

Reglamentos ejecutivos e independientes: ¿una distinción obsoleta para determinar la intervención del Consejo de Estado?*

Executive and independent regulations: a obsolete distinction to determine the intervention of the Council of State?

Juan Quereda Sabater

Funcionario del Cuerpo de Técnicos Superiores de Administración General de la Comunidad de Madrid

ORCID ID 0000-0002-4372-1145.

quereda.juan@gmail.com

Cita recomendada:

Quereda Sabater, J. (2021). Reglamentos ejecutivos e independientes: ¿una distinción obsoleta para determinar la intervención del Consejo de Estado? *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 21, pp. 36-70.

doi: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2021.6338>

Recibido / received: 10/12/2020
Aceptado / accepted: 21/03/2021

Resumen

En este artículo se analizan, en primer lugar, los intentos del Tribunal Supremo para definir los conceptos de reglamento ejecutivo y reglamento independiente, conceptos que resultan esenciales para determinar qué proyectos normativos deben remitirse al Consejo de Estado y órganos autonómicos equivalentes. Aunque consideramos que el alto tribunal no ha conseguido delimitar estos conceptos de forma precisa y coherente, puede observarse también que, desde la aprobación de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, se ha producido un significativo incremento del tipo de proyectos reglamentarios que se remiten a estos órganos. Este incremento se debe tanto a la ampliación en la jurisprudencia del concepto de reglamento ejecutivo, a una paralela reducción de los conceptos de reglamento independiente y organizativo y al incremento de la actividad legislativa estatal y autonómica. Este incremento, que valoramos de forma positiva desde el punto de vista de la calidad normativa, es, sin embargo, una ampliación todavía incompleta, que deja sin el asesoramiento del Consejo de Estado u órganos consultivos autonómicos numerosos proyectos normativos de incuestionable importancia. Proponemos, como alternativa al sistema actual, un criterio de delimitación más sencillo, de carácter principalmente formal, que haría preceptiva la remisión a estos órganos de todos los proyectos reglamentarios.



Palabras clave

Reglamentos ejecutivos e independientes, Consejo de Estado, órganos consultivos autonómicos, procedimiento de elaboración de las normas, calidad normativa.

Abstract

This article analyzes, firstly, the attempts of the Supreme Court ("Tribunal Supremo") to define concepts of executive and independent regulation. This delimitation is essential to determine which normative projects should be sent to the Council of State ("Consejo de Estado") and equivalent regional bodies. Although we consider that the Supreme Court has not managed to delimit these concepts in a precise and coherent way, we also observe that, since the approval of Organic Law 3/1980, of April 22, of the Council of State, there has been a significant increase the type of regulatory projects that are sent to these bodies. This increase is due both to the expansion in jurisprudence of the concept of executive regulation, to a parallel reduction of the concepts of independent and organizational regulation and to the increase in state and autonomous legislative activity. This increase, which we value positively from the point of view of normative quality, is, however, a still incomplete expansion, which leaves numerous normative projects of unquestionable importance without the advice of the Council of State or regional consultative bodies. We propose, as an alternative to the current system, a simpler delimitation criterion, of a mainly formal nature, which would make it mandatory to refer all regulatory projects to these bodies.

Keywords

Elaboration of norms and regulations, normative quality, executive and independent regulations, Council of State, autonomous advisory bodies.

SUMARIO. 1. La relevancia jurídico-práctica del concepto de reglamento ejecutivo. 2. Reglamentos ejecutivos: hacia una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes» en teorías materiales, formales y mixtas. 2.1. Teorías principalmente formales. 2.2. Teorías principalmente materiales. 2.3. Teorías con criterios de carácter mixto. 3. Reglamentos independientes. 4. Reglamentos organizativos y del ámbito interno. 4.1. El concepto de reglamento organizativo. 4.2. La regulación de la organización ministerial, de los organismos autónomos y de otros entes públicos. 4.3. Reglamentos de protocolo y preferencia. 4.4. Otra normativa reglamentaria reguladora de aspectos internos o «domésticos» de la organización: presupuestaria, patrimonio, calidad y evaluación. 4.5. Mandatos legales de carácter organizativo. Órganos colegiados. 4.6. Relaciones de sujeción especial. 5. Reglamentos de necesidad frente a los reglamentos urgentes. 6. Otros reglamentos independientes. 6.1. Reglamentos *secundum legem*. 6.2. Planes organización territorial. 6.3. ¿Reglamentos autonómicos complementarios de la legislación básica estatal? 6.4. Órdenes ministeriales: reglamentos técnicos independientes. 6.5. Bases generales de las subvenciones y de premios y honores. 6.6. Estatutos de colegios profesionales de colegiación voluntaria. 6.7. Reales decretos de transferencias a las comunidades autónomas. 7. Otros reglamentos que no requieren dictamen: reglamentos que desarrollan otros reglamentos y modificaciones no sustanciales. 8. Conclusión: elogio y crítica a la teoría de los reglamentos ejecutivos. 8.1. La tortuosa ampliación del concepto de reglamento ejecutivo. 8.2. La mala salud de hierro de los reglamentos independientes. 8.3. La zona gris. 9. Propuesta de superación del concepto del reglamento ejecutivo para determinar los proyectos reglamentarios a remitir al Consejo de Estado. Anexo I: Esquema reglamentos independientes-ejecutivos. Anexo II: Propuestas de reforma de la Ley Orgánica /1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

1. La relevancia jurídico-práctica del concepto de reglamento ejecutivo

El artículo 107 de la Constitución Española define el Consejo de Estado como «el supremo órgano consultivo del Gobierno»¹. La Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (en adelante, LOCE) establece distintos supuestos en los que los proyectos normativos deben ser informados preceptivamente por este: los proyectos de decretos legislativos, los proyectos de ley que afectan a ese organismo, los que se dictan en ejecución de tratados internacionales, y con gran y creciente importancia, los que se dictan en ejecución del derecho comunitario.

Pero el supuesto más relevante desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo viene fijado en el artículo 22.3 de la LOCE y exige que la Comisión Permanente del Consejo de Estado sea consultada sobre los «reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones».

¿En qué supuestos ha de considerarse que un reglamento se dicta 'en ejecución de las leyes' y debe remitirse en su tramitación al Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente?

Aunque el dictamen del Consejo de Estado sigue teniendo carácter consultivo y formal², la relevancia jurídico-práctica de esta pregunta es ahora indiscutible por la gravedad de la sanción si se omite indebidamente: la nulidad de pleno derecho. Efectivamente, el Tribunal Supremo ha abandonado definitivamente la teoría que, en atención al principio de economía procesal, relativizaba la trascendencia invalidante de la omisión del informe del Consejo de Estado y establecía que el control de la legalidad que la jurisdicción contencioso-administrativa realizaba sobre los proyectos normativos podía sustituir y convalidar la falta del dictamen del Consejo de Estado en los supuestos en los que se había omitido siendo preceptivo.

Está ya, por lo tanto, firmemente establecido en su jurisprudencia la nulidad de pleno derecho de los reglamentos dictados sin el preceptivo dictamen del Consejo de Estado.

Esta evolución jurisprudencial queda bien descrita en la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004, en la que, al anular el Decreto 87/1997, de 1 de julio, por la que se realiza la reestructuración en los Servicios de Farmacia de las Estructuras Sanitarias de Atención Primaria y se aprueba la relación de puestos de trabajo del personal sanitario al servicio de la Sanidad Local de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Extremadura, se concluye que:

(...) dicho Órgano Consultivo cumple un control preventivo de la potestad reglamentaria para conseguir que se ejerza con ajuste a la Ley y al Derecho. No es correcto pues volatilizar esta cautela previa que consiste en el análisis conjunto de cada disposición general mediante su confusión con el control judicial posterior, configurado en el artículo 106 de la Constitución Española, casi siempre casuística o fragmentario y siempre eventual. La intervención del Consejo de Estado no se queda,

¹ Este órgano tiene, por lo tanto, carácter y relevancia constitucional (Arozamena Sierra, 1996; Parada Vázquez, 1991). Utilizamos, siempre que está accesible, el identificador europeo de jurisprudencia (ECLI) para identificar las sentencias que se citan, pero se omiten los primeros acrónimos (ECLI:ES) al ser idénticos en todas las resoluciones utilizadas.

² Es suficiente el solicitarlo para tenerlo por cumplimentado, aunque el Consejo de Estado no lo emita o no se pronuncie sobre determinados aspectos. TS:2009:2729, 29 abril, rec 132/2007, RJ/2009/4109, [RD 2007, demarcación registros de la Propiedad, Mercantiles].

por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria³.

La relevancia de determinar qué proyectos reglamentarios⁴ se dictan 'en ejecución de ley' es, por lo tanto, máxima, pues la indebida omisión de su remisión al Consejo de Estado puede generar la expulsión de esta norma del ordenamiento jurídico.

Para realizar esta diferenciación el Tribunal Supremo ha recurrido al viejo concepto decimonónico de reglamento ejecutivo y a su contraposición con los reglamentos independientes. Pero, aunque ha diferenciado repetidamente entre los reglamentos «ejecutivos o *praeter-legem*», «independientes o *extra-legem*» y los «meramente interpretativos o *secundum legem*»⁵, no es fácil encontrar en la jurisprudencia una línea lógica que justifique la utilización de una o de otra categoría. La única forma de extraer un poco de sentido a este acentuado casuismo es situarla en un contexto temporal y observar que existe una tendencia general: la reducción del número de supuestos en los que los proyectos reglamentarios quedan eximidos de ser remitidos al informe del Consejo de Estado.

En cualquier caso, la progresiva reducción del tipo de proyectos reglamentarios que no deben ser informados por el Consejo de Estado es un proceso lento, intermitente y aún incompleto. Pero la tendencia es clara y está fuertemente impulsada por el sistema jurídico-constitucional vigente desde 1978 y su insistencia en el sometimiento al derecho de todos los poderes públicos. Quizás no tenga ya sentido mantener como criterio de remisión la diferenciación entre reglamentos ejecutivos e independientes, nacida en un contexto histórico y constitucional muy diferente al actual Estado democrático, social y de derecho⁶.

Antes de realizar una propuesta en este sentido analizaremos como la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Consejo de Estado delimitan los supuestos en los que el dictamen de dicho órgano es ahora preceptivo⁷.

³ TS:2004:1991, 23 marzo, rec 4469/2001, RJ/2005/2484, FJ 1, [D. Servicios de Farmacia Junta Extremadura]. Sobre la nulidad de las disposiciones de carácter general por infracciones relativas a su procedimiento de elaboración ver Moreno Molina, 2020. En general Sobre el procedimiento de elaboración de proyectos normativos ver Prieto Romero, 2016; Martínez-Vares García, 2012 y Lavilla Rubira, 2009.

⁴ Para que una disposición general pueda ser considerada ejecutiva es una condición previa, lógicamente, que tenga carácter normativo y reglamentario, aunque el Tribunal Supremo ha eximido del dictamen del Consejo de Estado a disposiciones mixtas con elementos reglamentarios y puramente administrativos si solo se han impugnado los segundos; ver TS:2020:3031, 7 octubre, rec 67/2019, RJ 2020\3519, [RD 2018 Salario Mínimo Interprofesional 2019].

⁵ Ver esta distinción, por ejemplo, en la ampliamente citada TS:1996:4381, 15 julio, rec 606/1991, RJ\1996\6394, [RD 1991 Cotización Seguridad Social]. La redacción original de esta división tripartita en 1869 procede de Lorenz von Stein, cuyo planteamiento tuvo "gran acogida en España" (Gallego Anabitarte, 1968, pp. 244, 280 y 281).

⁶ El Consejo de Estado ha ejercido su competencia consultiva en materia reglamentaria, de forma continuada, desde el inicio de nuestra historia constitucional (García-Álvarez García, 1996; Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, 1996; Muñoz Machado, 1975).

⁷ No tratamos en este artículo sobre la obligación de remitir los proyectos normativos de las autoridades o administraciones independientes. Esta debería de ser también, en nuestra opinión, objeto de una regulación expresa (Memoria Consejo de Estado, 2016; García-Manzano Jiménez de Andrade, 2013).

2. Reglamentos ejecutivos: hacia una interpretación no restrictiva del término «ejecución» de leyes en teorías materiales, formales y mixtas

Al intentar definir el concepto de reglamento ejecutivo el Tribunal Supremo reconoce la existencia en su jurisprudencia de dos grandes tendencias interpretativas: una de carácter material y otra de carácter formal⁸. Pero un estudio más detenido de esta nos muestra una realidad aún más compleja. El Tribunal Supremo utiliza no solo también teorías y criterios de carácter mixto, sino que parece utilizar estas teorías indistintamente, abandonándolas y retomándolas sin gran precisión y sin realizar grandes esfuerzos por justificar la aplicación de una u otra en cada caso.

Pero en la aplicación de estas teorías, como se ha apuntado, hay una tendencia común: la ampliación del ámbito del reglamento ejecutivo y la reducción del reglamento independiente, o lo que es lo mismo la tendencia a una interpretación no restrictiva del término «en ejecución de las leyes» del artículo 22.3 de la LOCE.

2.1. Teorías principalmente formales

En algunas ocasiones, el Tribunal Supremo adopta un criterio estrictamente formal de delimitación, en el que el elemento esencial para considerar ejecutivo un reglamento es la existencia en la ley de una llamada expresa en la ley al reglamento para que lo complemente, afirmando que:

(...) ha de incluirse [en la categoría de reglamentos ejecutivos] toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior normación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento⁹.

Esta teoría formal supone, en realidad, la culminación de una progresiva evolución jurisprudencial ya que, anterior y paradójicamente, se justificaba en numerosos supuestos la ausencia del dictamen del Consejo de Estado por la existencia en la ley de un mandato expreso de regulación reglamentaria en favor de un determinado órgano administrativo.

En estas sentencias la terminología utilizada para indicar la existencia de una remisión expresa de desarrollo reglamentario era diversa (deslegalización¹⁰, habilitación o autorización legal¹¹, ejercicio de potestades¹², otorgamiento de facultades¹³, o emisión normativa¹⁴) pero la solución era la misma: la existencia de ese mandato de regulación normativa excluía el carácter ejecutivo del reglamento que desarrollaba ese mandato. Esta presunción se ha invertido y la existencia de una

⁸ TS:1999:6704, 26 de octubre, rec 6929/1995, [D. Director Radio Televisión Murcia]; Sentencia Tribunal Supremo 16 junio, Ponente: Pablo García Manzano, RJ\1984\3909, [D.1982, se racionalizan y simplifican las escalas de funcionarios INEM].

⁹ TS:1996:4719, 30 julio, rec 593/1993, FJ 3. [O. 1989, Normas elaboración presupuestos S.Social 1990]; TS:1999:6704, 26 de octubre, rec 6929/1995,RJ 2000/1391, [D. Director Radio Televisión Murcia].

¹⁰ TS:1994:1734, 4 de marzo, rec 186/1988, RJ\1994\2178 [RD 1988 Tropa y marinería profesionales].

¹¹ STS 22 abril 1985, ponente José María Reyes Monterreal RJ\1985\2217. [RD 1983 Cotización S.Social].

¹² TS:1996:4874, 18 septiembre, rec 1286/1990, RJ\1996\6968, FJ3. [RD 1989 medidas excepcionales para el aprovechamiento de recursos hidráulicos en determinadas cuencas hidrográficas].

¹³ TS:2009:4465, 23 junio, rec 2867/2007, RJ 2009/6773, FJ 4, [O.2005 pesquería pulpo caladero nacional];

¹⁴ TS:1989:15733 febrero, rec 374/1986, RJ\1989\1089 [O. 1986 reguladora peritos tasadores de seguros, comisarios y liquidadores de averías].

remisión legal a su desarrollo reglamentario se considera ya habitualmente como la causa misma del carácter ejecutivo de los reglamentos que la llevan a cabo¹⁵.

Las definiciones formales del reglamento ejecutivo, pese a su carácter aparentemente claro, siempre incluyen un inciso precisando que:

(...) únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado los Reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem*, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad¹⁶.

Es, pues, una definición circular sin contenido sustantivo, porque siempre que exista una remisión legal al desarrollo reglamentario será necesario analizar también si se trata, desde un punto de vista material, de un reglamento independiente 'en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posible', que no se define.

2.2. Teorías principalmente materiales

En su Moción de 1969 el Consejo de Estado (pp. 479-480) estableció una definición de carácter material:

Frente a este tipo de Reglamentos no ejecutivos [«independientes», «autónomos» o *praeter legem*], hay otros directa y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o Leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento.

Este concepto sigue siendo utilizado por el propio Consejo de Estado. Era y es también ahora el más empleado por la jurisprudencia¹⁷. En las sentencias que lo utilizan no definen ni se distinguen entre sí los conceptos «completar», «pormenorizar», «detallar» o «precisar», que se utilizan como sinónimos, modificándose con frecuencia su orden, omitiéndose o añadiéndose en ocasiones alguno.

En cualquier caso, pese a esa poca precisión teórica¹⁸, dentro de este concepto material se produce una evolución hacia un concepto menos estricto y más amplio, lo que permite que más tipos de reglamentos tengan esta consideración. Esta ampliación se produce, en primer lugar, por la desaparición del criterio de que los

¹⁵ Ver una sorprendente regresión al antiguo criterio en TS:2020:2627, 21 julio, rec 39/2019, RJ 2020\3701, FJ 2, [O. 2018 peajes acceso de energía eléctrica 2019].

¹⁶ TS:1996:4719, 30 julio, rec 593/1993, RJ 1996\6363, FJ 3. [O.Elaboración presupuestos S.Social 1990].

¹⁷ Ver, entre otras muchas, TS:2018:1758, de 22 de mayo, rec 3805/2015, RJ 2018\2243, FJ 2, [O. 2014 Uniforme Guardia Civil]. FJ 2; TS:2018:2645, de 9 de julio, rec 2049/2017, RJ 2018\3542, [O. Derechos de las asociaciones profesionales de guardias civiles].

¹⁸ En la jurisprudencia del Tribunal Supremo no ha calado para concretar estos conceptos la doctrina, proveniente del derecho francés, del complemento indispensable en virtud de la cual «El reglamento ejecutivo debe incluir *todo lo indispensable* para asegurar la correcta aplicación y la plena efectividad de la ley misma que desarrolla; por otro lado, no puede incluir más que lo que sea estrictamente indispensable para garantizar esos fines *solo lo indispensable* (...)». Contemplado desde el lado positivo, el criterio del *complemento indispensable* permite al Reglamento ejecutivo incluir normas de organización y procedimiento que no afecten al contenido sustancial de la Ley que desarrolla, precisar los preceptos de éstas en lo que no tengan de vago e incompleto, explicitar las reglas enunciadas en la Ley solo a nivel de principios e, incluso, paliar las deficiencias eventuales de la propia ley» (García de Enterría y Fernández, 2003, pp. 266-267). Hemos encontrado mencionada esta doctrina, aunque apenas desarrollada, por ejemplo, en la TS:2017:332, 6 febrero, rec 1397/2015, RJ 2017\444, FJ 3, [O. 2016 Plan caladero nacional cantábrico].

reglamentos, para ser considerados como ejecutivos, deben desarrollar la totalidad de una ley, admitiendo que tienen también ese carácter las que las desarrollan parcialmente¹⁹.

Así, vemos como, desterrando definitivamente esta exigencia, el Tribunal Supremo estableció en sentencia de 5 de abril de 1998 que:

(...) la propia finalidad perseguida con la audiencia del Alto Organismo consultivo, de garantía de acierto en la sujeción jurídica a la Ley del Reglamento o disposición General que la desarrollan y amplían, aconseja que ha de ser exigible tanto cuando se realice este cometido respecto de la totalidad de la Ley, como de una parte de ella²⁰.

Más relevante aún para la ampliación de este concepto es la relajación de la exigencia de que un reglamento debe tener una relación «directa y concreta» con la ley que desarrolla para ser considerada ejecutivo²¹, insistiendo en el carácter «no restrictivo»²² o «abierto»²³ de la relación entre ambos.

Este carácter abierto implica que el reglamento pueda desarrollar no solo directrices o instrucciones que se establezcan en las leyes sino también «principios»²⁴, «finalidades»²⁵, «incidir en la regulación administrativa global de carácter general»²⁶ o «explicitar reglas que en la ley estén simplemente enunciadas (...)»²⁷. Es necesario tener en cuenta que con el amplio despliegue legislativo de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas en las últimas décadas es difícil encontrar un ámbito para el desarrollo reglamentario que no haya sido, con mayor o menor profundidad, objeto de cierta regulación legal.

Incluso cuando el Tribunal Supremo utiliza el mencionado criterio material para delimitar los reglamentos ejecutivos, utiliza también con frecuencia otros criterios puramente formales como elementos complementarios y auxiliares de la existencia de ese carácter ejecutivo.

Así, la existencia de una cita en el preámbulo a una determinada ley se considera, de forma muy habitual, como indicio de la existencia de un desarrollo

¹⁹ Sobre el origen de esta confusión en la Ley del Consejo de Estado de 1860, que consideraba que debían dictaminarse los “reglamentos generales”, entendiéndose como tales aquellos que tenían aplicación a todo el territorio nacional, frente a los que solo tenían aplicación local, ver Moción Consejo de Estado 1969, p.477.

²⁰ TS:1988:2435, 5 abril, RJ\1988\2614, FJ 4 [RD estructura administrativa puertos de interés general].

²¹ La utilización de estos conceptos es ahora poco frecuente y generalmente sin consecuencias prácticas, Ver TS:1998.2747, 30 abril, rec 6611/1992 1998, RJ\1998\4059, FJ 2, [RD PRUG Parque Nacional de Doñana]. Sí que se utiliza dicho criterio para eximir del dictamen del Consejo de Estado a los «reglamentos que desarrollan otros reglamentos» (ver apartado VII de este artículo).

²² TS:1996: 4719, 30 julio, rec 593/1993, (RJ\1996\6363). (Sala Especial del artículo 61 LOPJ), [O.1989 Normas elaboración presupuestos S.Social 1990]: «Ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes (...)»», FJ3.

²³ STS 10 mayo 1989, rec 361/1987, RJ\1992\3744, FJ 5, [O. 1984 Jerarquización instituciones sanitarias]: «El concepto de ejecución se ha delimitado con un talante abierto (...)»; STS 16 junio1989, rec 27/1988, RJ 1992\3750, FJ 4 [RD 1985 estructura intervención general S.Social].

²⁴ STS 1 de octubre 1985, ponente José Garralda Valcárcel, RJ\1985\4530, FJ.4. [RD 1980 estructura puertos de interés general].

²⁵ En la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 diciembre 1985, ponente Manuel Pérez Tejedor, RJ\1985\6245 [RD. 1982, sobre margen solvencia y fondo de garantía de las entidades aseguradoras] se señala que este reglamento es ejecutivo porque las medidas que incluye son «(...) finalidades todas las reseñadas que se corresponden con las que asume la legislación reguladora de las actividades del seguro privado» (FJ 4).

²⁶ Así en TS:1987:14.092, 8 mayo, RJ\1987\3318, [O. 1981 Máquinas Recreativas].

²⁷ TS:1991:6920, 11 diciembre, rec 1415/1990, RJ\1991\9369 [RD 1990 Representación consumidores a través de sus asociaciones].

ejecutivo de esa ley. Así, en su Sentencia de 4 de noviembre de 2008, argumentaba a favor del carácter ejecutivo del real decreto que regulaba los protocolos de actuación de la Unidad Militar de Emergencias porque:

(...) si bien cierto que la propia norma en su preámbulo reitera los términos organización, organización de medidas y coordinación, y que a partir de la realidad que regula intervención de una unidad militar encuadrada en las Fuerzas Armadas, se podría entender, cual el Abogado del Estado mantiene que se trata de un reglamento organizativo, pero frente a ello no es menos cierto que también en su preámbulo hace una continua referencia a las Leyes 2/85 y 5/2005²⁸.

También puede encontrarse, aunque de forma menos frecuente, el caso contrario: la ausencia de referencia en un preámbulo a una norma con rango de ley se utiliza como indicio para considerar el carácter independiente de esta²⁹. El Tribunal Supremo ha otorgado también relevancia para considerar ejecutivo a otros elementos formales como el título³⁰ y el proceder a la derogación³¹ o a la refundición³² de normas.

2.3. Teorías con criterios de carácter mixto

De las distintas teorías utilizadas por el Tribunal Supremo para definir el concepto del reglamento ejecutivo, la más restrictiva desde un punto de vista lógico-jurídico es aquella que los define como aquellos que:

Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley³³.

Esta definición contiene, pues, dos elementos: uno formal (mandato de regulación) y otro material (debe contener directrices sobre cuál debe ser el contenido de esa regulación). En la mayoría de los casos en los que se ha utilizado recientemente esta teoría ha sido, no para declarar que los reglamentos son independientes y pueden ser eximidos del dictamen del Consejo de Estado, sino precisamente para exigirlos por entender que en los casos concretos analizados sí se cumplen esos requisitos³⁴.

²⁸ TS:2008:5863, 4 de noviembre, rec 191/2007, RJ\2008\6662 [RD 2007 Protocolo Intervención UME].

²⁹ TS:1986:2456, 14 mayo, rec 21.728/1980, RJ\1986\2373, FJ 5, [D 1974, creación bancos privados].

³⁰ TS:1987:14092, 8 mayo, RJ\1987\3318 [O. 1982 Máquinas recreativas y de azar].

³¹ TS:2004:4029, 10 junio, 2736/1997, RJ\2004\4020, [O. Denominación de Origen «Rioja»].

³² TS:2018:794, 6 marzo, rec 3146/2015, RJ 2018\1043, FJ 19. [O. plan de gestión buques Caladero Nacional del Cantábrico y Noroeste].

³³ TS:1996:4381, 15 julio, rec 606/1991, RJ\1996\6394, [RD 1991 Cotización Seguridad Social]; TS:1986:14683, 24 enero, RJ\1986\15, [D. 1994 Reglamento orgánico Mutualidad Nacional Previsión Administración Local].

³⁴ TS: 2006:3708, 16 junio, rec 798/2001, RJ\2006\3375, [D. Plan de Empleo personal laboral Canarias], FJ 2. Ver también TS:2018:1758, 22 mayo, rec 3805/2015, [O. 2014 Uniforme Guardia Civil]. Algunas normas que antes se consideraban independientes utilizando esta teoría mixta se consideran y tramitan ya como reglamentos ejecutivos. Ver, en este sentido, considerándolas independientes TS:1996:4381, 15 julio, rec 606/1991, RJ\1996\6394, [RD 1991 Cotización Seguridad Social; STS:2010:1247, 9 febrero, rec 551/2007, RJ\2010\3854, [RD plantilla Guardia Civil 2006-2011], y, estableciendo ya su carácter ejecutivo TS:1997:7997, 26 diciembre, rec 7992/1991, RJ\1998\1354, [D.Castilla-La Mancha tributación de juegos azar] y los dictámenes del Consejo de Estado 359/2019 [RD plantilla Guardia Civil 2016-21] 55/2019 [Proyecto de Orden normas de cotización a la Seguridad Social 2019].

Así, por ejemplo, en sentencia de 16 de junio de 2006 el Tribunal Supremo establecía el carácter ejecutivo de un decreto del Gobierno de las Islas Canarias que regulaba un plan de empleo para su personal laboral porque:

(...) desarrolla lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 30/1984, de Reforma de la Función Pública, tras establecer que las Administraciones Públicas podrán elaborar planes de empleo, (...) en su apartado 2 regula de forma extensa su contenido, de donde es evidente que los planes de empleo que desarrollan esta previsión legal tanto a nivel estatal como en las Comunidades Autónomas u otras Administraciones han de respetar el contenido establecido en esta Ley y en consecuencia tienen un carácter ejecutivo, y la acomodación a lo dispuesto en dicha Ley ha de ser fiscalizada por el Consejo de Estado.

3. Reglamentos independientes

Paralelo a ese incremento del ámbito del reglamento ejecutivo se observa una reducción del de los reglamentos independientes.

La aceptación de la existencia de reglamentos independientes en nuestro ordenamiento jurídico no es un asunto pacífico en la doctrina³⁵, pero su reconocimiento por parte de la jurisprudencia es inequívoco. Aunque algunas pocas sentencias recogen una formulación general del concepto de reglamento independiente³⁶, lo cierto es que, en la mayoría de los casos, la aproximación de la jurisprudencia a este concepto es marcadamente casuista, realizándose mediante enumeraciones de los tipos de normas que pueden incluirse dentro de él.

Así, algunas sentencias identifican los reglamentos independientes con los organizativos³⁷, otras incluyen también los que regulan las relaciones de sujeción especial³⁸ y los reglamentos de necesidad³⁹. El Tribunal Supremo y el Consejo de Estado, sin un gran aparato teórico que lo justifique, aceptan también, con mayor o menor rotundidad, el carácter independiente de otro tipo de reglamentos de distinta naturaleza.

4. Reglamentos organizativos y del ámbito interno

4.1. El concepto de reglamento organizativo

Para el Tribunal Supremo los reglamentos organizativos son los reglamentos independientes por antonomasia y no requieren dictamen del Consejo de Estado. Para definirlos algunas pocas sentencias utilizan un criterio positivo: son aquellas normas que tienen como objetivo fijar la estructura y competencia de los órganos

³⁵ Una parte de la doctrina, dentro del debate sobre qué tipo de habilitación legal es necesaria para dictar un reglamento, rechaza la existencia de los reglamentos independientes (Sainz Moreno, 1979, p- 128). Otra lo restringe a los reglamentos organizativos y domésticos (García de Enterría y Fernández, 2003, p. 200). El sector mayoritario de la doctrina, sin embargo, admite la posibilidad de reglamentos independientes en todos los ámbitos fuera de la reserva de ley (Coscolluela Montaner, 2015, p.124). Para un debate detenido sobre esta cuestión ver (Rebollo Puig, 1991; García García, 1992, pp. 96-102; García Macho, 1988; Baño León, 1991b).

³⁶ Haciendo referencia a que son aquellos que se dictan en el ejercicio de poderes discrecionales y por lo tanto «se dictan prescindiendo de cualquier Ley anterior» ver Tribunal Supremo, TS:1996: 5260, 3 octubre, rec 1773/1990, RJ\1996\7203, FJ3, [RD 1990 Unificación de control circulación aérea de Zaragoza]

³⁷ TS:1996:4381, 15 julio, rec 606/1991, RJ\1996\6394, [RD 1991 Cotización Seguridad Social]; TS:1997:1377, rec 614/1993, RJ\1997\1527, [D. Estructura de la Comisión de Precios de Cataluña].

³⁸ TS:1997:6367, 27 octubre, rec 4354, RJ\1997\7758, [Resolución 1992 valoración de inmovilizado inmaterial, contabilidad].

³⁹ TS:1998:3770, 9 junio, rec 9/1993, RJ\1998\4551, [RD bases cotización S.Social Minería Carbón 1992].

administrativos⁴⁰ o aquellas que regulan «aspectos domésticos de organización interna, en el sentido de regulación interna de los propios medios personales, materiales...»⁴¹.

Sin embargo, en la mayoría de la jurisprudencia el elemento decisivo en la definición se centra en lo que estos reglamentos no hacen: son reglamentos organizativos aquellos que no tienen efectos «ad-extra» y por lo tanto no afectan a los derechos y deberes de los ciudadanos, aunque sea en preceptos que no sean el objeto central de la norma⁴².

En numerosas sentencias el Tribunal Supremo ha descartado el carácter de organizativo de los reglamentos por afectar a los derechos y deberes, por ejemplo, de los titulares de farmacias, de los consumidores y suministradores de gas natural⁴³, o, respecto a los veterinarios. Así, en relación a estos últimos, en sentencia de 16 de diciembre de 2009, entendía que una orden del Consejero de Ganadería, Agricultura y Pesca del Gobierno de Cantabria, por la que se establecía el régimen y procedimiento de autorización de los veterinarios habilitados en esa comunidad:

(...) no es un reglamento meramente organizativo, pues rebasa este ámbito al establecer los requisitos que ha de cumplir el Veterinario para ser acreditado como Veterinario Habilitado, las obligaciones que les impone, el procedimiento de autorización, y la renovación, revocación y suspensión de ésta⁴⁴.

Otras sentencias también establecen el carácter no organizativo de reglamentos que afectan a los derechos y competencias de otras administraciones públicas distintas a la que dicta el reglamento⁴⁵. Solo cuando se aprecia la ausencia de esos efectos «ad-extra» se consideran organizativos estos reglamentos, y por lo tanto independientes y exentos en su tramitación del dictamen del Consejo de Estado⁴⁶.

4.2. La regulación de la organización ministerial, de los organismos autónomos y de otros entes públicos

Conforme a estos criterios, las normas que se limitan a establecer las competencias, composición y ordenación jerárquica de la organización ministerial continúan

⁴⁰ TS:1989:14967, 15 marzo, ponente Enrique Cacer Lallane, RJ\1989\2017, [RD funciones de Órganos de Seguridad del Estado]. La norma recurrida tiene carácter organizativo porque está «simplemente dirigida a fijar la estructura y funciones de los órganos de seguridad, es decir a constituir o configurar la nueva organización del Ministerio del Interior a esos efectos» (FJ 2).

⁴¹ TS:2015:4409, 22 octubre, rec 2932/2014, RJ 2015\4934, [O. 2013 jubilación y permanencia Consellería Sanidad].

⁴² La distinción entre los reglamentos que tienen y no efectos “ad extra” procede de la distinción procedente de Alemania entre reglamentos jurídicos y administrativos, p. 178 y p. 195; Muñoz Machado, (1975). El Tribunal Constitucional delimita de forma similar las competencias ejecutivas autonómicas en aquellos ámbitos en los que el Estado ostenta la totalidad de la competencia legislativa (Bernadí Gil, 2008). Ver también, sobre la exención de someterse al trámite de audiencia de los reglamentos organizativos, TS:2002:3754, 27 mayo, rec 666/1996, RJ\2002\6672, [D.1991 inspección de prestaciones y servicios sanitarios Andalucía].

⁴³ TS:2002:3754, de 27 mayo, Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso, sección 4, RJ\2002\6672, [D. inspección servicios sanitarios Andalucía] FJ 3; , Sección 4ª); TS:2009:1921, 21 de abril, rec 162/2007, RJ 2009\2974, FJ, 3 [RD 1997 Suministro de último recurso en el sector del gas natural].

⁴⁴ TS:2009:7531, 16 diciembre, rec 914/2008, RJ\2010\330, [O. autorización veterinarios habilitados Cantabria], FJ 5.

⁴⁵ TS:2002:1312, 25 febrero, rec 117/1996, RJ\2002\1630, [D coordinación ayuntamientos en materia de servicios interurbanos de viajeros con la Junta de Castilla y León]. FJ 3.

⁴⁶ Ver, considerados, entre los muchos considerados organizativos, TS:1999:6704, 26 de octubre, rec 6929/1995, RJ 2000\1391, [D. Director Radio Televisión Murcia]; TS:1997:471, 28 enero, rec 6/1993 RJ\1997\534 [RD 1992 creación y transformación conservatorios superiores].

excluyéndose por completo de la labor consultiva del Consejo de Estado⁴⁷. Sin embargo, las normas relativas a la organización de los organismos autónomos en la Administración General del Estado se remiten, cada vez en mayor medida y ya de forma habitual, para ser dictaminadas por el Consejo de Estado⁴⁸. Las normas que regulan la organización de otros organismos con personalidad jurídica propia suelen a veces también remitirse al Consejo de Estado, aunque con menor frecuencia⁴⁹.

Tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2014⁵⁰ ya ha quedado claramente establecido que las relaciones de puestos de trabajo no son normas jurídicas y, por lo tanto, su aprobación no requiere informe del Consejo de Estado. No ocurre lo mismo con otros instrumentos de ordenación de los recursos humanos para los que la jurisprudencia sí ha establecido su carácter ejecutivo (planes de empleo, catálogos...)⁵¹.

4.3. Reglamentos de protocolo y preferencia

Otro tipo de normas que tiene un carácter principalmente interno, organizativo y que no es preceptivo remitir al Consejo de Estado, como ha confirmado el Tribunal Supremo⁵², son las que establecen reglas de protocolo y preferencia.

4.4. Otra normativa reglamentaria reguladora de aspectos internos o «domésticos» de la organización: presupuestaria, patrimonio, calidad y evaluación.

Pese a que en algunas definiciones de los reglamentos organizativos es habitual referirse a estos como los que regulan el ámbito «doméstico» o «interno» de las administraciones públicas, y aunque pocas sentencias han confirmado la naturaleza ejecutiva de este tipo de normas⁵³, la práctica totalidad de las vigentes normas reglamentarias que desarrollan la ejecución y gestión presupuestaria, patrimonial y

⁴⁷ Por todas, ver Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

⁴⁸ El 58,73% de ellas lo fueron entre 2000 y 2003 y el 66,67% entre 2016 y 2019. Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos legislativa del BOE. Ver, entre muchos, los dictámenes del Consejo de Estado 296/2109 [RD Estatuto del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos], 861/2018 [RD Estatuto del Centro Español de Metrología]. En ocasiones esta remisión no se produce, sin que sea fácil determinar las causas que generan esa diferencia de tratamiento en supuestos tan similares. Ver, por ejemplo, no remitidos, el Real Decreto 96/2019, de 1 de marzo [Mutualidad General Judicial] y el Real Decreto 1/2017, de 13 de enero [Agencia Estatal de Investigación].

⁴⁹ Ver, por ejemplo, el dictamen del Consejo de Estado 772/2007 [Estatuto ENRESA]. Existe una continuada práctica de no remitir los proyectos reglamentarios relacionados con la organización del Instituto de España y las reales academias (ver Real Decreto 80/2019, de 22 de febrero [Academia Joven de España]). Ver, sobre el carácter independiente de la constitución del Organismo de Cuenca de la Confederación Hidrográfica del Duero, TS:1994:16591, 27 enero, RJ\1992\681, rec 842/1990.

⁵⁰ TS:2014:902, 5 febrero, rec 2986/2012, RJ 2014\1572.

⁵¹ TS:2006:3708, 16 junio, rec 798/2001, RJ\2006\3375, [D. Plan de Empleo personal laboral Canarias] TS:2015:4409, 22 octubre, rec 2932/2014, RJ 2015\4934 [O. jubilación, permanencia en el servicio activo Consellería Sanidad C.Valenciana]; TSJCL:2019:4988, 10 diciembre, rec 378/2019, JUR 2020\74487, [D. Catálogo de puestos tipo de personal funcionario Junta Castilla y León].

⁵² TS:2009:3374, 24 de marzo, rec 8/2006, RJ 2009\3227, [Acuerdo CPGJ 2005, de Honores, Tratamientos y Protocolo en los actos judiciales solemnes]. A favor del carácter independiente de las normas de honoríficas y de protocolo ver Baño León, 1991, p. 451. Ver, no informados por el Consejo de Estado ni sus respectivos órganos consultivos, el Real Decreto 470/2014, de 13 de junio, de modificación del Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, así como, entre muchos otros, el Decreto 77/2002, de 26 de febrero [régimen de precedencias y tratamientos Junta de Andalucía].

⁵³ TS:1998:3639, 3 junio, rec 5261/1995, RJ\1998\5520, [D. función interventora Cantabria]. Sobre los distintos elementos o ámbitos de la “esfera interna de la administración” ver (Baño León, 1991, p. 437).

los reglamentos relativos a la calidad y a la evaluación de los servicios públicos han sido sometidas al informe del Consejo de Estado⁵⁴.

4.5. Mandatos legales de carácter organizativo. Órganos colegiados

¿Qué ocurre cuando en las leyes se establece un mandato legal expreso, por ejemplo, de crear un órgano administrativo o un órgano colegiado o de organizarlos de determinada manera? Se trata de supuestos donde hay una pugna entre el criterio formal de delimitación de los reglamentos ejecutivos (al haber mandato legal habría reglamento ejecutivo) y el material (al no afectar a los derechos y deberes de los ciudadanos no habría reglamento ejecutivo).

El Consejo de Estado, en su Memoria de 2016, ha sido bastante concluyente sobre el carácter ejecutivo y el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado de los reglamentos que desarrollan los mandatos legales relativos a los órganos colegiados consultivos y de participación que implementan el derecho a la participación que recoge el artículo 105.a) de la Constitución, pero ese carácter se extendería también a otros mandatos legales organizativos⁵⁵.

Más ambigua ha sido al respecto la jurisprudencia, que ha tratado este tema en pocas ocasiones⁵⁶. Con tan magras indicaciones jurisprudenciales no es de extrañar que la práctica administrativa en la Administración General del Estado sea poco previsible a la hora de remitir o no al Consejo de Estado la regulación reglamentaria de los órganos colegiados⁵⁷.

4.6. Relaciones de sujeción especial

Los reglamentos que regulan colectivos unidos a las administraciones públicas por una relación de sujeción especial, «caracterizada por una duradera y efectiva inserción del administrado en la esfera organizativa de la Administración» (López Benítez, 1994, p. 161), tradicionalmente se han considerado como organizativos⁵⁸, y por lo tanto independientes y exentos del dictamen del Consejo de Estado⁵⁹.

Esta idea fue debilitándose con el tiempo y actualmente el Tribunal Supremo afirma ya de forma categórica, por ejemplo, al analizar en su Sentencia de 22 de mayo de 2018 la normativa reguladora del uniforme en la Guardia Civil, que:

(...) una jurisprudencia constitucional constante (por todas STC 81/2009, de 21 de marzo FJ 5) precisa que esas relaciones de supremacía especial no son ya un ámbito en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa (...) esa

⁵⁴ Ver, entre otros, los dictámenes 791/2009 [Patrimonio de las Administraciones Públicas]; 819/2005 (Sistema general de Calidad AGE) y 178/2018 [previsiones macroeconómicas y presupuestarias].

⁵⁵ Memoria Consejo de Estado 2016, p.93. Ver artículos 7 y 15.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁵⁶ TS:1996:6809, 30 noviembre, rec 2909/1993, RJ\1996\8707, [D. organización Servicio Andaluz Salud]; TS:2010:6588, 9 diciembre, rec 2482/2008, RJ/2010/8910, FJ 5, [Consell catalán del Taxi]

⁵⁷ Entre 2000 y 2004 se informaron el 17,65 % y entre 2016 y 2019 el 26,92%. Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos legislativa del BOE.

⁵⁸ Los supuestos generalmente citados de relaciones de sujeción especial son los funcionarios, los militares, los presos y los estudiantes de centros educativos públicos (García de Enterría y Fernández, 2003, p. 19; Baño León, 1991, p. 439).

⁵⁹ Sentencia Tribunal Supremo 22 mayo 1991, Diego Rosas Hidalgo, RJ\1991\4337, FJ 4, [RD asignación funciones en el Cuerpo de Policía]; Sentencia Tribunal Supremo 1 julio 1997, RJ\1997\5826, [O. enseñanzas de arte dramático y danza Cataluña], FJ 4.

categoría no tiene relieve para la exigencia de dictamen del Consejo de Estado que nos ocupa⁶⁰.

Tras esta jurisprudencia parece ya definitivamente extinto el concepto mismo de sujeción especial como elemento definitorio del carácter ejecutivo de los reglamentos, remitiéndose sistemáticamente ya este tipo de reglamentos al Consejo de Estado⁶¹.

5. Reglamentos de necesidad frente a los reglamentos urgentes

Los reglamentos de necesidad o *contra legem* son otros de los supuestos clásicos de reglamentos independientes. La doctrina considera los reglamentos de necesidad como aquellos que justificados en razones extraordinarias que obligan a dictar reglamentos que pueden incluso suspender temporalmente la vigencia de preceptos contenidos en normas con rango de ley, supuestos en los que «[h]ay una reserva de poder último en la Administración que no solo la permite, sino que la obliga a actuar en la situación de ‘circunstancias excepcionales’ para salvar los valores sociales supremos» (García de Enterría y Fernández, 2003, p. 202; Cosculluela Montaner, 2015, p. 129).

Se citan como supuestos paradigmáticos de esta potestad la competencia otorgada a los alcaldes para «[a]doptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno»⁶² y, especialmente, las dictadas en virtud de las potestades establecidas en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio⁶³. Esta normativa reglamentaria de necesidad tiene como límites esenciales el principio de proporcionalidad y, sobre todo, la estricta temporalidad de sus preceptos, que deben cesar en su vigencia cuando lo hagan las causas que lo justifican (Álvarez García, 2020; Álvarez García y Arias Aparicio, 2020; Nogueira López, 2020). Para su aprobación, por la especial urgencia que requiere su aprobación, están eximidas de su remisión al Consejo de Estado.

No cabe duda de que todos los reglamentos que se dictaron en desarrollo y al amparo del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 pueden incluirse dentro de la categoría de reglamentos de necesidad y no requerían el dictamen del Consejo de Estado.

Más problemática es esta consideración para los reglamentos que desarrollan otras normas legales relacionadas con la emergencia sanitaria pero distintos de la declaración del estado de alarma, por ejemplo, los numerosos decretos-leyes aprobados durante este periodo o los dictados al amparo de sus competencias ordinarias, por lo general de carácter sanitario, por las autoridades estatales y autonómicas, una vez finalizado el estado de alarma, pero sin que se pueda dar por

⁶⁰ TS:2018:1758, de 22 de mayo, rec 3805/2015, RJ 2018\2243, FJ 2, [O. 2014 Uniforme Guardia Civil], FJ 2. En idéntico sentido ver las posteriores TS:2018:2645, de 9 de julio, rec 2049/2017, RJ 2018\3542, [O. Derechos de las asociaciones profesionales de guardias civiles] y TSJM:2019:12222, 16 enero, rec 834/2018, JUR\2020\71501 [O. Protocolo medidas situaciones de naturaleza psiquiátrica o psicológica de guardias civiles].

⁶¹ Ver, entre muchos, los dictámenes del Consejo de Estado 587/2016 [Reglamento Penitenciario Militar], 2117/2010 [RD Estatuto del Estudiante Universitario], 38/2006 [Reglamento de Ingreso y Provisión de Puestos de Trabajo Administración General del Estado].

⁶² Artículo 21.1.m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁶³ Ver artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

finalizada la emergencia sanitaria (Doménech Pascual, 2020; Cotino Hueso, 2020, p. 98; Lasagabaster Herrarte, 2020).

En cualquier caso, parece claro que no tienen la consideración de reglamentos de necesidad aquellos «simplemente urgentes». Ya el Consejo de Estado, en su Moción de 1969 se creyó en la obligación de recordar que:

(...) las razones de urgencia, en los demás casos, no pueden suponer la omisión de ningún trámite preceptivo, salvo los casos autorizados por la Ley, sino tan sólo una aceleración de la tramitación. Por ello, está siempre dentro de las potestades directivas de los Ministros [...] acelerar todo lo necesario la preparación y estudio de las disposiciones que requieran una urgente aprobación. [...] En este sentido, el artículo 145 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado establece una diferenciación entre consultas ordinarias y consultas urgentes (p. 487).

Para la aprobación de esta normativa reglamentaria urgente se prevé ya la posibilidad de tramitarlas con una significativa reducción de plazos⁶⁴ y existen figuras de rango legal, como los decretos-leyes, previstas precisamente para supuestos de urgencia. En este contexto, el Tribunal Supremo ha rechazado reiteradamente la posibilidad de eximir del dictamen del Consejo de Estado por la supuesta urgencia de su aprobación⁶⁵.

En cualquier caso, la experiencia de la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la dificultad de aplicar un derecho de necesidad que se caracteriza por su rigidez en el incierto y cambiante escenario que esta plantea, así como las dificultades técnicas de aplicación que generan normas elaboradas a gran velocidad, con poca transparencia y sin ser revisadas por órganos externos especializados (Villar Crespo, 2020).

6. Otros reglamentos independientes

El Tribunal Supremo y el Consejo de Estado reconocen también el carácter independiente, o al menos no ejecutivo, de otros reglamentos, respecto a los que no considera preceptivo el dictamen del Consejo de Estado:

6.1. Reglamentos *secundum legem*

Los reglamentos que se limitan a reproducir o reiterar los preceptos de normas jurídicas ya vigentes, o reglamentos *secundum legem*, son unos de los supuestos paradigmáticos de reglamentos independientes. Aunque existen supuestos en el que el conjunto de un reglamento se puede considerar como tal, estos son poco frecuentes⁶⁶. El supuesto más habitual tratado por la jurisprudencia es el de pequeñas modificaciones que se introducen en los textos normativos después de haber sido informados por el Consejo de Estado o el órgano autonómico consultivo y que tratamos con más detenimiento en el apartado 7 de este artículo.

⁶⁴ Ver el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 27 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y el artículo 19 de la LOCE.

⁶⁵ TS:2009:8076, 24 noviembre, rec 11/2006, RJ 2010\328, [RD 2005 medidas administrativas excepcionales sequía cuencas hidrográficas Guadiana, Guadalquivir y Ebro]; TS:2009:8076, rec 11/2006 ,RJ\1987\8793, [RD 1985 estructura orgánica Intervención General S.Social].

⁶⁶ STS 15 diciembre 1989, José Luis Martín Herrero, RJ\1990\2901, [D. 1985 juego Murcia]. Estima que el reglamento «se limita a copiar literalmente, los preceptos de la Ley» (FJ 3).

6.2. Planes organización territorial

La legislación medioambiental vigente recoge distintas figuras de protección como los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) o las Zonas Especiales de Conservación (ZEC)⁶⁷ que desarrollan y concretan, sobre las que pese a unos titubeos iniciales⁶⁸, el Tribunal Supremo se manifiesta ya con claridad en los últimos años sobre su carácter normativo, y el carácter no preceptivo de su remisión al Consejo de Estado durante su tramitación⁶⁹.

Está asentado también en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo que los planes urbanísticos son normas jurídicas que se rigen en exclusiva por su normativa para determinar su tramitación y no es preceptivo remitirlas al Consejo de Estado (González Sanfiel, 2018; Bassols Coma, 2017).

El Tribunal Supremo considera también que son independientes los Planes Generales de Transformación⁷⁰, pero, sin embargo, otras normas reglamentarias reguladoras del territorio o recursos naturales y que tienen una naturaleza parecida a los que se acaban de analizar, sí se consideran que tienen carácter ejecutivo⁷¹.

Así, los reglamentos que regulan los planes hidrológicos⁷² han sido remitidos en los últimos años al Consejo de Estado durante su tramitación, que considera que tienen carácter ejecutivo⁷³. Debe observarse que ello supone una evolución respecto a oleadas anteriores de planes hidrológicos de cuenca que no fueron sometidos al Consejo de Estado⁷⁴. También se consideran ejecutivos de la Ley de Aguas, en concreto su artículo 58, los reales decretos que declaran, regulan o prorrogan la situación de sequía en una cuenca hidrológica⁷⁵.

Tras una abundantísima y compleja litigación, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo⁷⁶ han acabado por asumir también la naturaleza ejecutiva de los planes de pesca que requieren, por ello, dictamen del Consejo de Estado⁷⁷.

⁶⁷ Ver artículos 30 y 42 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Sobre la naturaleza jurídica de dichos planes ver Alonso García et al., 1998; García Ureta, 2000; García Ureta, 2010.

⁶⁸ TS:1992:6659, 2 septiembre 1992, rec 3651/1990, FJ 1. [D. 1986 Valencia, Parque natural Albufera].

⁶⁹ Ver TS:2019:211, 28 enero, rec 2007/2017, [O.2015, el Plan de Gestión de la ZEC Sierras de Gádor y Énix]; TS:2003:4176, 16 de junio, rec 2609/1998 [Decreto 1995 Valencia, PRUG Paraje La Mata y Torre Vieja]; TS:2003:7915, 10 diciembre, rec 7529/1999, [D. 1995, Aragón, declaración de Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno].

⁷⁰ TS:1997:5517, 19 septiembre, rec 1858/1990, RJ\1997\6429, [RD 1990, zona regable Centro de Extremadura (Badajoz-Cáceres), Plan General de Transformación].

⁷¹ Sobre la caracterización y procedimiento de aprobación de distintas tipologías de planes ver Parejo Alfonso, 2020.

⁷² Sobre la naturaleza jurídica de estos planes ver Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y Pallarès Serrano, 2007: 198; Embid Irujo, 2002.

⁷³ Ver los dictámenes 1228/2015 [Planes hidrológicos de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Occidental y de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental] y 1151/2015, (Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro).

⁷⁴ No lo fue, entre muchos otros, el Real Decreto 201/2002, de 18 de febrero, por el que se aprueba la modificación del Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro.

⁷⁵ Ver, entre muchos, el Dictamen 777/2018 [Proyecto de Real Decreto, por el que se proroga la situación de sequía prolongada declarada para el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Júcar].

⁷⁶ TS:2019:1227, 9 abril, rec 1807/2016, RJ 2019\1339 [OM Pesquería de atún rojo en el Atlántico Oriental y Mediterráneo]; TS:2019:626, 20 febrero, rec 987/2016, RJ 2019\834 [OM pesquería atún rojo Atlántico Oriental y Mediterráneo].

⁷⁷ Ha dejado ya de diferenciarse entre las normas que desarrollan la Ley 3/2001 de 26 de marzo de pesca marítima del Estado, a los que otorgaba carácter ejecutivo, y los planes de pesca dictados en

6.3. ¿Reglamentos autonómicos complementarios de la legislación básica estatal?

La Constitución Española definió el Consejo del Estado en su artículo 107 como «supremo órgano consultivo del Gobierno». La LOCE estableció, además, en su artículo 23 que «El dictamen será preceptivo para las Comunidades [Autónomas] en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes»⁷⁸. Por ello durante la primera década en la que la LOCE estuvo en vigor existieron distintas interpretaciones jurisprudenciales sobre cuál debía de ser el papel del Consejo de Estado en la elaboración de los reglamentos por parte de unas comunidades autónomas que habían asumido, sin excepción, la competencia de autoorganización de sus instituciones.

Estas oscilaban entre las que establecían que era preceptivo someter al dictamen del Consejo de Estado todos los reglamentos de las comunidades autónomas⁷⁹ y las que entendían que la obligación de remisión de reglamentos al Consejo de Estado no alcanzaba a las comunidades autónomas⁸⁰, estableciendo otras sofisticados análisis intermedios que estimaban que esa obligación solo alcanzaba o estaba excluida en relación a determinados tipos de reglamentos (competencias transferidas⁸¹, desarrollo de leyes estatales⁸², desarrollo de la legislación básica del Estado)⁸³.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, puso fin a esta confusión y estableció, en esencia, que todos los reglamentos autonómicos debían someterse al dictamen del Consejo de Estado en los mismos supuestos que los del Estado, pero para salvaguardar las competencias de autoorganización estas podían solicitar dicho dictamen, en lugar de a este órgano constitucional, a órganos de similar independencia que ellas mismas establecieran:

(...) no sólo hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia. [...] en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece”⁸⁴.

El Tribunal Supremo asumió pronto esa doctrina como propia en su sentencia de 13 de enero de 1993, que anuló el decreto regulador de la admisión de alumnos

virtud del artículo 31 de dicha ley y que habilitan al ministro competente a dictar planes de pesca estableciendo medidas de limitación de pesca (vedas o cuotas). Ver los dictámenes del Consejo de Estado 3/2019 y 161/2017 (Proyecto de orden pesquería de atún rojo Atlántico Oriental y Mediterráneo). Ver también Memoria del Consejo de Estado de 2016 (pp. 98-99).

⁷⁸ La reforma de la LOCE por la Ley Orgánica núm. 3/2004, de 28 de diciembre, se eliminó el artículo 23.2 y se introdujo el artículo 24 con el siguiente contenido: «El dictamen será preceptivo para las Comunidades Autónomas que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos por esta Ley Orgánica para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes».

⁷⁹ Sentencia Tribunal Supremo 23 de octubre 1987, ponente Julio Fernández Santamaría, RJ\1987\7394, [D.1984, regulación de transportes Canarias].

⁸⁰ TS:1988:1020, 17 febrero, RJ\1988\1184, [D. 1983 Unidades Mínimas de Cultivo Cataluña].

⁸¹ TS:1987:3275, 12 mayo, RJ\1987\5258, [D.1983 protección ambiental, actividad extractiva Cataluña].

⁸² TS:1988:1966, 18 marzo, RJ\1988\2481, [D. 1983 Régimen Disciplinario del personal Gen. Cataluña].

⁸³ TS:1990:12390, RJ\1990\6307, FJ 3, [D. 1986 órganos rectores y control Cajas Ahorro Baleares].

⁸⁴ Sentencia Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5.

en los Centros públicos y concertados del País Vasco porque el informe emitido por su Viceconsejería de Justicia y Desarrollo Legislativo no podía considerarse equivalente al del Consejo de Estado al pertenecer a la administración activa y no quedar acreditado, a diferencia de este, se hallase dotado «de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica»⁸⁵.

En consonancia, las comunidades autónomas constituyeron sus órganos consultivos equivalentes que llevan a cabo esta alta función consultiva respecto a sus gobiernos autonómicos⁸⁶, manteniendo el Consejo de Estado en la actualidad tan solo la competencia para conocer los reglamentos de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Esta valoración jurisprudencial respecto al carácter ejecutivo de la normativa autonómica se mantuvo estable durante más de veinte años.

Sin embargo, con la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 mayo de 2004⁸⁷, se rompe esta unidad jurisprudencial y renace, renovada, una línea que aparecía ya apuntada antes de 1992: la normativa autonómica que se dicta en virtud de la competencia de desarrollo de la normativa básica del Estado no puede considerarse dictada «en ejecución» de esa normativa estatal, ya que las comunidades autónomas disponen de una discrecionalidad política para este desarrollo que motiva que no sea preceptivo, por lo tanto, someterla al dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente⁸⁸.

En este mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2008 estableció que la Orden 37/2000, de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, por la que se dictan normas sobre modificación de los conciertos educativos, no tenía carácter ejecutivo porque:

(...) es innegable, desde un punto de vista rigurosamente técnico, que no son homologables los Reglamentos ejecutivos de las Leyes (sean éstas estatales o autonómicas) y aquellos reglamentos que las Comunidades Autónomas aprueban en el marco de la legislación básica estatal, en materia de competencia concurrente o compartida entre el Estado y los Entes Autonómicos. En estos supuestos no se trata de completar, pormenorizar, detallar o precisar una regulación a nivel de Ley (que es lo propio de los Reglamentos ejecutivos a que se refiere el artículo 22.3 LOCE, sino de ejercitar una competencia autonómica, en el plano normativo reglamentario, con sujeción a los límites que la legislación básica estatal le impone, lo que permite a la Comunidad Autónoma introducir en la regulación opciones políticas propias, acomodadas a sus peculiares características, siempre que no desvirtúen las normas básicas estatales, por lo que así considerados estos instrumentos normativos, más que desarrollar las normas básicas, la función que cumplen es complementar el ordenamiento jurídico⁸⁹.

⁸⁵ TS:1993:25, 16 enero, RJ\1993\342, FJ 6.

⁸⁶ Todas las comunidades autónomas excepto Cantabria han atribuido a sus órganos consultivos, literalmente, la competencia para informar los reglamentos dictados en ejecución de las leyes, y sus modificaciones. Sobre las competencias de los órganos consultivos autonómicos ver Galera Victoria, 1998; López Menudo, 1996; Suay Rincón, 2017; Mateos y de Cabo, 2017.

⁸⁷ TS:2004:3591, 25 mayo, rec 708/1999, FJ 3 [D 1995, autorización centros docentes privados Galicia].

⁸⁸ Como formulación teórica de esta idea ver Muñoz Machado, 2009; Cosculluela Montaner, 2015:132.

⁸⁹ TS:2008:5730, 15 octubre, RJ 2008\7781, FJ 4, [O. 2000 conciertos educativos Madrid], FJ 3.

Esta jurisprudencia ha sido confirmada en otras sentencias⁹⁰ que, sin embargo y generando una indudable inseguridad jurídica, coinciden en el tiempo con la mayoría de las sentencias del Tribunal Supremo que siguen manteniendo una línea continuista y, sin mencionar siquiera la existencia de una línea jurisprudencial divergente, sostienen que los reglamentos autonómicos que desarrollan la normativa básica del Estado tienen carácter ejecutivo y deben ser informados por el Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente.

Así, por ejemplo, su Sentencia de 26 de mayo de 2010 ignora por completo esta diferenciación entre reglamentos ejecutivos y reglamentos autonómicos que desarrollan la legislación básica del Estado y procede a anular el decreto del Gobierno de la Rioja, regulador del currículum educación secundaria obligatoria, dictado sin dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente, precisamente porque:

(...) éste constituye el desarrollo para la Educación Secundaria Obligatoria de lo dispuesto en el Título I, Capítulo III de aquella Ley Orgánica y, por tanto, de lo que establecen sus artículos 22 a 31, ambos inclusive⁹¹.

La nueva línea jurisprudencial reiniciada por el Tribunal Supremo tampoco ha tenido eco en la práctica administrativa y el Consejo de Estado y los consejos consultivos autonómicos continúan informando este tipo de reglamentos⁹².

6.4. Órdenes ministeriales: reglamentos técnicos independientes

El carácter ejecutivo de los reglamentos es independiente de su rango. Así, se extiende no solo a los reales decretos del Consejo de Ministros y a los decretos de los gobiernos autonómicos sino también, cuando tengan ese carácter, a las órdenes de carácter normativo de los ministros y consejeros autonómicos.

El hecho de que un reglamento esté dictado por un ministro o un consejero no es, por sí mismo, en ningún caso, un supuesto de exclusión de esta intervención preceptiva, ni siquiera cuando se le atribuye directamente esa competencia en una ley (Santamaría Pastor, 2015; Memoria Consejo de Estado 2016, p. 95).

Hay que hacer notar que el de las órdenes ministeriales es uno de los ámbitos donde más se ha extendido la participación del Consejo de Estado en la tramitación de proyectos reglamentarios⁹³. La Memoria del Consejo de Estado 2016 concreta esta evolución en algunas áreas concretas:

⁹⁰ TS:2011:3187, 31 de mayo, [O.2008, formación permanente profesorado Comunidad de Madrid]; TS:2018:1758, de 22 de mayo, rec 3805/2015, RJ 2018\2243, como óbiter dicta en FJ 4, [O. 2014 Uniforme Guardia Civil]; y en relación al peculiar régimen jurídico de la Ciudad Autónoma de Melilla TS:2016:4585, 17 octubre, RJ 2016\5339, [D. 2017 Farmacias Melilla].

⁹¹ TS:2010:2778, 26 mayo, rec 3980/2008, RJ 2010\5237, FJ 3, [D.2007, currículum educación secundaria obligatoria La Rioja]. Ver, en el mismo sentido TS:2009:7531, 16 diciembre, rec 914/2008, RJ\2010\330 [O. autorización de los veterinarios habilitados Cantabria]; TS:2006:2998, 9 mayo, rec 9827/2003, RJ\2006\4036, [O. 1999, se crea la Denominación de Origen Catalunya]; TS:2006:3708, 16 de junio, rec 798/2001, RJ\2006\3375), [D 1997, Plan de Empleo Operativo Personal laboral Canarias].

⁹² Ver, por ejemplo, en relación al desarrollo de la normativa básica sobre la educación secundaria obligatoria, los dictámenes 0490/2020 del Consejo Consultivo Andalucía, 260/2015 de la Comissió Jurídica Assessora de Catalunya; 311 y 129/2020 de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y 2019/0633 del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. Ver también Dictamen 410/2019 del Consejo de Estado [Regulación diversidad en centros públicos y privados concertados Cantabria].

⁹³ Entre 2006 y 2009 el 9,43% de los reglamentos informados por el Consejo de Estado fueron órdenes ministeriales. De 2015 a 2018 este porcentaje se incrementó hasta el 20,19%.

Así, por ejemplo, áreas tales como la pesca marítima, la higiene y la seguridad alimentaria o de productos en general, el vino, la investigación, la seguridad industrial, (...), tradicionalmente reguladas por órdenes ministeriales autónomas, una vez promulgada, por primera vez en nuestra historia, una ley (doctrinalmente calificable como «marco» y por tanto abstracta) sobre la materia, pasan a ser reglamentos ejecutivos en la medida en que los principios básicos están enunciados (a veces incluso mediante la mera mención de la materia misma como 'regulable') en la correspondiente ley (p. 95).

No obstante, es necesario tener en cuenta que tanto el Tribunal Supremo como el propio Consejo de Estado, en determinados supuestos, siguen reconociendo la posibilidad de excepcionar el dictamen de determinados reglamentos, principalmente órdenes, por el 'carácter técnico' del proyecto, o para actualizar módulos, índices de carácter técnico o económico-presupuestario⁹⁴.

Así, el Tribunal Supremo reconoce en su sentencia de 13 de noviembre de 2015 el carácter no ejecutivo de las órdenes ministeriales estableciendo la retribución de las actividades de regasificación 'por su carácter esencialmente técnico'⁹⁵. Lo mismo hace respecto los peajes en el sector eléctrico y de hidrocarburos⁹⁶ o las que se desarrollan, para un determinado ejercicio presupuestario, regímenes de tributación simplificada para el IRPF y el IVA⁹⁷.

Sin embargo, no se fijan con claridad los supuestos y límites en los que la complejidad técnica o su carácter temporal de un reglamento lo convierten en independiente. No sorprende, por ello, apreciar que otros con características similares, como la fijación de las bases de cotización de la seguridad social y de la normativa básica de la edificación, pese a que se consideraron antes como independientes, ahora se tramitan ya como ejecutivas y remiten sistemáticamente al Consejo de Estado⁹⁸.

6.5. Bases generales de las subvenciones y de premios y honores

Asentado ya en la doctrina y jurisprudencia el carácter reglamentario de las bases reguladoras de las subvenciones reviste mayor complejidad la cuestión de si estas bases reguladoras tienen o no carácter ejecutivo⁹⁹.

⁹⁴ En contra de este criterio, Baño León, para quien «[l]as reglamentaciones técnicas solo pueden ser objeto de un reglamento independiente si su contenido no es obligatorio» (Baño León, 1991, p. 446).

⁹⁵ TS:2015:4792, 13 de noviembre, rec 351/2014, RJ/2015/5612, [Orden IET/346/2014, de 7 de marzo, por la que se modifica la Orden IET/2103/2013, de 31 de octubre, por la que se regula el mecanismo competitivo de asignación del servicio de gestión de la demanda de interrumpibilidad].

⁹⁶ TS:2020:2627, 21 julio, rec 39/2019, RJ 2020\3701, FJ 2, [O. 2018 peajes de acceso de energía eléctrica 2019]; TS:2020:410, 18 febrero, rec 161/2017, RJ 2020\465, [O. 2016 peajes y cánones acceso de terceros a las instalaciones gasistas 2017].

⁹⁷ TS:2009:6501, 7 octubre, rec 8510/2003, RJ 2010\1030, FJ 2, [O. Régimen de Estimación Objetiva IRPF y el Régimen Especial Simplificado IVA año 2000]. Ver, entre muchas sin remitirse al Consejo de Estado, la Orden TEC/1367/2018, de 20 de diciembre, que establece los peajes y cánones asociados al acceso de terceros a las instalaciones gasistas [...] para 2019 y la Orden HAC/1164/2019, de 22 de noviembre, por la que se desarrollan para el año 2020 el método de estimación objetiva del IRPF y el régimen especial simplificado del IVA, así como la Memoria Consejo de Estado 2016, [p. 131].

⁹⁸ TS:1998:8301, 17 abril, rec 7581/1992, RJ1998\3374, FJ 3 [RD 1991 Cotización S.Social]; STS 29 octubre 1985, Ángel Martín del Burgo y Marchán, RJ1985\5328, [RD 1982 Norma Básica de la Edificación]. Sin embargo, otras normas parecidas, sí se consideraron ejecutivas: TS:1986:10235, 9 junio, RJ1986\6758, [RD 1994 revalorización pensiones]. Ver también los dictámenes del Consejo de Estado 55/2019, 33/2018 (respecto las normas anuales de cotización a la S.Social) y 247/2017, 80/2017 (respecto a Código Técnico de la Edificación).

⁹⁹ Ver Memoria Consejo de Estado 2016, p. 122 y Fernández Farreres, 1983. Para Baño León la actividad administrativa de fomento, y en particular las subvenciones, constituyen el ámbito más propicio para los reglamentos independientes (Baño León, 1991, pp. 449-450).

Aunque los órganos consultivos autonómicos y el propio Consejo de Estado han llegado a conclusiones divergentes¹⁰⁰, el Tribunal Supremo ha declarado recientemente con claridad que tienen carácter independiente. Así, en sentencia de 21 de julio de 2020 establece expresamente que:

(...) las bases reguladoras de ayudas públicas en forma de subvenciones, (...) a pesar de su naturaleza reglamentaria no constituyen disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de las leyes¹⁰¹.

El Consejo de Estado de Estado afirma en su Memoria de 2016 que, aunque «esporádicamente son sometidas a consulta algunas bases reguladoras de subvenciones, la inmensa mayoría no lo son, sean reales decretos u órdenes ministeriales» (p.122), cree atisbar tres tipos de bases reguladoras que tienden a ser informadas por el Consejo de Estado y tendrían carácter ejecutivo (pp. 125-126) y estima urgente una reforma de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones que delimite con claridad qué bases reguladoras tienen carácter de reglamento ejecutivo porque estima que «no hay claridad en los criterios, que más bien parecen depender de la opinión de los distintos Departamentos» (p.131).

De similar modo, las bases de convocatoria de premios y honores, con independencia de su naturaleza jurídica¹⁰² se tramitan habitualmente sin su remisión al Consejo de Estado, tratándolas, a todos los efectos, como reglamentos independientes¹⁰³.

6.6. Estatutos de colegios profesionales de colegiación voluntaria

A raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional 201/2013, de 5 de diciembre¹⁰⁴ el Consejo de Estado establece que los estatutos de los colegios profesionales en los que la colegiación es obligatoria tienen carácter ejecutivo y su dictamen es preceptivo¹⁰⁵, como también aquellos en los que, aunque carácter general la colegiación no es obligatoria, sí lo es para el desempeño de ciertas tareas¹⁰⁶. No existe la obligación de remitir al Consejo de Estado, y deben considerarse independientes a esos efectos, los estatutos de los colegios profesionales en los que la colegiación es voluntaria¹⁰⁷.

¹⁰⁰ El Consejo consultivo de la Comunitat València se ha pronunciado a favor de su carácter ejecutivo y las de Murcia y Baleares en contra (ver Memoria Consejo de Estado 2016, p. 116). En dicha memoria Consejo de Estado 2016 se manifiesta, de forma un tanto contradictoria, a favor de su carácter ejecutivo (p. 115) y en contra de que, con carácter general, tenga esta naturaleza (p. 130).

¹⁰¹ TS:2020:2627, 21 julio, rec 39/2019, RJ 2020\3701, FJ 2, [O. 2018 peajes acceso de energía eléctrica 2019]; TS:2020:2365, 12 abril, rec 247/2019, RJ 2020\3439, FJ 2b, [RD 2019, regula el Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética [...] del sector industrial].

¹⁰² Sobre la distinción entre los premios-subvención, los premios honoríficos y los premios jurídicos ver Bellido Izu, 2009.

¹⁰³ Ver, por ejemplo, Orden CUD/968/2019, de 20 de septiembre [Premio de Literatura en Lengua Castellana "Miguel de Cervantes"]. Como excepción se pueden citar las recompensas y distinciones militares. Ver, entre muchos, los dictámenes del Consejo de Estado 190/2018 [Proyecto de Real Decreto por el que se crea la medalla de campaña] y 1006/2012 [Reglamento General de Recompensas Militares].

¹⁰⁴ Ver dictámenes 602/2016 [Estatutos del Consejo General Farmacéuticos] y 719/2016 [Estatutos del Colegio Oficial de Ingenieros de Montes]. Ver Memoria Consejo de Estado 2016, pp.178-179.

¹⁰⁵ Ver dictámenes 490 y 721/2017 [Colegios Ingenieros Técnicos Industriales y de Telecomunicación].

¹⁰⁶ Este es el caso, por ejemplo, de los Estatutos del Consejo General de Economistas de España, en el que, aunque la colegiación no es obligatoria con carácter general sí lo es para el ejercicio de las funciones de administrador concursal y perito judicial. Ver Dictamen del Consejo de Estado 493/2017.

¹⁰⁷ Por ejemplo, los Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales y de su Consejo General, ver Dictámenes 37/2015 y 490/2017, punto quinto I, *in fine*.

6.7. Reales decretos de transferencias a las comunidades autónomas

Tampoco se consideran ejecutivos de las leyes, y por lo tanto no requieren dictamen preceptivo del Consejo de Estado, los reales decretos de transferencia de competencias de la Administración General del Estado a las comunidades autónomas¹⁰⁸.

7. Otros reglamentos que no requieren dictamen: reglamentos que desarrollan otros reglamentos y modificaciones no sustanciales

La jurisprudencia reconoce distintos supuestos en los que no es preceptivo en la tramitación que los reglamentos sean remitidos al Consejo de Estado pese a que no sean considerados independientes. Así, el Tribunal Supremo afirma que:

Atendiendo a los propios términos del artículo 22.3 de la LOCE no resulta que todos los reglamentos ejecutivos deban ser sometidos a dictamen del Consejo de Estado sino aquellos que ejecutan las leyes de forma directa e inmediata, con la consecuencia de no ejecutivos de otros reglamentos, es decir Reglamentos que no necesitan de una *legis interpositio* por encontrar su fuerza habilitante inmediata en otro Reglamento, pero no en una Ley¹⁰⁹.

Lo más habitual es que «los reglamentos que desarrollan reglamentos» sean órdenes ministeriales o de los consejeros autonómicos que desarrollan reales decretos o decretos¹¹⁰, pero, en otros supuestos, el Tribunal Supremo argumenta que tampoco tienen que remitirse al Consejo de Estado determinadas normas que desarrollan otros reglamentos del mismo rango, por lo general reales decretos¹¹¹, e incluso también normas con un rango formal inferior, como son las órdenes ministeriales que fijan la normativa básica del estado desarrollada por reglamentos autonómicos¹¹².

Otro de los supuestos en los que el Tribunal Supremo ha establecido con claridad que no es necesario remitir un proyecto normativo al Consejo de Estado, sin que sea relevante su carácter ejecutivo o independiente, es el de los reglamentos que llevan a cabo una modificación no sustancial de una norma vigente. En teoría, esta regla se aplica a todo tipo de modificaciones normativas, pero en realidad la jurisprudencia se centra en un supuesto muy específico y que se repite con gran frecuencia: las modificaciones que se producen en los proyectos normativos una vez que ya han sido informados por el Consejo de Estado o por el correspondiente órgano consultivo autonómico.

¹⁰⁸ TS:2012:6055, 28 septiembre, rec 187/2011, RJ 2012\9257, [RD 2010 traspaso competencias Parque Nacional de los Picos de Europa].

¹⁰⁹ TS:1991:5707, 25 octubre, rec 137/1986, RJ\1991\8178, FJ 3. [O. provisión puestos de trabajo atención primaria]; TS:1998:5410, 28 septiembre, rec 478/1995, RJ 1998\7626, [RD 1995 Título Técnico Farmacia].

¹¹⁰ TS:2010:3109, 1 junio, rec 115/2005, RJ/2010/5466, [O 2006 Retribución de las actividades de regasificación]; TS:2010:3451, 23 junio, rec 5451/2006, 2010, RJ 2010\5857, [O. 2006 Plan pesca de arrastre litoral sur mediterráneo].

¹¹¹ Ver, entre muchas, TS:1998:1101, 19 febrero, rec 519/1997, [RD Organismo de Cuenca Confederación Hidrográfica Júcar]. Ver también, entre las más de cincuenta sentencias relativas a los títulos de formación profesional, TS:2003:1581, 10 marzo, rec 469/2001, RJ 2003\3067, [RD título de Técnico Superior de Óptica de Anteojería. Respecto a los reglamentos que regulan los certificados de profesionalidad ver sentencias contradictorias: TS:2015:129, 7 enero, rec 487/2013, RJ 2015\257, [RD Cualificaciones profesionales familia profesional Sanidad] y TS:1999:806, 9 febrero, rec 318/1996, RJ\1999\1552, [RD Certificado de profesionalidad analista de laboratorio].

¹¹² TS:1992:8082, 15 diciembre, rec 1335/1994, 1999, RJ\1999\9463, [D.1991 Actividad pesquera Galicia].

No es preceptivo volver a someter a dictamen del Consejo de Estado si las modificaciones en el proyecto normativo que se efectúan para atender a las observaciones del propio Consejo de Estado¹¹³, siendo lo más relevante, con independencia de la redacción concreta del proyecto antes y después del dictamen, que este haya podido pronunciarse sobre la cuestión que subyacía a la modificación¹¹⁴.

Tampoco se consideran sustanciales las modificaciones en los proyectos normativos posteriores a ser informadas por el Consejo de Estado cuando, en aplicación de las reglas generales, no tengan carácter ejecutivo, por tener carácter meramente organizativo¹¹⁵, por tratarse de modificaciones que sean poco relevantes que no alteran el sentido de la norma¹¹⁶ o porque introduzcan o eliminen algunos preceptos que tengan carácter meramente interpretativo o *secundum legem*.

Así, por ejemplo, en su Sentencia de 13 de octubre de 2005, el Tribunal Supremo estimaba que las modificaciones que se realizaron, una vez informado por el Consejo de Estado, en el articulado del Real Decreto 179/2003, de 14 de febrero, de la Norma de Calidad para el yogur o yoghourt, no innovaban el ordenamiento jurídico y no tenían carácter ejecutivo porque entendía que estas no eran «sino la traslación de las previsiones establecidas a tal efecto en las normas comunitarias»¹¹⁷.

El Tribunal Supremo no proporciona, sin embargo, criterios generales para poder determinar qué modificaciones tienen este carácter, cayendo en un acusado casuismo, aunque puede afirmarse que es bastante reacio a anular una norma que ya ha sido informada por el Consejo de Estado, incluso en determinadas modificaciones que son a veces, al menos aparentemente, de cierta relevancia¹¹⁸. En realidad, es difícil encontrar, por lo general, grandes diferencias en la importancia de las reformas que considera sustanciales respecto de las que no¹¹⁹.

8. Conclusión: elogio y crítica a la teoría de los reglamentos ejecutivos

Para concluir este trabajo pondremos en conexión la evolución de la jurisprudencia y práctica administrativa relativa al concepto de reglamento ejecutivo con una propuesta de superación de este concepto que, entendemos, puede contribuir, aunque sea modestamente, a la mejora de la calidad del procedimiento normativo.

8.1. La tortuosa ampliación del concepto de reglamento ejecutivo

El objeto de este artículo ha sido, en primer lugar, determinar, a la luz de la normativa vigente, de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la doctrina Consejo de Estado,

¹¹³ TS:2013:3411, 29 mayo, rec 341/2011, RJ 2013\6458. [Regulación mercado producción de energía eléctrica]; TS:2013:3366, 11 de junio, rec 341/2011, RJ 2013\5992, [RD Derechos extranjeros en España].

¹¹⁴ TS:2008:2489, 3 junio, rec 83/2005, RJ 2008\4113, [RD 2006, acceso a la red postal pública]; TS:2008:5661, rec 101/2007, RJ 2008\5858, [RD organización y régimen Notariado].

¹¹⁵ TS:1996:3294, 29 mayo, 1996, rec 772/1992, RJ\1996\4449, [RD Estatutos Organismo Autónomo Correos y Telégrafos].

¹¹⁶ Sobre la necesidad de reiterar la consulta cuando con posterioridad a la consulta se introduzcan en el proyecto modificaciones sustanciales ver Martínez-Vares García, 2012, p. 1676.

¹¹⁷ TS:2005:6137, 13 octubre 2005, rec 68/2003, RJ 2005\8256, FJ 3, [RD 2003 Norma de Calidad yogur].

¹¹⁸ TS:2020:650, rec 405/2017, RJ 2020\620, [RD 2017 uso del dominio público radioeléctrico], TS: 2013:2624, 30 abril, rec 884/2011, RJ 2013\441, [RD desarrolla Ley de Auditorías de Cuentas]; STS:2010:1247, 9 de febrero, rec 551/2007, RJ\2010\3854, [RD plantilla Guardia Civil 2006-2011].

¹¹⁹ Sí se estimó ese carácter sustancial en TS:2012:4780, 6 julio, rec 288/2011, RJ 2012\776, [RD Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles adscritos a la DG Registros y Notariado]; TS:2009:1430, 24 marzo, rec 3563/2005, RJ/2009/2316, [Decreto normas-marco Policías Locales de Extremadura].

qué proyectos normativos deben entenderse dictados 'en ejecución de las leyes' y por lo tanto remitirse al Consejo de Estado.

Hemos observado que, desde la aprobación de la LOCE en 1980, se ha producido un notable incremento del tipo de proyectos normativos que se remiten al Consejo de Estado, aumento que se debe tanto a la ampliación en la jurisprudencia del concepto de reglamento ejecutivo y a una paralela reducción de los de reglamento independiente y organizativo, como al fuerte incremento de la actividad legislativa estatal y autonómica, que hace difícil encontrar ámbitos vírgenes de mandatos legislativos de mayor o menor concreción.

Este incremento es, sin embargo, una ampliación todavía incompleta, que deja sin el asesoramiento del Consejo de Estado u órganos consultivos autonómicos numerosos proyectos normativos de incuestionable relevancia, destinados a permanecer de forma indefinida en el ordenamiento jurídico. De forma al menos tan perniciosa, se observa, también, una gran imprecisión e inconsistencia teórica a la hora de definir y delimitar los conceptos de reglamento ejecutivo y reglamento independiente, lo que produce una gran inseguridad jurídica.

Aunque el Tribunal Supremo, tras unos titubeos iniciales, ha establecido ya la nulidad de pleno derecho de los reglamentos que, indebidamente, no han sido remitidos al Consejo de Estado, no ha proporcionado, sin embargo, un criterio uniforme sobre el concepto de reglamento ejecutivo.

Utiliza, simultánea e indistintamente y sin una gran precisión, definiciones materiales o formales, cuyo énfasis se establece, respectivamente, en que el reglamento desarrolle o complete o contenido de la ley o en que esta efectúe una remisión a su desarrollo reglamentario, así como teorías y criterios de carácter mixto complementarios.

Sigue siendo de aplicación la afirmación de hace más de tres décadas de Rebollo de que, en este ámbito «no cabe señalar a priori cuál es la línea general y cuáles esas desviaciones o contradicciones. Refiriéndonos sólo a la jurisprudencia, el Tribunal Supremo sigue, según las sentencias, razonamientos diferentes sustentados sobre presupuestos no sólo distintos sino, a veces, antagónicos» (1991, p. 9).

La única línea de continuidad que se percibe, con independencia del concepto de reglamento ejecutivo que utilice, es un aumento general del número de supuestos que el Tribunal Supremo considera ejecutivos, y la simultánea reducción de los que consideran independientes.

Así, los reglamentos que desarrollan parcialmente las leyes, los reglamentos de las comunidades autónomas, los reglamentos que ejecutan una remisión legislativa o las órdenes ministeriales son ya, frente a lo que ocurría hace unos años, de forma general, continua y consistente considerados como reglamentos ejecutivos.

De igual modo, el código de la circulación, los reglamentos que fijan las cotizaciones de la seguridad social o la normativa técnica de construcción, los planes de pesca, y muchos otros tipos de normas, han pasado de ser consideradas independientes a considerarse dictadas 'en ejecución de las leyes' y a requerir el dictamen del Consejo de Estado.

En una evolución que consideramos muy positiva, la remisión al Consejo de Estado de los proyectos normativos del Consejo de Ministros es hoy la norma general

e incluso la labor normativa de los ministros empieza a beneficiarse de este asesoramiento y control independiente y técnicamente cualificado¹²⁰.

No obstante, aunque lenta y constantemente erosionado en su ámbito de aplicación, sigue reconociéndose un ámbito relevante a la aplicación del concepto reglamento independiente, ámbitos que siguen privados de la labor consultiva y de control del Consejo de Estado.

8.2. La mala salud de hierro de los reglamentos independientes

Efectivamente, pese a la opinión contraria de una parte de la doctrina, el Tribunal Supremo ha reconocido reiteradamente la existencia de reglamentos independientes, aunque tampoco ha proporcionado una definición unívoca sobre cuáles son sus características distintivas.

Los reglamentos organizativos son los reglamentos independientes por antonomasia. El Tribunal Supremo tampoco ha acometido la definición sistemática de ese concepto, pero se observa un creciente rigor a la hora de considerar un reglamento como organizativo, no considerando como tales los que regulen las relaciones de sujeción especial, los mandatos legales de organización de órganos colegiados consultivos de participación y, en general, los reglamentos que, aunque tengan un elemento interno, no sean meramente organizativos por tener también una vertiente externa.

Esta evolución es aún más acusada en la práctica administrativa de la Administración General del Estado, donde se remiten al Consejo de Estado, que los considera ejecutivos, no solo la práctica totalidad de los reglamentos que dicta en relación a su personal, presupuestos y patrimonio, sino también la regulación de la organización de la mayoría de los organismos autónomos y algunos entes públicos de distinta naturaleza, quedando excluidos sistemáticamente de la labor consultiva y de control del Consejo de Estado tan solo los reales decretos de estructura ministerial y los relativos al protocolo.

Fuera de ese ámbito organizativo el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado reconocen también otros reglamentos independientes que no deben remitirse a este:

- Los reglamentos de necesidad, de los que son un claro ejemplo los dictados en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y los meramente interpretativos o *secundum legem*, que se limitan a reproducir el contenido de otras leyes o reglamentos ya en vigor.
- Dentro de las normas jurídicas de planificación territorial el Tribunal Supremo considera que no son ejecutivos ni los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORNAS) y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUGS) o instrumentos análogos. Tampoco los planes urbanísticos se considera que tengan este carácter. Por contra, si considera ejecutivos, pese a presentar en muchos aspectos características similares, los planes hidrológicos y los planes de pesca.

¹²⁰ Entre 2015 y 2018 el 63,36% de los reales decretos con contenido normativo se remitieron al Consejo de Estado. Los reales decretos relativos a la estructura ministerial y la concesión directa de subvenciones constituyeron la mayoría de los no remitidos. El 12,56% de las órdenes ministeriales que figuran en la base de datos legislativa del BOE se remitieron al Consejo de Estado. Entre 2006 y 2009 ese porcentaje fue prácticamente la mitad: 6,69%. Fuente: Elaboración propia, Base datos BOE.

- Los reales decretos de transferencias, no tienen carácter ejecutivo y no han de remitirse al Consejo de Estado.
- El Tribunal Supremo y el Consejo de Estado siguen reservando un espacio entre los reglamentos independientes a determinadas normas con un significativo elemento técnico, y con frecuencia también temporal, como las que regulan los peajes del sector eléctrico o de hidrocarburos o los regímenes de tributación simplificada del IRPF e IVA.
- El Tribunal Supremo ha establecido recientemente el carácter no ejecutivo de las bases generales de las subvenciones, y la mayoría de ellas no se remiten para su dictamen al Consejo de Estado y se tramitan, a todos los efectos, como si fueran independientes, al igual que ocurre con la regulación de la concesión de premios y honores.

Hay otros reglamentos que, sin ser calificados de independientes, tampoco tienen que ser informados por el Consejo de Estado: los reglamentos que desarrollan otros reglamentos y las modificaciones no sustanciales de proyectos reglamentarios.

8.3. La zona gris

Quizás el mayor problema que genera este enfoque fuertemente casuista para la determinación del carácter de reglamento ejecutivo o independiente es la existencia de grandes ámbitos de incertidumbre e inseguridad jurídica¹²¹. En muchas ocasiones los responsables de la tramitación y aprobación de las normas no disponen de criterios suficientemente claros para determinar con un mínimo de certidumbre si deben remitirlas al Consejo de Estado o al órgano equivalente autonómico.

Estas dudas se generan especialmente, como hemos visto, respecto los reglamentos organizativos producto de un mandato legal, los planificadores del territorio, los reglamentos autonómicos que desarrollan la normativa básica del estado, aquellos con un fuerte elemento técnico o temporal y los que realizan cambios parciales a un reglamento por la dificultad de determinar si estos tienen carácter sustancial.

La falta de reglas generales para la determinación del carácter ejecutivo o independiente obliga a los operadores jurídicos a realizar en muchas ocasiones análisis casi esotéricos sobre la naturaleza jurídica de los textos tramitados para tomar una decisión que debería una operación sencilla y de puro trámite: determinar si un proyecto reglamentario debe remitirse al Consejo de Estado.

Sigue manteniendo vigencia la afirmación de García Enterría de que

la intervención del Consejo de Estado en la elaboración de estas disposiciones generales no puede justificarse de ninguna manera en un casuismo tan pragmático y ocasional, sino en la oportunidad de que la especial competencia de ese órgano técnico se aplique a los complejos problemas del concurso de normas de diversos rangos en la regulación de una materia. (García de Enterría, 1970, p. 168, citado en Muñoz Machado, 1975, p. 146)

Proponemos ahora, como alternativa al sistema actual, un criterio de delimitación más sencillo y de carácter principalmente formal.

¹²¹ «La atribución de carácter organizativo a una norma –que podría conducir a defender su naturaleza independiente y, con ello, escapar del carácter ejecutivo al que se anuda la exigencia del dictamen– es un motivo incesante de dudas en estos tiempos de incesante producción normativa, centrada en muchos casos en disposiciones de marcado carácter organizativo» (Calvo García, 1998, p. 628).

9. Propuesta de superación del concepto del reglamento ejecutivo para determinar los proyectos reglamentarios a remitir al Consejo de Estado

La razón de ser del informe del Consejo de Estado es proporcionar un asesoramiento altamente cualificado técnicamente e independiente desde un punto de vista jerárquico.

La decisión de remitirle o no un proyecto reglamentario debería desligarse de cómo se sitúa dentro de la clasificación ejecutivo-independiente u otras más sofisticadas que los clasifican en virtud de su relación con la ley¹²², a la que todos están igualmente sometidos. Un reglamento que se dicta sin habilitación legal previa merece ser analizado en relación con su compatibilidad con el resto del ordenamiento jurídico, al menos, con el mismo cuidado que si tiene una clara habilitación legal previa, aunque no faltan opiniones en el sentido de que en último caso debe ser incluso mayor¹²³.

Pese a que el espectro de proyectos reglamentarios que son informados por el Consejo de Estado y los órganos consultivos autonómicos se ha ampliado en los últimos años, hay todavía muchos tipos de proyectos normativos que no disfrutaban en su tramitación de este asesoramiento independiente de alta calidad técnica. Dada su relevancia jurídica y económico-social y la complejidad del entorno legal en el que se insertan consideramos que estos también deberían beneficiarse de él por las siguientes razones:

- Salvo las excepciones que ya han sido citadas, la LOCE establece el carácter meramente potestativo del dictamen del Consejo de Estado en los proyectos de ley. ¿Por qué privar precisamente a los proyectos normativos con mayor rango jerárquico del asesoramiento de los órganos consultivos?¹²⁴.
- Al margen de que tengan carácter 'ejecutivo' o 'independiente' los planes de ordenación de los recursos naturales, los planes rectores de uso y gestión y los planes urbanísticos son también normas jurídicas relevantes que afectan de forma muy intensa a gran número de personas. Privarlas del asesoramiento de los órganos consultivos puede, sin duda, incidir en su calidad, e incrementa el riesgo de que se produzcan infracciones de la compleja normativa medioambiental o urbanística. No es un problema meramente teórico pues se afirma en la doctrina que «pocas ciudades se han librado del llamado 'efecto radioactivo' de la nulidad de los planes [urbanísticos]», siendo también en exceso frecuente (Ramos Medrano, 2019) la anulación de instrumentos de planificación medioambiental¹²⁵.

¹²² Rebollo distingue entre reglamentos complementarios habilitados, reglamentos complementarios espontáneos, reglamentos «remitidos o delegados» y reglamento independientes (Rebollo Puig, 1996, p. 175); Tornos Más distingue, junto a los ejecutivos e independientes, unos reglamentos que califica de «remitidos» o dictados «por remisión» (Tornos Mas, 1983, p. 486).

¹²³ TS:1996:4719, 30 julio, rec 593/1993, RJ\1996\6363, [O.1989 Normas elaboración presupuestos S.Social 1990]] «(...) hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad», FJ 3.

¹²⁴ En Francia y en Italia, desde luego, el dictamen de sus respectivos Consejos de Estado es preceptivo en estos supuestos, como lo es también ya en algunas comunidades autónomas. En Francia se ha producido incluso una reforma constitucional para permitir al parlamento solicitar, voluntariamente, el dictamen del Consejo de Estado (Leroyer, 2012). En contra de esta opción ver Jauralde Morgado, 1998, p. 668.

¹²⁵ TS:2017:4640, 20 diciembre, rec 3125/2016, [PRUG Parque Natural del Archipiélago Chinijo]. También han anuladas sido las normas reguladoras del Parque Natural del Suroeste en Madrid, del Parque Natural de la Breña y Marismas del Barbate, de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, de las Fuentes Carrionas o de la Sierra de Guadarrama.

- A través de numerosos y diversos programas de subvenciones y ayudas públicas se distribuyen en España anualmente, según la AIREF, más de 14.000 millones de euros (AIREF, 2019, p. 12). Las bases reguladoras constituyen el instrumento normativo a través de la cual tiene lugar esa masiva transferencia de fondos. Ser informadas por el Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente podría ayudar a mejorar su calidad técnica conforme a los principios legales de la normativa financiera, presupuestaria, y sectorial aplicable.
- Los reales decretos de estructura ministerial o los decretos autonómicos de la estructura de las consejerías tienen, por su parte y en nuestra opinión, un significativo impacto organizativo y económico en el funcionamiento de la administración. Sería conveniente que, respetando la indispensable discrecionalidad del presidente del gobierno y de las comunidades autónomas para establecer la estructura organizativa, el Consejo de Estado pudiera entrar a valorar respecto a estas tanto cuestiones de legalidad (Delgado Ramos, 2011) como de oportunidad¹²⁶. Estimamos que ello incrementaría la transparencia y la racionalidad en el diseño de las estructuras organizativas, reduciendo el impacto de factores que ahora tanto en España como en la mayoría de los de la OCDE lo dominan: las presiones partidistas, el fuerte personalismo, el secretismo, y la falta de planificación (White & Dunleavy, 2010).

Entendemos, por lo tanto, que el concepto de reglamento ejecutivo, formulado en un periodo histórico con un sistema político-constitucional muy distinto, ha dejado de ser útil para determinar qué proyectos reglamentarios deben remitirse al Consejo de Estado.

Proponemos, para incrementar la claridad y seguridad jurídica del procedimiento y la culminación de la ampliación de los supuestos en los que esto es preceptivo, un nuevo sistema de determinación de los reglamentos a remitir al Consejo de Estado basado principalmente en un criterio subjetivo y formal: propugna la remisión a este órgano constitucional de todos los proyectos normativos competencia del Consejo de Ministros y de los ministros (o por sus equivalentes autonómicos).

En el anexo II.1 se propone, para contribuir al debate, un esbozo de formulación jurídica de esta propuesta. Se trata, obviamente, de una propuesta ambiciosa, basada en el convencimiento de que la participación de un órgano externo independiente y de alta cualificación técnica no es un objetivo en sí mismo, sino que puede contribuir a mejorar la calidad jurídica y técnica del ordenamiento jurídico a través del análisis de las normas que lo integran.

Toda ampliación de competencias de un órgano administrativo debe tener en cuenta que este dispone de los medios personales y técnicos para asumir el consecuente incremento de la carga de trabajo. No se deben otorgar a las instituciones funciones que no puedan cumplir.

Aunque, obviamente la asunción de las nuevas competencias que se proponen supondría un incremento del número de expedientes a conocer por el Consejo de Estado- en el anexo II se incluye una primera estimación de este

¹²⁶ ¿Se ha valorado adecuadamente en sus respectivas memorias la oportunidad, conveniencia e impacto presupuestario del Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, por el que se pasó de diecisiete a veintidós ministerios, o del Decreto 73/2019, de 27 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, por el que se pasó de nueve a trece consejerías?

aumento— no debe desconocerse el esfuerzo actual del Consejo de Estado, que conoce ya una parte sustancial de la actividad normativa estatal, especialmente del Consejo de Ministros y que, por otra parte, el informe de los textos reglamentarios supone ahora una parte cuantitativamente minoritaria de la actividad de los órganos consultivos.

Puede llevarse a cabo, por lo tanto, en mayor medida que hasta ahora¹²⁷ y en el sentido que la doctrina y el propio Consejo de Estado han solicitado (Cavero Lataillade, 1998, p. 595; Muñoz Machado, 2007, p. 49), una reorientación de la actividad de estos órganos desde el conocimiento de expedientes administrativos individuales y de importancia menor a aquellos de relevancia general para el ordenamiento jurídico, entre los que los proyectos normativos ocupan un lugar preeminente (en contra, Palma Fernández, 1998). El dotar de más medios personales y materiales a estos órganos, por supuesto, también es una opción aconsejable.

Realizamos también, previendo el supuesto de que no se consideren disponibles medios personales y técnicos suficientes, una segunda propuesta, que no recoge la exigencia del dictamen del Consejo de Estado para todas las órdenes ministeriales con contenido normativo (el anexo II.2 incluye un esbozo de formulación jurídica de esta variante).

Entendemos que, en cualquier caso, la remisión al Consejo de Estado debe ser la regla general en la tramitación de los proyectos normativos y si se considera que alguno no debe someterse a dicho dictamen, debe fijarse dicha excepción de forma expresa y clara en la ley, sin descartar la posibilidad de establecer excepciones reglamentariamente, quizás con el dictamen favorable del propio Consejo de Estado.

El criterio que debería prevalecer para priorizar, en su caso, algunos tipos de proyectos frente a otros es el de su relevancia para el ordenamiento jurídico, su impacto en los ciudadanos y la mejora en su calidad técnica y jurídica que pueda derivarse del dictamen.

Coincidimos con Baño León en que «[l]a categoría de los reglamentos ejecutivos, que tantos quebraderos de cabeza diera a los aplicadores de nuestro Derecho público, ha perdido sustantividad propia» (Baño León, 1991b, p. 225). Agradeciéndole los servicios prestados, debemos dejar descansar ya, a estos efectos, a los ya exhaustos conceptos de reglamento ejecutivo y reglamento independiente.

La intervención del Consejo de Estado y los órganos consultivos autonómicos en la elaboración de todos o la mayoría de los proyectos normativos no es, como ya hemos comentado, un fin en sí mismo, sino un mecanismo que puede ayudar a incrementar en el procedimiento de su elaboración la importancia de los principios de transparencia y calidad normativa. Para que el incremento de la importancia de esos principios en la elaboración de disposiciones generales, reglamentos y leyes sea significativo es necesario, seguramente, adoptar también otras muchas medidas (Ponce Solé, Villoria Mendieta, 2020; Montoro i Chiner, 2017). Pero nos parece indudable que dentro de ese proceso puede resultar útil la mayor implicación de

¹²⁷ Desde 2004 se limita la competencia del Consejo de Estado en los supuestos de responsabilidad patrimonial a las reclamaciones superiores a 6.000 euros y desde 2011 a las de 50.000 euros (ver apartado dieciocho del artículo único de la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, el artículo 4 de la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible (...) y el artículo 81.2 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

órganos que, como los mencionados, tienen su razón de ser en el conocimiento técnico especializado y su independencia.

ANEXO I. ESQUEMA REGLAMENTOS INDEPENDIENTES-EJECUTIVOS		
REGLAMENTOS	Jurisprudencia TS. Sentencias de referencia	Práctica AGE Dictámenes Consejo de Estado
ORGANIZATIVOS Estructura ministerial	Independientes. TS:1993:18775, 27 marzo, RJ\1993\1918, rec 1933/1990 [Estructura Subsecretaría del Ministerio del Interior].	No se remiten
ORGANIZATIVOS Estructura OAAA	Independientes. STS 30 noviembre 1996, RJ\1996\8707, rec 2909/1993. [Ordenación y organización del Servicio Andaluz de la Salud].	VARIABLE (Predominantemente ejecutivos) -Ejecutivos: Dictámenes 861/2018 [Estatuto del Centro Español de Metrología]; 296/2019 [Estatuto del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos] -No remitidos: Real Decreto 96/2019, 1 marzo [Estructura orgánica Mutualidad General Judicial]; Real Decreto 1/2017, 13 enero. [Creación Agencia Estatal de Investigación].
ORGANIZATIVOS Estructura otros entes públicos	Independientes. TS:1994:16591,27 enero, RJ\1992\681, rec 842/1990. [RD 1989 constitución Organismo de Cuenca Confederación Hidrográfica Duero].	Variable (Predominantemente Independientes) -Ejecutivos: Dictámenes Consejo de Estado 2102/2006, 2567/2003. [Ordenación Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S. A. (ENRESA)]. -No remitidos: Real Decreto 80/2019, de 22 de febrero [Creación Academia Joven de España], Real Decreto 285/2017, de 24 de marzo. [Regulación Instituto de España].
ORGANIZATIVOS Planes de ordenación de los Recursos Humanos	Ejecutivos TS:2006:3708, 16 junio, rec 798/2001, RJ\2006\3375, [D. Plan de Empleo personal laboral Canarias]	No se remiten

<p>ORGANIZATIVOS Órganos colegiados</p>	<p>VARIABLE TS:1996:6809, 30 noviembre, rec 2909/1993. [Organización Servicio Andaluz de la Salud]. TS:2010:6588, 9 diciembre, rec 2482/2008, RJ/2010/8910, FJ 5, [Consell catalán del Taxi].</p>	<p>VARIABLE Ejecutivos: Dictámenes 250/2019 [Comisión Interministerial de coordinación tratados internacionales]; 1091/2016 [Consejo Asesor de Prevención y Lucha contra el Fraude a los intereses financieros de la UE]. No se remiten: Real Decreto 76/2019,22 de febrero, [Comisión Nacional Seguridad y Salud en el Trabajo]; Real Decreto 487/2017, 12 mayo, [Comisión Superior Calificadora Documentos Administrativos].</p>
<p>Reglamentos Protocolo y preferencia</p>	<p>Independientes TS:2009:3374, 24 de marzo, rec 8/2006, RJ 2009\3227, [Acuerdo CPGJ 2005, de Honores, Tratamientos y Protocolo en los actos judiciales solemnes].</p>	<p>No se remiten</p>
<p>RELACIONES SUJECIÓN ESPECIAL: Empleados públicos Reclusos, estudiantes.</p>	<p>Ejecutivos. TS:2018:1758, 22 mayo, rec 3805/2015, [O. 2014 Uniforme Guardia Civil]</p>	<p>Ejecutivos: Dictámenes 878/2018, 185/2017, 188/2017 [Personal FFAA], 587/2016, [Reglamento Penitenciario Militar], 2117/2010 [Estatuto del Estudiante Universitario];</p>
<p>DOMÉSTICOS O INTERNOS Presupuestaria, Patrimonio, Calidad de los servicios.</p>	<p>Ejecutivos. TS:1998:3639, 3 junio, rec 5261/1995, RJ\1998\5520, [D. función interventora Cantabria].</p>	<p>Ejecutivos: Dictámenes 178/2018 [Requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias], Dictamen 791/2009, [Patrimonio Administraciones Públicas], 819/2005, [Marco general mejora Calidad AGE].</p>
<p>REGLAMENTOS SECUNDUM LEGEM (Meramente interpretativos)</p>	<p>Remisión no preceptiva al Consejo de Estado STS 15 diciembre 1989, José Luis Martín Herrero, RJ\1990\2901, [D. 1985 juego Murcia]</p>	<p>No se remiten</p>
<p>REGLAMENTOS DE NECESIDAD</p>	<p>—</p>	<p>Independientes Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19</p>

<p>REGLAMENTOS URGENTES</p>	<p>Ejecutivos TS:2009:8076, 24 noviembre, rec 11/2006, RJ 2010\328, [RD 2005, medidas administrativas excepcionales sequía cuencas hidrográficas Guadiana, Guadalquivir y Ebro]</p>	<p>Ejecutivos Dictamen 296/2020, de 4 de junio, [Medidas extraordinarias en el sector del vino. COVID-19].</p>
<p>NORMAS ORDENACIÓN TERRITORIAL</p>	<p>VARIABLE Independientes. PORNAs, PRUGs, Planes urbanísticos, zonas interés defensa Nacional, planes generales de transformación: TS:2003:7915, 10 diciembre, rec 7529/1999, [D. 1995, Aragón, declaración de Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno]. Tribunal Supremo, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) Sentencia de 19 septiembre 1997, RJ\1997\6429, [Plan General de Transformación Zona regable]. Ejecutivos. Planes de pesca: TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), sentencia núm. 485/2019 de 9 abril. RJ 2019\1339 [Pesquería atún rojo Atlántico Oriental y Mediterráneo].</p>	<p>VARIABLE Independientes: PORNAs, PRUGs, Planes urbanísticos, zonas interés defensa Nacional, planes generales de transformación: No se remiten. Ejecutivos. Planes de pesca, planes hidrológicos de cuenca. Dictámenes 1228/2015; [Demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental]; 777/2018 [Júcar]; 260/2020 [Plan de gestión, recursos pesqueros Mediterráneo]; 3/2019 [Pesquería atún rojo en el atlántico oriental y mediterráneo].</p>
<p>REGLAMENTOS AUTONÓMICOS DESARROLLO NORMATIVA BÁSICA ESTATAL</p>	<p>VARIABLE Independiente: STS 15/10/2008, FJ 4. [Conciertos educativos]. Ejecutivo: TS:2010:2778, 26 mayo, rec 3980/2008, RJ 2010\5237, [D.2007, currículum educación secundaria obligatoria La Rioja].</p>	<p>Ejecutivos: Dictamen 201/2019, de 21 de marzo. [Personal docente e investigador contratado Universidad de Cantabria].</p>
<p>BASES REGULADORAS SUBVENCIONES</p>	<p>Independientes: - TS:2020:2365, 12 abril, rec 247/2019, RJ 2020\3439, FJ 2b, [RD 2019, regula el Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial]; TS:2020:2627, 21 julio, rec 39/2019, RJ 2020\3701, FJ 2, [O. 2018 peajes acceso de energía eléctrica 2019].</p>	<p>VARIABLE (Generalmente independientes) Ejecutivos: Dictamen 387/2020, [Becas y ayudas al estudio curso 2020-2021]. Independientes: Real Decreto 146/2019, de 15 de marzo, [Bases reguladoras subvenciones a entidades de mujeres rurales].</p>
<p>REGLAMENTOS TÉCNICOS INDEPENDIENTES</p>	<p>VARIABLE Independiente: TS:2015:4792, 13 de noviembre, rec 351/2014 [O. 2014 Mecanismo competitivo de asignación del servicio de gestión de la demanda de interrumpibilidad]. Ejecutivo: TS:1986:10235, 9 junio, RJ\1986\6758, [RD 1994 revalorización pensiones].</p>	<p>VARIABLE Independiente: Orden HAC/1164/2019, de 22 de noviembre, [año el método de estimación objetiva del IRPF y el régimen especial simplificado del IVA 2020]. Ejecutivo: Dictámenes 743/2019, 739/2013. [Código Técnico de Codificación].</p>

ESTATUTOS COLEGIOS PROFESIONALES COLEGIACIÓN OBLIGATORIA	VARIABLE: Sentencia Tribunal Constitucional. 201/2013, de 5 de diciembre. [Modificaciones Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales].	Colegiación obligatoria: Ejecutivos. Dictámenes 490 y 721/2017 [Colegios Ingenieros Técnicos Industriales y de Telecomunicación]. Colegiación obligatoria solo tareas concretas: Ejecutivos. Dictamen 493/2017 [Economistas, administrador concursal y perito judicial]. Colegiación voluntaria: Independientes. Dictámenes 37/2015 490/2017, quinto, <i>in fine</i> [Educativas y Educadores Sociales].
REGLAMENTOS QUE DESARROLLAN REGLAMENTOS	Remisión no preceptiva al Consejo de Estado TS:1991:5707, 25 octubre, rec 137/1986, RJ\1991\8178, FJ 3. [O. provisión de puestos de trabajo equipos de atención primaria]; TS:1998:5410, 28 septiembre, rec 478/1995, RJ 1998\7626, [RD 1995 Título de Técnico en farmacia]]	No se remiten
MODIFICACIONES NO SUSTANCIALES	Remisión no preceptiva al Consejo de Estado TS:2013:3366, 11 de junio, rec 341/2011, RJ 2013\5992, [Derechos y libertades de los extranjeros en España]	No se remiten

ANEXO II: Propuestas de reforma de la Ley Orgánica /1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado¹²⁸.

Propuesta 1: Artículo veintidós.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos:

Tres. Todos los proyectos normativos de rango legal o reglamentario para cuyo conocimiento no sea competente el pleno, excepto los proyectos de real-decreto ley.

Propuesta 2: Artículo veintidós.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos:

Tres. Todos los proyectos normativos de rango legal o reglamentario para cuyo conocimiento no sea competente el pleno, excepto:

a) Los proyectos de real decreto ley.

¹²⁸ Estimamos que la propuesta 1 supondría, respecto a la media total anual de dictámenes entre 2015 y 2018 (1.101,75), un incremento aproximado de 322 dictámenes al año (18 proyectos de ley, 53,75 proyectos de decreto, 250,5 proyectos de órdenes). Supondría un incremento del 29,25% del total de asuntos conocidos por el Consejo de Estado en dicho periodo. Sin embargo, respecto a la media total anual de dictámenes entre 2010 y 2014 (1670,2) supondría una reducción del 14%. Respecto a la media total anual de dictámenes entre 2002 y 2009 (2.737,5) esta propuesta supondría una reducción del 47,98%. Fuentes: Base datos legislativa BOE, Buscador iniciativas legislativas Congreso de los Diputados, Memorias Consejo de Estado 2002 a 2018.

- b) Los proyectos de orden ministerial que se limiten a desarrollar el contenido de reales decretos que ya hayan sido objeto de dictamen.
- c) Los proyectos de orden ministerial por las que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones y premios de una cuantía inferior a la que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- d) Los proyectos de orden ministerial que se limiten a la regulación de órganos colegiados que no incluyan representantes de otras administraciones públicas, ni de organizaciones y asociaciones o entidades representativas de intereses sociales y cuyas resoluciones no tengan efectos frente a terceros.
- e) Aquellas otras normas que, a propuesta del Gobierno y tras dictamen vinculante del Consejo de Estado, se excluyan de su dictamen en su reglamento de desarrollo¹²⁹.

Bibliografía

- Arozamena Sierra, J. (1996). La caracterización constitucional del Consejo de Estado. *Documentación administrativa*, 244, pp. 137-160.
- Baño León, J. M. (1991a). Los ámbitos del reglamento independiente. En Sebastián Martín-Retortillo Baquer (Ed.), *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, vol I* (pp. 421-454). Madrid, España: Civitas.
- Baño León, J. M. (1991b). *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria: remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978*. Madrid, España: Civitas, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- Bellido Izu, M. J. (2009). El régimen jurídico de los premios concedidos por las administraciones Públicas. *Revista Jurídica de Navarra*, 47 (Enero-Junio), pp. 125-180.
- Bernadí Gil, X. (2008). Competencias ejecutivas y potestad reglamentaria. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 6, pp. 320-364.
- Calvo García, J. (1998). Consulta preceptiva al Consejo de Estado: cuestiones controvertidas. En S. Muñoz Machado (ed.), *Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica: XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado*, (pp. 603-632). Madrid, España: Sopec.
- Cavero Lataillade, Í. (1998). La alta función consultiva Consejo de Estado y órganos consultivos semejantes de las Comunidades Autónomas. Perspectiva actual y de futuro. En *Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica: XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado*, (pp. 589-602). Madrid, España: Sopec.

¹²⁹ Esta propuesta 2 supone una versión menos ambiciosa que la primera y, aunque prevé que el Consejo de Estado conozca todos los proyectos normativos del Consejo de Ministros, prevé un incremento modesto (del 10%) respecto a las órdenes ministeriales de carácter normativo. La redacción de los apartados b) y c) está inspirada en la redacción que ha dado al artículo 18.7 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears la reforma llevada a cabo por la Ley 1/2019. Estimamos que esta propuesta 2 supondría, respecto a la media total anual de dictámenes entre 2015 y 2018 (1.101,75), un incremento aproximado de 96,35 dictámenes al año (18 proyectos de ley, 53,75 proyectos de decreto, 24,6 proyectos de órdenes). Supondría un incremento del 8,75% del total de asuntos conocidos por el Consejo de Estado en dicho periodo. Sin embargo, respecto a la media total anual de dictámenes entre 2010 y 2014 (1670,2) supondría una reducción del 28,27%. Respecto a la media total anual de dictámenes entre 2002 y 2009 (2.737,5) esta propuesta supondría una reducción del 56,23%.

- Consejo de Estado. (2016). *Memoria Consejo de Estado 2016. El concepto de reglamento ejecutivo a los efectivos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado*.
- Coscolluela Montaner, L. (2015). *Manual de derecho administrativo* (26ª). Madrid, España: Civitas.
- Embuid Irujo, A. (2002). Evolución del derecho y de la política del agua en España. En A. Embuid Irujo (dir.), *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del Tercer Milenio* (Vol. 1, pp. 17-64). Madrid, España: Civitas.
- Fernández Farreres, G. (1983). *La subvención: concepto y régimen jurídico*. Madrid, España: Instituto de Estudios Fiscales.
- Galera Victoria, A. (1998). Configuración general de los Consejos Consultivos autonómicos. En *Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica: XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado*, (pp. 645-666). Madrid, España: Sopec.
- Gallego Anabitarte, A. (1971). *Ley y reglamento en el derecho público occidental*. Madrid, España: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- García-Álvarez García, G. (1996). El fracaso en España del modelo francés de Consejo de Estado (1845-1904). *Documentación administrativa*, 244, pp. 89-136.
- García-Manzano Jiménez de Andrade, P. (2013). *Los reglamentos de las administraciones independientes Sector financiero-Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia-Autoridades de protección*. Madrid, España, Civitas.
- García de Enterría, E. (1970). *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*. Madrid, España: Tecnos.
- García de Enterría, E. y Fernández, T.-R. (2003). *Curso de derecho administrativo* (6ª). Madrid, España: Civitas.
- García García, J. A. (1992). Reglamento independiente y Constitución española. *Revista jurídica de Navarra*, 14, pp. 89-118.
- García Macho, R. J. (1988). *Reserva de ley y potestad reglamentaria*. Barcelona, España: Ariel.
- García Ureta, A. M. (2000). Algunos comentarios sobre la tutela jurídica de los espacios naturales protegidos y las especies de flora y fauna. En *III Congreso Nacional de Derecho Ambiental* (pp. 59-80). Madrid, Fundación Biodiversidad.
- García Ureta, A. M. (2010). Los espacios de la Red Natura 2000. *Noticias de la Unión Europea*, 307, pp. 41-53.
- Jauralde Morgado, E. (1998). Bases para una posible reforma de la Ley Orgánica del Consejo de Estado. En *Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica: XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado*, (pp. 667-672). Madrid, España: Sopec.
- Lasagabaster Herrarte, I. (2020). La respuesta a la pandemia del Covid19 y el estado de las autonomías. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, pp. 127-153.
- Leroyer, S. (2012). Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux Le Conseil d'État, colégislateur ? La possibilité de saisir le Conseil d'État d'une proposition de loi. *Cahiers de la recherche sur les droits*10, pp. 69-79.
- López Benítez, M. (1994). *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*. Madrid, España: Civitas.
- López Menudo, F. (1996). El Consejo de Estado como presunto modelo de los órganos consultivos autonómicos. *Documentación administrativa*, 244, pp. 265-304.
- Martínez-Vares García, S. (2012). El procedimiento de elaboración de los reglamentos en la ley 50/1997 del Gobierno. Aspectos relevantes de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En E. García de Enterría (coord.), *Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber Amicorum Tomás-Ramón Fernández, Volumen 1*. (pp. 1657-1684). Madrid, España: Civitas.

- Mateos y de Cabo, Ó. I. (2017). El Consejo de Estado y los Consejos consultivos autonómicos: valoración del papel institucional de estos órganos y su eficacia. *Revista española de la función consultiva*, 28, pp. 209-240.
- Montoro i Chiner, M. J. (2017). La sociedad requiere normas útiles. El esfuerzo por mejorar la legislación tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. ¿Principios, reglas y directrices de técnica legislativa o núcleo esencial del procedimiento de elaboración de normas? *Revista española de derecho administrativo*, 182, pp. 27-57.
- Moreno Molina, A. M. (2020). Los procedimientos «normativos». En L. J. Parejo Alfonso y M. Vaquer Caballería (Eds.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo II*. (pp. 65-138). Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Muñoz Machado, S. (1975). Sobre el concepto de reglamento ejecutivo en el derecho español. *Revista de Administración Pública*, 77, pp. 139-180.
- Muñoz Machado, S. (2007). *Derecho público de las comunidades autónomas, Tomo II*. Madrid, España: Iustel.
- Muñoz Machado, S. (2009). *Tratado de derecho administrativo y derecho público general. 3, La organización territorial del Estado: las Administraciones Públicas*. Madrid, España: Iustel.
- Pallarès Serrano, A. (2007). Planificación hidrológica de cuenca y ordenación del suelo. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 11, pp. 189-201.
- Parada Vázquez, J. R. (1991). El Consejo de Estado. *Documentación administrativa*, 226, pp. 113-128.
- Parejo Alfonso, L. J. (2020). El procedimiento administrativo de la planificación. En L. J. Parejo Alfonso y M. Vaquer Caballería (Eds.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo II*, (pp. 139-216). Madrid, España: Tirant lo Blanch.
- Ponce Solé, J. y Villoria Mendieta, M. (2020). Presentación del Anuario y Estudio introductorio a la edición de 2019: el impacto de la pandemia de COVID-19. En J. Ponce Solé y M. Villoria Mendieta (Eds.), *Anuario del buen gobierno y de la calidad de la regulación* (pp. 17-60). Madrid, España: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, T. de la. (1996). El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona. *Documentación administrativa*, 244, pp. 13-88.
- Ramos Medrano, J. A. (2019). Más de 90 planes de ordenación territorial y urbanística anulados por errores en la participación ciudadana. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 91, pp. 4-24.
- Rebollo Puig, M. (1991). Juricidad, legalidad y reserva de Ley como límites a la potestad reglamentaria del Gobierno. *Revista de administración pública*, 125, 7-174.
- Rebollo Puig, M. (1996). El ejercicio de potestades normativas y el Consejo de Estado. *Documentación administrativa*, 244, pp. 161-210.
- Sainz Moreno, F. (1979). Reglamentos ejecutivos y Reglamentos independientes. *Revista española de derecho administrativo*, 20, pp. 124-128.
- Suay Rincón, J. (2017). Consejos Consultivos Autonómicos: una breve semblanza comparada. *Revista española de la función consultiva*, 28, pp. 37-44.
- Tornos Mas, J. (1983). La relación entre la ley y el reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional. *Revista de administración pública*, 100-102, 1, pp. 471-508.