

Facultades de desarrollo

El laconismo de esta disposición deja lugar a pocos comentarios posibles que, además, expondremos con una contención parecida. En primer término, resulta adecuada la elección del lugar en que se ha situado esta habilitación al Gobierno, puesto que se siguen las previsiones del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991 por el que se aprueban las directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley, cuya regla 26.d) recomienda colocar en este lugar las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas y, entre ellas, las habilitaciones de desarrollo reglamentario.

En segundo lugar, aunque las autorizaciones de desarrollo reglamentario, no tienen por qué ser una simple cláusula de estilo ya que pueden ser muy útiles para determinar el rango concreto de la disposición que se ha de utilizar, ello no ocurre en este caso concreto debido a las reglas generales aplicables al efecto. Así, procede utilizar la forma de Real Decreto, entre otros supuestos, cuando el contenido de la regulación vaya más allá del mero desarrollo de lo dispuesto en una ley¹, cuando deba reformarse una normativa ya regulada por otro Real Decreto², cuando la habilitación de desarrollo normativo se haya atribuido por ley al Gobierno o cuando el contenido de la norma sea delimitar las competencias en la materia de varios departamentos ministeriales³, pero sobre todo, al menos por lo que ahora nos

* Letrado de las Cortes Generales.

¹ Al respecto, el Dictamen del Consejo de Estado 1739/2000, de 20 de julio dice lo siguiente: «En cuanto al rango normativo de la norma proyectada, este Consejo de Estado considera adecuado el de Real Decreto, que viene exigido por su contenido, dado que éste no se limita al desarrollo de lo previsto en el artículo 56 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, sino que incluye también disposiciones que versan sobre materias que no pueden entenderse incluidas en dicho precepto.»

² Así, el Dictamen del Consejo de Estado 2345/2001, de 12 de diciembre, señala respecto de un proyecto de Real Decreto que «el rango de la norma proyectada, Real Decreto, es el adecuado, pues se trata de una modificación del Real Decreto 1561/1995». Para las órdenes ministeriales, el Dictamen del Consejo de Estado 287/2001, de 5 de abril, afirma en idéntico sentido que «el rango normativo con el que se presenta la norma proyectada es el procedente, pues la Orden proyectada no hace sino sustituir otra Orden precedente cuya derogación se prevé». No obstante, la superioridad jerárquica que corresponde al Real Decreto conforme al art. 23.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno le permite reformar órdenes ministeriales salvo que la ley haya encomendado expresamente al Ministro el desarrollo de su contenido.

³ Dictamen del Consejo de Estado 380/2000, de 17 de febrero.

interesa, siempre que nos encontremos con un silencio de la ley, dado que el Real Decreto, aprobado por el Gobierno, es la fuente primaria dentro de las normas de rango reglamentario⁴. Por ello, aunque no pueda en rigor hablarse de una técnica defectuosa, la disposición estudiada nada aporta a la ley y, por tanto, podría haberse prescindido de ella del mismo modo que de otras muchas que jalonan las leyes actuales. En cuanto a la aplicación práctica de esta habilitación, el Gobierno hizo uso de ella con prontitud aprobando el Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la Administración General del Estado.

Por último, aprovechando la circunstancia de estar comentando una disposición final, merece la pena destacar que el texto final no incluye una norma acerca de la entrada en vigor de la ley, cosa que sí hacía el Proyecto en una disposición final tercera desaparecida en el Informe de Ponencia del Congreso de los Diputados⁵, de modo que es de aplicación lo dispuesto con carácter general por el art. 2.1 del Código Civil y el plazo sobradamente conocido de veinte días. En este sentido la actuación del poder legislativo ha sido positiva, ya que la versión inicial preveía la entrada en vigor de la ley al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* circunstancia que no contribuye, desde luego, a la mayor seguridad jurídica del ciudadano. No es que los veinte días sean un plazo demasiado generoso pero con el sensato régimen transitorio venían a proporcionar un mínimo de tranquilidad a la puesta en marcha de las disposiciones más complejas de la LOFAGE a lo que ha de añadirse que, por tratarse ésta de una ley eminentemente organizativa y dirigida fundamentalmente a la propia Administración Pública era más difícil lesionar derecho alguno de los ciudadanos.

⁴ Nótese la rotundidad del Dictamen del Consejo de Estado 230/2000, de 10 de febrero: «de ordinario, y en todo caso en ausencia de toda norma que disponga otra cosa, el desarrollo normativo de las leyes corresponde al Gobierno, como órgano que, en cuanto titular de potestad normativa, está inmediatamente subordinado al legislador. Y siendo esta la situación natural, incluso contemplada por el Constituyente, es necesario concluir que para que el titular de un Departamento pueda desarrollar directamente un precepto legal, sin mediar norma procedente del Gobierno, ha de haber un precepto que así lo determine de forma expresa».

⁵ La modificación tuvo su origen en la enmienda núm. 178 del Grupo Popular, que planteaba la supresión de la disposición final tercera del Proyecto, aceptada por unanimidad de la Ponencia, la cual, a su vez, rechazó la enmienda 314 presentada por el Grupo Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, donde se establecía una *vacatio legis* de tres meses desde su publicación en el *BOE*. Véanse *BOCG*, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie A, Proyectos de ley, núm. 3-5, de 4 de octubre de 1996, pp. 72 y 100, para el texto de las enmiendas y el *BOCG*, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie A, Proyectos de ley, núm. 3-7, de 15 de noviembre de 1996, p. 119, para el Informe de la Ponencia.