

## TEMA 7. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LA JERARQUÍA DE LAS FUENTES. LA LEY. LAS DISPOSICIONES DEL GOBIERNO CON FUERZA DE LEY: DECRETO-LEY Y DECRETO LEGISLATIVO. EL REGLAMENTO: CONCEPTO, CLASES Y LÍMITES. OTRAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

### ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN .....	2
2.	EL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	2
3.	LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	3
3.1	TIPOS DE FUENTES .....	3
3.2	JERARQUÍA DE LAS FUENTES.....	4
4.	LA LEY.....	5
4.1	CONCEPTO.....	5
4.2	CLASES.....	5
4.2.1	LEYES ESTATALES Y LEYES AUTONÓMICAS:.....	5
4.2.2	LEYES ORGÁNICAS Y LEYES ORDINARIAS:.....	5
4.3	INICIATIVA LEGISLATIVA.....	7
4.3.1	PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY .....	7
4.3.2	PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	8
4.3.3	SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.....	8
5.	LAS DISPOSICIONES DEL GOBIERNO CON FUERZA DE LEY .....	9
5.1	DECRETOS LEGISLATIVOS .....	9
5.2.	DECRETOS- LEY.....	10
6.	EL REGLAMENTO. CONCEPTO, CLASES Y LÍMITES.....	10
6.1	CONCEPTO Y NATURALEZA .....	11
6.2	CLASES.....	11
6.3	PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y DE APROBACIÓN .....	12
6.4	LÍMITES Y CONTROL .....	14

7.	OTRAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	15
7.1	COSTUMBRE.....	15
7.2	PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.....	15
7.3	JURISPRUDENCIA .....	17
7.4	DOCTRINA CIENTÍFICA O LEGAL.....	17
8.	CONCLUSIÓN .....	17

## 1. INTRODUCCIÓN

---

Nos encontramos ante el primer tema del bloque de Derecho Administrativo. Se trata de un tema que recoge conceptos fundamentales para comprender los mecanismos que articulan el funcionamiento del Derecho, ya que describe de dónde proceden y cómo se forman los instrumentos normativos que permiten actuar a la Administración. Recordemos que, en los temas del bloque de Derecho Constitucional, aprendimos que la Administración actúa con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho. En este tema estudiaremos, por tanto, a qué se refiere la expresión “a la Ley y al Derecho”.

La importancia de conocer y comprender este tema radica en dos puntos. Por una parte, las cuestiones en él tratadas pueden ser fácilmente objeto de pregunta en el primer ejercicio (diferencia entre ley ordinaria y orgánica, primacía del Derecho de la Unión Europea sobre el nacional, materias vetadas al Decreto-ley, por citar algunos ejemplos). Por otra parte, conocer las características y las diferencias entre los distintos instrumentos normativos estudiados en este tema puede ayudar a no cometer errores en la respuesta al tercer ejercicio. Identificar correctamente el sistema de fuentes aporta valor añadido a las respuestas a muy diversas preguntas. Se trata, por tanto, de un tema de carácter transversal que resulta de gran utilidad para dar respuesta a casi cualquier pregunta del temario.

## 2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO

---

Podemos definir el Derecho Administrativo se define como “aquella parte del Derecho público que regula organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo y sus relaciones con los administrados, así como la función administrativa de los diversos Poderes y órganos constitucionales del Estado”. En consecuencia, es un Derecho de naturaleza pública (el Derecho privado se aplica a los sujetos privados; es decir, personas físicas y empresas). Sin embargo, no en todas las ocasiones la actuación de las Administraciones Públicas se somete a este Derecho público. En algunas ocasiones, se les aplica el Derecho privado.

Por otra parte, el Derecho Administrativo está constituido por normas de organización y normas de comportamiento. A lo largo de los temas de los bloques de Derecho Administrativo y Constitucional, estamos viendo cómo estas normas se recogen en dos leyes principales: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público.

El Derecho Administrativo se aplica tanto a la Administración estatal, a la Administración de las Comunidades Autónomas y demás Entidades Locales. Regula asimismo la función administrativa de los Poderes Legislativo y Judicial y demás órganos constitucionales del Estado. Esta inclusión es una exigencia de la ampliación del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa a la fiscalización de las cuestiones de personal de las Cortes, Poder Judicial o Tribunal Constitucional.

## 3. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

---

Las fuentes del Derecho son “todo tipo de norma, escrita o no, que recoge todas aquellas reglas que integran el marco normativo e imponen conductas positivas o negativas (de hacer o no hacer) a los habitantes de un Estado”.

Al hablar de fuentes del Derecho, además, se hace referencia al lugar de donde emana o procede el Derecho, es decir, a los medios de producción de normas jurídicas y a las formas en que se manifiesta el Derecho.

### 3.1 TIPOS DE FUENTES

---

En relación con los tipos de fuentes, podemos distinguir las siguientes clasificaciones:

- **Fuentes materiales y formales:**

**Fuentes en sentido material:** son aquellas instituciones o fuerzas sociales que poseen capacidad para crear o producir normas jurídicas.

- **Fuentes en sentido formal:** son los modos a través de los cuales se manifiesta el Derecho (ley, reglamento, costumbre, entre otros).

- **Fuentes directas e indirectas:**

**Fuentes directas:** aquéllas con naturaleza legislativa (Constitución, tratados internacionales, leyes, reglamentos, principios generales...).

**Fuentes indirectas:** aquéllas que no tienen naturaleza legislativa (la jurisprudencia, la doctrina científica).

## 3.2 JERARQUÍA DE LAS FUENTES

---

Las normas integrantes del Derecho Administrativo están sujetas al principio de jerarquía normativa, que se encuentra reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución.

El Código Civil lo recoge en su artículo 1.2 al disponer que: “carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior”. De acuerdo con este principio, las normas de rango superior prevalecen y se imponen sobre las de rango inferior. Las normas que ostentan el mismo rango tienen la misma fuerza normativa.

En virtud de este principio se configura una estructura piramidal, cuya cúspide es la **Constitución**, norma suprema que prevalece y se impone a todas las demás. Sin embargo, esto sucede sin perjuicio del **Derecho Internacional y del Derecho de la Unión Europea**. Ya vimos en el tema dedicado a esta última que, en virtud del **principio de primacía**, el Derecho de la Unión Europea prima sobre el Derecho nacional, incluida la Constitución. Esto significa que, en caso de que la Constitución sea contraria a una disposición de Derecho de la Unión Europea, aquélla debe modificarse. Como ejemplo, puede citarse la modificación del art. 13 de la Constitución, relativo a la participación de los extranjeros en los asuntos públicos de España, que fue modificado en 1992 para ajustarse a lo previsto en el Tratado de la Unión Europea (derecho de los nacionales de la Unión Europea al sufragio pasivo en las elecciones locales). Lo mismo sucede con el Derecho Internacional: conforme a lo dispuesto en el art. 96 de la Constitución, una vez ratificado y publicado en el BOE, pasa a formar parte del ordenamiento jurídico español y, por tanto, todo él (incluida la Constitución), debe ajustarse a él. En la práctica, lo que sucede es que España no ratifica más que aquellos instrumentos que ya son compatibles con el ordenamiento jurídico español.

En segundo lugar, se encuentran las **leyes** y las **disposiciones del Gobierno con rango de ley** (Decretos-leyes y Decretos legislativos). También hay que tener en cuenta las leyes emanadas de las Comunidades Autónomas.

Un tercer escalón lo constituyen las **disposiciones con rango inferior a la ley** (reglamentos), que también tienen una ordenación jerárquica, como veremos en el epígrafe correspondiente de este tema.

## 4. LA LEY

### 4.1 CONCEPTO

---

Desde un punto de vista político, la ley elaborada por el Poder Legislativo del Estado, que ostenta la representación del pueblo, constituye la **expresión de la voluntad popular**. Junto con la Constitución, la ley goza de directa legitimidad democrática al ser producto de la actividad normativa de las Cortes Generales.

La ley es la norma elaborada por el Parlamento, según el procedimiento constitucionalmente establecido para ello. Por otra parte, la Constitución reserva determinadas materias para que su regulación se realice por ley (y no por decreto), lo que constituye la llamada **reserva de ley**, a fin de garantizar que determinadas materias por su especial trascendencia sean reguladas por el titular del Poder Legislativo o por normas de igual rango y fuerza.

### 4.2 CLASES

---

Podemos distinguir las siguientes clases de leyes:

#### 4.2.1 LEYES ESTATALES Y LEYES AUTONÓMICAS:

---

El art. 66.2 de la Constitución atribuye a las Cortes Generales el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, que se concreta en la facultad jurídica de elaboración de las leyes.

Las leyes autonómicas, aprobadas por las Asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas, poseen el mismo rango y fuerza que las leyes del Estado, pero tienen un **campo material distinto** en virtud de principio de competencia, como medio de delimitación del ámbito del ejercicio de la potestad normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Cabe recordar, en este punto, el sistema de distribución de competencias contenido en los arts. 148 y 149 de la Constitución.

#### 4.2.2 LEYES ORGÁNICAS Y LEYES ORDINARIAS:

---

Las leyes orgánicas regulan a materias a las que la Constitución atribuye especial trascendencia y para cuya aprobación se requiere un quórum especialmente reforzado (mayoría absoluta) en el Congreso.

Tal y como establece el art. 81 de la Constitución, son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía y el Régimen Electoral General y de las demás previstas en la Constitución.

# Centro de Estudios TIC

[www.cetic.edu.es](http://www.cetic.edu.es)

Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la AGE

Las materias objeto de ley orgánica están excluidas de la iniciativa popular y de la regulación por decretos-legislativos y decretos-leyes.

Las leyes ordinarias no están definidas en la Constitución. Son aquellas que se elaboran por el procedimiento habitual y se aprueban por mayoría simple. Regulan materias para las que no se exige la tramitación propia de las leyes orgánicas.

Como leyes ordinarias podemos distinguir las siguientes:

- **Leyes de Pleno:** son los textos legales aprobados por el pleno (la totalidad de miembros) de cada Cámara). Se trata del supuesto ordinario previsto en el procedimiento legislativo. El texto, ya sea una proposición o un proyecto de ley, se estudia en la comisión legislativa competente por razón de la materia a la que se refiera el texto y, posteriormente, éste se aprueba por el pleno del Congreso o del Senado (según la fase de que se trate).

- **Leyes de Comisión:** son los textos legales aprobados por una comisión legislativa permanente de la Cámara (sin necesidad de que lo apruebe el pleno) cuando ésta delega en aquella la facultad de aprobar proyectos o proposiciones de ley. No podrán aprobarse como leyes de comisión: 1) reforma constitucional; 2) leyes orgánicas; 3) leyes de bases; 4) cuestiones internacionales, y 5) Presupuestos Generales del Estado. El Senado, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, de un Grupo parlamentario o de veinticinco Senadores, podrá acordar que un proyecto

- **Legislación básica o ley básica:** es aquella ley estatal que se dicta en relación a alguna de las competencias del art. 149.1 de la Constitución en los que se atribuye al Estado la facultad de fijar las bases que regulan una materia, y a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo de esas bases. En ese precepto de la Constitución se otorga este tipo de competencia legislativa al Estado usando diversas expresiones: "bases" (149.1. 11ª, 13ª, 16ª, 18ª), «legislación básica» (149.1. 17ª, 18ª, 23ª) o "regulación de las condiciones básicas" (149.1. 1ª). Aquí, por lo tanto, no hay una delegación legislativa, sino una colaboración normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El Estado regula los principios básicos (el esqueleto) de la materia de que se trate y la Comunidad Autónoma regula el desarrollo de esos principios (por ejemplo, en relación a plazos, procedimientos, etc.).

- **Leyes Marco:** están reguladas en el art. 150.1 de la Constitución. Se puede hacer una analogía con las leyes de bases previstas en los artículos 82 a 85 de la Constitución (que se estudiarán en el epígrafe 5.1). En las leyes de bases, las Cortes Generales (órgano competente para aprobar las leyes, delega en el Gobierno la competencia de la aprobación de una norma – decreto legislativo- que también tendrá rango de ley). En el caso de las leyes marco, sin embargo, serían las Cortes Generales estatales las que facultan a las Asambleas legislativas de la Comunidad Autónoma a dictar para sí mismas normas sobre materias de titularidad exclusivamente estatal, estableciendo las bases, principios y directrices que han de ser respetados en el ejercicio de tales atribuciones normativas.

- **Leyes de Bases:** serán detalladas en el epígrafe 5.1 correspondiente a los decretos legislativos.

- **Leyes de armonización:** se encuentran previstas en el art. 150.3 de la Constitución. En este supuesto, las Cortes Generales podrían aprobar leyes que invadan materias de competencia de las Comunidades Autónomas, cuando así lo exija el “interés general”. Dicha apreciación corresponde a las Cortes Generales por mayoría absoluta de cada Cámara, en una votación previa a la elaboración de la ley armonizadora. Se trata de una norma “de último recurso”. Es decir, sólo podría utilizarse en caso de no existir otro recurso con el que pueda satisfacerse el interés general.

- **Leyes de Presupuestos del Estado:** de acuerdo al art. 134 de la Constitución, son las leyes que recogen la previsión del conjunto de ingresos y de gastos del Estado para la anualidad a la que se refieran. Serán objeto de estudio en el tema sobre los Presupuestos Generales del Estado.

## 4.3 INICIATIVA LEGISLATIVA

---

La iniciativa legislativa significa **quién puede proponer el inicio de tramitación de una Ley**. En la práctica, designa a la institución que escribe el primer borrador del texto que posteriormente se aprobará como ley por las Cortes Generales.

El art. 87 de la Constitución dispone que la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

Asimismo, el art. 87 prevé la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. Para ella, exige no menos de 500.000 firmas acreditadas. La iniciativa popular queda vetada en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

### 4.3.1 PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

---

Los proyectos y proposiciones de Ley son “borradores” de las leyes que posteriormente se aprobarán por las Cortes Generales.

La diferencia entre proyecto y proposición de ley radica en quién redacta ese borrador.

En el caso de los **proyectos de ley**, tal y como indica el art. 88 de la Constitución, el borrador (anteproyecto) lo redacta el Ministerio competente por razón de la materia y posteriormente lo aprueba el Consejo de Ministros (como proyecto de ley) antes de remitirlo a las Cortes Generales para su aprobación.

En el caso de las **proposiciones de ley** (art. 89 de la Constitución), el borrador lo redacta la comisión parlamentaria (del Congreso o del Senado) competente por razón de la materia.

Los proyectos de ley tienen prioridad sobre las proposiciones de ley para su tramitación.

## 4.3.2 PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

---

El procedimiento legislativo abarca a los trámites/pasos que deben seguirse para que una ley se apruebe.

El art. 90 de la Constitución señala que:

*“1. Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el **Congreso de los Diputados**, su **Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado**, el cual lo someterá a la deliberación de éste.*

*2. El Senado en el **plazo de dos meses**, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su **veto o introducir enmiendas al mismo**. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el **Congreso ratifique por mayoría absoluta**, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, **una vez transcurridos dos meses** desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por **mayoría simple**.*

*3. El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de **veinte días naturales** en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados”.*

En este punto puede observarse la preminencia del Congreso sobre el Senado ya que aquél vota en primer lugar el proyecto o proposición. En segundo lugar, lo remite al Senado. Y, en tercer y último lugar, en caso de que el Senado no apruebe el texto, éste vuelve y el Congreso puede obviar el veto o las enmiendas propuestas por éste y aprobar la ley de que se trate.

## 4.3.3 SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN

---



La **sanción y la promulgación** de las leyes son la “firma” por parte del Rey. No tienen valor material, sólo formal. Es, además, un acto “obligado” (el Rey no puede negarse a firmar una ley).

La **publicación** significa la inserción de la misma en el diario oficial (BOE) para el conocimiento de los ciudadanos y autoridades obligados a su cumplimiento. No se admiten las normas secretas o reservadas de manera que la publicación es un requisito determinante para la existencia de la ley, lo cual conlleva un doble significado: que la ley no publicada no existe y, también que la ley existe tal y como es publicada en el Diario Oficial.

El art. 91 de la Constitución dispone que el Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación.

## 5. LAS DISPOSICIONES DEL GOBIERNO CON FUERZA DE LEY

### 5.1 DECRETOS LEGISLATIVOS

---

Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de decretos legislativos. Se encuentran regulados en los arts. 82 a 85 de la Constitución.

La delegación legislativa (es decir, la potestad de aprobar una norma con rango de ley) deberá otorgarse por las Cortes Generales al Gobierno 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.

La ley de bases, por tanto, es aquella mediante la cual las Cortes Generales autorizan al Gobierno para aprobar un decreto legislativo. La ley de bases establecerá las bases, valga la redundancia, sobre las que debe fundamentarse el decreto legislativo aprobado por el Gobierno.

En cuanto al segundo supuesto, las Cortes Generales aprobarán una ley ordinaria en la que se autorice al Gobierno para aprobar una refundición de leyes ya existentes (por ejemplo, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que refunde en un solo texto la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y las disposiciones en materia de régimen jurídico del empleo público contenidas en normas con rango de ley que la hayan modificado).

La delegación legislativa está sujeta a los **siguientes límites**:

- Debe otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio.

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

Cuando una proposición de ley o una enmienda sea contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, Congreso o Senado podrán presentar una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación.

## 5.2. DECRETOS- LEY

---

Se regulan en el art. 86 de la Constitución. Este artículo establece los siguientes **requisitos**:

- Se aprueban por el Gobierno (el Consejo de Ministro) en caso de **extraordinaria y urgente necesidad**.
- **Su contenido no puede regular determinadas materias.** 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 de la Constitución, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general. En el caso de los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional ha determinado que la cláusula restrictiva del art. 86.1 debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto-ley ni permita que por decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I (STC 182/1997, FJ6). Así pues, cabrá el decreto-ley si no afecta de manera directa a estos preceptos y estará prohibido si los trata de desarrollar o los afecta de manera frontal.
- Tienen **carácter provisional**, ya que deberán ser inmediatamente sometidos a debate y convalidados por el Congreso de los Diputados, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo. Si el Congreso no los convalida, será derogados.
- Durante este plazo de 30 días, las Cortes podrán tramitarlos como **proyectos de ley** por el procedimiento de urgencia.

## 6. EL REGLAMENTO. CONCEPTO, CLASES Y LÍMITES

---

La potestad reglamentaria es la facultad que tienen atribuido el Poder Ejecutivo para dictar reglamentos, tal y como establece el art. 97 de la Constitución.

## 6.1 CONCEPTO Y NATURALEZA

---

Se llama reglamento a toda norma escrita dictada por la Administración en virtud de su propia competencia.

El reglamento tiene de común con la ley el ser una norma escrita, pero difiere en todo lo demás. Se caracteriza en es que es una norma secundaria, inferior y complementaria de la ley, obra del Poder Ejecutivo (a diferencia de la ley, aprobada por el Poder Legislativo).

Por otra parte, hay que **distinguir** la figura del reglamento de la **del acto administrativo**. La distinción más relevante entre el reglamento y el acto es que aquél forma parte del ordenamiento jurídico, tiene vocación de perdurabilidad y está destinado a una pluralidad indeterminada de sujetos; sin embargo, el acto administrativo es sólo una consecuencia (aplicación) del ordenamiento jurídico, se agota en sí mismo, y está destinado a unos sujetos determinados.

## 6.2 CLASES

---

El art 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno recoge la forma y jerarquía de las disposiciones y resoluciones del Gobierno de la Nación y de sus miembros. Así, dispone que las decisiones del Gobierno de la Nación y de sus miembros revisten las formas siguientes:

- a) **Reales Decretos Legislativos y Reales Decretos-leyes**, las decisiones que aprueban, respectivamente, las normas previstas en los artículos 82 y 86 de la Constitución. Recordemos que decretos legislativos y decretos leyes **NO son reglamentos sino disposiciones con rango de ley**. Sin embargo, al tratarse de normas aprobadas por el Poder Ejecutivo (y no por el Legislativo), la Ley del Gobierno las incluye dentro de esta clasificación.
- b) **Reales Decretos del Presidente del Gobierno**, las disposiciones y actos cuya adopción venga atribuida al Presidente.
- c) **Reales Decretos acordados en Consejo de Ministros**, las decisiones que aprueben normas reglamentarias de la competencia de éste y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica.
- d) **Acuerdos del Consejo de Ministros**, las decisiones de dicho órgano colegiado que no deban adoptar la forma de Real Decreto.
- e) **Acuerdos adoptados en Comisiones Delegadas del Gobierno**, las disposiciones y resoluciones de tales órganos colegiados. Tales acuerdos revestirán la forma de Orden del

# Centro de Estudios TIC

[www.cetic.edu.es](http://www.cetic.edu.es)

Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la AGE

Ministro competente o del Ministro de la Presidencia, cuando la competencia corresponda a distintos Ministros.

f) **Órdenes Ministeriales**, las disposiciones y resoluciones de los Ministros. Cuando la disposición o resolución afecte a varios Departamentos revestirá la forma de Orden del Ministro de la Presidencia, dictada a propuesta de los Ministros interesados.

Los reglamentos se ordenarán según la **siguiente jerarquía**:

1.º Disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del Gobierno o acordado en el Consejo de Ministros.

2.º Disposiciones aprobadas por Orden Ministerial.

Por otra parte, la doctrina distingue las **siguientes clasificaciones**:

- 1) Por el **sujeto del que proceden**: estatales, si proceden de la Administración del Estado; autonómicos, es decir, emanados de una Comunidad Autónoma, o locales, si emanan del ayuntamiento y de sus alcaldes o de las diputaciones; sectoriales, si emanan de entes de la Administración Institucional.
- 2) Por sus **efectos**: pueden ser reglamentos jurídicos o propiamente normativos, y los reglamentos administrativos o de organización.
- 3) Por su **relación con la ley** se clasifican en ejecutivos e independientes.

**Ejecutivos**: responden a la necesidad de completar y desarrollar la ley en que se apoyan, normalmente en virtud de una autorización o mandato expreso de la misma.

**Independientes**: son aquéllos que operan sobre ámbitos distintos de los regulados por las leyes. Su ámbito es la materia organizativa, consecuencia de la originaria potestad reglamentaria.

## 6.3 PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y DE APROBACIÓN

---

El art. 26 de la Ley del Gobierno establece el procedimiento de elaboración de reglamentos. Éste consta de:

- Una **fase previa de estudios consultas** que se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma. Esto incluye una **consulta pública, a través del**

**portal web** del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma, la necesidad y oportunidad de su aprobación, y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previsto en este apartado en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. También podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas.

- El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una **Memoria del Análisis de Impacto Normativo**, que deberá contener los siguientes apartados: la oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación, su contenido y análisis jurídico, las cargas administrativas que conlleva, su impacto económico, en materia de igualdad de género y de discapacidad, entre otras.
- A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los **informes y dictámenes que resulten preceptivos**, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.
- Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el **portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades**. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. El plazo mínimo de esta **audiencia e información públicas será de 15 días hábiles**, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen. El trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.
- Se recabará el **dictamen del Consejo de Estado** u órgano consultivo equivalente cuando fuera preceptivo o se considere conveniente.
- Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la **Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios** y se elevará al **Consejo de Ministros** para su aprobación.

Este procedimiento también es de aplicación para las normas con rango de ley aprobadas por el Gobierno (decretos legislativos y decretos-leyes), así como para los proyectos de ley que, una vez aprobados por el Consejo de Ministros, serán remitidos a las Cortes Generales para su aprobación como ley. En este caso, nos encontraríamos ante “trabajos pre-legislativos”.

## 6.4 LÍMITES Y CONTROL

---

Los reglamentos están sujetos a los siguientes límites:

- No pueden regular **materias reservadas a las leyes** (reserva de ley). En estos supuestos nos encontraríamos ante una vulneración del principio de legalidad (de reserva de ley), y, por tanto, dichos reglamentos serían nulos de pleno derecho.
- Su **contenido no puede ser contrario a las leyes**, lo que también vulneraría los principios de legalidad y de jerarquía normativa, ya que la disposición de rango inferior (reglamento) debe respetar y ajustarse en todo caso y de forma obligatoria a aquellas de rango superior (CE y leyes).
- Además, los reglamentos deben respetar el **principio de jerarquía** que rige entre ellos, es decir, el principio de jerarquía reglamentaria. Un reglamento de rango inferior (por ejemplo, una Orden) debe respetar el contenido y previsiones de los reglamentos de rango superior (por ejemplo, los Reales Decretos).
- Son también ilegales los reglamentos que no respeten el **principio de irretroactividad desfavorable**. Es decir, los reglamentos que vulneren la irretroactividad desfavorable perjudicial o restrictiva de los derechos individuales son nulos de pleno derecho.

Así, el art. 47.2 de la Ley 39/2015 establece que serán **nulas de pleno derecho** las disposiciones (se entiende que son disposiciones generales, entre las que se incluyen los reglamentos) administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Por otra parte, el art. 106 de la Constitución dispone que **los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa**, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican. En consecuencia, el art. 25 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece que el recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general. Esta materia se estudiará con detalle en el tema sobre revisión antes referido.

## 7. OTRAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

### 7.1 COSTUMBRE

---

El artículo 1.3 del Código Civil define la costumbre como las “prácticas, los usos de la sociedad, que pueden tener un carácter de haberse dado durante mucho tiempo, dando la impresión de que son verdadero Derecho, de aplicación obligatoria”.

La costumbre sólo se aplica en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público, y que resulte probada.

### 7.2 PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

---

Son los criterios fundamentales que informan el origen y desarrollo de una determinada legislación. La mayor parte se encuentra “positivado” (recogidos en las leyes y la Constitución)- por lo que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico y salen de él (como principios) para completarlo, darle sentido y unidad.

El art. 1.4 del Código Civil establece que “los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico”.

Como ejemplo, podemos citar los siguientes principios generales:

- **Principio de legalidad:**

Implica que toda actuación por parte de los poderes públicos debe ser conforme a la Ley.

Se encuentra recogido en el art. 9 de la Constitución:

*“1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. [...]”*

*3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.*

En el art 25.1:

*“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”.*

En el art. 103.1:

*“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.*

- **Principio de jerarquía normativa:**

Implica un deber de obediencia de la norma inferior respecto de la superior (la norma de rango inferior no puede contradecir lo que dice la norma de rango superior).

En el caso de leyes o normas con rango de ley que contradigan la Constitución, el Tribunal Constitucional declarará su inconstitucionalidad (tal y como vimos en el tema sobre el Poder Judicial).

En el caso de las disposiciones normativas con rango inferior a la ley que contradigan normas con rango de ley, los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa serán los encargados de anularlas.

El art. 9.3 de la Constitución dispone que: *“la Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.*

Y el art. 1.2 del Código Civil indica que: *“carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior”.*

- **Principio de temporalidad:**

El art. 2 del Código Civil establece que:

*“1. Las leyes entrarán en vigor a los veinte 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”.*

- **Principio de especialidad:**

Este principio no supone que, en el supuesto de contradicción entre una norma general y otra especial, la primera quede derogada, sino que persiste la vigencia simultánea de ambas norma



## 7.3 JURISPRUDENCIA

---

Se trata de la doctrina que, de modo reiterado, establece el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

Lleva a cabo una función complementadora y orientativa para los tribunales inferiores.

## 7.4 DOCTRINA CIENTÍFICA O LEGAL

---

Puede definirse como la opinión reconocida que determinados juristas emiten sobre temas relacionados con el Derecho.

## 8. CONCLUSIÓN

---

En la introducción al presente tema ya se puso de relieve que su contenido es de gran utilidad para comprender los aspectos básicos sobre los que se asienta la actuación administrativa. Hemos visto qué es el Derecho Administrativo y en qué se materializa (sus fuentes). A partir de lo dispuesto en éstas, se desarrollarán las normas y principios relativos a la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas, tanto a nivel interno, como en sus relaciones con los ciudadanos. Por tanto, es conveniente asimilar de manera sólida los conceptos que en él se recogen.

A fin de preparar los diferentes ejercicios del proceso selectivo, señalamos a continuación el contenido que podría calificarse como “imprescindible”:

- La jerarquía de las fuentes: la preeminencia de la Constitución, a salvo del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea y del Derecho Internacional.
- La ley: sus diferentes clases, el órgano encargado de aprobarlas (Cortes Generales).
- Las normas con rango de ley: contenido y límites.
- El reglamento: el órgano encargado de aprobarlos (Gobierno), sus clases y sus límites.
- Respecto del resto de fuentes: al menos, su definición.