

Tema 19

El ordenamiento jurídico administrativo.

Fuentes (II)

El Reglamento: Concepto y Naturaleza Jurídica

El reglamento se define como toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con un valor subordinado a la Ley. Es la norma más numerosa del ordenamiento y representa la participación de la Administración en la formación e innovación del sistema jurídico.

Diferencia con el Acto Administrativo

Criterio ordinalista: El reglamento crea Derecho e innova el ordenamiento con vocación de permanencia, mientras que el acto administrativo se limita a aplicar el Derecho a un supuesto concreto.

Consumción: El acto administrativo se agota con su cumplimiento (ej. una multa); el reglamento no se agota, sino que se afirma y mantiene vigente para una serie indeterminada de supuestos.

Publicidad vs. Notificación: El reglamento debe ser obligatoriamente publicado en el boletín oficial para existir; el acto administrativo, por lo general, se notifica individualmente.

Sanción por ilegalidad: La ilegalidad de un reglamento implica siempre su nulidad de pleno derecho (Art. 47.2 LPAC), mientras que la del acto suele conllevar solo la anulabilidad.

Clases de Reglamentos

Las fuentes clasifican los reglamentos según tres criterios principales:

Por su relación con la Ley (Clasificación Clásica):

- Ejecutivos (*secundum legem*): Desarrollan, completan o ejecutan los mandatos de una Ley previa. Son el "complemento indispensable" y requieren el dictamen preceptivo del Consejo de Estado.
- Independientes (*extra legem*): Regulan materias no sometidas a reserva de Ley ni reguladas previamente por ella. En nuestro Derecho, su ámbito suele limitarse a materias organizativas internas o relaciones de sujeción especial.
- De necesidad (*contra legem*): Se dictan de forma excepcional ante emergencias o catástrofes (ej. estados de alarma). Tienen vigencia temporal y pueden suspender la vigencia de normas legales mientras dura la crisis.

Por su origen:

- Estatales: Reales Decretos (Gobierno/Presidente) y Órdenes Ministeriales.
- Autonómicos: Decretos y Órdenes de las Consejerías.

- Locales: Ordenanzas y Reglamentos Orgánicos (Pleno) y Bandos (Alcalde).

Por razón de la materia:

- Administrativos (internos): Regulan la organización y funcionamiento de la propia Administración.
- Jurídicos (externos): Establecen derechos u obligaciones que afectan directamente a los ciudadanos.

Límites de la Potestad Reglamentaria

El ejercicio de la potestad reglamentaria no es libre; está sujeto a estrictos límites:

Límites Formales:

- Competencia: El órgano que lo dicta debe tener la potestad atribuida expresamente por la Constitución o la Ley.
- Procedimiento: Debe seguirse el cauce legalmente establecido (consultas públicas, memorias de impacto, informes jurídicos).
- Publicación: Es requisito inexcusable para su entrada en vigor y eficacia.

Límites Sustanciales o Materiales:

- Jerarquía Normativa: El reglamento nunca puede vulnerar la Constitución ni las Leyes (Art. 128.2 LPAC).
- Reserva de Ley: No pueden tipificar delitos, penas, infracciones administrativas, ni establecer tributos o cargas patrimoniales si no hay una ley que lo autorice expresamente.
- Irretroactividad: Prohibición de aplicar retroactivamente disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.
- Interdicción de la arbitrariedad: Deben respetar los hechos determinantes y los principios generales del Derecho.

El Control de los Reglamentos Ilegales

Cualquier disposición administrativa que vulnere la Constitución o las leyes es nula de pleno derecho. Existen tres vías principales para reaccionar ante un reglamento ilegal:

1. Recurso Directo: Es la impugnación de la norma en sí misma ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El plazo es de dos meses desde su publicación oficial.
2. Recurso Indirecto: El interesado no ataca el reglamento, sino un acto administrativo dictado en aplicación de este, fundándose en que dicho reglamento es ilegal. A diferencia del directo, no está sujeto a plazo.
3. La Cuestión de Ilegalidad: Si un juez anula un acto por basarse en un reglamento ilegal, pero no tiene competencia para anular el reglamento con efectos generales, debe plantear esta "cuestión" ante el Tribunal competente para que este último expulse la norma del ordenamiento con efectos erga omnes.

Procedimiento de Elaboración

La potestad reglamentaria debe seguir un cauce formal para ser válida:

1. Consulta Pública Previa: Se debe recabar la opinión de ciudadanos y organizaciones potencialmente afectados a través del portal web antes de redactar el borrador.
2. Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN): Documento preceptivo que debe evaluar la oportunidad de la norma, su impacto económico, presupuestario y por razón de género.
3. Dictamen del Consejo de Estado: Es un trámite preceptivo (obligatorio) únicamente para los reglamentos ejecutivos (secundum legem), con el fin de asegurar que el reglamento es fiel a la ley que desarrolla.

La Inderogabilidad Singular de los Reglamentos

Recogido en el artículo 37 de la Ley 39/2015, es un principio fundamental que garantiza la igualdad y la legalidad: **Una resolución administrativa de carácter particular (acto administrativo) no puede vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general (reglamento).**

Independencia de la Jerarquía: Esta prohibición opera incluso si el acto administrativo procede de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó el reglamento.

Se basa en los principios de legalidad (Art. 9.3 CE) e igualdad ante la ley (Art. 14 CE). Quien tiene el poder de dictar o derogar la norma con carácter general no tiene potestad para inaplicarla arbitrariamente en un caso concreto.

Cualquier resolución que vulnere este principio es nula de pleno derecho.

Excepciones justificadas: Solo se admite la no aplicación si el propio reglamento prevé cláusulas de excepcionalidad o dispensas, siempre que exista una justificación especial, racional y no arbitraria para ese tratamiento singular.