En uno o en otro caso, el Consejo de Ministros actúa en virtud de una delegación *ex ante* o *ex post* del órgano legislativo y, por consiguiente, la santidad de la ley debe amparar también tales disposiciones. Aunque ésta sea la solución correcta, no deja en la práctica de ofrecer la siguiente objeción: mientras que la ley votada en Cortes ha suplido la falta de crítica y observaciones que el incumplimiento del artículo 131 de la LPA supone, mediante el análisis ponderado efectuado en la correspondiente comisión del órgano legislativo, en el supuesto del decreto-ley o de ley delegada, la ausencia de crítica no es paliada de ningún modo.

c) Proyecto de decreto u orden de Comisión Delegada. Es aquí donde se plantea el problema de determinar si la disposición elaborada de incumplimiento del artículo 131 está afectada de nulidad *in radice*.

El artículo 23 de la LRJAE establece que «ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de grado superior». Y el artículo 26 de la misma ley, que «la Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las leyes...». A este mismo título (el III) pertenece el artículo 28: «Serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que infrinjan lo establecido en los artículos anteriores.»

La aplicación estricta de tales preceptos conduciría a la solución extrema de estimar nulas de pleno derecho las disposiciones dictadas con infracción del artículo 131 de la LPA, aunque esta infracción no fuera total.

Pero basta meditar un momento sobre la significación real de esta parte de la LRJAE para comprender que los artículos 26 y 28 contemplan el supuesto de la disposición que *en su contenido* vulnere otra disposición de rango superior o una ley, pero no a la que infringe a la norma superior en cuanto al procedimiento administrativo de su elaboración. Debe tenerse en cuenta que al ser dictada la LRJAE, tal procedimiento no estaba prácticamente regulado.

Al regularse por la LPA, se estableció, en su artículo 47, la consecuencia de la infracción de las normas de procedimiento. Teniendo en cuenta su apartado *c)*, son nulos de pleno derecho los actos de la Administración «dictados prescindiendo *total y absolutamente* del procedimiento legalmente establecido para ello». En esta expresión está la base que conduce a la conclusión de que la nulidad radical no se produce en ningún caso como consecuencia exclusiva del incumplimiento del artículo 131, si a la vez no se incumple lo dispuesto en los artículos 129 y 130.

La jurisprudencia no ha tenido la ocasión de enfrentarse con un supuesto explícito de incumplimiento del artículo 131 (como se verá luego, es muy difícil que se presente en la práctica), pero sí con casos en que se ha infringido lo establecido en los artículos 129 y 130 (SS. de 26-I-60, 26-XII-61, 8-X-62, 27-XII-62 y 16-XI-63, entre otras), habiendo establecido que para la declaración de nulidad es preciso que la omisión del cauce procedimental sea completa y categórica. A pesar de tal doctrina, es lo cierto que ha bastado para la declaración de nulidad, en los supuestos planteados ante el Tribunal Supremo, la apreciación de la infracción de los artículos 129 y 130, sin aludir al cumplimiento o incumplimiento del artículo 131.

2. La explicación de esta actitud de los Tribunales puede quizás encontrarse en el hecho de que, prácticamente, dada la última parte del primer párrafo del art. 131, no es posible en ningún caso apreciar su incumplimiento.

En efecto, dice el precepto que «en casos de urgencia, apreciada por el propio Consejo de Ministros o Comisión Delegada, podrá... omitirse este trámite». Pues bien, o se aprecia la urgencia, en cuyo caso se dispensa de cumplir el requisito, o no se estima, y entonces tampoco se entra a conocer y no se aprueba el proyecto. Pero aun suponiendo que al Secretariado del Gobierno se le haya «pasado» hacer constar en el Orden del Día que el proyecto no ha cumplido lo dispuesto en el art. 131, y que, por consiguiente, se ha aprobado sin apreciar su urgencia, el Tribunal que conozca la impugnación de esa disposición por razón del incumplimiento de los arts. 129 y 130, difícilmente sabrá nunca que tampoco se ha seguido lo preceptuado

en el art. 131, ya que el impugnante no tendrá posibilidad de conocer dicho incumplimiento, pues se habrá producido dentro de la actuación administrativa «puertas adentro» (1).

Por supuesto, el Tribunal siempre tendrá la posibilidad de obtener del Secretariado del Gobierno certificación de si se cumplió el trámite del art. 131 o si se dispensó por urgencia, pero difícilmente hará uso de ella sin ninguna base para moverse en tal sentido.

Por otro lado, el trámite del art. 131 no sirve para garantizar directamente los intereses del administrado, lo que, en principio, le restará interés desde el punto de vista del recurrente.

## VII. Conclusión

El trámite del art. 131 es, dentro de los que integran el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, el que puede ser legalmente eludido con mayor facilidad; posiblemente, el menos atendido y cumplimentado en la práctica; y sin duda, el permanentemente olvidado ante los Tribunales de Justicia en el momento de la impugnación de las disposiciones administrativas.

Y, sin embargo, no es el art. 131, de los tres que componen el Capítulo I del Título VI, el menos importante. Procura servir nada menos que a la coordinación entre los diversos Departamentos ministeriales, y esta falta de coordinación, agravada en ciertos aspectos por la lucha de competencias, es hoy día un problema demasiado importante como para no dar la atención debida a todos los medios para paliarlo.

---

(1) Algo se ganaría en este aspecto si fuese preceptivo el hacer constar en el preámbulo de la disposición el que aquélla se ha dictado tras el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 131, o dispensándose del mismo, por razón de urgencia debidamente apreciada.

