

La potestad normativa

[4.1] ¿Cómo estudiar este tema?

[4.2] Reglamentos y actos administrativos

[4.3] Los reglamentos y las normas internas: instrucciones y circulares

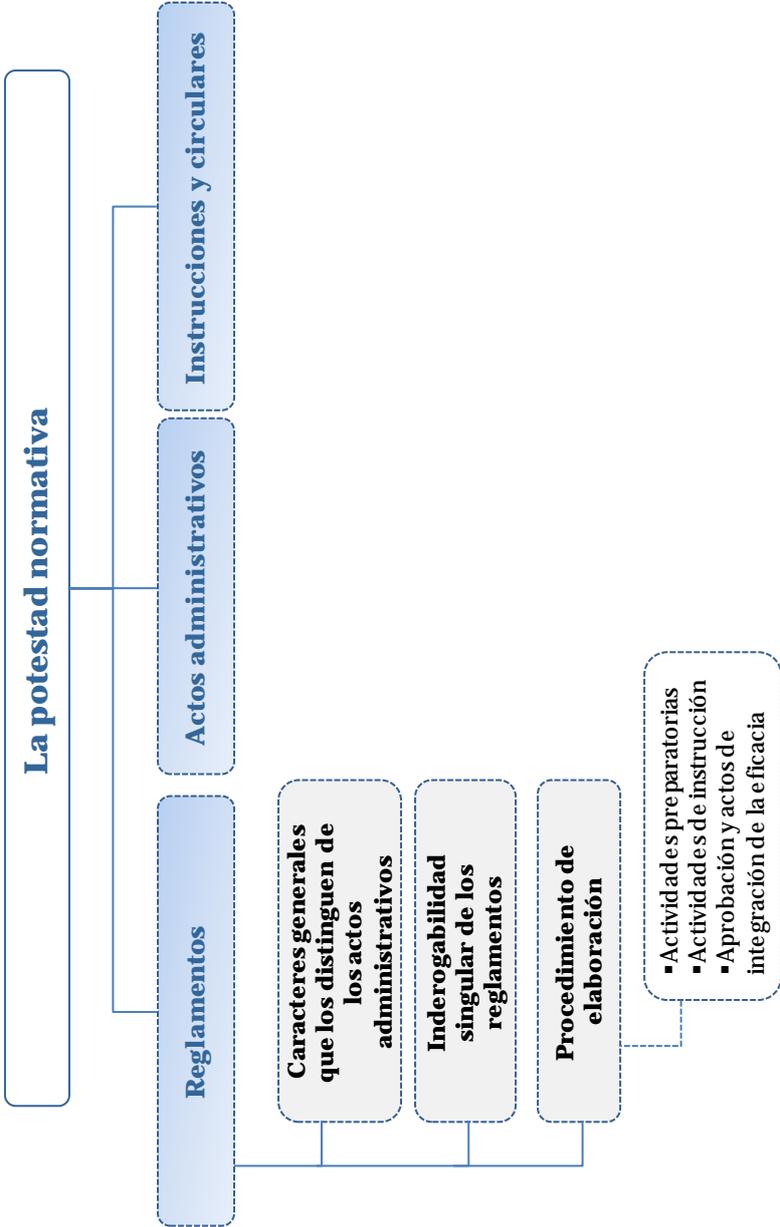
[4.4] La inderogabilidad singular de los reglamentos

[4.5] El procedimiento de elaboración de los reglamentos

4

TEMA

Esquema



Ideas clave

4.1. ¿Cómo estudiar este tema?

En este tema que versa sobre la **potestad normativa** vamos a analizar los **caracteres generales** de la potestad reglamentaria como manifestación de poder del Gobierno y de su Administración. Las **normas reglamentarias** que emanan del ejecutivo no se incluyen en la categoría de actos administrativos sino que constituyen verdaderas **normas jurídicas**.

Para estudiar este tema lee el Capítulo Sexto: «**El reglamento**», páginas **232-241; 250-258; 269-277**, del manual de la asignatura: *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, de Juan Alfonso Santamaría Pastor.

4.2. Reglamentos y actos administrativos

El reglamento

- El reglamento es, en el Derecho administrativo interno, toda norma escrita con rango inferior a la ley dictada por una Administración Pública.

Acto administrativo

- Un acto administrativo es un acto jurídico, cuyo contenido puede ser una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, realizado por una Administración Pública y sometido al Derecho Administrativo.

Hay que distinguir que aunque ambas figuras proceden de los mismos órganos, no son lo mismo. Las diferencias principales son:

- » En el **procedimiento de elaboración**: los actos administrativos se rigen por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (título III), y los reglamentos por la Ley de Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

- » En cuanto a la **eficacia**: los actos administrativos tienen eficacia inmediata supeditada a la notificación del mismo al interesado y la eficacia de los reglamentos está supeditada a su publicación en el boletín oficial correspondiente.
- » Respecto a la **derogabilidad**: los reglamentos son derogables con absoluta libertad por el mismo órgano que los dicta o por normas jerárquicamente superiores. Los actos administrativos no son derogables fácilmente ya que para que no tengan eficacia se requiere que concurran en ellos causas de nulidad o anulabilidad y un proceso previo de recurso o revisión, esto es por el principio de seguridad jurídica.
- » Con relación a la **ilegalidad**: un reglamento que es contrario a la ley es nulo de pleno derecho, sin embargo un acto contrario a la ley da lugar a la anulabilidad.
- » Los reglamentos no son susceptibles de **recurso** en vía administrativa, sino solo en vía contencioso-administrativa. Los actos pueden ser recurribles en vía administrativa antes de ser recurridos en la judicial.
- » Los reglamentos tienen **carácter normativo** que viene definido por dos características:
 - Tu **generalidad subjetiva** (sus destinatarios son indeterminados o definidos de forma impersonal), a diferencia de en los actos administrativos que estos van dirigidos a sus destinatarios con nombre propio (Ej.: una sanción administrativa).
 - También se caracterizan porque los reglamentos se refieren a **supuestos de hecho en abstracto**, es decir, contienen una previsión general, mientras que los actos administrativos hacen referencia a hechos concretos y determinados. Los actos administrativos, a diferencia de los reglamentos, no tienen carácter normativo.
- » Según su **vigencia**: los reglamentos forman parte del ordenamiento jurídico y su vigencia es indefinida. Los actos administrativos no forman parte del ordenamiento jurídico y se agotan en sí mismos.

4.3. Los reglamentos y las normas internas: instrucciones y circulares

Las instrucciones o circulares son, indistintamente, las denominaciones con las que se denomina a las disposiciones dictadas por las **autoridades administrativas** para dirigir la actividad de los **órganos** y **funcionarios** que les están **subordinados**.

Entre estas disposiciones hay que distinguir:

- Las instrucciones reglamentarias** (son las normas dictadas por la Administración estatal de rango inferior al Ministro)
- Las instrucciones internas** (las que dictan las autoridades administrativas superiores y que comunican internamente a los órganos y funcionarios que tienen subordinados para coordinar y dirigir su actividad)
- Las instrucciones de supremacía especial** (que son los actos mediante los cuales determinadas autoridades o entes administrativos ordenan la actividad de otras personas, públicas o privadas, vinculadas a aquéllas por una relación de sujeción especial).

Dentro de las instrucciones o circulares de carácter interno se distinguen tres tipos:

- Las de carácter informativo:** mediante ellas el órgano superior transmite a los inferiores datos de hecho relevantes para su actividad, opiniones o tomas de posición en asuntos de importancia política o recomendaciones no vinculantes sobre el modo de actuación de sus competencias.
- Las de carácter directivo:** imponen objetivos concretos o standards de eficacia que tienen que conseguir los órganos inferiores con su actividad.
- Las de carácter preceptivo:** son las órdenes de servicio, que indican líneas concretas de actuación en un momento determinado o criterios específicos de resolución, y las circulares normativas, que imponen determinadas opciones interpretativas de preceptos legales o reglamentarios.

Respecto a su **naturaleza jurídica** cabe decir que actualmente son consideradas normas internas, no reglamentos en sentido estricto porque carecen de rasgos característicos de estos.

En **ámbito interno** las instrucciones y circulares tienen plena **eficacia jurídica**. Poseen **eficacia constitutiva** (pueden establecer preceptos nuevos que vinculan jurídicamente) y **eficacia habilitante** (crean potestades que permiten dictar actos vinculantes para los miembros y bienes de la organización), pero carecen de la condición de **parámetros vinculantes** para el control de la legalidad de los actos dictados en aplicación de las mismas.

En el **ámbito externo** no tienen **eficacia constitutiva** porque las nuevas normas que creen no obligan a terceros ajenos a la organización, tampoco poseen **eficacia habilitante** porque no pueden crear potestades que incidan sobre la esfera jurídica de los terceros; sin embargo, ostentan parcialmente la condición de **parámetro de la legalidad** de los actos administrativos porque vinculan unilateralmente a la Administración que las dictó, y solo a ella.

	Ámbito interno	Ámbito externo
Eficacia jurídica	SI	
Eficacia constitutiva	SI	NO
Eficacia habilitante	SI	NO
Parámetros vinculantes	NO	Parcialmente

4.4. La inderogabilidad singular de los reglamentos

La inderogabilidad singular de los reglamentos es una **característica principal** de estos que implica que **no cabe la derogación** de un reglamento en un **supuesto concreto**, pero si su **derogación general**.

Un reglamento **no se puede inaplicar** a un supuesto concreto porque dicho reglamento forma parte de un ordenamiento jurídico y, aunque la AAPP lo haya dictado no lo puede inaplicar a un **caso concreto sino de manera general** o todos. Esto implica que «**quién puede lo más** (crear, modificar o derogar un reglamento), **no puede lo menos** (inaplicarlo a un caso concreto)», y la razón de ello es para evitar que en la aplicación de las normas existan acciones privilegiadas o tratos desfavorables.

(Art. 37 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

De este principio de **inderogabilidad singular** de los reglamentos se deriva la prohibición de que existan derogaciones singulares de los reglamentos y **excepciones privilegiadas** en su aplicación, ya que si este principio no existiera se vulnerarían los **principios de igualdad y legalidad**.

Para concluir con este apartado decir que la inderogabilidad singular de los reglamentos significa una **superioridad cualitativa del reglamento sobre el acto y que la fuerza obligatoria del reglamento actúa con independencia del rango jerárquico de los órganos de los que emana**.

4.5. El procedimiento de elaboración de los reglamentos

El procedimiento de elaboración de los reglamentos constituye el **conjunto de actuaciones y trámites** que deben preceder a la **emisión del reglamento**, estas son:

- » Las **actividades preparatorias**
- » Las **actividades de instrucción**
- » Las **actividades de aprobación e integración** de la eficacia del reglamento

Las actividades preparatorias

Se trata de la redacción de un **borrador de texto articulado** que, de acuerdo con el **Art. 24 de la Ley de Gobierno** (Ley 50/1997, de 27 de noviembre), consiste en la elaboración del correspondiente **proyecto** junto con un **informe sobre la necesidad y oportunidad** de su aprobación y junto con una **memoria económica** que estime el coste económico que va a conllevar.

Las actividades de instrucción

Se trata de la **totalidad de las actuaciones** en las que se debate el borrador de reglamento presentado. Dichas actuaciones se plasman en informes: (art. 75 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Dichas actuaciones se plasman en informes:

- » **Informes internos:** informes que provienen de la misma **AAPP**. El único informe que con carácter general exige la Ley de Gobierno es el de la **Secretaría General Técnica**, pero recuerda la necesidad de que sea sometido a **dictamen del Consejo de Estado** en los casos legalmente previstos, sin perjuicio de cualquier otro informe que fuera necesario recabar para garantizar la legalidad del texto presentado.
- » **Informes externos:** son los que provienen de **instancias ajenas a la AAPP** que presenta el **borrador de reglamento**. El primer trámite es el que consiste en dar **audiencia a los interesados y a organizaciones representativas** de intereses para que en no menos de quince días desde que se elabora el texto puedan **reclamar** si sus derechos o intereses se ven perjudicados. Este trámite de información pública que está abierto a todos los ciudadanos mediante la **exhibición pública** del borrador es facultativo a **excepción** del procedimiento de elaboración de las **Ordenanzas locales**.

La aprobación y los actos de integración de la eficacia

Es la **última fase** que consiste en la **aprobación final del texto** con su posterior **publicación oficial** para que **entre en vigor**. La aprobación del texto reglamentario constituye el punto culminante del procedimiento que **da lugar a la norma**.

- » En caso de los **reglamentos estatales y autonómicos** el régimen de aprobación varía en función de si el **órgano competente** que lo dicta es **unipersonal** (se requiere la firma del titular del órgano) o **colegiado** (en este caso el procedimiento es conforme a la regular celebración de las sesiones del Gobierno o del Consejo de Gobierno).
- » El **régimen de aprobación** de los **reglamentos locales** es diverso. Primero se aprueba por el **Pleno** el **proyecto de Ordenanza**, luego se publica en el **Boletín Oficial de la Provincia** para facilitar la audiencia de los interesados y, finalmente, tiene lugar la **resolución** de las reclamaciones y sugerencias presentas dentro del plazo y su **aprobación definitiva por el Pleno**.

La **publicación oficial del reglamento** es el trámite esencial para que este exista como norma y tras la publicación existe el **periodo de *vacatio legis*** tras el cual el reglamento **entra en vigor**.

- » Los **reglamentos estatales y autonómicos** entrarán en vigor a los veinte días de su publicación en el **Boletín Oficial** correspondiente.

- » Los **reglamentos locales** a los quince días hábiles desde que finalice su total inserción en el **Boletín Oficial de la Provincia** y **las Ordenanzas fiscales** que regulan los tributos locales entrarán en vigor simultáneamente con el presupuesto del ejercicio económico siguiente a su aprobación, salvo que en ellas se prevea otra fecha.

Lo + recomendado

No dejes de leer...

Observaciones sobre el fundamento de la inderogabilidad singular de los reglamentos

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Revista de Administración Pública*, 1958, núm. 27, p. 63-88.

Este artículo de García de Enterría profundiza en el estudio del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, que hemos enunciado en el apartado 4.4 de este tema, explicando su fundamento con relación a otros principios básicos que regulan el ordenamiento jurídico.

El documento está disponible en el aula virtual.

+ Información

A fondo

Potestad normativa sancionadora de las Comunidades Autónomas

CANO MATA, A. *Revista de administración pública*, 1989, núm. 119, p. 199-232.

Este artículo hace una reflexión de la potestad sancionadora que ejercen las Comunidades Autónomas sobre su ámbito territorial y plantea que la seguridad jurídica del administrado y su derecho a no ser privado de libertad pueden quedar en entredicho.

El documento está disponible en el aula virtual.

Bibliografía

BERMEJO VERA, José. *Derecho administrativo básico. Parte general*, Navarra: Thomson-civitas, Cizur Menor, 2005, p. 83-90.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho administrativo. Parte general*, Navarra: Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2010, p. 109-115; 131-132.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. *Curso de Derecho administrativo I*, Madrid: Thomson-Civitas, 2006, p. 181-190; 208-211.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho administrativo I, parte general*, Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 74-78.

Test

1. El reglamento se caracteriza por:
 - A. Su aprobación se rige por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJ-PAC).
 - B. Un reglamento contrario a la ley es nulo de pleno derecho.**
 - C. Un reglamento contrario a la ley es anulable.
 - D. El carácter normativo de los reglamentos se debe porque se deben a supuestos de hecho en concreto.

2. No tiene carácter normativo:
 - A. Las ordenanzas locales.
 - B. El reglamento.
 - C. La ley.
 - D. El acto administrativo.**

3. El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos:
 - A. No vincula a los órganos con potestad reglamentaria.
 - B. Implica la prohibición de inaplicar los reglamentos a situaciones concretas.
 - C. Alude a la posibilidad que tiene la Administración de evitar que en determinadas situaciones se aplique el reglamento.
 - D. Garantiza los principios de igualdad y legalidad.**

4. El acto administrativo se caracteriza por:
 - A. Tiene una vigencia indefinida.
 - B. Son susceptibles de recurso en vía administrativa y judicial.
 - C. No son derogables con facilidad.**
 - D. Su eficacia está supeditada a la publicación en el Boletín Oficial correspondiente.

5. El procedimiento de elaboración de los reglamentos:
 - A. Exige la publicación del texto en el Boletín Oficial correspondiente.**
 - B. La *vacatio legis* es con carácter general de quince días hábiles.
 - C. Es el mismo para cualquier tipo de norma reglamentaria.
 - D. La exhibición pública del borrador es obligatoria.

6. Las instrucciones o circulares:

- A. Son disposiciones dictadas por el poder legislativo.
- B. Son verdaderas normas jurídicas.
- C. Son órdenes de carácter interno de la Administración que se dictan en virtud del principio de jerarquía.**
- D. No pueden imponer la consecución de objetivos concretos.

7. Las circulares no tienen carácter:

- A. Informativo.
- B. Facultativo.**
- C. Directivo.
- D. Preceptivo.

8. Señala el/los enunciados correctos:

- A. La inderogabilidad singular de los reglamentos implica que el reglamento es superior cualitativamente a los actos administrativos.**
- B. Las actividades de instrucción constituyen la primera fase en la elaboración de los reglamentos.
- C. En ámbito interno las instrucciones tienen plena eficacia jurídica.**
- D. La eficacia de los reglamentos está supeditada a la notificación del mismo al destinatario.