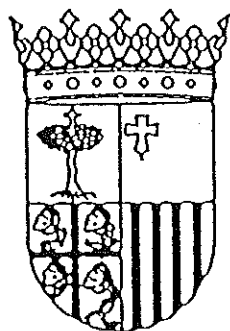


**Comisión Jurídica Asesora  
del  
Gobierno de Aragón**



**MEMORIA 1997**



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

# MEMORIA

*La presente Memoria de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, correspondiente al año 1997, fue aprobada por el Pleno en sesión celebrada el día 5 de Mayo de 1998.*





Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

# INTRODUCCIÓN

Esta Memoria se ha elaborado para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 63.2 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón según el cual el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora aprobará con carácter anual una memoria con sus actividades, que elevará al Gobierno.

La Memoria consta de tres partes:

La primera relativa a la Composición, Personal e Infraestructura de la Comisión; la segunda se refiere a la actividad consultiva de este Organismo; y la tercera contiene las observaciones y sugerencias que se hacen a las Administraciones consultantes, así como la definición de la postura de la Comisión sobre algún tema que, por su actualidad o por su incidencia en numerosos expedientes remitidos a consulta ofrece cierto interés para la Administración Autonómica.

De todo ello da cuenta la presente Memoria, que fue aprobada por el Pleno de la Comisión en sesión celebrada el día 5 de Mayo de 1998.





Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

# INDICE

## **I. PRIMERA PARTE**

1. Composición y funcionamiento de la Comisión
2. Personal de la Comisión Jurídica Asesora
3. El Presupuesto
4. Actividad no consultiva

## **II. SEGUNDA PARTE**

1. Dictámenes
  - 1.1. Solicitudes
  - 1.2. Documentación
  - 1.3. Devoluciones
  - 1.4. Dictámenes emitidos
  - 1.5. Clasificación
  - 1.6. Decisiones recaídas en asuntos dictaminados
2. Reuniones
3. Índice cronológico



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

### **III. TERCERA PARTE**

#### **OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS**

1. Los Reglamentos ejecutivos y el dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora.
2. Elaboración de disposiciones de carácter general.
3. Recursos extraordinarios de revisión.
4. Procedimientos de responsabilidad patrimonial y daños ocasionados por la fauna silvestre.



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

# I

## PRIMERA PARTE

### 1. Composición y funcionamiento de la Comisión

De acuerdo con lo establecido en el artículo 61 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, la Comisión Jurídica Asesora actúa en Pleno y en Comisión Permanente.

El PLENO de la Comisión Jurídica Asesora está constituido por el Presidente y todos los Consejeros. Dado que durante el año 1997 la composición de la Comisión Jurídica Asesora no ha experimentado variación alguna, el Pleno sigue estando compuesto de la siguiente forma:

Presidente:

Excmo. Sr. D. Juan Antonio García Toledo

Consejeros:

Ilmo. Sr. D. Rafael Alcázar Crevillén

Ilmo. Sr. D. Angel Bonet Navarro

Ilmo. Sr. D. Lorenzo Calvo Lacambra

Ilmo. Sr. D. Carlos Carnicer Díez

Ilmo. Sr. D. Antonio Embid Irujo



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

Ilmo. Sr. D. Federico Larios Tabuenca

Ilmo. Sr. D. Honorio Romero Herrero

Ilmo. Sr. D. Jesús Solchaga Loitegui

En cuanto a la COMISION PERMANENTE constituida por el Presidente y cuatro Consejeros designados por el Pleno, tampoco experimentó variación en el año 1997 estando por tanto compuesta de la siguiente manera:

Presidente:

Excmo. Sr. D. Juan Antonio García Toledo

Consejeros:

Ilmo. Sr. D. Rafael Alcázar Crevillén

Ilmo. Sr. D. Lorenzo Calvo Lacambra

Ilmo. Sr. D. Antonio Embid Irujo

Ilmo. Sr. D. Jesús Solchaga Loitegui

Por último, al frente de la Secretaría permanente de la Comisión Jurídica Asesora se mantiene el Sr. D. Luis Murillo Jaso, Letrado de la Asesoría Jurídica de la Administración de la Comunidad Autónoma.

## **2. Personal de la Comisión**

La relación de puestos de trabajo de la Unidad de Apoyo a la Comisión Jurídica Asesora fue aprobada por Orden de 25 de febrero de 1997, de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Economía,





Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

Hacienda y Fomento y publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 32, el 19 de marzo.

Dicha relación la configuran los siguientes puestos, desempeñados por los funcionarios que se indican:

Vicesecretario/a: Doña Myriam Gracia Oliván (Cuerpo de Funcionarios Superiores de la Comunidad Autónoma de Aragón, Escala Superior de Administración -Especialidad de Administradores Superiores-).

Secretario/a del Presidente: Doña Guadalupe Polón Yoldi (Cuerpo Auxiliar, Escala Auxiliar-Administrativo).

Auxiliar Administrativo: Vacante durante 1997.

El Decreto 184/1997, de 18 de noviembre, del Gobierno de Aragón, de estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales modificó la adscripción orgánica de la citada Unidad de Apoyo -que el Decreto de 3 de enero de 1996 de la Presidencia de la Diputación General de Aragón asignaba a la Secretaría General de la Presidencia- estableciéndose en su Disposición Adicional Quinta que "la Unidad de Apoyo Administrativo a la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón dependerá orgánicamente de la Secretaría General Técnica del Departamento (de Presidencia y Relaciones Institucionales) y funcionalmente de la propia Comisión".

### 3. El Presupuesto

A diferencia del año 1996 en el que el presupuesto de la Comisión Jurídica Asesora dió lugar en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma a un programa de gasto dentro de la Sección 02 "Presidencia del Gobierno de Aragón" y sin perjuicio de que la Ley de creación de la Comisión la adscribe orgánicamente a la Presidencia, en la estructura del Presupuesto de Gastos de la Comunidad Autónoma para 1997 se reflejaron en una Sección independiente los créditos correspondientes para el funcionamiento de este órgano consultivo,





Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

justificado por la autonomía orgánica y funcional con la que ejerce sus funciones.

El importe total asignado al Programa 112.5 "Comisión Jurídica Asesora para el ejercicio 1997 fue de 39.052.115 pesetas.

#### **4. Actividad no consultiva**

- Los días 11 y 12 de abril el Sr. Presidente acompañado de los Consejeros Sr. Alcázar Crevillén y Sr. Solchaga Loitegui asistieron invitados por la Presidenta del Consejo Consultivo de Andalucía a las "Jornadas sobre la Función Consultiva" que se celebraron en la ciudad de Granada..

- En el Pleno celebrado el día 15 de abril se aprobó la Memoria de actividades de la Comisión correspondiente al año 1996.

- En el Pleno celebrado el día 15 de julio se examinó el Anteproyecto de Presupuestos de la Comisión Jurídica Asesora para 1998, aprobándose por unanimidad, por un importe total de 39.040.462 pesetas.

Asimismo, en dicha sesión se aprobó una declaración institucional condenando el asesinato de D. Miguel Angel Blanco Garrido.





## II

# SEGUNDA PARTE

### Actividad de la Comisión en 1997

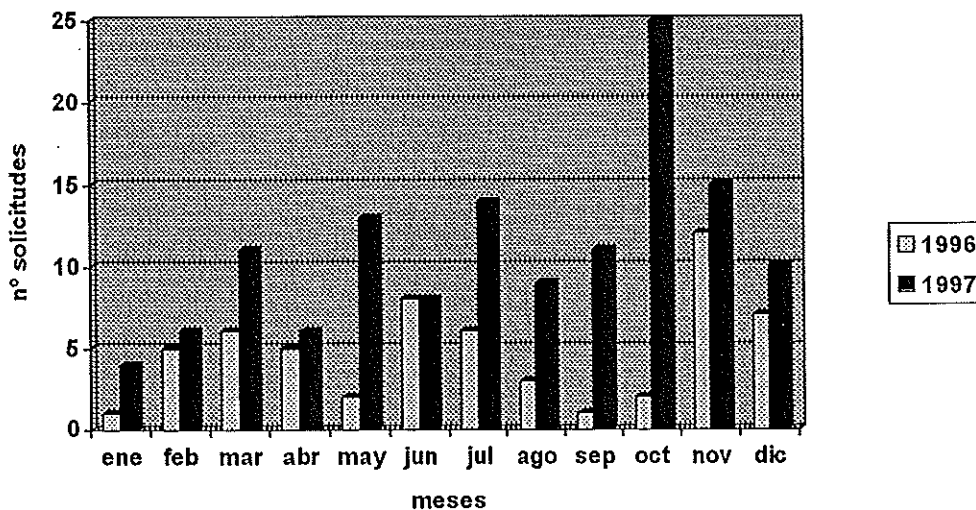
#### 1. Dictámenes

##### 1.1 Solicitudes

Durante el año 1997 se han solicitado a la Comisión Jurídica Asesora un total de 132 dictámenes.

El crecimiento del número de solicitudes registradas en relación con el año 1996 es significativo, como puede observarse en los siguientes gráficos :

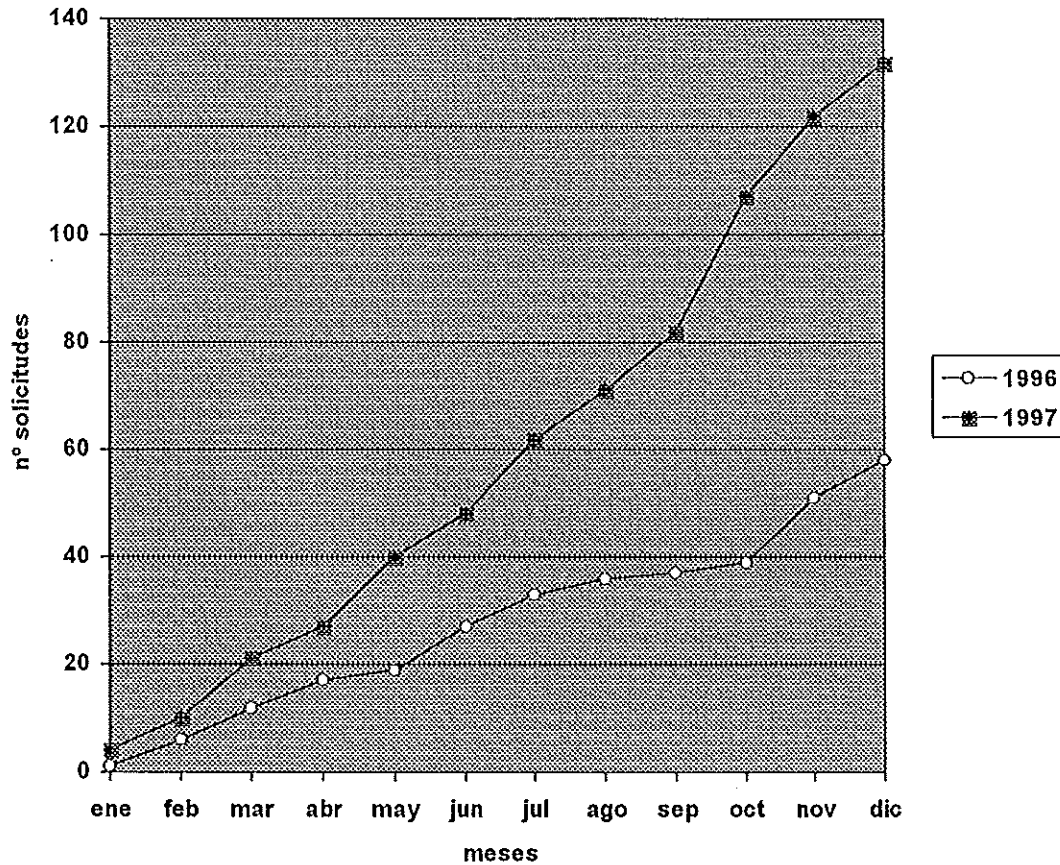
Solicitudes registradas en la  
Comisión Jurídica Asesora por meses





Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

### Número total de solicitudes registradas en la Comisión Jurídica Asesora



## 1.2. Documentación

En 14 solicitudes de dictamen se ha apreciado que la documentación era insuficiente o que el expediente no estaba tramitado en su integridad, por lo que se ha procedido a solicitar documentación complementaria.



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

### **1.3. Devoluciones**

Sin perjuicio de las solicitudes devueltas por incorrecta tramitación del expediente o falta de documentación, en 1997 fueron devueltos sin dictaminar 4 expedientes.

Tres de ellos fueron remitidos por el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente y se referían en dos casos a la indemnización de daños producidos por ciervo de la Reserva de Caza de La Garcipollera (Huesca) y el otro a la indemnización de daños producidos por ciervo de la Reserva de Caza de Montes Universales (Teruel).

En estos supuestos no procedía la emisión de dictamen preceptivo por parte de la Comisión Jurídica Asesora al no tratarse de expedientes de responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma sino de ejecuciones de sentencia que, eso sí, comportaban la necesidad de indemnización por parte de la Comunidad, devolviéndose por tal motivo al órgano solicitante.

El cuarto supuesto lo remitió el Ayuntamiento de Muel (Zaragoza) a través del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales y se refería a la revisión de oficio de Escritura Pública de Cesión, devolviéndose la solicitud por no consistir la actuación cuya revisión se pretendía en un acto administrativo sino en un acto notarial cuya anulación debía efectuarse por los cauces procesales oportunos ante la Jurisdicción Civil.

### **1.4. Dictámenes emitidos**

Sobre las 132 solicitudes registradas en la Comisión en 1997 a las que se deben añadir 14 que quedaron pendientes en 1996, se ha emitido Dictamen en **114** asuntos:



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

Anteproyectos de Ley .....	3
Proyectos de Decreto .....	12
Proyectos de Orden .....	2
Actos Administrativos .....	93
Consultas varias .....	4

Todos los dictámenes emitidos por la Comisión Jurídica Asesora -tanto en Pleno como en Comisión Permanente- han sido aprobados por unanimidad.

En relación con la naturaleza de los dictámenes emitidos, 7 fueron solicitados con carácter facultativo y 107 con carácter preceptivo, si bien se destaca que de estos últimos, dos se refieren a reglamentos de organización interna y no ejecutivos de ley, por lo que la Comisión emitió dictamen con carácter facultativo -y no preceptivo- en virtud del artículo 13.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora según el cual el Presidente, el Gobierno y los Consejeros del Gobierno Aragonés podrán solicitar la emisión del dictamen sobre proyectos de disposiciones de carácter general distintos de aquellos para los que se exige dictamen preceptivo (los que se dicten en ejecución de una ley).

Asimismo, se emitió dictamen con carácter facultativo sobre un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración Local, supuesto para el que la normativa vigente no exige dictamen preceptivo del alto órgano consultivo.

El 31 de diciembre los asuntos pendientes eran 28, de los cuales 2 se mantenían en suspenso por haberse requerido la documentación complementaria necesaria para la realización de su estudio e informe tal como dispone el artículo 24.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión.



### 1.5. Clasificación de los Dictámenes

\* Por el órgano solicitante

Remitente	Número
Departamento de Presidencia y RR.II. ....	28
Departamento de Agricultura y Medio Ambiente .....	9
Departamento de Educación y Cultura .....	1
Departamento de Economía, Hacienda y Fomento .....	6
Departamento de Ordenación Territorial, OO.PP. y Transp. ....	64
Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo .....	6

De las solicitudes remitidas por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, 16 corresponden a expedientes de Entes Locales, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora.

\* Por materias

Materias	Número
- Administración Local .....	1
- Alteración de términos municipales .....	1
- Anteproyectos de Ley .....	3



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

- Carreteras .....	1
- Espacios Naturales Protegidos .....	1
- Tasas y Precios Públicos .....	1
- Cámaras Agrarias .....	1
- Contratos .....	8
- Interpretación .....	1
- Resolución .....	7
- Minas .....	1
- Modificación planeamiento urbanístico .....	14
- Suelo no urbanizable de especial protección .....	3
- Zonas verdes y espacios libres .....	11
- Peaje de Autopista .....	1
- Procedimiento de nulidad. Iniciación .....	1
- Proyectos de Reglamento .....	14
- Adopción Internacional. Entidades colaboradoras .....	1
- Cámaras Agrarias Provinciales .....	1
- Colegios Profesionales. Censos .....	2
- Energía Eólica .....	1
- Equipos de Atención Primaria.....	1
- Fondo Autonómico de Inversiones Municipales .....	1
- Función Pública .....	2
- Organización .....	2





Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

- Radiodifusión sonora .....	1	
- Reclamaciones del Ingreso Aragonés de Inserción .....	1	
- Transformaciones en regadío .....	1	
- Responsabilidad patrimonial .....		45
- Accidente de tráfico .....	33	
- Administración Local .....	2	
- Daños a la agricultura por especie de fauna .....	4	
- Anulación de acto administrativo .....	1	
- Incumplimiento de convenio .....	2	
- Prestación de Servicio .....	3	
- Recurso Extraordinario de revisión .....		10
- Revisión de oficio .....		15
TOTAL .....		114

### 1.6. Decisiones recaídas en asuntos dictaminados

El artículo 16 del Decreto 132/1996, de 11 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, reiterando lo dispuesto en el artículo 59.2 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, establece que en las disposiciones normativas o resoluciones finales de los procedimientos administrativos en donde haya existido dictamen de la Comisión Jurídica Asesora deberá hacerse mención a si se regula o se resuelve de acuerdo con o, simplemente, visto el dictamen de este órgano.







Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

Asimismo, se establece la obligación por parte del ente u órgano que haya solicitado el dictamen de comunicar a la Comisión Jurídica Asesora el sentido de la resolución final, transmitiéndose a esos efectos copia fehaciente de la resolución, convenio, proyecto normativo o disposición general adoptada.

Durante el año 1997, la Comisión Jurídica Asesora ha tenido conocimiento de 86 decisiones recaídas en asuntos que le fueron consultados, bien porque se publicaron en el Boletín Oficial de Aragón, bien porque fueron comunicadas a la Comisión a tenor de lo dispuesto en el artículo 16.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora anteriormente referido.

De éstas, 81 se adoptaron de acuerdo con el dictamen y 5 visto el dictamen. No obstante, 3 de los asuntos que se aprobaron "visto" el dictamen deberían de haber dicho "de acuerdo" con aquél ya que las discrepancias eran puramente formales.

Los otros 2 asuntos que se aprobaron visto el dictamen de la Comisión son los siguientes:

34/97: Proyecto de Decreto por el que se regula la Comisión de Reclamaciones del Instituto Aragonés de Inserción.

51/97: Proyecto de Decreto por el que se regulan y unifican las Comisiones dependientes del Departamento de Educación y Cultura, en materia de Patrimonio Histórico y Cultural.



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

## 2. Reuniones

Durante el año 1997 el **Pleno** se ha reunido en 6 ocasiones. En estas sesiones se han deliberado y aprobado 18 dictámenes: 3 corresponden a anteproyectos de ley, 14 a proyectos de disposiciones de carácter general y 1 a una consulta relativa a una proposición no de ley.

Asimismo aprobó la Memoria de actividades de la Comisión correspondiente al año 1996; el anteproyecto del Presupuesto del año 1998 y una Declaración Institucional condenando el asesinato de D. Miguel Angel Blanco Garrido.

Por último, decidió por unanimidad avocar la competencia de la Comisión Permanente y someter a deliberación del Pleno la ponencia relativa a la Proposición No de Ley nº 11/1997, sobre eliminación de peaje del tramo entre Alagón y Zaragoza de la Autopista A-68.

La **Comisión Permanente** se ha reunido en 6 ocasiones en las que ha deliberado y aprobado 96 dictámenes que no eran competencia del Pleno.

## 3. Índice cronológico de Dictámenes

Dictamen núm. 1/97, de 4 de febrero: Anteproyecto de Ley de Espacios Naturales Protegidos de Aragón.

Dictamen núm. 2/97, de 4 de febrero: Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se regula la habilitación de entidades colaboradoras de adopción internacional, en ejercicio de lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

Dictamen núm. 3/97, de 4 de febrero: Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se regula el régimen concesional del Servicio Público de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia y el Registro de Empresas Radiodifusoras en Aragón.

Dictamen núm. 4/97, de 4 de febrero: Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las elecciones a las Cámaras Agrarias Provinciales en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Dictamen núm. 5/97, de 4 de febrero: Proyecto de Decreto por el que se regulan y convocan las subvenciones con cargo al Fondo autonómico de inversiones municipales de Aragón para el periodo 1997-1998.

Dictamen núm. 6/97, de 18 de febrero: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedra sobre la calzada.

Dictamen núm. 7/97, de 18 de febrero: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedra sobre la calzada.

Dictamen núm. 8/97, de 18 de febrero: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedra sobre la calzada.

Dictamen núm. 9/97, de 18 de febrero: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por existencia de gravilla sobre la calzada.

Dictamen núm. 10/97, de 18 de febrero: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedras sobre la calzada.

Dictamen núm. 11/97, de 18 de febrero: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por existencia de gravilla sobre la calzada.

Dictamen núm. 12/97, de 18 de febrero: Solicitud de la Cooperativa "Los Arcos" de iniciación del procedimiento de nulidad de la Resolución de 7.07.93.



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

Dictamen núm. 13/97, de 18 de febrero: Recurso extraordinario de revisión contra resolución del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes recaída en expediente sancionador.

Dictamen núm. 14/97, de 18 de febrero: Recurso extraordinario de revisión contra resolución del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes recaída en expediente de reclamación de daños y perjuicios.

Dictamen núm. 15/97, de 18 de febrero: Consulta relativa a la interpretación de determinados apartados del art. 4 del Decreto 4/1997, de 11 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las elecciones a las Cámaras Agrarias en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Dictamen núm. 16/97, de 18 de marzo: Modificación Puntual nº 2 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Carenas (Zaragoza).

Dictamen núm. 17/97, de 18 de marzo: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración en relación con la Sentencia 769/95, de 27 de noviembre del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Dictamen núm. 18/97, de 18 de marzo: Modificación nº 5 de las Normas Subsidiarias Municipales de Aliaga (Teruel).

Dictamen núm. 19/97, de 18 de marzo: Modificación Puntual nº 1 de las Normas Subsidiarias Municipales de Castelserás (Teruel).

Dictamen núm. 20/97, de 18 de marzo: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Alcorisa (Teruel) por muerte de varias ovejas.

Dictamen núm. 21/97, de 15 de abril: Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se modifica y unifica el texto del Reglamento General de Funcionamiento de los Equipos de Atención Primaria de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Dictamen núm. 22/97, de 15 de abril: Proyecto de Decreto por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Artesanía de Aragón.



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

Dictamen núm. 23/97, de 15 de abril: Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento abreviado para la concesión de la Autorización Administrativa de las instalaciones de Parque Eólico durante 1997.

Dictamen núm. 24/97, de 6 de mayo: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de incumplimiento del Convenio de Colaboración con Antena 3 TV

Dictamen núm. 25/97, de 6 de mayo: Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Caspe para la ampliación del Cementerio municipal, que afecta al cambio de zonificación de una zona verde.

Dictamen núm. 26/97, de 6 de mayo: Revisión de oficio del Decreto 143/1995, de 23 de mayo, de la Diputación General de Aragón, aprobatorio del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Diputación General de Aragón y Diputación Provincial de Zaragoza, sobre traspaso de funciones, servicios y establecimientos sanitarios de la Diputación Provincial de Zaragoza al Servicio Aragonés de Salud

Dictamen núm. 27/97, de 6 de mayo: Revisión de oficio del Decreto 107/1995, de 9 de mayo, de la Diputación General de Aragón, aprobatorio del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Diputación General de Aragón y Diputación Provincial de Huesca, sobre traspaso de funciones, servicios y establecimientos sanitarios de la Diputación Provincial de Huesca al Servicio Aragonés de Salud

Dictamen núm. 28/97, de 6 de mayo: Resolución del contrato suscrito para la prestación del Servicio de "Gestión para la Promoción de Viviendas de Protección Oficial en Convenio con el I.S.V.A., en el casco histórico de Tarazona"

Dictamen núm. 29/97, de 6 de mayo: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico.

Dictamen núm. 30/97, de 6 de mayo: Resolución del contrato administrativo suscrito por el Ayuntamiento de Sástago de ejecución de las obras de "Renovación de redes de abastecimiento y de alcantarillado".

Dictamen núm. 31/97, de 6 de mayo: Modificación puntual del Plan Parcial del Sector de Industria, denominado "Sector P-6", de las NN.SS. de



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

Planeamiento Municipal de Figueruelas, que afecta al cambio de zonificación de determinadas zonas verdes.

Dictamen núm. 32/97, de 6 de mayo: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedra sobre la calzada

Dictamen núm. 33/97, de 6 de mayo: Modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Calatayud, concerniente a su Ordenanza 14ª (Zonas Verdes).

Dictamen núm. 34/97, de 3 de junio: Proyecto de Decreto por el que se regula la Comisión de reclamaciones del Ingreso Aragonés de Inserción.

Dictamen núm. 35/97, de 3 de junio: Proyecto de Decreto por el que se reglamenta la provisión de puestos de trabajo, la carrera administrativa y la promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Dictamen núm. 36/97, de 23 de junio: Modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Luna, que afecta al Suelo No Urbanizable de especial protección.

Dictamen núm. 37/97, de 23 de junio: Revisión de oficio por el Ayuntamiento de Calatorao de la contratación del Proyecto básico y de ejecución de una Residencia de Ancianos en solar junto a piscinas

Dictamen núm. 38/97, de 23 de junio: Revisión de oficio del Acuerdo de la Diputación Provincial de Huesca por el que se rechazó una moción referida a la subvención concedida en virtud del Decreto 1361, de 9 de abril.

Dictamen núm. 39/97, de 23 de junio: Revisión de oficio por el Ayuntamiento de Calatorao de la supuesta contratación para efectuar las instalaciones eléctricas en pabellón y complejo deportivo y accesos.

Dictamen núm. 40/97, de 23 de junio: Modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Daroca, que afecta al cambio de clasificación y uso de la parcela 45 del polígono 35, para el emplazamiento de un determinado equipamiento privado en la referida parcela.



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

Dictamen núm. 41/97, de 23 de junio: Alteración de términos municipales tramitado a instancia de la "Comisión Promotora del municipio de Villamayor Pueblo".

Dictamen núm. 42/97, de 23 de junio: Revisión de oficio de nombramiento irregular como funcionario sustituto de Administración Sanitaria.

Dictamen núm. 43/97, de 23 de junio: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedra sobre la calzada.

Dictamen núm. 44/97, de 23 de junio: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedras sobre la calzada.

Dictamen núm. 45/97, de 23 de junio: Revisión de oficio de acuerdo plenario por el que se aprueban las bases unitarias para la provisión con carácter laboral fijo, de diversas plazas vacantes en la plantilla del Ayuntamiento de Teruel.

Dictamen núm. 46/97, de 23 de junio: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico

Dictamen núm. 47/97, de 23 de junio: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedras sobre la calzada.

Dictamen núm. 48/97, de 23 de junio: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedras sobre la calzada .

Dictamen núm. 49/97, de 23 de junio: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico ocasionado por especie cinegética.

Dictamen núm. 50/97, de 23 de junio: Revisión de oficio de la Resolución de 1 de julio de 1992, del Instituto Aragonés de Administración Pública, por la que se aprueban las listas de candidatos admitidos y excluidos definitivamente a la pruebas selectivas para cubrir varias plazas de Puericultor Diplomado.



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

Dictamen núm. 51/97, de 15 de julio: Proyecto de Decreto por el que se regulan y unifican las Comisiones dependientes del Departamento de Educación y Cultura, en materia de patrimonio histórico y cultural.

Dictamen núm. 52/97, de 15 de julio: Proposición No de Ley número 11/97, sobre eliminación de peaje del tramo entre Alagón y Zaragoza de la autopista A-68.

Dictamen núm. 53/97, de 7 de octubre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedras sobre la calzada .

Dictamen núm. 54/97, de 7 de octubre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por falta de señalización.

Dictamen núm. 55/97, de 7 de octubre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por existencia de gravilla sobre la calzada .

Dictamen núm. 56/97, de 7 de octubre: Modificación de las Normas Subsidiarias en la Unidad de Actuación nº 7 y Plan Parcial de Monte Corona de Sabiñánigo (Huesca).

Dictamen núm. 57/97, de 7 de octubre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedras sobre la calzada.

Dictamen núm. 58/97, de 7 de octubre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedras sobre la calzada.

Dictamen núm. 59/97, de 7 de octubre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por existencia de piedra de grandes dimensiones sobre la calzada .

Dictamen núm. 60/97, de 7 de octubre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por existencia de socavón en la calzada .





Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

- Dictamen núm. 61/97, de 7 de octubre: Reclamación de indemnización de daños y perjuicios instado por Antena-3 Televisión, S.A. *por incumplimiento de un contrato de colaboración*
- Dictamen núm. 62/97, de 7 de octubre: Rescisión de contrato para la limpieza de edificios del Ayuntamiento de Zaragoza destinados a usos administrativos.
- Dictamen núm. 63/97, de 7 de octubre: Revisión de oficio de pleno derecho de la resolución de fecha 7.7.93 de adjudicación de parcelas en el Polígono Residencial "La Fuenfresca" de Teruel.
- Dictamen núm. 64/97, de 7 de octubre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedras sobre la calzada .
- Dictamen núm. 65/97, de 7 de octubre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por existencia de socavón en la calzada .
- Dictamen núm. 66/97, de 7 de octubre: Revisión de oficio de la Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de 2 de enero de 1986, por la que se nombraron funcionarios interinos de la D.G.A.
- Dictamen núm. 67/97, de 7 de octubre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedras sobre la calzada .
- Dictamen núm. 68/97, de 7 de octubre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por existencia de baches en la calzada .
- Dictamen núm. 69/97, de 7 de octubre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de daños a la agricultura por especie cinegética.
- Dictamen núm. 70/97, de 7 de octubre: Revisión de oficio por el Ayuntamientos de Graus (HU) sobre liquidación número de expediente 01/96 del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

Dictamen núm. 71/97, de 7 de octubre: Consulta relativa al Real Decreto 107/1995, de 27 de enero, sobre criterios de valoración para configurar la Sección A) de la Ley de Minas.

Dictamen núm. 72/97, de 7 de octubre: Reclamación de indemnización de daños y perjuicios por la prestación del servicio de la Inspección Técnica de vehículos realizada por la Estación de ITV 5001 de Zaragoza.

Dictamen núm. 73/97, de 7 de octubre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedras sobre la calzada.

Dictamen núm. 74/97, de 7 de octubre: Revisión de oficio de los acuerdos de Modificación del PGOU y del PERI en el ámbito de Tubo-Plaza de España de Zaragoza.

Dictamen núm. 75/97, de 7 de octubre: Resolución del contrato de obras suscrito para la restauración de la Iglesia Parroquial de Azuara (Zaragoza).

Dictamen núm. 76/97, de 7 de octubre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de daños a la agricultura por especie cinegética.

Dictamen núm. 77/97, de 7 de octubre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de daños a la agricultura por especie cinegética.

Dictamen núm. 78/97, de 7 de octubre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de daños a la agricultura por especie cinegética.

Dictamen núm. 79/97, de 28 de octubre: Proyecto de Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, por la que se regula el procedimiento para la aprobación del censo de Podólogos ejercientes en Aragón.

Dictamen núm. 80/97, de 28 de octubre: Proyecto de Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, por la que se regula el procedimiento para la aprobación del censo de Fisioterapeutas ejercientes en Aragón.



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

- Dictamen núm. 81/97, de 28 de octubre: Anteproyecto de la nueva Ley de Carreteras de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Dictamen núm. 82/97, de 28 de octubre: Anteproyecto de Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Dictamen núm. 83/97, de 9 de diciembre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedra sobre la calzada .
- Dictamen núm. 84/97, de 9 de diciembre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedra sobre la calzada.
- Dictamen núm. 85/97, de 9 de diciembre: Resolución del contrato administrativo suscrito por el Ayuntamiento de Sástago para la ejecución de las obras de "Construcción de Residencia de Ancianos Mixta".
- Dictamen núm. 86/97, de 9 de diciembre: Revisión de oficio y responsabilidad patrimonial por el Ayuntamiento de Cadrete en relación con los acuerdos de 9.11.1989 y 11.01.1990.
- Dictamen núm. 87/97, de 9 de diciembre: Revisión de oficio del párrafo 2 del artículo 2º de la Ordenanza Fiscal nº 8 de "Prestación del Servicio de Alcantarillado" tramitado por el Ayuntamiento de Montalbán (TE).
- Dictamen núm. 88/97, de 9 de diciembre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedras sobre la calzada .
- Dictamen núm. 89/97, de 9 de diciembre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por firme en la carretera en mal estado.
- Dictamen núm. 90/97, de 9 de diciembre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedras sobre la calzada .



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

Dictamen núm. 91/97, de 9 de diciembre: Resolución de contrato de obras para la construcción de un Centro de Día y de Rehabilitación de la Iglesia de las Capuchinas de Huesca.

Dictamen núm. 92/97, de 9 de diciembre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por desprendimiento de piedra sobre la calzada .

Dictamen núm. 93/97, de 9 de diciembre: Resolución de contrato de ejecución de 28 viviendas de Protección Oficial y Urbanización formalizado por la Villa de Andorra (Teruel).

Dictamen núm. 94/97, de 9 de diciembre: Reclamación de indemnización de daños y perjuicios por la prestación del servicio de la Inspección Técnica de vehículos realizada por la Estación de ITV 5001 de Zaragoza.

Dictamen núm. 95/97, de 9 de diciembre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de rotura de cables telefónicos .

Dictamen núm. 96/97, de 9 de diciembre: Expediente de modificación de la Ordenanza 10ª del PERI del Area 4.3 El Ensanche de Teruel.

Dictamen núm. 97/97, de 9 de diciembre: Expediente de modificación nº 1 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Mora de Rubielos (Teruel).

Dictamen núm. 98/97, de 9 de diciembre: Revisión de oficio del Decreto de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Híjar (Teruel) por el que se efectúa nombramiento para una plaza de peón con contrato indefinido.

Dictamen núm. 99/97, de 9 de diciembre: Recurso extraordinario de revisión contra resolución del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes recaída en expediente sancionador.

Dictamen núm. 100/97, de 9 de diciembre: Recurso extraordinario de revisión contra resolución del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes recaída en expediente sancionador.

Dictamen núm. 101/97, de 9 de diciembre: Recurso extraordinario de revisión contra resolución del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes recaída en expediente sancionador.



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

- Dictamen núm. 102/97, de 9 de diciembre: Recurso extraordinario de revisión contra resolución del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes recaída en expediente sancionador.
- Dictamen núm. 103/97, de 9 de diciembre: Recurso extraordinario de revisión contra resolución del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes recaída en expediente sancionador.
- Dictamen núm. 104/97, de 9 de diciembre: Recurso extraordinario de revisión contra resolución del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes recaída en expediente sancionador.
- Dictamen núm. 105/97, de 9 de diciembre: Recurso extraordinario de revisión contra resolución del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes recaída en expediente sancionador.
- Dictamen núm. 106/97, de 9 de diciembre: Recurso extraordinario de revisión contra resolución del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes recaída en expediente de reclamación de indemnización de daños y perjuicios.
- Dictamen núm. 107/97, de 9 de diciembre: Expediente de modificación nº 4 de las Normas Subsidiarias de Alloza (Teruel) en lo referente a la Submodificación decimoprimera.
- Dictamen núm. 108/97, de 9 de diciembre: Expediente de modificación nº 3 de las Normas Subsidiarias de Calamocha (Teruel).
- Dictamen núm. 109/97, de 9 de diciembre: Expediente de modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Ejea de los Caballeros (Zaragoza).
- Dictamen núm. 110/97, de 9 de diciembre: Interpretación del contrato "Servicio de seguridad a realizar en los Edificios de la Diputación General de Aragón en Zaragoza".
- Dictamen núm. 111/97, de 9 de diciembre: Reclamación en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de accidente de tráfico por hundimiento de la calzada.



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

Dictamen núm. 112/97, de 9 de diciembre: Reclamación de indemnización de daños y perjuicios al Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros (Zaragoza).

Dictamen núm. 113/97, de 22 de diciembre: Proyecto de Decreto por el que se establecen normas de aplicación para la adquisición de la condición de funcionario por personal laboral.

Dictamen núm. 114/97, de 22 de diciembre: Proyecto de Decreto por el que se establece el procedimiento y condiciones para llevar a efecto las transformaciones en regadío que se ejecuten en el ámbito del Plan Estratégico del Bajo Ebro Aragonés.





Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

### III

## TERCERA PARTE

### OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

#### 1. Los Reglamentos ejecutivos y el dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora.

Dentro de la categoría de los dictámenes preceptivos que debe emitir la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón figuran, a tenor del régimen dispuesto por el art. 56 de la Ley 1/1995, de las Cortes de Aragón, los atinentes a "los proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de una ley, sea ésta autonómica o del Estado, así como sus modificaciones". Esta determinación legal, que guarda un gran paralelismo con lo que establece el art. 22-3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, ha dado lugar a una serie de pronunciamientos de la Comisión Jurídica Asesora sobre la cuestión previa, cuando se trata de dictaminar sobre proyectos normativos, relativa al carácter preceptivo o no del dictamen solicitado, no careciendo de utilidad efectuar aquí una síntesis de la doctrina sentada, apoyada, como se verá, en la jurisprudencia y en los dictámenes del Consejo de Estado.

Ante todo, ha de recordarse que, como ya apuntó el Consejo de Estado, en su dictamen 50.303, de 17 de febrero de 1987, no constituye una pura disquisición doctrinal analizar el carácter de un proyecto de norma reglamentaria para deducir si es o no ejecutivo, ya que las consecuencias de la calificación tienen unas claras repercusiones respecto a la exigencia del





Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

dictamen en el seno del procedimiento instruido para la aprobación del proyecto de que se trate.

La Comisión Jurídica Asesora se ha pronunciado sobre esta cuestión en una serie de dictámenes emitidos en el año 1997 (se trata, en concreto, de los dictámenes números 21, 22, 51, 79 y 80), en los que se asume la posición jurisprudencial manifestada en la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de julio de 1996, que ha sustentado un criterio de mayor amplitud, respecto a anteriores resoluciones judiciales, al establecer el deslinde entre los reglamentos ejecutivos y los de organización interna, a efectos del sometimiento previo y obligado de los proyectos de reglamentos a los máximos órganos consultivos del Gobierno de la Nación o de las Comunidades Autónomas.

En concreto, sostiene la línea jurisprudencial de la que la sentencia citada es paradigmática que ha de tenderse "a una interpretación no restrictiva del término "ejecución de leyes" teniendo en cuenta que 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. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen unos reglamentos específicamente "ejecutivos" porque la categoría esté especialmente consagrada en la legislación, ha de incluirse en ella 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 reglamento; y 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 necesidad".

Expuesto lo anterior, ha de precisarse, no obstante, por lo que se refiere a los reglamentos independientes, que no es exacta su caracterización como





Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

propios de la materia organizativa en cuanto competencia típicamente administrativa, en cuanto a ello se añade que no afectan directamente a los ciudadanos. En efecto, la Administración, como proclama el art. 103-1 de la Constitución, ha de servir, con objetividad, los intereses generales y ha de actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación y con sometimiento pleno a la Ley y al derecho; por ello, el reglamento organizativo de servicios, en la medida en que ampara un actuar eficaz y coordinado, redundará positivamente en favor de los intereses generales y, en definitiva, de los ciudadanos (así, sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1993).

Es decir, la diferenciación de los reglamentos ejecutivos respecto de los independientes resulta hasta cierto punto una construcción artificiosa, cuando la realidad es que la necesidad del dictamen previo enlaza ante todo con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad, por los que la Comisión Jurídica Asesora debe velar.



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

## 2. Elaboración de disposiciones de carácter general.

En el apartado de "Observaciones y sugerencias" correspondiente a la Memoria del año 1996, relativa al primer ejercicio de la actividad consultiva de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, figura un epígrafe dedicado a la elaboración de disposiciones de carácter general, por cuanto consideró la Comisión, como resultado de su experiencia ya acrisolada en tan breve período de tiempo, que resultaba indispensable insistir en la exigencia de cumplir adecuadamente los distintos trámites y requisitos que impone el propio ordenamiento jurídico aragonés en punto al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general (trátase de anteproyectos de ley o de proyectos de disposiciones reglamentarias).

Ha transcurrido un nuevo período anual, durante el que la Comisión, en ejercicio de las competencias consultivas que tiene atribuidas en relación con textos de naturaleza normativa, ha tenido que seguir formulando en sus dictámenes observaciones referentes a la irregular tramitación de los proyectos de disposiciones generales. Como quiera que tales irregularidades constituyen auténticos incumplimientos de las previsiones normativas vigentes (fundamentalmente contenidas en los arts. 26, 32 y 33 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón), en ocasiones con claro alcance invalidatorio, efectuados o tolerados precisamente por quien con mayor exactitud y rigor si cabe debiera respetar los dictados normativos, se considera oportuno efectuar de nuevo una llamada de atención sobre tal circunstancia.

En definitiva, deben recordarse los siguientes elementos que han de adjuntarse con cualquier proyecto de disposición general:

1) Un preámbulo o exposición de motivos, que facilite con la adecuada concisión la comprensión del objeto de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta, ayudando a advertir las innovaciones que introduce con la aclaración de su contenido, si ello es preciso para la comprensión del texto. Explicando el alcance de esta exigencia, la Comisión ha señalado que debe ser expresivo, contribuyendo a



poner de relieve el espíritu y finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado, para contribuir a una mejor interpretación y subsiguiente aplicación de la norma. Por su parte, el Consejo de Estado ha sentado la doctrina de que el preámbulo, además de explicar las razones que justifican el ejercicio de la potestad reglamentaria, ha de exteriorizar la motivación de su contenido, no ya justificando todas y cada una de las decisiones normativas, pero sí, al menos, ofreciendo una explicación sucinta de las principales decisiones normativas.

2) Una memoria que justifique la necesidad de la promulgación general de la norma, su forma de inserción en el ordenamiento jurídico y una valoración de los efectos que, a juicio de Departamento proponente, puedan seguirse de su aplicación. En definitiva, la memoria debe ofrecer realmente los motivos y explicaciones necesarias acerca de la actuación normativa emprendida, para que quienes tengan acceso a ella, por razón de su función o labor de asesoramiento o dictamen, puedan alcanzar el significado completo de lo expuesto.

En otros términos, la Comisión ha tenido ya ocasión de precisar, en alguno de sus dictámenes, que la memoria ha de servir para concretar en qué medida la regulación vigente es insuficiente o mejorable, o sencillamente cuáles son las razones para introducir las modificaciones que se proponen, justificando los cambios introducidos. En esta misma línea, también el Consejo de Estado ha manifestado en muchas ocasiones su opinión contraria a la modificación excesivamente frecuente de los preceptos jurídicos, y de ahí, precisamente, la exteriorización motivada de la necesidad de su modificación, de la proporcionalidad entre objetivos y medios, y de la racionalidad de las modificaciones normativas, al no ser incondicionado el ejercicio de la potestad reglamentaria, ni estar exento de la interdicción de arbitrariedad.

3) Una memoria económica, cuando la ejecución del reglamento conlleve efectos económicos. A este respecto, el Consejo de Estado se ha referido a la necesidad de que el expediente "esté suficientemente maduro en su vertiente económica", señalando que, en su caso, no basta con denunciar la inmadurez derivada de su omisión, sino que hay que prever los efectos que



produce, precisando que "no parece procedente aprobar un reglamento que va a implicar un gasto público, a no ser que exista un estudio previo del coste económico de su aplicación práctica, y se constate la existencia de consignación presupuestaria suficiente", invocando como fundamento el art. 31-2 de la Constitución, que establece los principios de economía y eficiencia del gasto público, pues lo contrario sería equivalente a un proceder arbitrario proscrito por el art. 9-3 de la Constitución.

4) Una disposición derogatoria en la que expresamente se hagan constar los preceptos reglamentarios afectados o modificados por la promulgación del nuevo texto. Dicha disposición debe indicar de forma expresa el objeto de la derogación, con la suficiente claridad y precisión terminológica y lingüística, y con la mayor exhaustividad posible.

5) Aparte de ello, el art. 33 de la citada Ley 1/1995, dispone, con carácter preceptivo, el trámite de información pública del proyecto cuando lo requiera la materia objeto de la disposición general, así como el de audiencia a las asociaciones representativas de intereses colectivos relacionados con la materia, y a los sindicatos de trabajadores, asociaciones empresariales y corporaciones representativas de intereses económicos y sociales, en los proyectos de disposiciones de carácter general que les afecten y en la forma que se establezca reglamentariamente.

Por otra parte, y con un relevante papel dentro de la técnica de elaboración de las disposiciones de carácter general, hay que tener en cuenta los aspectos formales, materia que presenta un notable ámbito de mejora, a la vista del texto de buena parte de los proyectos normativos que viene conociendo la Comisión. Quede bien claro que no se trata sólo de una cuestión retórica o meramente estética, puesto que en algún caso los defectos técnicos de una norma pueden afectar también a su validez y eficacia jurídicas en sentido estricto, en especial por infracción del principio de seguridad jurídica.

Cabe distinguir dos grandes materias:



A) La referida al contenido formal de las normas, que debe inspirarse en dos principios complementarios, los de homogeneidad y complitud de cada texto normativo, expresados en la máxima jurídica de "a cada norma un objeto, que debe expresarse en su título". En desarrollo de tales principios: cada norma debe regular un sólo objeto material (lo más homogéneo posible); conviene evitar la inclusión en normas que regulan un determinado objeto modificaciones de normas con otro objeto distinto; cada norma debe regular, en la medida de lo posible, el objeto definido en su título de una manera completa; en caso de sucesivas dispersiones normativas, conviene utilizar la técnica de refundición de textos; el título de la norma debe permitir la identificación precisa, diferenciada y plena del objeto regulado.

B) Y la relativa a la estructura formal de las normas, esto es, a la sistematización u ordenación interna del texto normativo. Se trata de una técnica que intenta dar solución a dos tipos de cuestiones, la estructura lógica del texto y la división formal de sus preceptos.

En cuanto a la primera de dichas cuestiones, importa la ordenación sistemática de las distintas disposiciones contenidas en un texto normativo, atendiendo a la materia y funcionalidad de cada una de ellas. Así:

1) En la parte inicial dispositiva deben alojarse las disposiciones directivas (las que determinan el objeto o finalidad del texto normativo, las que establecen su ámbito de aplicación material, territorial o personal, las que contienen definiciones o precisiones semánticas y las que establecen los principios generales de la regulación.

2) En la parte principal o dispositiva stricto sensu deben incluirse, por el siguiente orden meramente indicativo, las normas organizativas, las planificadoras, las prescriptivas, atributivas de derechos y obligaciones y prohibitivas, las sancionadoras, las procedimentales y las normas procesales y de garantía.

3) La parte final del texto debe incluir, si existen las disposiciones adicionales, transitorias, finales y derogatorias, siempre que todas ellas sean imprescindibles, aparte, en su caso, de los anexos necesarios. Las disposiciones adicionales contendrán los regímenes jurídicos especiales que no puedan ubicarse en el texto articulado, los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas y los preceptos residuales que no quepan en



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

otro lugar del texto. Las disposiciones transitorias deberán limitarse a regular estrictamente las situaciones iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor, sin perjuicio de que puedan también facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma regulando de modo especial situaciones jurídicas producidas después de su entrada en vigor. Las disposiciones derogatorias incluirán las cláusulas de derogación, con mención, en su caso, de las normas que se mantengan en vigor. Y las disposiciones finales incluirán los preceptos modificativos de normas vigentes, las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones o de competencias ajenas, las reglas de supletoriedad, las habilitaciones de desarrollo reglamentario y las reglas sobre entrada en vigor y término de vigencia de la norma.

Por lo que se refiere, por último, a la división formal del texto normativo, hay que respetar una ordenación derivada de fórmulas epigráficas de separación (artículos, apartados, secciones, capítulos, títulos y libros) que sirven de soporte contextual o instrumental a la sistematización lógica del mismo.



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

### 3. Recursos extraordinarios de revisión.

A lo largo del año 1997 la Comisión Jurídica Asesora ha emitido una serie de dictámenes sobre expedientes relativos a recursos extraordinarios de revisión, interpuestos todos ellos contra resoluciones recaídas en expedientes sancionadores instruidos por el Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes.

En relación con tales recursos de revisión, la Comisión Jurídica Asesora se declaró competente para emitir dictamen, apoyándose en el art. 56-2.g) de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, a cuyo tenor la Comisión emitirá dictamen preceptivo sobre cualquier asunto en que sea competente la Comunidad Autónoma para adoptar la resolución final siempre y cuando el ordenamiento jurídico exija la emisión de dictamen del supremo órgano consultivo, como efectivamente hace el art. 22-9 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Consejo de Estado, que prevé el informe preceptivo de su Comisión Permanente en los recursos administrativos de revisión.

Naturalmente, la competencia de la Comisión Jurídica Asesora presupone que se trate precisamente de un recurso de revisión, a la vista de las circunstancias concurrentes y sin dependencia alguna de la propia calificación que le haya otorgado el interesado recurrente. Es por ello que resulta imprescindible una delicada y estricta tarea analítica por parte del órgano administrativo al que corresponde conocer del recurso de revisión, habida cuenta de su naturaleza excepcional (debiendo ser objeto de interpretación restrictiva, para evitar que se convierta en una vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos una vez transcurridos los plazos legalmente previstos para la interposición de los recursos administrativos) y de su carácter extraordinario, no sólo porque ha de tener por objeto un acto administrativo que haya puesto fin a la vía administrativa (con lo que la vigente Ley 30/1992 toma partido en la polémica doctrinal suscitada durante la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, acerca de si la firmeza de los actos administrativos susceptibles de recurso de revisión debía ser simplemente administrativa o también judicial), sino también porque ha de



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

basarse precisamente en alguno de los motivos concretos tipificados por la ley con carácter tasado.

Pues bien, en la serie de recursos extraordinarios de revisión que el Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes ha remitido a la Comisión Jurídica Asesora se aprecia, en cuanto a una significativa mayoría, que sólo una interpretación benévola del escrito de interposición permitiría calificar el escrito presentado por el interesado como recurso de revisión, cuando es así que tal calificación sólo debe apoyarse en la demostración de que en el recurso se invoca una razón de disconformidad con la resolución del expediente sancionatorio subsumible en alguno de los motivos del art. 118 de la Ley 30/1992. En efecto, las impugnaciones se basan en una serie de razones (supuestos defectos de notificación de actos administrativos -en ocasiones no concretados-, inaplicación de preceptos jurídicos sustantivos; insuficiencia de la prueba de la infracción, su prescripción y falta de proporcionalidad entre la infracción y la sanción; alegaciones sobre la autoría de la infracción; defectos de tramitación del expediente, etc.), todas ellas incapaces de servir como motivos de un recurso extraordinario de revisión, lo que determina que una gran parte de tales recursos deben ser desestimados porque la impugnación es absolutamente infundada e incluso temeraria en ocasiones, dando lugar a una indebida perturbación del legítimo ejercicio de potestades administrativas y a una inútil carga de trabajo tanto para los órganos de la Administración activa como los de la consultiva, que podría evitarse con una exacta discriminación a limine de los auténticos recursos de revisión con respecto a los que sólo en apariencia pueden calificarse de tales.





Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

#### **4. Procedimientos de responsabilidad patrimonial y daños ocasionados por la fauna silvestre.**

En la última parte del año 1997, el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón solicitó dictamen a la Comisión Jurídica Asesora acerca del carácter preceptivo de la intervención de dicho órgano consultivo en los procedimientos tramitados con ocasión de las solicitudes de indemnización a que se refiere el art. 72-1 de la Ley de Caza de Aragón. La cuestión se planteaba especialmente por la razón de que el indicado precepto legal contempla diversos supuestos de indemnización por daños ocasionados por especies cinegéticas y por especies de fauna silvestre no susceptibles de aprovechamiento cinegético, exigiendo la "previa instrucción del oportuno expediente y valoración de los daños producidos", a lo que se añade que en la normativa de desarrollo de dicho texto legal, el Decreto 108/1995, de 9 de mayo, de la Diputación General de Aragón, su art. 39 establece que las indemnizaciones por daños se exigirán conforme a las prescripciones de la normativa que resulte de aplicación, estándose a efectos del procedimiento, en el supuesto de daños imputables a la Diputación General de Aragón, a lo dispuesto en la Ley 30/1992, pero sin ninguna referencia específica al procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, por lo que el Departamento consultante había venido considerando que el pago de estas indemnizaciones constituía una obligación legal, con independencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, lo que permitía reducir los plazos de tramitación de los expedientes, instados por gran número de reclamantes siendo en la mayor parte de los casos de reducida cuantía el importe de las indemnizaciones por los daños ocasionados por la fauna silvestre, siendo tal criterio posteriormente rechazado por la Intervención General.

Al respecto, la Comisión Jurídica Asesora emitió su dictamen nº 5/1998, en el que matizó el sentido de algún pronunciamiento anterior, en el que, para algún expediente concreto de la naturaleza de los que ahora nos ocupan, había dado por bueno el criterio del carácter preceptivo de su dictamen.



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

La consulta formulada con carácter general exigía distinguir dos cuestiones distintas que, por razones sistemáticas, debían estudiarse por separado: en primer término, si las solicitudes de indemnización efectuadas al amparo de lo dispuesto por el art. 72-1 de la Ley de Caza deben tramitarse aplicando la normativa especial en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, y a continuación si, aún no siendo aplicable dicha normativa, es preceptiva o no la intervención de la Comisión Jurídica Asesora por vía de dictamen (de ser aplicable el régimen de la responsabilidad patrimonial, no habría duda del carácter preceptivo de dicho dictamen, por disponerlo así el art. 12-1 del Reglamento aprobado por el R.D. 429/1993).

La primera de dichas cuestiones suponía, en definitiva, decidir si estamos o no en presencia de indemnizaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial administrativa, institución ésta incorporada a la Constitución (art. 106-2) y regulada en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (art. 139 y siguientes). Con arreglo a dicho régimen, como es sabido, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; en todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

Partiendo de dicha base, se trataba de enjuiciar si en los supuestos objeto de consulta concurren o no los requisitos y condiciones citados. En tales casos, el particular sufre un daño, efectivo, individualizado y económicamente evaluable, pero sin embargo considera la Comisión Jurídica Asesora que no existe un nexo causal entre el daño producido y la acción de la Administración. Por lo que se refiere a esta última, además, sólo sería reconocible en determinados supuestos de los contemplados por el art. 72-1 de la Ley de Caza, en concreto cuando los daños hubieran sido ocasionados por especies cinegéticas de las reservas de caza, refugios de fauna silvestre y espacios naturales protegidos, ya que sólo dicha acción protectora específica y sus concretas modalidades de gestión son susceptibles de encuadrarse bajo la calificación de servicio público, entendido en su más amplia acepción, esto es, como toda actuación, gestión, actividad o tarea propia de la función administrativa, realizada por acción u omisión, comprendiéndose lo que la



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

jurisprudencia ha denominado "todo el giro o tráfico ordinario de la Administración".

Pues bien, el dictamen de que nos estamos ocupando señala que en los casos específicos de daños ocasionados por fauna silvestre no susceptible de aprovechamiento cinegético no existe una relación de causalidad que permita imputar los daños a la Administración. No siendo los daños que puedan producirse consecuencia directa ni exclusiva de una actuación u omisión administrativa, ni derivando en definitiva de un riesgo específico creado por la Administración, resulta evidente que no cabe su imputación al funcionamiento de un servicio público, lo que permite concluir que no estamos en presencia de supuestos de responsabilidad patrimonial administrativa. Dicho de otro modo, el título jurídico por el que la Administración está aquí obligada a indemnizar no es el de la responsabilidad derivada de una acción u omisión administrativa, sino que sencillamente la obligación indemnizatoria deriva directamente de una específica imposición legal, al margen de que no haya ninguna acción administrativa a la que pueda imputarse la causación del daño.

Siendo ello así, la Comisión Jurídica Asesora ha concluido la inaplicabilidad a dichos casos de los procedimientos regulados por el R.D. 429/1993, sin que resulte un obstáculo de la remisión que el art. 39 del Decreto 108/1995, de desarrollo parcial de la Ley de Caza, efectúa, a efectos del procedimiento, "a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", ya que, en definitiva, no se alude en concreto al régimen procedimental especial en materia de responsabilidad patrimonial, por lo que no existe ningún inconveniente jurídico para interpretar dicha remisión en el sentido de entenderla referida a las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos (Título VI de la Ley 30/1992).

Por otra parte, había que dilucidar el carácter preceptivo o no del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en todo caso, esto es, aun sentada la inaplicabilidad de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial. La solución a dicho problema debe encontrarse partiendo de la regulación contenida en el art. 56-2-a) de la Ley 1/1995. Ciertamente, dicha





Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

norma contempla el dictamen preceptivo de la Comisión, entre otros asuntos, en "las reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios", expresión abierta que introduce la duda de si deben comprenderse dentro de la misma no sólo los supuestos de responsabilidad patrimonial, incluida acaso tanto la contractual como la extracontractual, sino también cualquier reclamación de contenido patrimonial dirigida a la Administración. Pero no es menos cierto que el art. 56-2 citado dispone que la Comisión emitirá dictamen preceptivo "cuando el ordenamiento jurídico así lo disponga", por lo que en los supuestos objeto de la consulta no cabría exigir como preceptivo el dictamen (obviamente, sí puede pedirlo facultativamente el Consejero, al amparo del art. 57 de la Ley 1/1995), ya que la normativa sectorial no lo contempla (ni la Ley de Caza, ni el Decreto que la desarrolla parcialmente), ni tampoco lo prevé como trámite ineludible la Ley 30/1992, dentro de las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos (a las que debe entenderse efectuada la remisión del art. 39 del Decreto 108/1995 a la Ley 30/1992, por las razones que ya se han expuesto anteriormente, especialmente en el supuesto de daños causados por fauna silvestre, en ningún caso encuadrable en la institución de la responsabilidad patrimonial ex art. 139 de la Ley 30/1992).

Como elemento de referencia puede traerse a colación, asimismo, el antecedente del propio Consejo de Estado, que ha ido excluyendo sucesivamente de la consideración de su dictamen como preceptivo diversos supuestos de reclamaciones de daños y perjuicios, que, en principio, se habían entendido incluidas en la cláusula general del art. 22-13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, entre los que puede citarse, a título paradigmático, el de la indemnización de las víctimas de atentados terroristas, en el que la posición actual del Consejo (no considerando preceptiva su intervención) se remonta al año 1989, argumentando sobre los principios de economía, celeridad y eficacia en el procedimiento, así como sobre el régimen de la denominada "indemnización especial", en que la lesión se sitúa al margen del funcionamiento de los servicios públicos; también ha de tenerse en cuenta que en este tipo de supuestos normalmente la aplicación de las normas se traduce más en una operación material de tasación de los daños sin necesidad de efectuar interpretaciones jurídicas más allá de un nivel elemental.

Igualmente, la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña ha dictaminado sobre el carácter no preceptivo del dictamen, en relación con



Comisión Jurídica Asesora del  
Gobierno de Aragón

las solicitudes de indemnización a propietarios de fincas dedicadas al cultivo del arroz y ubicadas en el parque natural del Delta del Ebro, como consecuencia de daños ocasionados por especies acuáticas de dicho parque, y con la concesión de una indemnización para compensar la limitación de los aprovechamientos agrícolas y de la necesidad de realizar determinadas inversiones para la protección del hábitat de determinada especie de fauna protegida (Dictámenes 43/94 y 44/94).

Y el Tribunal Supremo, si bien no se ha pronunciado sobre el carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Estado, sí que ha tenido ocasión en su sentencia de 18 de febrero de 1991 de señalar, en relación con la naturaleza jurídica de la obligación de indemnizar los daños provocados por actividades terroristas asumida por el Estado, que "tiene por finalidad aminorar las graves perturbaciones sociales que los hechos de esta naturaleza ocasionan en la vida ciudadana", no estando en presencia "de un supuesto de genérica responsabilidad patrimonial del Estado derivada del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sino de una obligación específica indemnizatoria que tiene su origen en hechos ajenos al funcionamiento de los servicios estatales, y como muestra de solidaridad social con las víctimas del terrorismo". En resumen, se está negando la subsunción de estos supuestos en la cláusula general del art. 106 de la Constitución y del art. 139 y concordantes de la Ley 30/1992.

