

# Las fuentes del derecho administrativo. La jerarquía de las fuentes. La Constitución. La Ley. Disposiciones normativas con fuerza de ley. El reglamento.

Este tema corresponde con doctrina y teoría del derecho. Por eso, ofrecemos 3 versiones distintas del mismo tema, para que las personas aspirantes seleccionen aquella que más se ajuste a su necesidad.

**Versión 1: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo: <https://www.insst.es/documents/d/portal-insst/tema-14-las-fuentes-del-derecho>**

1. LAS FUENTES DEL DERECHO. LA LEY Y SUS CLASES. LOS REGLAMENTOS Y OTRAS DISPOSICIONES. LA COSTUMBRE. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. LA JURISPRUDENCIA. OTRAS FUENTES DEL DERECHO

La expresión “fuentes del Derecho” puede tener los siguientes significados:

- Modo de producción de las normas jurídicas
- Instancia de legitimación o causa de justificación del ordenamiento jurídico. La fuente sería la causa última del Derecho y de todo lo jurídico. En este sentido se dice que el Derecho Positivo tiene su fuente en el Derecho Natural.
- Medio de conocimiento del material normativo como instrumento del cual nos podemos servir para conocer un determinado Derecho positivo.

Desde otro punto de vista, el concepto técnico-jurídico de las fuentes del Derecho se diversificará en dos acepciones distintas:

- Material: Es fuente del Derecho cada fuerza social con propia potestad normativa creadora.
- Formal: La doctrina identifica las fuentes del Derecho con las formas en que se manifiesta o modos de expresión de las normas. Y así lo hace también el Derecho Civil, en el artículo 1 Código Civil.

Dicho artículo 1 del Código Civil establece que:

1. Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.
2. Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.
3. La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público, y que resulte probada.

Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad, tendrán la consideración de costumbre.

4. Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.

5. Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el «Boletín Oficial del Estado».

6. La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

7. Los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido.

De manera complementaria, el artículo 2 del Código Civil señala que:

1. Las leyes entrarán en vigor a los 20 días de su completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si en ellas no se dispone otra cosa.

2. Las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado.

3. Las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario.

La estructura clásica de las fuentes del Derecho divide entre:

- Fuentes directas: A su vez distinguimos entre:

o Fuentes escritas: La Constitución española, los Tratados Internacionales ratificados y publicados en España, Ley (orgánica, ordinaria, decretos-leyes y decretos-legislativos) y reglamentos.

o Fuentes no escritas: costumbre.

- Fuentes indirectas: La jurisprudencia y la doctrina científica.

Además, desde el ingreso del Reino de España en la Unión Europea, en virtud del artículo 93 de la Constitución es de plena aplicación el ordenamiento jurídico comunitario, constituido por el Derecho originario (Tratados y Carta Europea de Derechos Fundamentales), el Derecho derivado (reglamentos, directivas y decisiones, recomendaciones y dictámenes) y otras fuentes.

## La Constitución Española

La Constitución española de 1978 se puede definir como la norma suprema del ordenamiento jurídico español.

También puede definirse como la norma institucional básica del Estado español. Regula el orden político, la organización y el ejercicio del Estado, garantizando los derechos y libertades de los ciudadanos. Toda la normativa debe cumplir las pautas que marca la Constitución sin contradecirla.

La Constitución se estructura en un preámbulo, 1 título preliminar y 10 títulos, y está compuesta de un total de 169 artículos. Además, contiene 4 disposiciones adicionales, 9 transitorias, 1 derogatoria y 1 final.

- Parte dogmática. Se proclama el sistema de valores, principios y orientaciones políticas que rigen la nación. Abarca desde el preámbulo hasta el artículo 55 de la Constitución, es decir, preámbulo, título preliminar y título I.

- Parte orgánica. Se recogen los diferentes órganos de poder, su composición y sus funciones. Abarca desde el artículo 56 hasta el 169, es decir desde el título II al título X.

- Preámbulo. Contiene los principios que inspira el articulado del texto constitucional.

- El título preliminar trata los principios esenciales del sistema político.

- El título I “De los derechos y deberes fundamentales”

- El título II “De la Corona”

- El título III “De las Cortes Generales”

- El título IV “Del Gobierno y a la Administración”

- El título V “De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”

- El título VI “Del Poder Judicial”

- El título VII “Economía y Hacienda”

- El título VIII “De la organización territorial del Estado”

- El título IX “Del Tribunal Constitucional”

- El título X “De la reforma constitucional”

## Los Tratados internacionales

El artículo 93 CE establece que mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

El artículo 94 CE establece que:

1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:

a) Tratados de carácter político.

b) Tratados o convenios de carácter militar.

c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.

- d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.
  - e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.
2. El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.

El artículo 95 CE establece que:

1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional.
2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.

Por último, el artículo 96 CE establece que:

1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.
2. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94.

## La Ley

La Ley se configura como la fuente de derecho dominante o de primer grado tras la Constitución en el sistema normativo. Sus características fundamentales son, por un lado, la fuerza vinculante, vinculando tanto a los ciudadanos como a los órganos del Estado y, por otro, su carácter formal, en el sentido de que es aprobada por los órganos que tienen atribuida constitucionalmente la potestad legislativa.

Si bien en un sentido amplio o material se entiende por ley toda norma jurídica escrita, en sentido formal el concepto de ley queda restringido a aquellas normas escritas que emanan del órgano que ostenta el poder legislativo.

Así, se entiende por ley formal, la norma aprobada por las Cortes, sancionada, promulgada y ordenada su inmediata publicación por el rey (art. 91 CE) y efectivamente publicada en el Boletín Oficial del Estado (art. 2.1 del Código Civil), para la que la Constitución reserva el nombre simple y sin cualificación de Ley.

Las leyes formales pueden ser orgánicas u ordinarias, y estas últimas, a su vez, de vigencia inmediata o delegantes.

### A) Ley orgánica

El artículo 81 CE establece que:

1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.
2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

Por tanto, son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, comprendidas en la sección 1.ª del capítulo II del título I de la Constitución, las que aprueban los estatutos de autonomía y el régimen electoral y las demás previstas en la Constitución.

En materia laboral, es orgánica la ley que regula el ejercicio del derecho de libertad de sindicación previsto en el artículo 28.1 de la CE, la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

La naturaleza de estas leyes no es pacífica. Para un sector de la doctrina, la Constitución consagra el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 de la CE) pero no jerarquiza las leyes, que en cuanto expresan la voluntad superior de la comunidad son siempre iguales a sí mismas por más que varíen las formas de producirlas en ciertos casos o se reserven a algunas de ellas determinados ámbitos materiales. Por tanto, la ley orgánica no tiene diferencia de rango con la ordinaria, separándose de esta por razón simple de la materia a normar.

Otro sector de la doctrina se ha pronunciado en favor de la tesis de la superioridad jerárquica de las leyes orgánicas sobre las ordinarias, en cuanto que la modificación o derogación de aquellas, de conformidad con el artículo 81.2 de la CE, debe llevarse a cabo, precisamente, mediante nueva ley orgánica.

#### B) Leyes ordinarias

Son aquellas cuya aprobación no precisa del quorum especial y reforzado, propio de las leyes orgánicas, elaborándose bien por el procedimiento que la Constitución tiene por normal y regula en sus artículos 87 a 90, con votación ordinaria de los respectivos Plenos de las Cámaras (teniendo en cuenta que para adoptar acuerdos las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros y que dichos acuerdos para ser válidos deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes (art. 79 de la CE), bien a través de las Comisiones Legislativas Permanentes, en las que los Plenos de las Cámaras podrán delegar la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, sin perjuicio de recabar nuevamente el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación (art. 75 de la CE).

De esta facultad que se reconoce al Pleno de las Cámaras se excluyen solo:

- La reforma constitucional.
- Las cuestiones internacionales.
- Las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.

Fuera de estas materias pueden producirse, por lo tanto, leyes de Pleno y leyes de Comisión.

#### C) Leyes delegantes

La Constitución prevé 2 tipos de leyes delegantes:

1. La ley de bases, cuando la delegación legislativa tiene por objeto la formación de un texto articulado.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 83 CE las leyes de bases no podrán en ningún caso:

- o Autorizar la modificación de la propia ley de bases.
- o Facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

2. La ley de autorización para refundir, cuando la delegación legislativa tiene por objeto la refundición de varios textos legales en uno solo.

El artículo 82 CE establece que:

1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.
2. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.
3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.
4. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.
5. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.
6. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.

Tuvieron naturaleza de ley delegante la disposición final séptima de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, que autorizó al Gobierno para elaborar en el plazo de 3 meses un texto refundido de la Ley 8/1980, del ET, incorporando las modificaciones posteriores (aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo) y la disposición final sexta de la misma ley que autorizó al Gobierno para elaborar en el plazo de 3 meses un texto refundido del Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril, por el que se aprobaba el texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral (LPL), incorporando las modificaciones posteriores (aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, y hoy derogado por la Ley 36/2011, de 10 de octubre).

A su vez, como ejemplo de ley de bases, cabe citar la Ley 7/1989, de 12 de abril, de Bases de Procedimiento Laboral, que autorizó al Gobierno para que aprobase en el plazo de un año el texto articulado de la LPL que derogara el texto refundido de la LPL de 13 de junio de 1980; dicho texto articulado fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril (actualmente derogado).

### Normas con rango de ley

Junto a la ley emanada del Parlamento, la Constitución sitúa, con idéntico rango jerárquico normativo, los decretos legislativos y los decretos leyes.

En este sentido, el artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, relativo a la iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley, señala que el Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de Ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales.

La iniciativa legislativa se ejercerá por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas en los términos establecidos por la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Asimismo, el Gobierno de la Nación podrá aprobar reales decretos-leyes y reales decretos legislativos en los términos previstos en la Constitución. Los respectivos órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas

podrán aprobar normas equivalentes a aquéllas en su ámbito territorial, de conformidad con lo establecido en la Constitución y en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

## Decretos legislativos

Los decretos legislativos o leyes delegadas son normas emanadas del Gobierno, previa expresa delegación de las Cortes, con valor y fuerza de ley, por lo que pueden derogar leyes formales votadas en el Parlamento, salvo que se trate de materias para las que existe reserva de ley orgánica (art. 82.1 de la CE), en cuyo caso no cabe la delegación legislativa.

El artículo 85 CE señala que las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.

La Constitución prevé 2 tipos de leyes delegadas o decretos legislativos:

- Textos articulados, dictados en desarrollo de una ley de bases.
- Textos refundidos, citados en cumplimiento de una ley de autorización para refundir.

## Decretos-leyes

El artículo 86 CE establece que:

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.
2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los 30 días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.
3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

## Reglamentos

El artículo 97 CE establece que El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

El reglamento se define como toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley.

De esta definición se desprende:

- a) El reglamento es una norma escrita, dictada por la Administración, lo que sirve ya para distinguirla de la ley, la cual nunca emana de la Administración sino del Parlamento, Cortes o asambleas legislativas.
- b) El reglamento contiene una norma. El contener normas jurídicas es lo que distingue a los reglamentos de los actos administrativos.

c) El reglamento se dicta por la Administración en el ejercicio de una potestad denominada reglamentaria. Se llama potestad reglamentaria al poder en virtud del cual la Administración dicta reglamentos, es quizá su potestad más intensa y grave puesto que implica participar en la formación del ordenamiento.

d) El reglamento tiene valor inferior a la ley.

## **Versión 2: Universidad Carlos Tercero:**

**[https://ocw.uc3m.es/pluginfile.php/3772/mod\\_page/content/18/ocw-leccion-expl-2.pdf](https://ocw.uc3m.es/pluginfile.php/3772/mod_page/content/18/ocw-leccion-expl-2.pdf)**

### **I. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.**

El estudio de las fuentes del Derecho administrativo obliga a considerar, en primer término, el análisis de las particularidades que ofrece el Derecho llamado a analizar el régimen de organización y funcionamiento, no sólo de las Administraciones Públicas, sino del entero Sector Público en la actualidad, sobre la base de los presupuestos estudiados en la lección anterior.

En este sentido, el Derecho administrativo, como cualquier otra rama del Derecho, forma parte del ordenamiento jurídico en tanto que sistema normativo de principios estructurales. La idea más importante a retener desde un principio es que nos encontramos con un sistema informador y no un mero agregado de normas. Es más, la idea de ordenamiento jurídico nos conduce a una realidad compleja integrada por una multiplicidad de elementos (normas) ordenados (ordenamiento) según unos criterios o reglas (jerarquía, derogación...).

Concretamente, por lo que se refiere al Derecho administrativo (o al también llamado ordenamiento jurídico-administrativo) el mismo evoca la expresión jurídica de la organización que llamamos Administración Pública (por eso decimos que el Derecho administrativo es el Derecho de las Administraciones Públicas). Y este concreto ordenamiento jurídico-administrativo se sustenta sobre la base de una caracterización particular que no se da en otros ordenamientos o ramas del Derecho. La razón se explica por el peculiar sujeto-organización que está llamado a regular (la Administración Pública). En este sentido podemos destacar las siguientes características:

- La Administración, como ya nos consta de la lección anterior, está sometida plenamente a la ley y al Derecho (posición de infraordenación a las normas jurídicas). Ahora bien, la Administración también es un sujeto con posibilidad de crear normas jurídicas (Reglamentos) en ejercicio de una potestad normativa en los términos que comprobaremos un poco más adelante.

- A partir de nuestra forma de organización territorial del Estado, existen más de un (múltiples) centro de poder con capacidad normativa (distintas Administraciones-ordenamientos en cada uno de los escalones territoriales de poder en que se divide el Estado). Se demuestra así que la complejidad del ordenamiento jurídico es, de este modo, intrínsecamente proporcional a la de la organización estatal que le sirve de sostén.

- En relación con esto último, cabe apreciar una clara relación entre, por una parte, la multiplicidad de funciones y de tareas del Estado y de la Administración Pública y, de otro lado, la multiplicidad de las normas que precisamente expresan o exteriorizan aquéllas.

- El sistema normativo administrativo aparece fuertemente caracterizado, a diferencia de otros ordenamientos más estables, por las notas de contingencia y variabilidad lo que se ha venido explicando en los últimos tiempos a partir de la feliz expresión acuñada por el jurista alemán Carl Schmitt como un fenómeno de "legislación motorizada". Una legislación administrativa, en definitiva, compleja, abultada, en continuo y constante avance, y cada vez más especializada en los diferentes ámbitos de la realidad social dada la singularidad de los problemas que tiene que enfrentar y afrontar la Administración Pública.

- Finalmente, el ordenamiento jurídico-administrativo (complejo, ingente y contingente) obliga al operador jurídico a tener especial cuidado con las normas administrativas realmente vigentes. En este concreto ordenamiento es significativo el problema de la pérdida de vigencia de las normas administrativas a partir del fenómeno de las derogaciones tácitas (normas que dejan de aplicarse sin estar expresamente derogadas si bien con el límite infranqueable del desuso como causa abrogatoria de las normas).

Con esta breve introducción que muestra el “esqueleto” del ordenamiento jurídico-administrativo, procede conocer, siquiera brevemente, algunas de las fuentes del Derecho administrativo hasta detener nuestra atención en el producto normativo más destacado e importante (si bien no el único) para el Derecho administrativo como es la figura del Reglamento.

Comenzando por la Constitución Española, lo primero que debe ser destacado en las breves notas que ahora proponemos, es su valor normativo propio conforme resulta del artículo 9.1 CE (“Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”). Se dice frecuentemente de la CE que es la “norma de normas” de nuestro ordenamiento encontrándose la fuente última de esa superioridad (normativa) de la CE en la propia soberanía nacional.

La CE es la norma superior del ordenamiento jurídico y del Estado mismo (acto de constitución del Estado) como quiera que es la expresión (normativa) del ejercicio por el pueblo español de su soberanía como único titular de la misma (“España se constituye en un Estado... -artículo 1.1 CE-). Así lo ha reconocido tempranamente el TC en su Sentencia 32/81, de 28 de julio al afirmar que “la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad”.

A resultas de esa superioridad normativa de la CE se explica cómo la misma tiene y proyecta al resto del ordenamiento jurídico un valor normativo propio que trasciende el valor puramente pragmático. Este valor normativo propio entraña a su vez una importante consecuencia como quiera que, por esta misma razón, ese valor normativo es en sí mismo justiciable (nos encontramos ante la suprema norma jurídica de directa aplicación que condiciona la validez del resto del ordenamiento jurídico en los términos que se desprenden de la Disposición Derogatoria 3ª CE).

Otra consecuencia añadida de esta importante revelación anterior se refiere al hecho de que el valor normativo de la CE se desprende de la totalidad de su contenido (decimos que en la CE hay una especie de Derecho “concentrado” en terminología propia de los constitucionalistas). Esta realidad es importante porque a veces se olvida que la estructura de la CE (comenzando por el Preámbulo mismo, pasando por la Parte dogmática -Título Preliminar y Título Primero- hasta la Parte orgánica -el resto de Títulos-) presenta, por tanto, el mismo rango normativo (superior) y no únicamente su parte orgánica o más puramente articulada. A mayor abundamiento, podemos distinguir dos tipos de normas presentes en la CE, ambas clases con el mismo rango normativo superior:

- Normas materiales o dogmáticas.

Son las normas relativas a los derechos de los ciudadanos (con especial mención a los derechos fundamentales del Capítulo II del Título I).

- Normas organizativas.

Son las normas que estructuran al Estado constituido por y desde la propia CE.

En todo caso, a resultas de este valor normativo y de su carácter preeminente respecto del resto de normas del ordenamiento jurídico, podemos hablar de una regla (obligación) consistente en la interpretación conforme a la CE del resto del ordenamiento jurídico. Regla general que torna en obligación indisponible para los Jueces y Tribunales en los términos recreados por el artículo 5.1 LOPJ.

Por otra parte, el TC, en su labor de (único) intérprete de la CE, despliega toda una doctrina jurisprudencial respecto de la cual también cabe apreciar una suerte de “valor normativo”. De hecho, la jurisprudencia, en términos generales, si bien no es fuente “real” del ordenamiento jurídico, sí es un importante complemento del mismo conforme deja establecido el artículo 1.6 CC.

Por último, la Constitución, como hemos comprobado del estudio de la Lección 1, señala en su artículo 1.1 una serie de valores superiores del ordenamiento jurídico (libertad, justicia, igualdad, y pluralismo político) que si bien no son fuentes del Derecho stricto sensu, son importantes “fuentes” para la interpretación posterior del conjunto del ordenamiento como quiera que incorporan auténticos mandatos para el legislador.

La Ley, como fuente del Derecho administrativo, es el producto normativo del Poder legislativo y tiene una importancia capital para el estudio comprensivo de la Administración Pública como quiera que ésta se encuentra sometida plenamente “a la Ley y al Derecho”.

Sin embargo, en un tema referido a las fuentes del Derecho administrativo donde todo el protagonismo estelar lo acapara el Reglamento, la propuesta que aquí formulamos lo es en el sentido de ofrecer únicamente una aproximación a las líneas maestras de la Ley que en todo caso son complementadas con la formación recibida desde otras disciplinas que también abordan, más ampliamente, esta cuestión (Derecho constitucional). De este modo, son dos los extremos a los que ahora nos referimos. Por una parte, los tipos o clases de leyes y, de otro lado, la familiarización (a modo de recordatorio) con el término de “reserva de ley”.

En cuanto a los tipos o clases de leyes hay que precisar que no toda Ley, como norma, presenta el mismo cariz ni en cuanto a su aspecto externo y ulterior posicionamiento en el ordenamiento jurídico, como tampoco en lo relativo a las materias por ella reguladas. En este sentido, podemos distinguir Leyes orgánicas de Leyes ordinarias.

#### - Leyes Orgánicas.

Se trata de todas aquellas Leyes que se encuentran reservadas para regular las materias a las que se refiere el artículo 81.1 CE (las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general, y las demás previstas en la Constitución) exigiendo, además, para su aprobación, modificación, o derogación, la mayoría absoluta en el Congreso.

#### - Leyes Ordinarias.

Son todas las demás disposiciones (Leyes) que siguen el trámite parlamentario normal de elaboración de las normas, pudiendo ser aprobadas en Pleno o en Comisión.

Dentro del apartado de Leyes ordinarias podemos hacer, no obstante, mención especial a un subgrupo que presenta alguna particularidad (ratione materiae) respecto al común de Leyes ordinarias. Nos referimos a:

- Leyes del artículo 150 CE.  
Entre las que se distinguen a su vez la Ley marco (apartado primero) y la Ley de armonización (apartado tercero), ambas como Leyes ordinarias, y la Ley de transferencia (apartado segundo), si bien esta última, y a diferencia de las anteriores, con la particularidad de que se trata de una Ley Orgánica.
- Legislación básica estatal y Leyes de las CCAA.  
De acuerdo con el reparto constitucional de competencias, en los términos en que aparece dispuesto por el artículo 149.1 CE, existen Leyes ordinarias del Estado que, en tanto que normativa básica, disponen las bases estatales para la regulación de una determinada materia (por ej. la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente). Esta legislación básica en ningún caso debe

ser confundida con las Leyes de bases a las que se refieren los artículos 82 y 83 CE y de las que nos ocupamos un poco más adelante.

Con la legislación básica estatal resulta, por tanto, que la competencia normativa del Estado no agota, por sí sola, la regulación de una materia, sino que debe dejar un margen, un espacio de actuación, a la normativa autonómica. En este sentido, las normas básicas lo que hacen es definir, a través de una regulación normativa unitaria, el marco de la política general sobre una materia, con la participación ulterior de las Comunidades Autónomas mediante el dictado de normas de desarrollo de esas mismas bases estatales. Como ha expresado el TC (entre otras muchas en Sentencia 197/96, de 28 de noviembre) lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es “el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias”. La legislación básica estatal representa “un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional” dirigido a asegurar los intereses generales, a partir del cual “pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto”.

Por otra parte, las CCAA, a partir de la capacidad normativa (legislativa) resultante de contar entre sus propias instituciones con una Asamblea legislativa (Parlamento) propio, pueden aprobar Leyes (autonómicas) tanto en desarrollo de las bases estatales como actuando un poder legislativo propio -sin necesidad de acomodarse a unas bases estatales, en la medida en que cuenten con competencia (plena) sobre esa materia para poder llevarlo a cabo-.

A partir de esta posibilidad surgen dos cuestiones que conviene despejar de inmediato:

i) ¿Debe una Comunidad Autónoma para entrar a legislar sobre una materia sobre la que tiene competencia compartida con el Estado esperar a que el Estado disponga previamente las bases de la misma?

La respuesta, necesariamente, debe ser negativa de acuerdo con una consolidada doctrina constitucional del TC ya que de lo contrario la ausencia (momentánea o permanente) de bases estatales coartaría la facultad de las Comunidades Autónomas para ejercer sus competencias legislativas sobre una concreta materia. Una Comunidad Autónoma puede, por tanto, aprobar la legislación de desarrollo para su propio territorio autonómico deduciendo las bases de la normativa previa existente, incluso si ésta es preconstitucional.

En todo caso, habiéndose aprobado una Ley autonómica sin existir bases del Estado si, ulteriormente, el Estado aprueba las bases (por Ley o por Reglamento), la Ley autonómica, pese a ser anterior en el tiempo, deberá adaptarse a dichas bases (modificándose caso de ser necesario).

ii) Entre una Ley estatal y una Ley autonómica ¿cuál de las dos tiene más valor o prevalece sobre la otra, desde un estricto punto de vista de jerarquía normativa?

La forma de resolver este interrogante no puede ser, bajo ningún concepto, con el empleo del criterio de la jerarquía de normas ya que en ambos casos nos encontramos con “Leyes”. Esta aparente pugna (que no es tal) entre una Ley estatal y una Ley autonómica se resuelve convenientemente a partir del criterio material de la competencia. Una Ley estatal “no vale” más que una Ley autonómica en tanto que ambas respeten los ámbitos materiales de competencia en función del reparto constitucional de competencias existente entre ambas instancias territoriales de poder (Estado y CCAA).

No obstante, esta regla general, hay que tener presente que, a partir de la cláusula residual del artículo 149.3 CE, una norma estatal prevalece (cláusula de prevalencia) sobre una norma autonómica en caso de conflicto entre ambas en todo lo que no esté expresamente atribuido a la competencia de la Comunidad Autónoma.

Por último, aunque no relacionado necesariamente con lo anterior, conviene tener presente que el tercer escalón territorial de poder de nuestro modelo de organización estatal, los municipios y provincias, son entes

con autonomía administrativa a los que les está vetado (por carecer de Parlamento propio) la posibilidad de aprobar Leyes (un Ayuntamiento NO puede aprobar nunca una Ley).

Finalmente, y para cerrar el capítulo de las Leyes, debemos referirnos, aparte de las clases o tipos de Leyes, a la llamada reserva de Ley. La reserva de Ley se explica a partir de las dos vertientes o perspectivas que cabe reconocer de la misma, a saber, una reserva material de Ley y una reserva formal de Ley.

La reserva material determina que la regulación de determinadas materias necesariamente debe hacerse por una disposición que tenga el rango de Ley formal.

Dentro de esta reserva material podemos distinguir el caso de la reserva de Ley Orgánica donde, como ya nos consta, existen determinadas materias que constitucionalmente se encuentran reservadas sólo para las Leyes Orgánicas, como es el caso de las materias del artículo 81.1 CE, y todas las demás previstas expresamente por el propio texto constitucional.

La reserva material también lo puede ser de Ley ordinaria en aquellos casos en los que se exige una disposición con rango formal de Ley ordinaria aunque no necesariamente ya de Ley Orgánica, como en el caso anterior.

Y frente a la reserva material de Ley se encuentra la llamada reserva formal de Ley. La reserva formal se explica, a partir del principio de jerarquía normativa, por el fenómeno siguiente: regulada una materia por Ley ordinaria, con independencia de la existencia de una reserva material previa o no a su favor, se produce una suerte de “congelación del rango normativo” de esa materia. Pese a que, a priori, no era precisa una Ley ordinaria para regular esa materia, el rango de la norma (Ley ordinaria) que ha pasado a desarrollarla se “congela” en un nivel superior (Ley) que, desde ese momento, va a resultar inaccesible para el Reglamento, sólo pudiendo intervenir a partir de entonces una Ley (para ulteriores modificaciones, derogaciones, etc).

En otro orden de consideraciones, además de la Ley, existen otras disposiciones con rango y fuerza de Ley que, sin embargo, no provienen del Poder legislativo sino del poder ejecutivo. Esta posibilidad nos sitúa en el estudio de las disposiciones del Poder ejecutivo con fuerza y rango de Ley (Decretos- Legislativos y Decretos-Leyes).

Comenzando por los Decretos-Legislativos, los mismos se encuentran previstos en los artículos 82 a 85 CE. Como hemos dicho, se trata de disposiciones emanadas del Poder ejecutivo que tienen fuerza y rango de Ley a partir de la delegación previa realizada por las Cortes a favor del Gobierno para el dictado de un Texto Refundido (en cuyo caso la delegación se realiza mediante Ley ordinaria para realizar una simple tarea de refundición de diversos textos legales existentes a uno solo) o para el dictado de un Texto Articulado (supuesto en el que la delegación se produce a través de una Ley de bases con el fin, no ya de refundir, sino de realizar una actividad puramente innovativa del ordenamiento jurídico en desarrollo de las bases previamente dispuestas por el Parlamento).

La posibilidad de que el Poder ejecutivo pueda dictar disposiciones del mismo rango y fuerza que una Ley emanada del Parlamento sólo puede producirse (al tratarse de un supuesto excepcional al procedimiento habitual de elaboración de las leyes) en el caso de los Decretos Legislativos (sean estos Textos Refundidos o Textos Articulados) a partir de la delegación previa practicada por el Parlamento. Además, el ejercicio por parte del Gobierno de esta “facultad legislativa delegada” encuentra una serie de condicionantes:

- La delegación sólo se puede realizar a favor del Gobierno sin que éste a su vez pueda practicar una suerte de subdelegación ulterior.
- Existen materias respecto de las cuales no es posible la delegación y, por tanto, dictar Decretos-Legislativos. Esas materias son las propias de la Ley Orgánica a las que se refiere el artículo 81.1 CE como ya nos consta.

- La delegación debe ser de todo punto expresa, para una materia concreta, y con término para su ejercicio, agotándose en todo caso a partir del momento de la publicación del Decreto-Legislativo.
- El ejercicio de esta facultad por parte del Poder ejecutivo no es libre como quiera que los Tribunales pueden controlar los límites de la delegación (artículo 1.1 LJCA en cuanto que el Decreto-Legislativo exceda los límites de la delegación) sin perjuicio de la inclusión de fórmulas adicionales de control en la propia Ley (ordinaria o de bases) de delegación.

En segundo término, el otro tipo de disposiciones que pueden emanar del Gobierno y tienen también rango y fuerza de Ley son los Decretos-Leyes.

Los Decretos-Leyes se encuentran previstos en el artículo 86 CE. Responden a una habilitación constitucional directa (sin necesidad, por tanto, de una delegación legislativa previa como en el caso de los Decretos-Legislativos) en aquellos supuestos en que concurra una situación de “extraordinaria y urgente necesidad” apreciada por el Gobierno. En esos casos, se estima que el procedimiento legislativo ordinario no resulta viable (por su prolongación inevitable en el tiempo) y para satisfacer esa extraordinaria y urgente demanda el Gobierno está facultado para aprobar una disposición con el mismo “valor” (rango y fuerza) que una Ley.

Pese a la excepcionalidad del Decreto-Ley y la máxima restricción a su empleo (sólo en los casos estrictamente necesarios, conforme ha manifestado el TC), hemos asistido, empero, en los últimos años a un uso desmedido del Decreto-Ley alcanzando cotas de aprobación, en un solo año, nunca vistas excediéndose de este modo el escenario de excepcionalidad en el que únicamente se justifica su aprobación.

En todo caso, el ejercicio de esta posibilidad excepcional encuentra una serie de límites. En este sentido, la disposición aprobada por el Gobierno bajo la forma de Decreto-Ley no puede provocar una afección (y por tanto no puede entrar a regular) al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos y libertades de los ciudadanos (del Título I CE), al régimen de las CCAA, y al Derecho electoral general.

Finalmente, promulgado (aprobado y publicado) un Decreto-Ley, el mismo queda sometido a un control parlamentario por un término de treinta días. A resultas de ese control parlamentario, el Decreto-Ley será convalidado o derogado. Si resulta derogado, el Decreto-Ley sólo habrá tenido un período de vigencia limitado habiendo desaparecido del ordenamiento jurídico a partir de entonces. Si el Decreto-Ley es convalidado por las Cortes (lo presumible), el Decreto-Ley prolonga su período de vida siendo habitual en estos casos (como acostumbra la práctica parlamentaria) su tramitación ulterior como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia (y su consiguiente conversión en ley ordinaria).

## II. EL REGLAMENTO.

Como advertíamos al comienzo de esta lección, de entre todas las fuentes del Derecho administrativo, sin duda el Reglamento constituye el producto normativo prototípico del ordenamiento jurídico-administrativo.

El Reglamento, como disposición infraordenada a la Ley en el sistema de fuentes, es el resultado último del ejercicio de la potestad reglamentaria en tanto que facultad normativa conferida al Gobierno (artículo 97 CE) y a la Administración Pública. Este poder normativo representa, y de aquí lo más destacado, la posibilidad de participar en la formación (innovación) del ordenamiento jurídico y no sólo, por tanto, en la función de ejecución de las leyes.

El Reglamento es una norma, una disposición de carácter general dictada por la Administración Pública y con un valor subordinado a la Ley en tanto que se aprueba como complemento o para la ejecución de la misma. Por tanto, la misma Administración Pública que está sometida a la Ley y al Derecho (ordenamiento jurídico) también tiene la facultad (que no posee ningún otro sujeto de Derecho) de participar en la construcción de ese Derecho al que se encuentra sometida.

El estudio del Reglamento obliga a delimitar esta figura de otras realidades que pivotan en torno al Gobierno y/o Administración Pública. Del primero porque un Reglamento es un producto distinto tanto de los Decretos-Legislativos como de los Decretos-Leyes (estos dos últimos tienen fuerza y rango de Ley). De la misma Administración Pública porque un Reglamento no es un acto administrativo ya que sólo el primero tiene un contenido normativo (y por tanto pasa a integrarse en el ordenamiento jurídico), sin que se agoten sus efectos por su cumplimiento singular (como, por contra, le ocurre al acto administrativo).

Además, el Reglamento objeto de nuestro interés, como producto normativo del Gobierno y/o de la Administración Pública, debe distinguirse de otros “Reglamentos” que, pese a su nomen iuris, no participan de esa realidad de norma emanada de la Administración Pública (éste es el caso de los Reglamentos del Congreso, del Senado, de otros órganos constitucionales, así como de los Reglamentos de los organismos reguladores o supervisores).

En definitiva, el “verdadero” Reglamento como fuente autóctona del Derecho administrativo y que centra nuestra atención en esta lección es aquella disposición administrativa (por provenir de la Administración Pública) de carácter general y con un auténtico contenido normativo (no los actos administrativos) emanada en el ejercicio de la potestad reglamentaria (artículo 128.1 LPACAP) de cualquiera de los entes territoriales de poder (Estado, Comunidades Autónomas, y Entidades locales). La forma externa con la que los reglamentos son alumbrados al mundo jurídico depende del ente del que los apruebe. Se pueden dar las siguientes posibilidades:

- En el seno de la Administración General del Estado (en función de las normas de jerarquía y competencia dispuestas por el artículo 24 LG):

- Real Decreto del Presidente del Gobierno.
- Real Decreto del Consejo de Ministros.
- Acuerdo del Consejo de Ministros.
- Orden Ministerial.

- En la Administración de las Comunidades Autónomas.

- Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.
- Orden de la Consejería de la Comunidad Autónoma.

- En la Administración municipal.

- Además del Reglamento orgánico de funcionamiento, las Ordenanzas municipales como ejemplo más característico.

Sin perjuicio de la realidad de aquellas otras entidades que también tienen la condición de Administración Pública y que sin embargo carecen de una base territorial (la Administración institucional, instrumental, y corporativa) que cuentan igualmente con el reconocimiento de una potestad reglamentaria. En esos casos, la forma de exteriorizarse los reglamentos aprobados por estas otras Administraciones no territoriales lo son como:

- Estatutos (internos) de organización y/o funcionamiento.

- Circulares, Instrucciones.

En otro orden de consideraciones, el estudio del reglamento nos conduce acto seguido a familiarizarnos con los distintos tipos o clases de reglamentos existentes en nuestro ordenamiento jurídico. Para ello abordamos una clasificación teórico-doctrinal que se sirve del criterio de la relación que el reglamento tiene (y mantiene)

con la Ley a partir de la proyección externa de sus efectos. Por tanto, y quedando a un lado ahora los reglamentos estrictamente organizativos, podemos diferenciar:

i) Reglamentos ejecutivos (*secundum legem*).

Se trata del tipo “común” u ordinario de reglamento como complemento indispensable de la Ley a la que sirve y de la que depende (la propia Ley hace una remisión normativa a favor del Reglamento) siempre con el límite dispuesto por el artículo 128.2 LPACAP (no tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público)

ii) Reglamentos independientes (*extra legem*).

Estos reglamentos, a diferencia de los anteriores, no complementan ni desarrollan la Ley. Su existencia viene siendo discutida (doctrinalmente) en nuestro ordenamiento jurídico y el acuerdo mayoritario conduce a pensar que sólo tienen cabida en aquellas materias organizativas internas (o puramente domésticas) de la Administración Pública. Quedan excluidos, así pues, del ámbito normativo externo a Administración que implique la definición abstracta de derechos y obligaciones (por tratarse de una materia reservada constitucionalmente a la Ley).

En definitiva, se trata de reglamentos “administrativos” sin proyección externa para el común de la ciudadanía y por ende con un radio de acción más limitado para los supuestos de ciudadanos que se encuentren en una relación de sujeción especial con la Administración.

iii) Reglamentos de necesidad (*contra legem*).

Este último tipo de reglamento, como su propio nombre indica, se dicta para dar una respuesta inmediata ante estados de necesidad, situaciones excepcionales de emergencia, etc. Dada, justamente, su excepcionalidad, su vigencia es temporal en el tiempo (pierden su eficacia al desaparecer las circunstancias extraordinarias que determinaron su aprobación).

De estos tres tipos de reglamentos, el primero de ellos, el reglamento ejecutivo es el supuesto más frecuente y recurrente de nuestro ordenamiento jurídico (la mayoría de los reglamentos vigentes son reglamentos ejecutivos porque encuentran su “razón de ser” en la Ley que desarrollan). A tal fin, y en línea con el mayor interés que nos ofrecen los reglamentos ejecutivos, el ejercicio de la potestad reglamentaria (y también para la iniciativa legislativa)

-queda sujeto a los principios de buena regulación del artículo 129 LPACAP (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia)

-tiene que ajustarse al Plan anual normativo (que contiene las iniciativas legislativas o reglamentarias que se prevén aprobar en el año siguiente) en los términos del artículo 25 LG

-debe respetar un procedimiento formalizado de elaboración de los reglamentos en el ámbito estatal. Así, en el artículo 26 LG se recoge la tramitación a seguir hasta el “nacimiento” de un reglamento al mundo jurídico. De toda esa tramitación debemos destacar los siguientes pasos que necesariamente deben producirse:

- Participación de los ciudadanos mediante una consulta pública (artículo 133.1 LPACAP) con carácter previo a su elaboración

- Proyecto, Informe sobre su necesidad/oportunidad, y Memoria económica (por el centro directivo competente).

- Preceptiva Memoria del análisis de impacto normativo por el centro directivo promotor (artículo 26.3 LG)
- Informes, Dictámenes (entre ellos, el Informe sobre el impacto por razón de género), consultas, y estudios para garantizar el acierto y la legalidad del texto.
- Trámite de audiencia e información públicas.
- Informe de la Secretaría General Técnica y, en su caso, Dictamen del Consejo de Estado.
- (Posible doble) participación del Ministerio con competencias en materia de Administraciones Públicas si el futuro reglamento afecta, en la materia por él regulada, a la organización administrativa de la AGE, a su régimen de personal, a los procedimientos y a la inspección de servicios (aprobación previa) y/o al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (Informe previo).
- Finalmente, aprobación en Consejo de Ministros (como Real Decreto) y publicación en el BOE como requisito de su entrada en vigor.

El estudio del Reglamento nos obliga a considerar, además de lo ya señalado, los límites que la aprobación de una disposición normativa de esta naturaleza debe en todo caso respetar. El presupuesto de partida lo encontramos en el artículo 128.2 LPACAP, conforme al cual, los reglamentos y disposiciones administrativas:

- No pueden vulnerar la CE ni las leyes.
- No pueden regular las materias reservadas a la Ley (lo que nos obliga a recordar el doble prisma, material y formal, del principio de reserva de ley).

En todo reglamento dictado por la Administración Pública pueden apreciarse una serie de límites formales:

- i) Competencia del órgano.
- ii) Cumplimiento de los requisitos procedimentales dispuestos para su aprobación (vid. artículo 26 LG para el caso de los reglamentos ejecutivos estatales).
- iii) Publicación íntegra en el Boletín Oficial correspondiente como presupuesto determinante de su entrada en vigor y ulterior vigencia.

Y también un conjunto de límites materiales que confirman el presupuesto de partida ya citado:

- i) No contravenir la reserva de ley ni el principio de jerarquía normativa (CE y Leyes) con respeto a los principios generales del Ordenamiento Jurídico.
- ii) Contenido material limitado = materia estrictamente administrativa (en el caso de los reglamentos independientes).
- iii) No vulneración del principio de irretroactividad, o lo que es lo mismo, no aplicar retroactivamente en el tiempo el reglamento si provoca una afección negativa a situaciones jurídicas previas de los particulares (artículo 47.2 LPACAP).

Finalmente, y sin participar stricto sensu, de la consideración de límite, debemos referirnos al fenómeno de la llamada inderogabilidad singular de los reglamentos. Esta circunstancia, en los términos que aparece prevista en el artículo 37 LPACAP, supone la imposibilidad de excepcionar privilegiadamente (o dispensar de su cumplimiento) la aplicación de un reglamento a favor de personas o situaciones concretas (no derogación singular). Y ello pese a que ese pretendido ejercicio de derogación singular estuviera previsto en otra

disposición de naturaleza reglamentaria. En definitiva, una resolución administrativa de carácter particular (o concreto) no puede vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general (aunque la primera presente un grado o jerarquía igual o superior a esta última).

El último aspecto a considerar en el estudio de los Reglamentos es el referido a su control.

El reglamento, como norma que es, puede incurrir en un vicio que entrañe su ilegalidad y por tanto la necesidad de desaparecer del mundo del Derecho. A esta cuestión se refiere con absoluta claridad el artículo 47.2 LPACAP cuando alude a la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas de carácter general (reglamentos).

Lo primero que hay que precisar es que un reglamento que incurra en alguno de los vicios a los que nos referimos a continuación es, como regla general, nulo de pleno derecho (aquí hay una diferencia importante con los actos administrativos los cuales si incurren en un vicio de ilegalidad la regla general es que los mismos son anulables). La propia Administración Pública autora del reglamento puede ejercer una acción de nulidad contra la disposición reglamentaria sin que la declaración de nulidad afecte o se extienda a los actos administrativos dictados con anterioridad en aplicación de ese reglamento (ahora declarado nulo).

Los vicios más graves (determinantes de nulidad de pleno derecho) en los que puede incurrir un reglamento son:

- Vulneración de la CE, de una Ley u otra disposición de rango superior.
- Regulación de materias reservadas a la Ley.
- Retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

La nulidad de pleno derecho, bien constatada por la propia Administración autora del mismo (a través de una acción de nulidad), bien por un Tribunal que conozca de un recurso planteado contra ese reglamento (en los términos que apuntamos un poco más adelante) determina la eliminación del mundo jurídico del reglamento entero o del artículo/s que incurra/n en ese vicio de ilegalidad. En esos casos, el reglamento (o la parte afectada del mismo) no habrá existido nunca (a salvo, eso sí, los actos administrativos dictados en aplicación del mismo). Hacemos énfasis en este extremo ya que otra fórmula de control de los reglamentos pasa por la inaplicación de los mismos.

En efecto, la inaplicación de un reglamento determina, necesariamente, un enjuiciamiento previo de su validez antes de su aplicación. De hecho, el artículo 6 LOPJ contempla la posibilidad de que los Jueces y Tribunales inapliquen los reglamentos que, a su juicio, resulten contrarios a la CE y a la Ley. Ahora bien, esta posibilidad de inaplicación no determina en ningún caso que el reglamento deje de tener vigencia ni que vaya a ser eliminado del ordenamiento jurídico (como en la nulidad de pleno derecho). Para ello, debería ser derogado y hasta que eso no suceda, el reglamento, si bien inaplicado, sigue estando vigente y por tanto es norma del ordenamiento jurídico.

En otro orden de cosas, precisamente, como referíamos ut supra, a partir de la formulación general del artículo 106.1 CE por la que los Tribunales controlan la potestad reglamentaria -concretada en el artículo 1 LJCA conforme al cual los Jueces y Tribunales de lo contencioso-administrativo conocen de las pretensiones deducidas en relación con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley- cabe aún todavía una forma de control más intensa concretada en la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra un reglamento.

En esta posibilidad del control judicial cabe tener presente que frente a un reglamento NO cabe recurso en vía administrativa (conforme prescribe el artículo 112.3 LPACAP) sino directamente la interposición del recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Este recurso contencioso-administrativo pretende (caso de tener éxito) la anulación judicial del reglamento (o del artículo/s del mismo). Una anulación, en los términos del artículo 72 LJCA, que tiene efectos erga omnes (como quiera que estamos ante una disposición de carácter general) que conduce a la desaparición del mundo del Derecho de este reglamento y no a su mera inaplicación en el caso en concreto.

Así las cosas, el recurso contencioso-administrativo contra el reglamento que se estima ilegal puede construirse a su vez de una forma directa o indirecta. Podemos distinguir así dos tipos de recurso contra un reglamento. La impugnación del reglamento vía recurso directo que se dirige contra la disposición reglamentaria en sí misma. Y el llamado recurso indirecto donde la impugnación del reglamento se construye de manera indirecta a través del acto/s administrativo/s concreto de aplicación del mismo en los términos que contempla el artículo 26 LJCA.

Esta segunda posibilidad del recurso indirecto (mediante la que se ataca el reglamento a través de un acto administrativo de aplicación del mismo) engancha con la llamada cuestión de ilegalidad (prevista en el artículo 27 LJCA y los artículos 123 a 126 LJCA). Esta cuestión de ilegalidad consiste en que, una vez declarada por Sentencia firme la anulación de un acto administrativo, el Juez o Tribunal que haya conocido de ese asunto puede plantear la cuestión de ilegalidad del reglamento -del que trae causa el acto administrativo ya anulado- ante el Juez/Tribunal que resulte competente para conocer del recurso de ilegalidad contra el Reglamento (no habría tal cuestión de ilegalidad si el mismo Tribunal es competente para conocer, tanto de la eventual anulación del acto administrativo, como del reglamento del que trae causa, en cuyo caso dictará Sentencia declarando la validez o nulidad de la disposición reglamentaria. Esto es lo que sucede en el caso de la Sala de lo contencioso-administrativo del TS con los reglamentos estatales).

Finalmente, un control de mayor entidad, a escala constitucional, es el que también puede desplegar, llegado el caso, el TC. En este sentido, si bien contra un reglamento NO se puede interponer un recurso de inconstitucionalidad (sólo previsto para leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, como prescribe el artículo 161.1.a. CE), no habría inconveniente en que un reglamento sea el determinante de un conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a resolver por el TC. Y junto al conflicto de competencias, también la interposición de un recurso de amparo si la regulación contenida en un reglamento viola algún derecho fundamental o libertad pública (pero sólo en lo que sea determinante para el eventual restablecimiento del derecho vulnerado).

### III. OTRAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Sin perjuicio de ya habernos referido en el primer epígrafe de esta lección a la Constitución y a la Ley, cerramos el estudio de las fuentes del Derecho administrativo con la alusión a otros “productos” que también son considerados (por formar parte) del ordenamiento jurídico-administrativo. Baste en todo caso con su enunciación a título de mero conocimiento de estas otras “fuentes”.

#### i) Derecho de la UE.

Como auténtico ordenamiento jurídico autónomo que goza de aplicabilidad directa, efecto directo, y tiene primacía sobre el Derecho (y por tanto también sobre la Constitución) de cada uno de los Estados miembros. De ahí que los Estados miembros de la UE tienen la permanente obligación de adecuar sus ordenamientos jurídicos internos a la normativa comunitaria.

Dentro del Derecho de la UE podemos diferenciar entre el llamado Derecho “originario” (Tratados y Protocolos), el Derecho “derivado” (Reglamentos UE, Directivas, Decisiones, Recomendaciones, y Dictámenes), y otras fuentes (principios generales del Derecho de la UE y jurisprudencia de los Tribunales de la UE).

ii) Tratados internacionales.

En los términos previstos por el artículo 96 CE.

iii) Principios generales del Derecho.

Con carácter supletorio de las normas escritas dado su carácter informador del ordenamiento jurídico (conforme aparece dispuesto en el artículo 1.4 CC). Los principios generales del Derecho trascienden las normas jurídicas y vienen a concentrar un conjunto de valores de justicia material que salpica al entero ordenamiento jurídico.

De manera más específica para el Derecho administrativo y la actuación de las Administraciones Públicas, el artículo 3 LRJSP recoge un conjunto de “principios generales” que vertebran la actuación de las Administraciones Públicas tanto en su relación con los ciudadanos (buena fe, confianza legítima) como en las relaciones puramente interadministrativas (cooperación y colaboración).

iv) Jurisprudencia.

Con un marcado carácter complementario del ordenamiento jurídico (artículo 1.6 CC).

v) Costumbre y precedente administrativo.

La costumbre como un producto espontáneo de la sociedad, siempre en defecto de ley aplicable y en la medida en que, no contrariando el orden público, la misma resulte probada (artículo 1.3 CC). Sobre todo, mantiene todavía una cierta incidencia en el ámbito local.

En cuanto al precedente administrativo, su importancia es cada vez mayor y creciente como quiera que representa la vinculación unilateral de la Administración Pública a los actos propios, sucesivos, y reiterados dictados en una misma dirección (su formalización jurídica ha encontrado carta de naturaleza en el artículo 35.1.c LPACAP -criterio seguido en actuaciones precedentes-). El precedente administrativo conecta también con un principio destacado del ordenamiento jurídico-administrativo consistente en que la Administración Pública no puede ir contra sus propios actos.

### **Versión 3: Universidad de VIGO:**

**[https://tv.uvigo.es/uploads/material/Video/1087/Fontes\\_do\\_de\\_reito.pdf](https://tv.uvigo.es/uploads/material/Video/1087/Fontes_do_de_reito.pdf)**

El Derecho Administrativo es la parte del ordenamiento jurídico general que afecta o se refiere a la Administración Pública.

El ordenamiento no es un agregado de normas; la norma lo es precisamente por su inserción en un ordenamiento concreto, para lo cual ha tenido que ser cualificada previamente como fuente del derecho.

El problema de las fuentes del derecho se plantea en derecho administrativo de manera similar a la de otras disciplinas jurídicas.

Por ello, para referirnos a esta problemática debemos remitirnos a la Teoría General del Derecho, a la parte general de Derecho Civil y sobre todo al Derecho Constitucional, porque en los ordenamientos modernos la normación sobre fuentes es única y está regulada por completo por normas estatales.

No obstante, lo anterior, el tema de las fuentes del derecho tiene en Derecho Administrativo una importancia muy superior a la que tiene en otras disciplinas jurídicas.

\*La primera razón estriba en que la Administración no es únicamente un destinatario obligado por las normas jurídicas, sino que además es un sujeto creador de tales normas.

Esto se manifiesta por tres circunstancias:

1.- Por la participación de la Administración en la función legislativa del Parlamento mediante la elaboración de los proyectos de ley, remisión de los mismos al legislativo y la retirada de los mismos, en su caso.

2.- Por la participación directa del Gobierno en la propia función legislativa elaborando normas con valor de ley (decretos-leyes y decretos legislativos).

3.- Mediante la elaboración de los reglamentos, que si bien cualitativamente, tienen valor inferior a la ley, cuantitativamente, constituyen el sector más importante del ordenamiento.

\*Como segunda especialidad, debe destacarse el distinto valor que en Derecho Administrativo tienen las normas no escritas (costumbre y principios generales del derecho).

## CLASES DE FUENTES

Viene siendo tradicional su regulación en el artículo 1º del Código Civil, cuyo

contenido, tras la reforma del Título preliminar de 1973-74, es el siguiente:

1. Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.
2. La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada.
3. Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre.
4. Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.
5. Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado.
6. La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.
7. Los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido.

(Redactado por el D. 1836/1.974, de 31 de mayo (B.O.E. del 9 de julio), por el que se sanciona con fuerza de Ley el texto articulado del Título Preliminar del Código Civil).

Esta clasificación de las fuentes en ley, costumbre y principios generales del derecho no se corresponde con la realidad del ordenamiento actual ( Ej. los reglamentos no se citan). Debemos entender que el término ley que emplea el Código Civil hace referencia no a su concepto formal (normas con rango de ley) sino al material (normas escritas, cualquiera que sea el órgano del que emanen).

Por otra parte, la citada regulación de las fuentes del derecho debe estar subordinada a las normas constitucionales. El actual sistema de fuentes es mucho más complejo que cuando se redactó el Código Civil en base a lo siguiente:

- El valor de la Constitución como norma jurídica.
- La aparición de las leyes orgánicas.
- El reconocimiento de las Comunidades Autónomas como una nueva instancia de producción del derecho.
- La entrada de España en las Comunidades Europeas.

A todo lo anterior, debemos añadir una serie de particularidades del Derecho Administrativo con respecto al tratamiento de las fuentes en Derecho Civil:

1.- El Derecho Administrativo es un derecho “estatutario”, por dedicarse a las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo la denominación de Administración Pública.

2.- El Derecho Administrativo tiende a agotar la normativa de las materias que regula, que se manifiesta en:

- importancia fundamental de las normas escritas e importancia secundaria de la costumbre (norma no escrita).
- valor destacado de los principios generales del derecho.

3.- Las normas administrativas se caracterizan por su contingencia y variabilidad frente a la estabilidad de la actividad legislativa en otros sectores del ordenamiento.

4.- La Administración Pública es, además de sujeto obligado por el derecho, sujeto con potestad normativa (reglamentos).

5.- La Administración Pública engloba una pluralidad de entes públicos (Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas, Local), constituyendo cada uno de estos entes el centro de verdaderos ordenamientos.

De todo lo expuesto resulta que no se puede arbitrar el sistema de fuentes únicamente en base al principio de jerarquía (que se estudiará posteriormente), sino que es necesario acudir también al principio de competencia.

El principio de competencia o distribución por materias implica la atribución a un órgano u ente concreto de la potestad de regular determinadas materias o de dictar cierto tipo de normas con exclusión de los demás, para lo cual la Constitución establece ordenamientos o sistemas jurídicos autónomos que se corresponden con la atribución de autonomía a determinadas organizaciones. Así, existen subsistemas jurídicos al margen del principio de jerarquía: los reglamentos parlamentarios propios de las Cámaras legislativas, los estatutos de los Colegios Profesionales, leyes y reglamentos de las Comunidades Autónomas, reglamentos y bandos de las Corporaciones locales.

Este principio supone una protección de las normas frente a las normas de igual o superior nivel, que no pueden modificar ni derogar aquellas, salvo si se trata de la misma norma atributiva de competencia u otra de igual naturaleza. (Ej. El reglamento del Congreso solo puede ser modificado por el Congreso o por una reforma constitucional).

## ENUMERACIÓN DE LAS FUENTES

Fuentes directas primarias, ordenadas jerárquicamente:

- La Constitución.
- Leyes orgánicas y ordinarias, y disposiciones del Gobierno con valor de ley.
- Reglamentos y disposiciones administrativas.

Fuentes directas subsidiarias:

- Costumbre
- Principios generales del derecho.

Otras fuentes:

- Tratados internacionales.

## La Constitución

La entrada en vigor de la Constitución plantea inmediatamente el problema de su valor normativo propio.

Según el art. 9.1 de la misma, “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución...”, lo que implica su valor normativo inmediato y directo.

Además, la disposición derogatoria 3ª declara “derogadas cuantas disposiciones se opongan a la Constitución”.

Finalmente, esta vinculación normativa de la Constitución afecta a todos los ciudadanos y a todos los poderes públicos, sin excepción. Es decir, no solo al poder legislativo, sino a todos los Jueces y Tribunales.

Las leyes y disposiciones del Gobierno con valor de ley Nuestro ordenamiento jurídico hace referencia a distintas clases de leyes, introduciendo en la Constitución, al lado de las leyes ordinarias, la figura de las leyes orgánicas.

## Leyes orgánicas

Sus notas son las siguientes (art. 81 Const.):

-En cuanto al contenido, son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución (Consejo de Estado, Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional, etc.).

-Desde el punto de vista procedimental, la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

-En cuanto a su valor jerárquico, existe una posición doctrinal que defiende la superioridad de las leyes orgánicas sobre las ordinarias, y otra tesis, que mantiene que toda ley tiene el mismo rango jerárquico y que las relaciones entre ambas se rigen, no por el principio de jerarquía, sino por el de competencia o distribución por materias.

Según este último criterio, la ley orgánica no puede modificar o derogar una ley orgánica, no porque su rango normativo sea inferior, sino porque la Constitución le veda el acceso a las materias que enumera el art. 81 de la Constitución.

### Leyes ordinarias

Por su parte, las leyes ordinarias son las que regulan materias no reservadas a las leyes orgánicas y deben ser aprobadas por los procedimientos parlamentarios comunes, exigiendo con carácter general mayoría simple en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

Dentro de estas podemos distinguir:

a) Leyes de pleno y leyes de comisión, estableciendo el art. 75 de la Constitución que las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación. Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.

b) Leyes marco. El art. 150.1 de la Constitución dispone que las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

c) Leyes de armonización. Según el art. 150.3 de la Constitución, el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

d) Leyes de las Comunidades Autónomas. De diversos preceptos de la Constitución (arts. 149, 150, 152 y 153) resulta que las Asambleas de las Comunidades Autónomas pueden dictar disposiciones normativas con fuerza de ley.

### Disposiciones del ejecutivo con fuerza de ley

En nuestro ordenamiento existen normas que, siendo dictadas por órganos que carecen de potestad para dictar leyes, se les atribuye rango y fuerza de ley. Son los decretos legislativos y decretos-leyes.

### Decretos legislativos

Tal como los define el art. 85 de la Constitución, son decretos legislativos “las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada”.

Su regulación aparece en los arts. 82 a 85 de la Const., de la que se extraen los siguientes requisitos:

1.- La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado.

2.- La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente.

3.- No se podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.

4.- No cabe la delegación en materias reservadas a leyes orgánicas.

Caben dos modalidades:

-Para la formación de textos articulados, deberá otorgarse mediante una ley de bases que delimitará con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio. Las leyes de bases no podrán en ningún caso: autorizar la modificación de la propia ley de bases ni facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

-Para la formación de textos refundidos, deberá otorgarse mediante una ley ordinaria que determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

### Decretos-leyes

Son disposiciones provisionales que se fundamentan en la urgencia de ciertas situaciones y lo inadecuado del procedimiento legislativo para atenderlas.

Así, el art. 86 de la Constitución establece que “en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general”. (Un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad ha de ser inusual, imprevisible y no susceptible de resolución por otros procedimientos, incluido el de urgencia legislativa).

Como particularidad de su procedimiento, los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

Cabe también la posibilidad de que durante el plazo anterior, las Cortes puedan tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

### Costumbre

Por lo que se refiere a la costumbre, como ya se apuntó anteriormente, es una fuente de valor secundario y limitado en Derecho Administrativo (algunos autores dudan incluso de su existencia ya que estamos ante un derecho positivista, y en todo caso, sólo se admitiría la costumbre secundum legem).

Su existencia viene avalada por su invocación en algunos casos muy puntuales por la legislación administrativa (Ley de Caza, régimen de Concejo abierto, etc.) y por el valor de las prácticas y precedentes administrativos (la ley 30/92 obliga a motivar los actos que se separen del criterio establecido en actuaciones precedentes).

### Principios generales del derecho

Tienen una gran importancia en derecho administrativo, donde además el legislador ha ido incorporándolos en las normas positivas: buena fe, audiencia de los ciudadanos, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, prohibición de la indefensión, objetividad como regla de la actuación administrativa, continuidad del funcionamiento de los servicios públicos, etc.

## JERARQUÍA NORMATIVA

Según este principio, una fuente o norma prevalece sobre otra en función del rango de la autoridad o del órgano del que emanen. La ordenación vertical de las fuentes según el principio de jerarquía supone que la norma superior siempre deroga la norma inferior (fuerza activa) y la inferior es nula cuando contradice la superior (fuerza pasiva).

Tanto la Constitución como la ley 30/92 garantizan el principio de jerarquía normativa. Se refiere a la relación entre ley y reglamento ("serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución o las leyes") y también a la relación de los propios reglamentos entre sí ("también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren las disposiciones administrativas de rango superior").

El artículo 23 de la Ley 50/1997, del Gobierno, sanciona expresamente esta jerarquía de los reglamentos:

"Los reglamentos se ajustarán a las siguientes normas de competencia y jerarquía:

- Disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros.
- Disposiciones aprobadas por Orden ministerial.

Ningún reglamento podrá vulnerar preceptos de otro de jerarquía superior. Son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en un reglamento, aunque hayan sido dictadas por órganos de igual o superior jerarquía que el que lo haya aprobado".

## LEYES Y REGLAMENTOS

Frente a la tradicional concepción del Derecho Civil, donde se habla de ley en una concepción plana (equivalente a norma escrita), en el Derecho Administrativo se aporta la diferenciación entre dos normas escritas: ley y reglamento.

Habiendo hecho anteriormente mención a la ley, podemos referirnos ahora al concepto de reglamento.

Así, podemos definirlo como disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración con valor subordinado a la ley.

Rasgos característicos:

1. La potestad reglamentaria necesita de justificación caso por caso para ser ejercitada, sólo se produce en los ámbitos que la ley le deja, no pudiendo contradecir los preceptos legales ni suplir a la ley allí donde ésta no se ha producido cuando es necesaria para regular alguna materia.
2. El reglamento es dictado por la Administración en el ejercicio de una competencia que le es propia, a diferencia de la legislación delegada en la que los órganos administrativos ejercitan competencias legislativas previa delegación expresa del poder legislativo.
3. Aparece revestido de diversas formas: decretos, órdenes, disposiciones de autoridades y órganos inferiores.

Es importante analizar la distinción del reglamento con la ley:

Durante mucho tiempo se consideró al reglamento como una ley en sentido material, aplicándosele toda la teoría de la ley con la única especialidad de que no debía contradecir las leyes formales.

Tal teoria, sin embargo, no es posible porque la gran diferencia es que la ley es “expresión de la voluntad popular”, lo que no puede predicarse del reglamento, porque la Administración no es representante de la comunidad, sino una organización al servicio de los intereses generales.

¿En que se fundamenta entonces la existencia de la potestad reglamentaria?

En tres consideraciones:

- Carácter técnico de los reglamentos, que hace que las Cámaras no sean las más idóneas para su elaboración.
- Gran movilidad de la materia reglamentaria, que exige un procedimiento rápido de elaboración poco acorde con la lentitud del proceso de elaboración de las leyes.
- Necesidad de dotar a la Administración de una esfera de discrecionalidad que le permita resolver dentro de la legalidad situaciones no previstas por el legislativo.

**Actualitzat a data de 22 de setembre.**

Recorda revisar-lo de nou: Sis mesos abans de la primera prova. O, si la prova es convoca amb menys de sis mesos, quan acabe el termini de sol·licituds. Així t'asseguraràs que el temari està al dia.

**Bona sort... A PER TOTES!**

[www.stepv.upv.es/axtotes](http://www.stepv.upv.es/axtotes)