

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES.
EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS**

PROGRAMA

2009.00.A.37

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN
DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL**

Luis Morales Sánchez
Jefe de Servicio de Coordinación de Recursos Humanos
Dirección General de Selección, Formación y Evaluación de Recursos Humanos
Consejería de Administración Pública y Hacienda

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

A.- Procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones de carácter general.

1. Concepto de disposición de carácter general.
 - 1.1. Artículo 65 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
2. Iniciación del procedimiento.
3. Informes preceptivos y facultativos.
4. Información pública y audiencia de los ciudadanos.

B.- Procedimiento de aprobación de disposiciones de carácter general.

1. Aprobación Decretos Legislativos y de Decretos del Consejo de Gobierno: La Comisión de Secretarios Generales.
2. Aprobación de Órdenes.

C.- Procedimiento de elaboración y aprobación de Anteproyectos Ley.

A. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL.

INTRODUCCIÓN Y MARCO NORMATIVO

El estudio del procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones de carácter general requiere, en primer término, definir que se entiende por disposición de carácter general. Un primer acercamiento a este concepto nos lleva a afirmar que disposición de carácter general es **aquella disposición que se integra en el ordenamiento jurídico**; dado que nos encontramos en el ámbito del Derecho Administrativo, nos centraremos en el ordenamiento jurídico administrativo, entendido como la parte del ordenamiento jurídico general que afecta o se refiere a la Administración Pública.

Ordenamiento jurídico es sustancialmente organización, estructura, posición de un ente social como tal ente y entre sus miembros. El ordenamiento jurídico está compuesto por las normas que regulan la convivencia de aquellos que las crean y las acatan.

Dentro de esa unidad estructural que es el ordenamiento coexisten una serie de distintas "*fuentes del derecho*". El artículo 1.1. del Código Civil señala como fuentes del ordenamiento jurídico *la ley, la costumbre y los principios generales del derecho*. En esta definición el término ley debe ser entendido como norma escrita, sin distinción alguna por razón de su rango.

La exposición se centra en el *procedimiento para elaborar esas leyes, las normas escritas que van a formar parte del ordenamiento jurídico*.

Elaborar una norma no sólo requiere, como veremos más adelante, seguir el procedimiento marcado. Junto a este requisito de carácter formal, existen otros límites de carácter sustantivo o material (jerarquía, competencia ...) que deben ser tenidos en cuenta y de cuya observancia también va a depender la validez de la norma elaborada.

En el ámbito de la **Comunidad Autónoma de Extremadura**, el procedimiento para elaborar disposiciones de carácter general se encuentra recogido en el Capítulo IV de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Dicho capítulo se estructura en dos secciones; la primera recoge el Procedimiento de elaboración de reglamentos y la segunda recoge el correspondiente a la elaboración de anteproyectos de Ley.

En el **Estado**, este procedimiento se encuentra regulado en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (Capítulo V).

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante Ley 30/1992) recoge en el Capítulo I del Título V los principios a que han de ajustarse las disposiciones administrativas, (jerarquía y competencia / publicidad e inderogabilidad singular) sin entrar a regular el concreto procedimiento de elaboración recogido en la norma citada.

Hasta la publicación y entrada en vigor de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el procedimiento para la elaboración de este tipo de disposiciones se encontraba regulado en los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. El hecho de que este procedimiento se encontrara recogido en la norma que regulaba el "*procedimiento administrativo común*" al que se refiere el artículo 149.1.18 de la Constitución, planteó la cuestión de si nos encontrábamos ante un procedimiento administrativo común. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de enero número 15/1989, al fallar sobre la *Ley General de Consumidores y Usuarios*, en su fundamento jurídico 7º señaló que:

"El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo 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".

De acuerdo con lo anterior, serán las normas procedimentales especiales que existen en la Comunidad Autónoma de Extremadura las que marcarán los pasos a seguir en la elaboración de las disposiciones de carácter general, y sólo en su defecto, serán las normas del Estado las que marcarán el camino a seguir; pero no por ser procedimiento administrativo común, sino por ser Derecho supletorio, a tenor del artículo 149.3 de la Constitución que señala que, en todo caso, *el Derecho estatal se considera Derecho supletorio del ordenamiento de las Comunidades Autónomas*.

Por último, y antes de pasar al concreto estudio de los procedimientos a seguir para la elaboración de disposiciones de carácter general, hemos de señalar la importancia que la observancia de éste tiene a la hora de evaluar la pervivencia de una concreta norma. La jurisprudencia del Tribunal Supremo muestra el elevado número de recursos contencioso - administrativos que pierde la Administración por problemas de incumplimientos de trámites esenciales procedimentales.

Cuando los administrados impugnan una norma, lo más normal es que en el recurso contencioso administrativo se planteen temas de fondo, pero también se plantean todos los temas formales de infracción del procedimiento, y ello porque, entre otras cosas, la infracción o no de éstos últimos es más fácil de demostrar. Puede haber divergencia de criterios a la hora de evaluar si una norma cumple o no determinados principios, si se ajusta o no a las normas de las que trae origen ... pero de lo que no cabe ninguna duda es de si existe o no en el procedimiento seguido para elaborar una norma en cuestión - informe del Consejo Consultivo, audiencia a los interesados o tabla de vigencias -; cuestiones fácilmente constatables y que pueden llegar a conseguir la nulidad de una norma sin entrar a juzgar otros aspectos sustanciales de la norma.

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 4
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

1. CONCEPTO DE DISPOSICIÓN DE CARÁCTER GENERAL.

Disposición de carácter general es aquella que se *integra en el ordenamiento jurídico*.

El concepto de disposición de carácter general suele darse por contraposición al de acto administrativo; obviamente esta definición se centra en las disposiciones administrativas de carácter general, esto es, en los reglamentos.

La Administración es el sujeto por excelencia del Derecho Administrativo y a diferencia de otros sujetos de Derecho, la Administración no está simplemente infraordenada por normas jurídicas, sino que ella misma tiene potestad para crearlas. La norma creada por la Administración es el reglamento. La Constitución, regula en su Título IV el Gobierno y la Administración del Estado, y en su artículo 97 atribuye la función ejecutiva y la potestad reglamentaria al Gobierno.

La Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en su Artículo 19, define a la *Junta de Extremadura* como el *órgano colegiado que ejerce las funciones propias del Gobierno de la Comunidad Autónoma, y que, de acuerdo con las directrices generales de su Presidente, establece la política general y dirige la Administración de la Comunidad Autónoma y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía*.

De esta forma, también en nuestra Comunidad Autónoma nos encontramos con que un mismo sujeto, la Administración, ostenta el poder reglamentario y la facultad de dictar actos administrativos. Ambos son instrumentos jurídicos (entre otros) utilizados por la Administración, pero entre uno y otro existen diferencias sustanciales. No sería correcto, pues, explicar el reglamento como un simple acto administrativo general y hacer aplicación al mismo de toda la teoría de los actos. De igual forma que no puede hacerse extensión al reglamento de toda la teoría de la ley, tampoco podemos aplicarle toda la teoría de los actos. El reglamento, pues, tiene sustantividad propia.

La **distinción** más obvia entre el reglamento y el acto es que aquél forma parte del ordenamiento jurídico, en tanto que el acto es algo "*ordenado*", producido en el seno del ordenamiento y por éste previsto como simple aplicación del mismo. El reglamento innova el ordenamiento (deroga otro reglamento anterior, crea normas nuevas, habilita relaciones o actos hasta ese momento no previstos), el acto se limita a aplicar el ordenamiento a un supuesto dado.

La distinción es normalmente visible por sí misma, especialmente porque la individualización de la norma que cumple el acto se traduce en que éste suele presentarse con un destinatario concreto (la sanción administrativa se impone a una persona determinada, la licencia se otorga a un petitionerio concreto, el nombramiento o la jubilación de un funcionario se disciernen a favor de alguien con su nombre y

apellidos), en tanto que los reglamentos, deben hablar en un lenguaje impersonal y abstracto.

El problema puede complicarse cuando nos encontramos ante actos administrativos genuinamente tales que no aparecen dirigidos a un destinatario concreto, sino a un conjunto indeterminado de sujetos, o incluso a toda la colectividad. La distinción puede efectuarse con la siguiente comprobación: el acto administrativo, sea singular o general su círculo de destinatarios, se agota en su simple cumplimiento, se consume en éste; para un nuevo cumplimiento habrá que dictar eventualmente un nuevo acto (una nueva convocatoria, un nuevo anuncio de licitación o de información pública, una nueva orden general). En cambio, la norma ordinamental no se consume con su cumplimiento singular, antes bien se afirma, se consolida, se mantiene y es susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos; sigue "*ordenando*" la vida social desde su superioridad.

Las principales diferencias entre acto administrativo y reglamento las podemos expresar en los siguientes puntos:

- Los actos administrativos son expresión de la función administrativa y los reglamentos son expresión de la función normativa de la Administración.
- Los reglamentos forman parte del ordenamiento jurídico, al que se incorporan, mientras que los actos administrativos no.
- Los actos administrativos tienen un destinatario determinado o determinable y los reglamentos tienen un destinatario general.
- Los actos administrativos agotan su eficacia con su cumplimiento, mientras que los reglamentos son susceptibles de una pluralidad indefinida de aplicaciones, pues permanecen en el ordenamiento jurídico en tanto no sean modificados o derogados.

La distinción entre reglamento y acto administrativo no es una cuestión puramente teórica, sino que tiene una trascendencia práctica de primera importancia.

Así:

1. La potestad reglamentaria no corresponde más que aquellos órganos a quienes específicamente se la atribuye el ordenamiento; en cambio, el poder de dictar actos administrativos en una cualidad general de todo órgano de la Administración, su modo normal de expresarse.
2. El reglamento es revocable mediante su derogación, modificación o sustitución, en tanto que al acto administrativo le afectan límites de revocación que impone la ley en garantía de los derechos a que el acto ha podido dar lugar (revisión de oficio (artículos 102 y 103), revocación (artículo 105) y recursos (artículos 107 y ss).

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 6
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

3. La ilegalidad de un reglamento implica siempre su nulidad de pleno derecho (artículo 62.2 de la Ley 30/1992), mientras que la ilegalidad de un acto como regla general sólo implica su anulabilidad: la diferencia se explica fácilmente si se observa que en el primer caso se defiende la constitución del ordenamiento, en tanto que en el segundo se intenta proteger la seguridad de relaciones concretas.

1.1. ARTICULO 65 DE LA LEY 1/2002, DE 28 DE FEBRERO.

El artículo 65 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura se encuentra recogido en el Título V de dicha norma ("*De la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura*"), dentro de su capítulo IV ("*Del procedimiento de elaboración de reglamentos y anteproyectos de ley*"), en su sección primera ("*Del procedimiento de elaboración de reglamentos*") y recoge una definición de lo que, a efectos de la mencionada norma debe entenderse por disposición de carácter general. De esta forma señala que se entiende por tales:

1. Las disposiciones dictadas por el Consejo de Gobierno o su Presidente.
2. Las Órdenes dictadas en el ejercicio de la potestad reglamentaria por los Consejeros.

En su apartado segundo, extrae del ámbito aplicación del procedimiento recogido en los artículos siguientes las siguientes disposiciones:

- a) Las que no sean estrictamente ejecutivas.
- b) Las que regulen los órganos, cargos y autoridades de la Ley 1/2002, de 28 de febrero.
- c) Las disposiciones orgánicas de la Administración o de los Organismos dependientes o adscritos a la misma.
- d) Las resoluciones de cualquier procedimiento administrativo y los actos de trámite que afecten a los mismos.
- e) Aquellas disposiciones sujetas a una legislación específica, cuando así se deduzca de su propia regulación, previa declaración motivada que ha de figurar en el expediente.

A la hora de abordar el estudio del procedimiento para la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general debemos conocer la **CLASIFICACIÓN** de los reglamentos.

1. En función de su PROCEDENCIA FORMAL: Desde este punto de vista los reglamentos pueden ser estatales, esto es, procedentes de la Administración del Estado, autonómicos, es decir emanados de una Administración autonómica y locales (ordenanzas).

2. En función de sus EFECTOS: pueden distinguirse, por una parte los llamados reglamentos jurídicos o propiamente normativos, y, por otra, los denominados reglamentos administrativos o de organización. Muy sintéticamente, podemos afirmar que los primeros son los que se refieren a relaciones de supremacía general (las que unen normalmente al Estado con cualquier ciudadano - poder de policía, poder tributario -) mientras que los segundos se refieren a las llamadas relaciones de supremacía especial (la relación administrado-Administración es más intensa y especializada - prestación del servicio militar, internamiento en un hospital público, relación funcional -) y a aquellas disposiciones de carácter orgánico (las que utiliza la Administración para regular su estructura).

3. En función de su RELACIÓN CON LA LEY pueden ser reglamentos ejecutivos, independientes o de necesidad. En muchas ocasiones, la Ley limita su regulación a enunciar unos principios básicos, en la que poder marcar sistemáticamente las grandes líneas directivas, dejando a la Administración que por medio de un reglamento precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella. Dos razones concurren a explicarse este proceso: por una parte, los tecnicismos de la actuación administrativa no son conocidos por el órgano legislativo y por ello se remiten a la determinación de la Administración; por otra, el concurso de las normas paralelas puede permitir a la más solemne de ambas, la Ley, una concentración de principios más inmune al paso del tiempo, en tanto que el casuismo reglamentario puede ser objeto de adaptaciones constantes. De este modo se dota al conjunto normativo de una mayor flexibilidad. Cuando esto sucede nos encontramos ante un reglamento ejecutivo.

Los reglamentos independientes sólo caben en el ámbito de la materia organizativa. Fuera de ésta, no puede existir un reglamento independiente de la ley; esto es un reglamento que no complete, ni desarrolle ninguna ley previa. Y esto es posible porque la Administración ejercita una facultad de autodisposición sobre sí misma, para mejor cumplir los fines públicos que la Constitución le encomienda (artículo 103.1 de la Constitución); cuenta para ello, con una potestad natural inherente a su posición jurídica, que por ello no necesita justificar en cada caso con una ley previa.

Los reglamentos de necesidad (o contra legem) se justifican tan sólo en un estado de necesidad, de una situación de emergencia. Son por tanto circunstancias extremas las que habilitan la existencia de este tipo de reglamentos y, como tales, marcadas por temporalidad.

A la hora de elaborar una disposición administrativa de carácter general hemos de considerar que éstas se encuentran sometidas a unos REQUISITOS DE VALIDEZ que pueden ser clasificados en dos grandes grupos:

1. Límites formales: Competencia para emanar el reglamento, jerarquía normativa y procedimiento.

2. Límites sustanciales: respeto a los principios generales del derecho, interdicción de la arbitrariedad, control de la discrecionalidad, irretroactividad y materia reglamentaria.

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 8
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

2. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

Se encuentra recogido en el artículo 66 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, señalando que el procedimiento para la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general:

"Se iniciará en el centro directivo correspondiente o por el órgano al que en su caso se encomiende, mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución propuesta de la iniciativa. Además se incorporara en su caso, una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar, un informe acerca del impacto de género de la totalidad de las medidas contenidas en la disposición, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y de disposiciones que pudieran resultar afectadas."

Varios son, por tanto, los trámites a cumplimentar en esta primera fase de elaboración de la disposición.

En primer lugar hemos de analizar qué se entiende por "*centro directivo*": Por tal debemos entender los órganos subordinados a cada una de las Consejerías, esto es las diferentes Direcciones Generales a las que las distintas normas de estructura orgánica les atribuyen la gestión de determinadas materias. Esto encuentra su razón de ser en que precisamente son estas unidades las que, al tener atribuidas formalmente el encargo de determinados asuntos tienen un conocimiento más cercano a la realidad cuya casuística pretende ser regulada y por tanto, son estos centros directivos quienes mejor pueden justificar la oportunidad de la norma a elaborar.

Nuestra Ley de Gobierno atribuye también competencia para realizar los trámites necesarios para la iniciación del procedimiento al "*órgano al que en su caso se encomiende*". Se trata de una mención que no se recogía en la antigua regulación de la Ley del Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, y que se refiere a las Secretarías Generales, órganos a los que se les atribuye las funciones de asesoramiento al resto de unidades de la Consejería.

De esta forma, debe ser elaborado el proyecto que contenga la regulación que pretende efectuarse; esto es, debe redactarse el proyecto de decreto u orden cuya aprobación se persigue. En la redacción de este proyecto sería aconsejable que participaran tanto el personal técnico como jurídico adscrito o vinculado de alguna forma al centro directivo, pues la conjunción de ambos va a posibilitar el que la norma cumpla su función en un doble sentido: por un lado, la participación de los técnicos nos garantiza el que la misma recoja la realidad que pretende ser regulada, y de otra parte, el que participe un asesor jurídico nos asegura que la norma formalmente cumple los requisitos de validez que vimos anteriormente (formales y sustanciales). De la observancia de unos y otros va a depender la pervivencia en el tiempo de nuestra norma y el que la misma cumpla efectivamente su cometido.

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 9
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

Elaborado el proyecto, al mismo debemos unirle una serie de **documentos** que detalla el artículo 66 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura:

- Informe de necesidad y oportunidad.
- Estudios e informes previos.
- Memoria económica.
- Informe de impacto de género.
- Tabla de vigencias.

EL INFORME DE NECESIDAD Y OPORTUNIDAD debe reflejar tanto la legalidad como la oportunidad de la disposición cuya aprobación se pretende. Es la motivación de la norma, por qué y para qué va a efectuarse la nueva regulación. Las razones son múltiples: cambio de la norma de la que trae origen el proyecto, constatación de nuevas necesidades ... Son estos motivos los que ponen de manifiesto el acierto de la nueva regulación. Obviamente, la oportunidad y necesidad deben ir acompañadas de la legalidad. Se trata no sólo de querer hacer algo, sino de poder llevarlo a cabo y este segundo aspecto va a venir determinado fundamentalmente (con independencia del concreto órgano con competencia para aprobar la disposición en cuestión) por la competencia; es decir, la Comunidad Autónoma de Extremadura debe tener competencia suficiente para abordar la regulación de que se trate y la competencia la determina, en primer término, el Título Primero del Estatuto de Autonomía, por lo que de éste debemos extraer la posibilidad de emprender la labor normativa.

En definitiva, se trata no sólo de tener la oportunidad de efectuar la nueva ordenación de una determinada materia sino también de ostentar tal posibilidad.

No existe un modelo de informe de necesidad y oportunidad, ni tampoco una indicación de su contenido mínimo, extensión ... Sin embargo, sí podemos dar una serie de pautas para su elaboración. Se trata de expresar la legalidad, acierto y oportunidad de la norma, por lo que en el mismo deberá indicarse:

- a) La competencia de la Comunidad Autónoma, señalando los preceptos donde esta reside (Estatuto de Autonomía, Real Decreto de transferencia de competencia ...).
- b) Asignación de la materia al centro directivo encargado de realizar el proyecto de la norma (Decreto de estructura orgánica).
- c) Razones que hacen aconsejable la nueva regulación (cambio normativo, nuevas necesidades, nuevas políticas de fomento ...).
- d) Qué se persigue con la nueva regulación (fomentar alguna actividad, efectuar una nueva regulación ...).

e) Cómo se afrontan dichos objetivos (contenido de la norma).

Con esto, tendremos una aproximación a la finalidad que se persigue y una visión general de qué quiere hacerse, para qué y cómo.

Los **ESTUDIOS E INFORMES PREVIOS** contemplan el hecho de que, para evaluar los aspectos que hemos señalado anteriormente (legalidad, acierto y oportunidad) se soliciten los informes que se estimen convenientes. Esto es, si lo que se pretende es la regulación de subvenciones del sector del transporte por carretera a través de autocares, pueden haberse evacuado informes sobre el coste de dichas actividades, rutas existentes, si el mismo es rentable ...

Si existen estos informes, cuya existencia no es preceptiva (la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura se refiere a su existencia como posibilidad "*en su caso*"), deben formar parte del expediente y como tal conservarse junto con el resto de la documentación.

La **MEMORIA ECONÓMICA**, debe contener la estimación del coste a que dará lugar la implantación de la norma. Se trata de que el órgano que va a aprobar la disposición conozca de antemano la repercusión que ésta va a tener en el coste asignado a su departamento y, con carácter general, en nuestro caso, la incidencia que la medida en cuestión vaya a tener en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma; aspecto éste de indudable importancia puesto que de nada serviría aprobar una norma en la que se contemplaran medidas que no podrían llevarse a cabo por falta de asignación presupuestaria.

La memoria económica (que no tiene carácter preceptivo) cobra especial importancia en la regulación de las distintas subvenciones de la Comunidad Autónoma, puesto que en ella debe reflejarse y desglosarse el concreto coste estimado y la aplicación presupuestaria a que va a imputarse ésta.

Al igual que ocurría con el informe de necesidad y oportunidad, no existe un modelo de memoria económica ni tampoco indicación alguna sobre su contenido o extensión, a salvo el comentario contenido en la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (debe contener *la estimación del coste a que dará lugar*). Del mismo modo que en el caso anterior, sí podemos dar unas pautas para su elaboración que pasa por recoger en este documento lo anteriormente indicado acerca de la previsión del coste y si existe o se prevé que exista aplicación presupuestaria que lo soporte.

El **INFORME ACERCA DEL IMPACTO DE GÉNERO**, es una de las novedades recientes tanto de nuestra Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura como de la regulación estatal. Se pretende avanzar en las

JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 11
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL

políticas de integración y no discriminación, de forma que se limiten expresiones que puedan atentar contra estos principios.

En nuestra Comunidad Autónoma lo elabora el Instituto de la Mujer. Tampoco existe un modelo para su elaboración, soliendo hacer mención a si existe o no alguna expresión que pueda atentar contra el principio de igualdad de género y proponiendo, en su caso, la adopción de expresiones que mejoren el uso de un lenguaje acorde con dichas políticas. Así, por ejemplo, la expresión alumno puede ser sustituida por la de alumno/a, profesor/a ...

Por último la **TABLA DE VIGENCIAS**, cuya existencia es obligatoria, debe recoger las disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones que puedan resultar afectadas. En el caso de no existir ninguna disposición anterior, parece que no sería necesaria; no obstante, el expediente queda más completo si se recoge dicha circunstancia.

Al igual que en casos anteriores, no existe un modelo para su elaboración, ni indicación sobre su contenido mínimo. También del mismo modo sí podemos señalar que el mismo debe contener, en su caso, una diferenciación entre Derecho estatal y Derecho autonómico (pensemos por ejemplo en el desarrollo de legislación básica) y una referencia a las normas (no actos administrativos) que van a verse afectados, bien derogándolas o modificándolas. Obviamente, dichas disposiciones deben indicarse conforme al principio de jerarquía y siempre con referencia completa a la disposición en cuestión.

¿Qué consecuencias tiene la **omisión** de alguno de estos **trámites**? El Tribunal Supremo no ha declarado la nulidad de ninguna norma por la omisión de informes o estudios previos, tabla de vigencias o memoria económica. Para este alto tribunal, la omisión de uno de estos informes, por sí solo, no pueden afectar a la validez de la disposición puesto que no puede ser considerado como que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido (artículo 62 e) de la Ley 30/1992). Esto puede encontrar su explicación en la idea de conservar en la mayor medida posible la norma jurídica y su permanencia en el ordenamiento jurídico.

A modo de ejemplo, citaremos las *Sentencias de 15 de diciembre de 1972* y de *10 de junio de 1981*, en las que se dice que estos trámites son innecesarios cuando el proyecto lo ha elaborado la propia Secretaria General Técnica (nuestras Secretarías Generales), dadas las funciones encomendadas a ésta.

La obligación de incluir los documentos hasta ahora estudiados pasa por la obligación de conservarlos, mención que puede parecer obvia, pero que no obstante merece ser recordada. En este sentido se pronunciaba la anterior regulación en la materia que recogía expresamente en su artículo 129.2 de la Ley del Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958:

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 12
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

"Se conservarán, junto con la moción, providencia o propuesta de quien tenga la iniciativa de la disposición de que se trate, los dictámenes y consultas evacuados, las observaciones y enmiendas que se formulen y cuantos datos y documentos ofrezcan interés para conocer el proceso de elaboración de la norma o pueda facilitar su interpretación".

La Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura recoge esta obligación en su artículo 66.6:

"Junto a la memoria o informe sucintos que inician el procedimiento se conservarán en el expediente todos los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas".

3. INFORMES PRECEPTIVOS Y FACULTATIVOS.

El artículo 66.2 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura señala que *"a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previos preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y legalidad del texto"*.

El artículo 67 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se ocupa de recoger los informes preceptivos que deben solicitarse para la aprobación de la disposición en concreto. De otro lado, señala a la Secretaría General como órgano responsable de la tramitación de los respectivos procedimientos indicando, además que ésta deberá informar preceptivamente todos los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general.

Nos encontramos pues ante un nuevo INFORME, de carácter preceptivo, el de la SECRETARIA GENERAL. Desde un punto de vista doctrinal, puesto que su exigencia es clara legalmente, pudiera plantearse el porqué de su necesidad; esto es, por qué debe evacuarse por un órgano en cierto modo ajeno a la gestión de la concreta materia en cuestión. La virtualidad del mismo, no obstante es clara y precisa: se trata de un control interno de legalidad de la norma realizado por un órgano que si bien no tiene absoluta independencia (no olvidemos que se encuentra dentro de la Consejería cuyo centro directivo aborda la nueva regulación) sí tiene el suficiente distanciamiento de éstos órganos directivos donde se ha elaborado la norma para poder hacer un cierto enjuiciamiento al margen de la problemática que se está suscitando allí, y tienen mayor experiencia y conocimiento de los aspectos de juridicidad, que ayudan a la depuración del proyecto normativo en cuestión.

Tampoco en este supuesto nos encontramos con modelo o indicación alguna en su elaboración; incluso en este punto la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura es parca en su regulación, indicando tan sólo su existencia. No obstante, y conforme a lo indicado en anteriores apartados, podemos dar

una serie de indicaciones para su elaboración. De esta forma, el mismo debería pronunciarse sobre los siguientes aspectos:

- Competencia.
- Contenido de la norma.
- Procedimiento seguido.
- Trámites posteriores a seguir.

Se trata, por tanto, de seguir asegurando la legalidad y el acierto de la norma, esta vez desde un órgano "*staff*", alejado de la gestión diaria de la materia objeto de regulación, pero familiarizado con la elaboración de textos jurídicos que puede, en consecuencia evaluar tanto los aspectos que motivan la norma como el concreto procedimiento seguido hasta su aprobación.

Sobre la trascendencia jurídica de la omisión de este trámite ha existido una evolución jurisprudencial, pues si bien en un primer momento el Tribunal Supremo vino manteniendo que este informe tiene carácter esencial, de modo que su omisión es determinante por sí sola de la nulidad de la disposición general adoptada, sin embargo, ha terminado por prevalecer otra línea menos formalista, que reduce los efectos invalidantes del incumplimiento de estos trámites, de conformidad con la cual, frente a criterios de signos rigurosamente formalistas, se considera que la ausencia del informe de las Secretarías Generales no afecta a la validez de la norma siempre que el fin del requisito se haya satisfecho por otros mecanismos informativos y de control (*STS de 15 de octubre de 1997*).

En este caso concreto, y de acuerdo con la doctrina jurisprudencial citada, la omisión de este informe no tiene más carácter que el de ser una mera irregularidad formal, ya que la finalidad del mismo, no es otra que por la de que por parte de ese órgano y de acuerdo con las competencias de asesoramiento jurídico y normativo que le están reconocidas, se efectúe un control interno de la legalidad y procedencia del proyecto de reglamento, se cumple plenamente en este supuesto dado que su elaboración ha sido efectuada por dicho órgano, por lo que no cabe lógicamente pensar que el sentido del informe del proyecto por el preparado hubiera de diferir de éste.

El apartado segundo del artículo 67 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura recoge la obligación de recabar por parte de la Secretaría General el INFORME DEL GABINETE JURIDICO (Dirección General de los Servicios Jurídicos). Conforme a lo señalado en el artículo 1.2 del actual Decreto 99/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, desempeña la función de asistencia jurídica al Gobierno y a la Administración de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Públicos, que abarca el asesoramiento jurídico y defensa y representación ante los Tribunales de Justicia (similar redacción establece el artículo 10.1 del Decreto 213/2008, de 24 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Presidencia de la Junta de Extremadura).

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 14
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

El carácter preceptivo de dicho informe viene además exigido por el artículo 24 del Decreto 99/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que recoge que será preceptivo su dictamen en:

- a) *"Anteproyectos de leyes y normas con rango de ley"*.
- b) *"Proyectos de disposiciones de carácter general"*.

Órganos que pueden solicitar informe:

Los informes se solicitarán a la Dirección General de los Servicios Jurídicos por el Presidente de la Junta de Extremadura, el Consejo de Gobierno, los Vicepresidentes, Consejeros o los Secretarios Generales sobre cualquier cuestión jurídica relacionada con los asuntos de su competencia.

Forma y momento de la solicitud:

La petición de informe se formalizará por escrito o vía telemática, con indicación de si se realiza con carácter preceptivo o no, y con expresión, en el primer caso, del precepto normativo en que se ampara, o justificando adecuadamente la conveniencia de reclamarlo.

A la solicitud se acompañará el expediente y los antecedentes necesarios para una adecuada interpretación jurídica, y concretará con exactitud el extremo o extremos acerca de los cuales se solicita asesoramiento, cuando este se recabe con carácter facultativo.

Cuando para resolver los expedientes que se tramiten con intervención de los interesados sea preceptivo o se considere necesario el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, dicho informe se solicitará, salvo norma expresa que disponga otra cosa, una vez evacuada la audiencia de aquéllos y formulada propuesta de resolución.

En su artículo 19 este nuevo Decreto establece que para resolver los expedientes que se tramiten con intervención de los interesados, el informe preceptivo del Gabinete se solicitará una vez evacuado el trámite de audiencia y la propuesta de Resolución. Pese a esta mención y dado que al Gabinete jurídico pueden solicitarse informes con carácter facultativo en no pocas ocasiones éste es solicitado con éste carácter a fin de que, antes de proceder a evacuar el trámite de audiencia e información pública que más adelante se verá, éste se pronuncie sobre la legalidad del proyecto de disposición de carácter general.

Carácter y contenido de los informes:

Los informes emitidos por la Dirección General de los Servicios Jurídicos serán facultativos, salvo los supuestos previstos en el artículo 24 del Reglamento que la

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 15
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

regula, y no tendrán carácter vinculante, salvo que una ley disponga lo contrario, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de ellos habrán de ser motivados.

Los informes serán fundados en Derecho y versarán sobre los extremos consultados, sin perjuicio de que puedan examinarse en aquéllos cualesquiera otras cuestiones derivadas del contenido de la consulta o de la documentación que la acompaña.

Forma de los informes:

Los informes que emita la Dirección General de los Servicios Jurídicos serán escritos, salvo que el órgano consultante solicite el asesoramiento verbal o que así se disponga por norma legal o reglamentaria.

El informe será razonado y con cita de las disposiciones aplicables, debiendo ser firmado por el Letrado o Letrados que lo emitan, con indicación de la fecha y sello oficial del centro directivo, haciéndose constar, en su caso, la habilitación a que se refiere el artículo 11 del Decreto 99/2009.

Antecedentes:

La petición de informe se acompañará de:

- a) Los antecedentes de todo orden que puedan influir en el informe.
- b) Copia compulsada del expediente administrativo completo, debidamente foliado, con índice inicial de los documentos que contiene.

Se entenderá que el expediente administrativo está completo cuando en él consten:

- 1.º La copia autorizada del texto definitivo de la propuesta del acto, o proyecto de disposición de carácter general, que constituya su objeto.
- 2.º El cumplimiento de los trámites preceptivos exigibles al procedimiento objeto de la consulta.

La Dirección General de los Servicios Jurídicos, a través de su Director, de cualquiera de los titulares de las Jefaturas de Área o, incluso, de los propios Letrados, podrá solicitar del órgano consultante que se complete el expediente con cuantos antecedentes, informes y pruebas obraren en el mismo.

Plazo para la emisión de los informes y remisión:

Con carácter general el informe se despachará en el plazo máximo de 20 días, salvo que el Director General de los Servicios Jurídicos, por razones del servicio, acuerde motivadamente su ampliación. En todo caso, el plazo empezará a computarse desde que estuviera el expediente totalmente completado con todos los antecedentes,

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 16
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

informes y pruebas a los que se alude en el artículo anterior.

En los casos de reconocida urgencia, invocada y debidamente fundamentada por el consultante y apreciada por el Director General de los Servicios Jurídicos, aquél será de 10 días.

Este mismo plazo se aplicará en los supuestos sustancialmente idénticos a otros ya informados previamente por los Servicios Jurídicos, cuando así se indique por el órgano solicitante.

Gozarán de prioridad aquellos asuntos sometidos a plazo legal y las consultas sobre los asuntos incluidos en el orden del día de la Comisión de Secretarios Generales o del Consejo de Gobierno.

Los informes se remitirán directamente a la autoridad solicitante, pudiendo realizarse a través de medios electrónicos siempre que exista constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas, del contenido íntegro de las comunicaciones y se identifique fidedignamente al remitente y al destinatario de las mismas.

Conforme al artículo 83 de la Ley 30/1992, de no emitirse el informe en el plazo que se señale, y sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiere lugar, se podrán proseguir las actuaciones cualesquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso, se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

Sobre las consecuencias de la omisión de dicho trámite, nos remitimos a las que se dirán con relación a la evacuación del informe del Consejo Consultivo.

El artículo 67 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura en sus apartados 3 y 4 recoge la necesidad de una serie de **informes en función de la materia o contenido del concreto proyecto normativo** a aprobar. Se trata, en consecuencia de informes preceptivos. En cuanto al órgano encargado de solicitarlos será de nuevo la Secretaria General y ello por varias razones. En primer lugar como órgano responsable de la tramitación de los respectivos procedimientos y, en segundo, lugar, como órgano de relación con el exterior.

Así, en el supuesto de que la norma pudiera afectar a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se hace necesario el informe de la Consejería que ejerza las funciones de Presidencia, actualmente la Consejería de Administración Pública y Hacienda. La razón de este viene por las funciones encomendadas a la Consejería que ejerza estas funciones de gran importancia en organización administrativa. Se pretende de este modo que un mismo órgano sea el garante (con independencia de la emisión de los preceptivos informes jurídicos) del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 17
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

A esta Consejería le corresponde igualmente informar en el caso de que el proyecto implique la necesidad de incremento o dotación de medios personales, siendo en este caso, además necesaria la autorización de la Consejería que ejerza las funciones de Economía y Hacienda (actualmente Administración Pública y Hacienda).

Nuevamente, este informe viene determinado por las funciones que, en materia de función pública tiene asignadas la Consejería que ejerce las funciones de Presidencia, en nuestra Comunidad Autónoma, actualmente la de Administración Pública y Hacienda, puesto que a ella le corresponde el impulso y ejecución de las políticas en dicha materia. Del mismo modo, la autorización de la Consejería con funciones en Economía y Hacienda (tras la remodelación de las Consejerías por Decreto del Presidente 17/2007, de 30 de junio, la Consejería de Administración Pública y Hacienda), en tanto en cuanto una medida de este tipo conlleva incremento de costes, aumento que, en consecuencia debe ser debidamente reflejado en la correspondiente disposición de gasto.

Cuando la disposición pueda suponer incremento de gasto o disminución de ingresos, se incorporará una memoria económica (en el sentido ya visto), siendo preceptivo, en este supuesto, informe de la Consejería que ejerza las funciones de Economía y Hacienda (tras la remodelación de las Consejerías por Decreto del Presidente 17/2007, de 30 de junio, la Consejería de Administración Pública y Hacienda). La competencia en materia de ordenación del gasto de esta Consejería motiva nuevamente la emisión de este informe.

En todos estos supuestos, dichos informes son preceptivos, pero al igual que en el caso del emitido por el Gabinete Jurídico (Dirección General de los Servicios Jurídicos), no vinculantes, puesto que la norma guarda silencio sobre este punto.

Respecto al plazo de su emisión, ante el silencio de la norma que lo exige (Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura), debemos acudir nuevamente a la Ley 30/1992, a su artículo 83.2, que señala que los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.

En cuanto a las consecuencias de su omisión, a la vista del principio de conservación de los actos, y con independencia de las responsabilidades en que el órgano competente de la tramitación del procedimiento pudiera incurrir, dado que finalmente la norma sería aprobada por el Consejo de Gobierno, formando parte de dicho Consejo tanto el titular de la Consejería con competencias en materia de Presidencia (Administración Pública y Hacienda) como de Economía y Hacienda (Administración Pública y Hacienda), dicho vicio quedaría convalidado, siendo igualmente predicable dicha circunstancia con la exigencia de autorización previa.

Esta postura puede extraerse de la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en un supuesto similar que se contenía en el artículo 130.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, el cual exigía que las normas organizativas con anterioridad a

su adopción se aprobaran por Presidencia del Gobierno, aprobación que se consideraba subsumida en la aprobación del correspondiente reglamento por el Consejo de Ministros, al formar parte el Presidente de éste (STS de 28 de mayo de 1992).

El artículo 67.5 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, establece

"Cuando por razón de la importancia de la materia objeto de regulación o por aplicación de lo establecido en las disposiciones vigentes sea preceptivo o en su caso se entienda conveniente el proyecto de disposición será sometido a dictamen de los órganos consultivos correspondientes".

Nos encontramos aquí con una mención de carácter general que pretende aglutinar la existencia de informes (preceptivos o facultativos, vinculantes o no), cuya necesidad venga determinada bien por la importancia de la materia objeto de regulación - en cuyo caso, su petición estará subordinada a la decisión del órgano competente para la tramitación - o cuya existencia venga determinada en una concreta norma - en cuyo caso su petición será obligatoria para el órgano gestor -. En este último supuesto se encontrarían por ejemplo, ciertas normas educativas, que deben ser informadas por el Consejo Escolar de Extremadura, o cierto tipo de normas que regulen materias económicas y sociales en cuyo caso es preceptivo el informe del Consejo Económico y Social (artículo 5 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, sobre creación del Consejo Económico y Social de Extremadura).

En estos supuestos es de aplicación lo mencionado anteriormente sobre carácter, órgano competente para su solicitud y plazo para su emisión.

Finalmente, en su apartado 6, el artículo 67 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura dispone:

*"Una vez que hayan sido recabados todos los informes, será solicitado, en su caso el dictamen del **Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma**".*

La Ley 16/2001, de 14 de diciembre, por la que se crea y regula el Consejo Consultivo de Extremadura regula en su artículo 13 los casos en que se exige dictamen preceptivo de este órgano consultivo, señalando en su punto 1 apartado c) que el mismo deberá emitir dictamen en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes así como sus modificaciones.

En cuanto al plazo para su emisión, señala el artículo 19 de su norma de creación que será de un mes a contar desde la entrada en el Registro del Consejo Consultivo del expediente completo.

Dicho plazo puede ser reducido a 15 días en casos en que se haga constar motivadamente la urgencia del dictamen, salvo que el Presidente de la Junta de Extremadura, en atención a la materia y urgencia del asunto, fijase otro menor, que nunca será inferior a diez días.

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS. 19
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

En los supuestos en que el informe no tenga carácter vinculante, transcurridos los plazos establecidos en los apartados anteriores sin haberse evacuado, se entenderá cumplido el trámite.

En cuanto al órgano competente para su solicitud es el Presidente de la Comunidad Autónoma quien lo solicita bien a iniciativa propia o a solicitud del Consejo de Gobierno o de cualquiera de sus miembros (artículo 12 de su ley de creación).

A la petición de consulta deberá acompañarse el expediente completo correspondiente a la cuestión planteada.

Las disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo Consultivo expresarán si se adoptan conforme a su dictamen o se apartan de él. En el primer caso, se usará la fórmula "*de acuerdo con el Consejo Consultivo*"; en el segundo, la de "*oído el Consejo Consultivo*".

La carencia del informe del Consejo de Estado cuando éste sea preceptivo se ha considerado por la jurisprudencia como causa de nulidad de la disposición en concreto. Sin embargo, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones (SSTS de 25 de octubre de 1991, 28 de septiembre de 1998 y 3 de febrero de 1999, entre otras), fijando el criterio de que, conforme se desprende de la literalidad del artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado únicamente es exigible cuando se trate de reglamentos que desarrollen directa e inmediatamente una ley, pero no cuando se trata de reglamentos ejecutivos que, sin embargo, no se fundan directamente en una ley sino que encuentran su fuerza habilitante inmediata en otro reglamento, que, a su vez, ha sido dictado en aplicación de una ley, y que, por ello, ya ha sido informado durante su elaboración por el citado Alto órgano Consultivo, no siendo por ello nuevamente preciso el cumplimiento de este trámite en el nuevo reglamento, pues ya en relación con el anterior se ha efectuado el control de legalidad, acierto y oportunidad de la norma en cuestión.

La omisión de la fórmula de aprobación (de acuerdo con / oído) se considera irregularidad no invalidante.

4. INFORMACIÓN PÚBLICA Y AUDIENCIA DE LOS CIUDADANOS.

"Cuando el proyecto afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos", recoge el artículo 66.3 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, "se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición y entre los cuales se encuentre la defensa de los intereses de sus miembros. En el supuesto de que las expresadas organizaciones o asociaciones participen de una organización común que englobe los intereses de éstas, dicho trámite se entenderá directamente con la misma.

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 20
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometido a información pública durante el plazo indicado.”

Recoge la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura dos formas de garantizar el conocimiento de la norma a aprobar por los sectores afectados:

- Audiencia a los ciudadanos, bien directamente o a través de organizaciones o asociaciones
- Información pública

La necesidad de dicho trámite se encuadra en el artículo 105 de la Constitución, donde se precisa 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*". La norma fundamental está configurando ya (al igual que posteriormente ha hecho nuestra Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura) un doble trámite de audiencia: la audiencia directa de los ciudadanos y la audiencia de las asociaciones y organizaciones reconocidas por la ley, entidades que son, obviamente, las representativas de los intereses particulares afectados por la disposición a promulgar.

El trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifique. Sólo podrá omitirse dicho trámite cuando graves razones de interés público, que asimismo deberán explicitarse, lo exijan.

No será necesario el trámite a que se refiere este apartado si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado.

Sobre quién debe evacuar dicho trámite, el mismo deberá ser realizado por la Secretaría General de la Consejería correspondiente y en cuanto al momento para evacuarlo, nada dice la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aunque la lógica nos dice que el mismo debe efectuarse en una fase avanzada del procedimiento puesto que de nada serviría dar audiencia respecto de un primer texto normativo, que después es objeto de multitud de retoques y modificaciones. Otra cosa es que el texto que finalmente se apruebe no tenga que ser idéntico al que se ha sometido a trámite de audiencia. Pero que no sea radicalmente distinto, porque entonces sí que se vería muy claro que el trámite de audiencia ha quedado vacío de contenido.

Sobre las consecuencias de su omisión, valga como referencia la *Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 1992*, a partir de la cual es reiterada esta doctrina en **JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 21 LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL**

otras muchas posteriores, en la que, con referencia a este trámite, que entonces contemplaba el artículo 130.4 de la derogada Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 señaló que *"la audiencia ciudadana es exigible so pena de nulidad cuando estemos ante asociaciones o colegios profesionales que no sean de carácter voluntario ...también es reiterada la doctrina de esta sala que no se vulnera el artículo 130.4 de la LPA cuando se trate de elaboración de reglamentos independientes dado el margen de discrecionalidad que existe en este aspecto"*.

De acuerdo con la jurisprudencia, si no se ha dado trámite de audiencia, que se dé el de información pública, puesto que en estos supuestos, cuando concurren en un procedimiento la denominada audiencia corporativa y la información pública, ha de entenderse que la omisión de la primera no comporta la sanción de nulidad, pues en todo caso las entidades representativas de intereses han tenido oportunidad en la fase de información pública de exponer su parecer en razonado informe.

B. PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL.

La aprobación de disposiciones de carácter general se encuentra recogida en la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Para los *decretos legislativos* acudiremos a la regulación contenida en el *Título IV "De las relaciones entre el Presidente y la Junta con la Asamblea de Extremadura"*, en particular, a su *capítulo II "De las normas con rango de ley"*. La aprobación de las disposiciones administrativas de carácter general la recoge, en términos generales, el artículo 68.

El *artículo 23* de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura señala que le corresponde a la Junta de Extremadura:

- b) Aprobar los proyectos de ley, acordar la remisión a la Asamblea de los mismos y, en su caso, su retirada.*
- c) Aprobar el proyecto de ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma y adoptar las medidas necesarias para su ejecución.*
- d) Dictar Decretos Legislativos, previa delegación de la Asamblea y de acuerdo con lo previsto en la presente ley.*
- h) Aprobar, previo dictamen del Consejo Consultivo, los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como el resto de disposiciones reglamentaras en el ámbito de las competencias estatutariamente atribuidas.*
- ñ) Aprobar la estructura orgánica de las Consejerías y la creación, modificación o supresión de los órganos superiores a Sección.*

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 22
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

1. APROBACIÓN DE DECRETOS LEGISLATIVOS Y DECRETOS POR EL CONSEJO DE GOBIERNO.

La delegación legislativa, esto es, la facultad que se otorga al poder ejecutivo para dictar normas con rango de ley, constituye en nuestro sistema jurídico una técnica de colaboración entre ambos poderes (legislativo y ejecutivo). En estos supuestos, no es que el poder legislativo abdique de sus responsabilidades y las transfiera a otro poder, esto es, al ejecutivo, sino que significa una apelación por la ley al reglamento para que éste colabore en la regulación que ésta acomete, para que la complemente y lleve su designio normativo a buen término.

Nuestra Constitución prevé la delegación legislativa en los artículos 82 a 85. La Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura se ocupa de ella en los artículos 44 y 45, recogiendo una regulación similar a la constitucional, acotando la materia a que puede referirse y señalando los límites para su ejercicio.

En cuanto a la MATERIA a que puede ir referida, ésta será aquella que no exija una mayoría cualificada de la Asamblea. La Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura no contiene, pues, una remisión como la de nuestro texto constitucional delimitando el ámbito material de la delegación (el artículo 82 establece que no puede ser objeto de delegación las materias que deban ser reguladas por ley orgánica), por lo que habrá de ser el estudio de cada uno de los asuntos a regular el que nos proporcione la respuesta a esta cuestión.

De esta forma, en principio, y conforme a lo establecido en el artículo 31 del Estatuto de Autonomía y 140 y siguientes del nuevo Reglamento de la Asamblea y dado que la regla general es que los acuerdos se adopten por mayoría simple de sus miembros (teniendo en cuenta los presentes del órgano correspondiente - pleno, comisión -, cuando los votos positivos superen los negativos sin contar nulos, abstenciones y en blanco), la delegación legislativa no podrá llevarse a cabo cuando se exija otro tipo de mayoría (absoluta, tres cuartas partes) Son, por ejemplo los supuestos relativos a la educación, reforma del Estatuto.

Los **LÍMITES** a la delegación legislativa los señala el artículo 45 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura:

- Debe otorgarse de forma expresa y para materia concreta.
- Debe fijar el plazo para su ejercicio.

La delegación se extingue por el transcurso de dicho plazo y por el uso que de ella haga la Junta de Extremadura mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno regional.

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 23
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

Existen dos **categorías** de delegación legislativa:

- a) Textos articulados.
- b) Textos refundidos.

En la primera, **TEXTOS ARTICULADOS**, la delegación deberá otorgarse mediante una ley de bases, que delimitará con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios o criterios que han de seguirse en su ejercicio; extremos que van a funcionar como directrices y límites a la delegación efectuada.

No caben, pues, delegaciones indeterminadas o genéricas o mucho menos en blanco, si bien es cierto que tampoco pueden descender a efectuar una regulación pormenorizada y detallada, pues la delegación perdería su sentido.

Las leyes de bases no podrán en ningún caso, autorizar la modificación propia de la ley de bases, ni facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

En la segunda, **TEXTOS REFUNDIDOS** la delegación se efectúa mediante una ley ordinaria de carácter específico, determinándose el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

La labor refundidora que la ley encomienda a la Administración, a pesar de no ser esencialmente creadora, aporta siempre un componente de innovación importante, sin el cual no tendría sentido la delegación, y es que el texto refundido sustituye, derogándolas, a las leyes en él refundidas, que, a partir de ese momento, dejan de ser aplicables. Además de esto, el texto refundido supone siempre un juicio de fondo sobre la interpretación sistemática de las reglas refundidas. Lo cual resulta especialmente reforzado en el segundo supuesto de refundición, la no meramente mecánica, la que autoriza a "*regularizar, aclarar y armonizar*" los textos legales que han de ser refundidos, lo que permite la explicitación de normas subsidiarias allí donde existían lagunas legales y siempre una depuración técnica.

Por lo que se refiere al control de la delegación legislativa (son normas con rango de ley y pueden impugnarse en los mismos supuestos que éstas), las leyes de delegación podrán establecer, en cada caso, fórmulas adicionales de control y, en su caso, a requerimiento de dos Grupos Parlamentarios o el 15 por 100 de los diputados, deberá someterse a debate o votación de totalidad el ejercicio de la delegación dentro de los treinta días siguientes a la publicación.

De otro lado, el primer control de los posibles excesos de la delegación la efectúa la propia Asamblea quien debe ratificar el texto elaborado.

El Consejo Consultivo también debe emitir dictamen preceptivo - artículo 13.1.b) de su norma creadora -, por lo que también este órgano consultivo entra a ver el adecuado uso que haya podido realizarse de la delegación.

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 24
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

Cuando una proposición de ley o enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, la Junta de Extremadura está facultada para oponerse a su tramitación, en cuyo caso sólo podrá seguir ésta después de un debate y votación de totalidad en la que se apruebe la derogación total o parcial de la ley de delegación en los términos que especifique el autor de la proposición de ley o enmienda.

Los **DECRETOS** que aprueba el Consejo de Gobierno son aquellos textos llamados a ser normas jurídicas de eficacia general cuya aprobación le corresponde a éste en uso del poder ejecutivo. Su aprobación conlleva la aprobación de la norma.

El estudio de la documentación necesaria para la tramitación de unos y otros conlleva la necesidad de estudiar el funcionamiento y composición de la Comisión de Secretarios Generales.

LA COMISIÓN DE SECRETARIOS GENERALES

El artículo 29 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura define este órgano como el encargado de preparar las deliberaciones y acuerdos del Consejo de Gobierno. Asimismo le corresponden las funciones de deliberación sobre los asuntos que se sometan a su consideración por parte de sus integrantes, por razón de su especial relevancia para la Junta de Extremadura o por afectar a varias de sus Consejerías.

La Comisión de Secretarios Generales se encuentra regulada en el Decreto 84/2003, de 15 de julio, habiendo sido modificado por el Decreto 43/2004, de 20 de abril, por el Decreto 184/2007, de 20 de julio, que a su vez deroga este último y por el Decreto 213/2008, de 24 de octubre, de estructura orgánica de Presidencia de la Junta. A su vez se ve afectado por el Decreto 167/2009, de 24 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.

Su COMPOSICIÓN es la siguiente:

- El titular de la Vicepresidencia Primera y Portavocía, que será quien la presida,
- El Consejero que ejerza las funciones de Administración Pública y Hacienda, que será el vicepresidente,
- El Coordinador General de la Presidencia y de Relaciones con la Asamblea,
- Los Secretarios Generales de todas las Consejerías y de la Presidencia de la Junta,
- El Interventor General,
- El titular de la Dirección General de los Servicios Jurídicos,
- El Director General de la Función Pública,
- El Director General de Presupuestos.

El Secretario será el Secretario General de la Presidencia de la Junta.

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 25
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

Para la válida **CONSTITUCIÓN** de la Comisión de Secretarios Generales se requerirá la presencia de su Presidente y Secretario o, en su caso, de quienes le sustituyan, y de la mitad, al menos de los vocales.

Cuando la especialidad de los asuntos a tratar o la importancia de éstos así lo requiera, a propuesta del Consejero competente, podrán ser convocados para que asistan a las reuniones de la Comisión de Secretarios Generales otras autoridades o funcionarios de la Junta de Extremadura para que informen sobre los mismos, expresamente convocados por su Presidente.

En cuanto al **RÉGIMEN DE SESIONES**, éstas se celebrarán ordinariamente cada quince días, los martes; en caso de que sea inhábil, la sesión se celebrará el día hábil siguiente. De facto se reúnen semanalmente los lunes por la tarde.

Podrán celebrarse sesiones sin convocatoria previa cuando así lo exija su Presidente y se hallen presentes las dos terceras partes de sus miembros. Igualmente podrán reunirse, con carácter extraordinario, cuando circunstancias excepcionales así lo aconsejen o lo solicite la mitad más uno de sus miembros, previa convocatoria de su Presidente.

Los asuntos que se sometan a la consideración de la Comisión de Secretarios Generales, pueden ser:

1. PROYECTOS DE DISPOSICIONES GENERALES

- a. Anteproyectos de Ley.
- b. Proyectos de Decreto Legislativo.
- c. Proyecto de Decreto.

2. PROPUESTAS DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

- a. Propuestas de Decreto.
- b. Propuestas de Acuerdo.

3. INFORMES y COMUNICACIONES

Para cada propuesta de aprobación de un PROYECTO DE DISPOSICIÓN GENERAL se acompañará la siguiente documentación:

- a. Moción motivada que se propone al Consejo de Gobierno.
- b. Texto propuesto, que contendrá exposición de motivos.
- c. Informe de la Secretaría General de la Consejería correspondiente.
- d. Informe del Gabinete jurídico (Dirección General de los Servicios Jurídicos), en los supuestos que proceda.
- e. Informe de la Intervención, cuando el texto tenga contenido económico.
- f. Dictamen del órgano consultivo que proceda cuando un precepto legal o la naturaleza del asunto lo exija o el Consejero lo estime pertinente.

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 26
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

g. Los demás informes, memorias o dictámenes que sena preceptivos según la normativa vigente. (Por ejemplo, Consejo Escolar, Consejo Económico y Social...).

Los proyectos de disposiciones generales que deban ser dictaminados preceptivamente, antes de su aprobación definitiva, por cualquier órgano consultivo, podrán someterse a consideración de la Comisión y, en su caso, elevados al Consejo de Gobierno para que éste se pronuncie sobre su tramitación.

2. APROBACIÓN DE ÓRDENES.

De acuerdo con el artículo 92 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, las disposiciones administrativas de carácter general dictadas por los Consejeros en el ejercicio de sus atribuciones, así como aquellos actos que inicien procedimientos selectivos o de libre concurrencia, o cuando así venga exigido por el ordenamiento jurídico, adoptarán la forma de Orden.

El estudio de éstas nos lleva a hacer una primera diferenciación entre Órdenes con contenido normativo y Órdenes que no lo poseen, al tratarse de actos administrativos.

La tramitación de las primeras seguirá el procedimiento hasta aquí señalado, mientras que los actos tienen alguna peculiaridad. Con carácter general, al tratarse de asuntos que también son analizados por la Comisión de Secretarios Generales, les es de aplicación mucho de lo hasta aquí expuesto. Sin embargo, en cuanto a la documentación que debe acompañarlas es la siguiente:

- a. Moción motivada que se propone al Consejo de Gobierno.
- b. El texto del Decreto o Acuerdo propuesto.
- c. Informe del Gabinete jurídico (Dirección General de los Servicios Jurídicos).
- d. Informe de la Intervención General, cuando la propuesta tenga contenido económico.
- e. Los demás informes que, en cada caso, sean preceptivos.

De acuerdo con el artículo 24 b) del Decreto 99/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se exige informe de este órgano en el procedimiento para la elaboración de este tipo de disposiciones, independientemente de su rango.

Mención singularizada merecen las Órdenes de CONVOCATORIA DE SUBVENCIONES sobre todo tras la nueva regulación efectuada por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, norma básica en parte de sus preceptos y cuya aplicación debe ser conjugada con nuestro actual sistema en la materia, constituido fundamentalmente por el Decreto 77/1990, de 16 de octubre, que regula el régimen general de concesión de subvenciones.

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 27
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

En un intento de homogeneizar la labor de todas las Consejerías que conforman la Junta de Extremadura, el Gabinete jurídico (Dirección General de los Servicios Jurídicos) y la Intervención General de la Junta de Extremadura han elaborado unas instrucciones donde se contiene tanto el contenido mínimo de los Decretos que se encarguen de regular las bases de las subvenciones en cuestión y posterior orden de convocatoria, como el procedimiento y documentación que debe acompañar unos y otros.

De esta forma, por lo que se refiere a los Decretos de Convocatoria de subvenciones, su remisión a la Comisión de Secretarios Generales deberá ir acompañada de la siguiente documentación:

- a. Moción motivada que se propone al Consejo de Gobierno.
- b. Texto propuesto.
- c. Plan estratégico, informe de necesidad y oportunidad, memoria económica y tabla de vigencias.
- d. Informe de la Secretaría General.
- e. Informe del Gabinete Jurídico (Dirección General de los Servicios Jurídicos).
- f. Informe de la Intervención General.

La nueva regulación en materia de ayudas pretende que el grueso de la regulación se encuentre en una disposición aprobada por Consejo de Gobierno, dejando a las concretas órdenes de convocatoria limitadas prácticamente a la apertura del plazo de presentación de solicitudes y aplicación presupuestaria a la que se imputarán los gastos correspondientes.

Las órdenes de convocatoria de ayudas son actos administrativos, al igual que su resolución y su aprobación la realiza, con carácter general, el Consejero correspondiente, previo informe del Gabinete Jurídico (Dirección General de los Servicios Jurídicos) y de la Intervención, procedimiento que requiere asimismo la tramitación del correspondiente expediente del gasto (éste debe ser propuesto por el centro gestor y aprobado por el órgano competente).

C. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE ANTEPROYECTOS DE LEY.

La posibilidad se encuentra recogida en el artículo 23 b) de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se incardina en la iniciativa legislativa que corresponde a este órgano de gobierno.

Se encuentra regulado en la Sección 2ª del Capítulo IV del Título V de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en su artículo 69, que en su apartado primero, y por lo que se refiere a su iniciación se remite a lo establecido en el artículo 66.1 precepto aplicable a la elaboración de disposiciones de carácter general.

**JORNADA. INFORMES Y DICTÁMENES EN ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES. EL PAPEL DE 28
LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER
GENERAL**

De esta forma, se iniciará en el centro directivo correspondiente o por el órgano que en su caso se encomiende, quien elaborará el proyecto, al que se acompañará:

- a. Informe de necesidad y oportunidad.
- b. Estudios e informes previos.
- c. Memoria económica.
- d. Tabla de vigencias.
- e. Impacto de género.

Esta documentación debe ser preparada para su estudio en la Comisión de Secretarios Generales, pues también a ésta le corresponde su análisis. A diferencia de lo que ocurre con las disposiciones administrativas de carácter general, una primera aproximación a la documentación que exige la tramitación del los anteproyectos de ley parece que no exigiría el informe de la Secretaría General para su tramitación. No obstante, del examen del contenido del artículo 6 del Decreto 84/2003, de 15 de julio, por el que se regula la Comisión de Secretarios Generales, exige que entre ésta figure el informe de la Secretaría General. De otro lado, razones de oportunidad aconsejan dicho informe; no olvidemos que es a ésta a quien le corresponde la depuración del proyecto en concreto.

La tramitación exige pronunciamiento del Consejo Consultivo y una vez evacuados todos los trámites el anteproyecto se elevará al Consejo de Gobierno para su aprobación como proyecto.

Aprobado el proyecto éste es remitido a la Asamblea, acompañado según exige el artículo 159 de su nuevo Reglamento de un escrito dirigido al presidente en el que se especifiquen la fecha del acuerdo del Consejo de Gobierno, el título de la iniciativa legislativa y la relación de los documentos que se acompañan, entre los que deberán incluirse, necesariamente, los siguientes: certificación de la Secretaría del Consejo de Gobierno del acuerdo aprobatorio del proyecto de Ley que incluya el texto articulado, certificación acreditativa de que se han cumplido todos los trámites previstos por la Ley de Gobierno y Administración de la comunidad, documento original o copia autenticada de los informes preceptivos al proyecto de Ley y antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre la iniciativa.

Una vez aquí, se inicia el procedimiento legislativo propiamente dicho. El texto remitido debiera ir técnicamente depurado, puesto que los diputados no son técnicos juristas, ni podemos exigir que lo sean; su examen se centra en otros puntos de debate.