

TEMA 11**El ordenamiento jurídico. La Constitución. Las Leyes: concepto y clases. Las disposiciones del ejecutivo con fuerza de Ley: Decretos-leyes y Decretos-legislativos. Los reglamentos: concepto y clases. Los Tratados Internacionales.**

1.	Fuentes del ordenamiento jurídico.....	3
1.1.	Introducción	3
1.2.	Concepto	3
1.3.	Jerarquía y enumeración de las fuentes del Derecho Administrativo	3
2.	La Constitución.....	4
2.1.	Introducción	5
2.2.	Consecuencias del carácter normativo de la Constitución	5
3.	Leyes: concepto y clases	5
3.1.	Introducción	5
3.1.1.	Titularidad legislativa	5
3.1.2.	Clases de Leyes.....	6
3.1.2.1.	Leyes Orgánicas	6
3.1.2.2.	Leyes Ordinarias	6
3.2.	Elaboración de las Leyes.....	7
3.2.1.	Introducción	7
3.2.2.	Regulación de la iniciativa legislativa en la CE	8
3.2.2.1.	Introducción	8
3.2.2.2.	Tramitación	8
3.2.3.	Regulación de la iniciativa legislativa ejercida por el Gobierno de la Nación y por los órganos de gobierno de las CCAA.....	9
4.	Disposiciones del ejecutivo con fuerza de Ley: Decretos-leyes y Decretos legislativos	11
4.1.	Introducción	11
4.2.	Decretos-Leyes	12
4.3.	Decretos Legislativos.....	12
5.	Los Reglamentos: concepto y clases	13
5.1.	Concepto y naturaleza	13
5.2.	Titularidad de la potestad reglamentaria.....	13
5.3.	Normas generales sobre la potestad reglamentaria.....	13
5.3.1.	Introducción	13
5.3.2.	Principios de buena regulación	13

5.3.3.	Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación.....	14
5.3.4.	Publicidad de las normas.....	14
5.3.5.	Planificación normativa.....	15
5.3.6.	Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y Reglamentos.....	15
5.4.	Clases de Reglamentos.....	15
5.5.	Procedimiento de elaboración.....	16
5.6.	Fundamento de la potestad reglamentaria	16
5.7.	Límites de la potestad reglamentaria	16
5.8.	Defensa contra los Reglamentos ilegales.....	17
6.	Otras fuentes.....	17
6.1.	La Costumbre	17
6.2.	Principios Generales del Derecho	18
6.3.	Tratados Internacionales.....	18
6.4.	Derecho de la Unión Europea	19
6.4.1.	Introducción	19
6.4.2.	Tratados Constitutivos y sus modificaciones	20
6.4.3.	Actos jurídicos de la Unión.....	20
6.4.4.	Procedimientos de adopción de los actos y otras disposiciones	20
6.4.5.	Reglamentos, Directivas y Decisiones	22
6.4.6.	Primacía y efecto directo del Derecho de la Unión Europea	23
	BIBLIOGRAFÍA.....	25

1. Fuentes del ordenamiento jurídico

1.1. Introducción

Art.1 Código Civil "las fuentes del ordenamiento jurídico español son la Ley, la Costumbre y los Principios Generales del Derecho"

La Administración Pública es fuente normativa a través de la potestad reglamentaria.

1.2. Concepto

Fuentes del Derecho Administrativos "aquellas formas o actos a través de los cuales el Derecho Administrativo se manifiesta en su vigencia".

1.3. Jerarquía y enumeración de las fuentes del Derecho Administrativo

Dos criterios:

- A. Primacía del Derecho escrito, las fuentes no escritas son subsidiarias. "La Costumbre solo regirá en defecto de Ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada" y "los Principios Generales del Derecho se aplicarán en defecto de Ley o Costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico" art. 1 Código Civil.
- B. Jerarquía del órgano, subordinación de las disposiciones administrativas respecto del Poder Legislativo y la mayor jerarquía de la Constitución.

Fuentes de la Administración, dos reglas:

- a) A mayor jerarquía del órgano que dicta la norma administrativa, mayor valor formal de la norma dictada.
- b) Normas reglamentarias de Entidades públicas integradas en el Estado no pueden contradecir al Derecho estatal.

La CE, Ley 50/1997, 27 noviembre LG, Ley 40/2015, 1 octubre LRJSP.

Art. 93 CE "mediante Ley Orgánica se puede 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."

La incorporación de España a la Comunidad Europea supone la aplicación de los Reglamentos, Directivas y Decisiones, que prevalecen sobre las propias Leyes nacionales.

A. Fuentes directas

- a) La Constitución

- b) Leyes Orgánicas, leyes ordinarias y demás actos con fuerza de Ley
- c) Reglamentos del Presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros aprobados por Real Decreto.
- d) Reglamentos o disposiciones Ministeriales aprobados por Orden Ministerial, si afecta a varios Ministerios por Orden del Ministro de la Presidencia y Administraciones Territoriales.
- e) Reglamentos o normas de otras Entidades Públicas, como Ordenanzas y Reglamentos de las CCLL y Bandos de los Alcaldes.

B. Fuentes directas subsidiarias

- a) La Costumbre. Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre.
- b) Los Principios Generales del Derecho, "las ideas fundamentales e informadoras de la organización jurídica de la nación", art. 1.4º Código Civil "se aplicarán en defecto de Ley o Costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico".

C. Fuentes indirectas

- a) Los Tratados Internacionales, cuando tenga que autorizarlos las Cortes Generales deben ser tenidos como Leyes. Cuando las Cortes se limiten a ser informadas por el Gobierno tienen rango reglamentario.
Formarán parte de nuestro ordenamiento interno una vez publicados en el BOE.
- b) 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".

Art. 1,2º Código Civil "carecerán de validez las disposiciones que contradigan otras de rango superior"

Forma y jerarquía de las disposiciones y resoluciones del Gobierno de la Nación y de sus miembros:

1. Decisiones del Gobierno:
 - a. Reales Decretos Legislativos y Reales Decretos-leyes.
 - b. Reales Decretos del Presidente del Gobierno.
 - c. Reales Decretos acordados en Consejo de Ministros.
 - d. Acuerdos del Consejo de Ministros.
 - e. Acuerdos Comisiones Delegadas del Gobierno. Orden del Ministro competente o del Ministro de la Presidencia.
 - f. Órdenes Ministeriales
2. Los reglamentos, jerarquía:
 - a. Real Decreto del Presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros.
 - b. Orden Ministerial.

2. La Constitución

2.1. Introducción

Triple papel:

- a) Es una norma jurídica
- b) Es la norma jurídica fundamental:
 - i. Su contenido constituye el punto de arranque para el desarrollo legislativo.
 - ii. La primacía de la Constitución.
- c) La Constitución establece la propia jerarquía de las fuentes del Derecho.

“los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”:

- a) La Constitución forma parte del ordenamiento jurídico.
- b) Su lugar es preeminente.

2.2. Consecuencias del carácter normativo de la Constitución

- a) Su carácter no programático, invocabilidad ante los Tribunales y su aplicación directa por estos.
- b) La positivación de los principios constitucionales.
- c) Sus preceptos son elementos de interpretación del ordenamiento jurídico, los principios rectores de la política social y económica “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”.
- d) La fuerza derogatoria de la Constitución.

3. Leyes: concepto y clases

3.1. Introducción

“ordenación de la razón, dirigida al bien común y promulgada solemnemente por aquel que tiene a su cargo el cuidado de la comunidad”.

“Norma emanada directamente del poder soberano, reveladora de su mandato respecto de la organización jurídica de la Nación”.

“Norma jurídica de carácter general y obligatorio dictada por órganos estatales a los que el ordenamiento jurídico atribuye el Poder Legislativo”.

3.1.1. Titularidad legislativa

CE, el Estado y las CCAA son titulares de la potestad legislativa.

La potestad legislativa del Estado la ejercen las Cortes Generales.

A las CCAA corresponde las Asambleas Legislativas.

“El Rey sancionará en el plazo de 15 días las Leyes aprobadas por las Cortes Generales y las promulgará y ordenará su inmediata publicación”.

Sanción y promulgación Leyes de las CCAA corresponderá al Presidente de la misma, en nombre del Rey.

3.1.2. Clases de Leyes

Leyes Orgánicas y Leyes Ordinarias.

3.1.2.1. Leyes Orgánicas

Leyes Orgánica y Ordinarias tienen el mismo rango jerárquico.

Leyes Orgánicas:

- a) Desarrollo de derechos fundamentales y las libertades públicas.
- b) Estatutos de Autonomía.
- c) Régimen electoral general.
- d) Demás previstas en la Constitución.

La Constitución prevé LO en las siguientes materias:

- Bases de la organización militar
- Defensor del Pueblo.
- Suspensión de derechos fundamentales.
- Dudas, renunciaciones, etc., respecto a la sucesión en la Corona.
- Iniciativa popular legislativa.
- Modalidades de referéndum.
- Tratados Internacionales.
- Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Estados de alarma, excepción y sitio.
- Juzgados y Tribunales.
- Tribunal de Cuentas.
- Límites provinciales.
- Constitución CCAA supere una Provincia y no reúna las Condiciones, no integradas en la organización provincial, sustitución de las CCLL.
- Policías de las CCAA.
- Referéndum.
- Competencias financieras de las CCAA.
- Tribunal Constitucional.

“El Estado podrá transferir o delegar en las CCAA, mediante LO, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”.

LO necesita mayoría absoluta del Congreso.

3.1.2.2. Leyes Ordinarias

I. Introducción

Son el resto, aprobadas por las Cortes Generales.

Especialidades: Algunos Tratados Internacionales, Leyes refrendadas, Leyes de Armonización y Leyes Básicas.

Leyes de las CCAA.

II. Legislación básica del Estado

“regulación de las condiciones básicas”, “bases”, “legislación básica”, “normas básicas” y “régimen general”.

- a) La normación básica establece el marco de una política global sobre la materia de que se trate.
- b) Regulación general o nacional unitaria.
- c) Limitarse a lo “básico”, particularismo las CCAA.
- d) Con las normas de las dos procedencias, interrelación.
- e) Norma complementaria.

Norma estatal carácter formal de Ley, normativa autonómica no necesariamente ha de ser una Ley de su Parlamento.

III. Leyes marco

“las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las CCAA 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 de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las CCAA”.

La titularidad de la competencia permanece en el Estado.

IV. Leyes de armonización

“El Estado podrá dictar Leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CCAA, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de estas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”.

Leyes de principios que no pueden sustituir o excluir a la normación autonómica. Dictadas con carácter general y vinculan a las normas autonómicas.

3.2. Elaboración de las Leyes

3.2.1. Introducción

Procedimiento de elaboración de las Leyes art. 87 a 90 CE junto a los Reglamentos de las Cámaras. Iniciativa legislativa y potestad para

dictar Leyes, art. 127 a 133 Ley 39/2015 LPACAP y art. 22 a 28 LG potestad reglamentaria.

3.2.2. Regulación de la iniciativa legislativa en la CE

3.2.2.1. Introducción

Art. 87 CE:

1. Iniciativa legislativa al Gobierno, Congreso y Senado de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.
2. Asambleas CCAA pueden solicitar al Gobierno un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando un máximo de 3 miembros.
3. Iniciativa popular para proposiciones de ley. Necesario 500.000 firmas. Excluidas materias LO, tributarias o de carácter internacional, prerrogativa de gracia. Art. 88 "los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos".

Iniciativa:

- a) El Gobierno, proyecto de Ley.
- b) Las Cámaras, proposición de Ley.
- c) Asambleas Legislativas CCAA, solicitando al Gobierno un proyecto de ley o remitiendo a la Mesa del Congreso para una proposición de Ley.
- d) Iniciativa popular. 3 fases:
 1. Presentación de la misma ante la Mesa del Congreso, admisibilidad en 15 días, recurso de amparo ante el TC.
 2. Recogida de firmas, 9 meses prorrogable por 3, órgano autenticador la Junta Electoral Central. Se podrán recoger con firma electrónica
 3. Tramitación parlamentaria, igual que el resto de Leyes.

3.2.2.2. Tramitación

Art. 89 CE:

1. Se regulará por los Reglamentos de las Cámaras.
2. Tome en consideración el Senado, se remitirán al congreso para su trámite en este como tal proposición.

Art. 90 CE:

1. Aprobado un proyecto de ley por el Congreso, su Presidente dará inmediata cuenta al Presidente del Senado, lo someterá a la deliberación de este.

2. El Senado en 2 meses, puede oponer su veto o introducir enmiendas. El veto por mayoría absoluta. El Congreso ratifique por mayoría absoluta, si veto, el texto inicial o por mayoría simple si han pasado 2 meses o aceptando o no las enmiendas por mayoría simple.
3. El plazo para vetar o enmendar del Senado se reducirá a 20 días naturales para los proyectos urgentes del Gobierno o del Congreso.

Tramitación de las Cámaras:

- a) Presentación enmiendas en 15 días a la Mesa de la Comisión que podrá ampliar o prorrogar dicho plazo.
- b) Debate de totalidad en el Pleno del Congreso, presentando enmiendas a la totalidad, devolviéndose el texto al Gobierno si prospera enmienda a la totalidad.
- c) Si no prosperan las enmiendas a la totalidad, se remite a la Comisión, designa una Ponencia que elabora un informe según el texto y las enmiendas, se debate en la Comisión, artículo por artículo y una vez dictaminado el texto, se remite al Presidente del Congreso.
- d) Pleno del Congreso lo aprueba o rechaza.

Se remite al Senado que sigue una tramitación similar.

Los Reglamentos de las Cámaras tienen un procedimiento de urgencia, a iniciativa del Gobierno, 2 Grupos Parlamentarios o 1/5 de los Diputados, acordado por la mesa de la Cámara, y se reducen los plazos a la mitad.

Una vez aprobada la Ley, sanción del Rey en 15 días, promulgándolas y ordenando su inmediata publicación.

3.2.3. Regulación de la iniciativa legislativa ejercida por el Gobierno de la Nación y por los órganos de gobierno de las CCAA

Art. 127 LPACAP Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa.

La iniciativa legislativa ejercerá por los órganos de gobierno de las CCAA según la CE y los EA.

El Gobierno de la Nación aprobará Reales Decretos-Leyes y Reales Decretos Legislativos. Los órganos de gobierno de las CCAA podrán aprobar normas equivalentes.

Art. 22 LG el Gobierno ejercerá la iniciativa y la potestad reglamentaria de acuerdo con los principios y reglas de la Ley 39/2015, 1 octubre, LPACAP.

Art. 23 LG **disposiciones de entrada en vigor** que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que

desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de esta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

Art. 25 LG Plan Anual Normativo:

1. El Gobierno aprobará anualmente un Plan Normativo que tendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias para su aprobación en el año siguiente.
2. El Plan Anual Normativo identificará las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo al coste para la Administración o destinatarios y las cargas impuestas a estos últimos.
3. Cuando no figurara en el Plan Anual Normativo hay que justificarlo en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.
4. El Plan Anual Normativo coordinado por el Ministerio de la Presidencia que elevará el Plan al Consejo de Ministros antes del 30 de abril.

Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, art. 26 LG
<ul style="list-style-type: none"> - Consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto. - Se puede prescindir de la consulta pública en los siguientes casos: normas presupuestarias u organizativas y tramitación urgente de iniciativas normativas. - Consulta por un tiempo en ningún caso inferior a 15 días naturales.
El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria de Análisis de Impacto Normativo.
Cuando la disposición normativa sea un anteproyecto de ley o un proyecto de real decreto legislativo, el titular o titulares de los Departamentos proponentes lo elevarán, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Consejo de Ministros.
<ul style="list-style-type: none"> - 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 estimen conveniente. - Los informes preceptivos se emitirán en un plazo de diez días, o de un mes cuando el informe se solicite a otra Administración.
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 para dar audiencia a los ciudadanos afectados. Plazo mínimo de audiencia: 15 días hábiles que podrá ser reducido a 7 días por razones motivadas.
Se recabará el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente.
La propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación y, en caso de proyectos de ley, su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

El Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, con el objeto de asegurar la coordinación y calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará diferentes aspectos.

Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas.

Tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la AGE, art. 27 LG:

1. El Consejo de Ministros podrá acordar la tramitación urgente en los siguientes casos:
 - a. Para que la norma entre en vigor en el plazo exigido en directivas comunitarias.
 - b. Cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que exijan la aprobación urgente de la norma.

La Memoria de Análisis de Impacto Normativo mencionará el acuerdo de tramitación urgente.

2. Tramitación por vía de urgencia:
 - a. Plazos previstos se reducirán a la mitad.
 - b. No será preciso trámite de consulta pública.
 - c. Falta de un dictamen o informe preceptivo, no impedirá la continuación del procedimiento.

Informe anual de evaluación, art. 28 LG:

1. El Consejo de Ministros aprobará, antes del 30 de abril de cada año, un informe anual en el que refleje el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior.
2. Se incluirán las conclusiones del análisis de la aplicación que deberá comprender:
 - a. Eficacia de la norma, si se ha conseguido los fines.
 - b. Eficiencia en la norma, cargas administrativas que no son necesarias.
 - c. Sostenibilidad de la disposición.

Podrá tener recomendaciones de modificación y derogación de las normas evaluadas

4. Disposiciones del ejecutivo con fuerza de Ley: Decretos-leyes y Decretos legislativos

4.1. Introducción

El Poder Ejecutivo pueda dictar disposiciones con fuerza de Ley es una excepción al principio de división de poderes. Decretos-Leyes y Decretos Legislativos:

- a) Normas que emanan del Poder Ejecutivo, del Gobierno.
- b) Tienen el mismo valor que las Leyes del Poder Legislativo.

4.2. Decretos-Leyes

Art. 86 CE "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 CCAA, ni al Derecho electoral general.

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 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.

Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como Proyectos de Ley por el procedimiento de urgencia".

Enjuiciamiento de la extraordinaria y urgente necesidad corresponde al TC.

4.3. Decretos Legislativos

Dos supuestos:

- a) Leyes de Bases, directrices de las Cortes Generales, sobre las que autoriza al Gobierno a que dicte un Texto Articulado.
- b) Refundiciones legales. El Texto Refundido, deroga las disposiciones anteriores que refunde.

Art. 82 "las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley sobre materias determinadas no incluidas (las que son objeto de LO).

Ley de Bases, Textos Articulado, Ley Ordinaria para refundir varios Textos legales en uno solo.

Leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control".

Art. 83 las Leyes de Bases no puedan:

- a) Autorizar la modificación de la propia Ley de Bases.
- b) Facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

Art. 84 "cuando una proposición de Ley o una enmienda fuera contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, podrá presentarse una proposición de Ley para la derogación total o parcial de la Ley de delegación".

Art. 85 Decretos Legislativos.

Control del Decreto Legislativo por los Tribunales.

“los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las AAPP sujeta a Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación”.

5. Los Reglamentos: concepto y clases

5.1. Concepto y naturaleza

Toda disposición jurídica de carácter general dictada por la AAPP y con valor subordinado a la Ley.

Acto normativo dictado por la Administración en virtud de su competencia propia.

Los Reglamentos son la consecuencia de las competencias propias de la Administración.

Ofrezcan:

- a) Sometidos al principio de legalidad y fiscalizados por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- b) Rango inferior al de las Leyes.

5.2. Titularidad de la potestad reglamentaria

Art. 97 CE confiere la potestad reglamentaria al Gobierno.

Art. 128 LPACAP:

1. Corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las CCAA y a los órganos de gobierno locales.
2. No podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular materias de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las CCAA. No podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, tributos, exacciones u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.
3. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior, principio de jerarquía normativa.

5.3. Normas generales sobre la potestad reglamentaria

5.3.1. Introducción

Art. 129 a 133 LPACAP.

5.3.2. Principios de buena regulación

Art. 129:

1. Las AAPP actuarán con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En

exposición de motivos para anteproyectos de ley o preámbulo para proyectos de reglamento se justificará su adecuación a dichos principios.

2. Justificada por una razón de interés general, basarse en los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado.
3. Regulación imprescindible.
4. La iniciativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico. Las leyes podrán habilitar a Autoridades independientes u organismos para aprobar normas de desarrollo.
5. Las AAPP posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor. Definirán objetivos, justificación y posibilitarán a los destinatarios una participación activa en la elaboración de las normas.
6. Debe evitar cargas administrativas innecesarias y racionalizar la gestión de los recursos públicos.
7. Cuando afecte a los gastos o ingresos públicos se deberán cuantificar y valorar y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Las AAPP publicarán:

- a) Directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas de los particulares, en la medida que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.
- b) Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos.
- c) Proyectos de Reglamentos
- d) Las memorias e informes, memoria de análisis de impacto normativo.
- e) Documentos que deban ser sometidos a información pública.

5.3.3. Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación

Art. 130 LPACAP:

1. Revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación. El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público.
2. Aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán en el análisis económico para evitar restricciones a la actividad económica.

5.3.4. Publicidad de las normas

Art. 131 LPACAP, normas con rango de ley, reglamentos y disposiciones administrativas publicarse en el diario oficial para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos.

La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas tendrá los mismos efectos que su edición impresa.

La publicación del BOE en la sede electrónica tendrá carácter oficial y auténtico.

5.3.5. Planificación normativa

Art. 132 LPACAP:

1. Anualmente, harán público un Plan Normativo con las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser aprobadas en el año siguiente.
2. Se publicará en el portal de la Transparencia.

5.3.6. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y Reglamentos

Art. 133 LPACAP:

1. Con carácter previo se hará una consulta pública en el portal web de la Administración competente para recoger la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas acerca de:
 - a. Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
 - b. La necesidad y oportunidad de su aprobación.
 - c. Los objetivos de la norma.
 - d. Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.
2. Cuando afecte a los derechos e intereses de las personas, el centro directivo publicará el texto en el portal web con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabarse la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley.
3. Ponerse a su disposición los documentos necesarios.
4. Prescindirse de los trámites de consulta en el caso de normas presupuestarias u organizativas o por razones graves de interés público. No tenga un impacto en la actividad económica, no imponga obligaciones a los destinatarios, regule aspectos parciales de una materia o tramitación urgente, podrá omitirse la consulta pública

5.4. Clases de Reglamentos

Criterios:

- a) Por razón del sujeto que los dicta, podrán ser estatales, autonómicos, locales e institucionales. Ej.: por el Gobierno, los Ministros y Autoridades y órganos inferiores.
- b) Por relación entre los Reglamentos y la Ley, Ejecutivos e Independientes. Los Ejecutivos desarrollan precepto de la Ley, los Independientes prescindiendo de cualquier Ley anterior, ej. Los reglamentos de organización administrativa. Reglamentos de necesidad en caso de emergencia.
- c) En razón de su contenido, internos y externos:

- i. Internos, agotan su eficacia en el ámbito de la propia Administración.
- ii. Externos, normas de Derecho objetivo referidas a los particulares complementarios de la Ley.

5.5. Procedimiento de elaboración

Art. 26 LG. Reglamentos de las CCAA según normativa específica y supletoriamente lo anterior. La Administración Local según art. 49 LRL.

5.6. Fundamento de la potestad reglamentaria

Razones:

- a) Composición política y no técnica de las Cámaras Legislativas.
- b) Gran movilidad de las normas administrativas.
- c) Amplia esfera discrecional del Poder Ejecutivo.
- d) Atribuir determinadas materias al Poder Ejecutivo para que las reglamente.

Fundamento jurídico de esta potestad:

- a) Poderes propios, la potestad reglamentaria supone el ejercicio de poderes propios de la AAPP.

5.7. Límites de la potestad reglamentaria

“También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes y 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”.

- a) Principio de reserva de Ley:
 - i. Regular las materias objeto de LO y demás preceptos que atribuyen materias a la Ley formal.
 - ii. Establecer ni imponer penas.
 - iii. Exigir prestaciones personales obligatorias.
 - iv. Tributos, exacciones, tasas, cánones, derechos de propaganda.
- b) Límites propia naturaleza de los Reglamentos:
 - i. No pueden derogar ni modificar Leyes formales, Decretos-Leyes, Decretos Legislativos, ni de otros Reglamentos dictados por Autoridad u órgano de mayor jerarquía.
 - ii. Reglamentos independientes no deben limitar derechos.
 - iii. Reglamentos que, en ejecución de Ley anterior, puedan limitar derechos, no deben extenderse a materias distintas de las de la Ley de autorización.
 - iv. No deben regular cuestiones que pertenezcan al campo jurídico-privado.
 - v. Han de ser elaborados siguiendo el procedimiento establecido al respecto.

Limite potestad reglamentaria la interdicción de la arbitrariedad.

Son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en un reglamento, principio de inderogabilidad.

5.8. Defensa contra los Reglamentos ilegales

Tres vías:

1. Vía penal

“la autoridad o funcionario público que careciendo de atribuciones para ello, dictare una disposición general o suspendiese su ejecución, será castigado con la pena de prisión de 1 a 3 años, multa de 6 a 12 meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de 6 a 12 años”.

2. Vía de excepción

Cualquier Tribunal por vía de excepción, evitar que su caso sea decidido de acuerdo con las prescripciones de Reglamentos ilegales. “Los Jueces y Tribunales no aplicarán los Reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la Ley o al principio de jerarquía normativa”.

3. Vía contencioso-administrativa

“Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa. Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición”. Reglas:

- a) Son impugnables directamente ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
- b) Impugnables los actos concretos dictados en ejecución de disposiciones generales.
- c) Puede de nuevo plantearse la cuestión contenciosa contra el acto concreto de aplicación que posteriormente se dicte.

“Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican”.

6. Otras fuentes

6.1. La Costumbre

“La norma creada por un repetido hacer jurídico”.

“La norma creada e impuesta por el uso social”.

Clases:

- a) Costumbre interpretativa, interpreta o completa lo dispuesto en un texto legal.

- b) Costumbre supletoria, regula hechos o situaciones no previstos en las Leyes.
- c) Costumbre derogatoria, se opone a lo dispuesto en la Ley.

“La costumbre solo 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”. “carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior”. “Las Leyes solo se derogan por otras posteriores”, por lo que se rechaza la Costumbre derogatoria.

Aplicabilidad:

- a) “Los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido”.
- b) Normas administrativas se hace referencia a la costumbre:
 - i. Aprovechamiento de bienes comunales.
 - ii. Organización municipal, Concejos Abiertos su funcionamiento a los “usos, costumbres y tradiciones locales”.
 - iii. En Materia de aguas públicas y sus aprovechamientos.

6.2. Principios Generales del Derecho

“Los Principios Generales del Derecho se aplicarán en defecto de Ley o Costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico”.

Tres concepciones:

- a) Concepto iusnaturalista, normas del Derecho Natural.
- b) Concepto positivista, Derecho Positivo.
- c) Concepto integrador, conjugando 3 tipos de principios:
 - i. Los del Derecho Natural.
 - ii. Los Principios positivos.
 - iii. Los Principios políticos, proclamados en textos constitucionales.

“Ideas fundamentales e informadoras de la organización jurídica de la nación”.

6.3. Tratados Internacionales

“Los Tratados Internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional”.

“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 BOE”.

“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.
- 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.

El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes Tratados o Convenios”.

“La celebración de Tratados por los que se atribuya a una Organización 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”.

Aplicabilidad del Tratado de Roma y demás Tratados, de las normas comunitarias dictadas por los órganos de la Comunidad, tienen una aplicación directa en los Estados, al margen y por encima de sus respectivas Leyes internas.

Transferencia de competencias a órganos supranacionales. Dos órdenes jurídicos paralelos.

6.4. Derecho de la Unión Europea

6.4.1. Introducción

Derecho primario u originario y Derecho derivado.

Derecho primario constan de los Tratados constitutivos y sus modificaciones.

Derecho secundario o derivado, actos de las instituciones. Tenemos actos típicos y atípicos. Entre los típicos: carácter vinculante y no vinculantes.

“Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, solo será obligatoria para estos.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes”.

6.4.2. Tratados Constitutivos y sus modificaciones

Ver Tema 6

6.4.3. Actos jurídicos de la Unión

Reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

Actos Legislativos

Procedimientos: ordinario y especial.

Actos legislativos son Reglamento, Directiva o Decisión.

Actos jurídicos mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos.

Actos Delegados

Un acto legislativo podrá delegar en la Comisión para adoptar actos no legislativos. Delimitarán los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes. Regulación elementos esenciales reservada al acto legislativo y no podrá ser objeto de delegación. Condiciones:

- a) El Parlamento Europeo o el Consejo pueden decidir revocar la delegación.
- b) El acto delegado no podrá entrar en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo han formulado objeciones.

El Parlamento por mayoría y el Consejo por mayoría cualificada.

Actos de ejecución

Los Estados miembros adoptarán medidas de Derecho interno para la ejecución de los actos vinculantes. Cuando requieran condiciones uniformes de ejecución se conferirán las competencias de ejecución a la Comisión o al Consejo.

El Parlamento Europeo y el Consejo reglamentos con las modalidades de control, por parte de los Estados miembros, de las competencias de ejecución por la Comisión.

Consejo, Comisión y BCE adoptarán recomendaciones.

6.4.4. Procedimientos de adopción de los actos y otras disposiciones

A. Tipos de procedimientos**– Procedimiento Legislativo Ordinario**

Adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión.

– Procedimiento Legislativo Especial

Iniciativa grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo, por recomendación del BCE, Tribunal de Justicia o BEI.

– Otros procedimientos: actos no legislativos

Pueden corresponder a Instituciones y organismos distintos al Parlamento Europeo y al Consejo. Son Reglamentos de ejecución, Directivas de ejecución y Decisiones Europeas.

B. Procedimiento legislativo ordinario

Comisión presentará propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo.

Primera lectura

El Parlamento Europeo aprobará su posición y la transmitirá al Consejo.

Si el Consejo aprueba la posición del Parlamento Europeo, se adoptará el acto.

Si el Consejo no aprueba la posición del Parlamento Europeo, adoptará su posición y la transmitirá al Parlamento Europeo. Informará de las razones. La Comisión informará de su posición al Parlamento Europeo.

Segunda lectura

Tres meses el Parlamento Europeo:

- a) Aprueba la posición del Consejo o no toma decisión alguna, el acto quedará adoptado.
- b) Rechaza por mayoría, el acto no adoptado.
- c) Propone por mayoría enmiendas, se transmitirán al Consejo y a la Comisión.

Tres meses el Consejo por mayoría cualificada:

- a) Aprueba todas las enmiendas, acto adoptado.
- b) No aprueba todas las enmiendas convocará al Comité de Conciliación seis semanas.

El Consejo se pronunciará por unanimidad sobre enmiendas con dictamen negativo de la Comisión.

Conciliación

Comité de Conciliación, compuesto por miembros del Consejo y del Parlamento Europeo, texto conjunto.

Comisión tomará iniciativas para acercar posiciones.

Si no aprueba un texto conjunto, el acto no adoptado.

Tercera lectura

6 semanas, el Parlamento Europeo por mayoría y el Consejo por mayoría cualificada.

Los períodos de 3 meses y 6 semanas podrán ampliarse por 1 mes y 2 semanas por iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

C. Publicidad y firma de los Actos

Procedimiento legislativo ordinario firmado por el Presidente del Parlamento Europeo y el Presidente del Consejo.

Procedimiento legislativo especial firmado por el Presidente de la institución.

Se publicarán en el DOUE, entrarán en vigor a los 20 días.

Reglamentos, directivas y decisiones firmados por Presidente de la institución.

Los reglamentos, directivas con destinatarios todos los Estados miembros y decisiones que no indiquen destinatario se publicarán el DOUE, entrarán en vigor a los 20 días.

Demás directivas y decisiones con destinatarios, se notificarán a sus destinatarios.

6.4.5. Reglamentos, Directivas y Decisiones

A. Reglamentos

Alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Es la "Ley" comunitaria. Desarrollan las políticas comunes de competencia comunitaria.

Alcance y efecto directo, inmediato y general. Publicación en DOC.

Efectos jurídicos inmediatos en todos los Estados miembros, sobre cualquier norma estatal y cabe alegarlo ante los Tribunales.

"Es contraria al Tratado toda modalidad de ejecución cuyas consecuencias pudiera ser la obstrucción del efecto directo de los Reglamentos comunitarios comprometiendo así su aplicación simultánea y uniforme en el conjunto de la Comunidad".

Invocando directamente ante las autoridades estatales y tribunales. "por razón de su naturaleza y de su función en el sistema de fuentes del Derecho Comunitario, produce efectos inmediatos y es como tal,

apto para conferir a los particulares derechos que las jurisdicciones nacionales tienen la obligación de proteger”.

B. Directivas

Obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

Son normas de resultado, para armonizar legislaciones de los Estados miembros.

No tienen efecto directo, carácter obligatorio y precisa trasposición al Derecho interno.

En España corresponderá transponer la Directiva al Estado o a las CCAA, aunque el responsable será el Estado Español.

Alcance limitado, destinatarios concretos, los Estados miembros, todos o alguno de ellos.

Pueden ser generales o dirigirse a uno o varios Estados miembros.

Norma obligatoria en todos sus elementos.

C. Decisiones

Será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios. Regulación de asuntos con los Estados miembros o personas físicas o jurídicas.

Carácter limitado, destinatarios concretos.

Dirigidas a los Estados pueden tener un alcance indirectamente normativo.

Dirigidas a los particulares no tienen efecto normativo.

6.4.6. Primacía y efecto directo del Derecho de la Unión Europea

A. Primacía

Prevalencia del Derecho Comunitario sobre el Derecho interno.

A las reglas comunitarias no es oponible ningún acto unilateral posterior de un Estado miembro.

Bases:

- Efecto directo. Comunidades tiene poderes efectivos.
- Carácter obligatorio de las normas comunitarias.
- Cooperación leal por todo Estado miembro.
- Aceptado que los Tratados y el Derecho derivado se apliquen sin discriminación de nacionalidad.

B. Aplicabilidad y efecto directo

Concepto y distinción

La aplicabilidad inmediata, el Derecho Comunitario se aplica en el ámbito nacional sin necesidad de proceder a su introducción o a su transformación en Derecho Nacional, como en el Reglamento comunitario. En la directiva comunitaria tiene efecto directo, pero no es aplicable inmediatamente porque requiere transposición.

Aplicabilidad directa

“El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro”.

C. Efecto directo

Es la invocabilidad de la norma comunitaria. Derecho de los particulares de invocar ante las jurisdicciones nacionales la aplicación del Derecho Comunitario.

BIBLIOGRAFÍA

Cuerpo General Auxiliar de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Temario Materias Comunes Volumen I.

Convocatoria 2019-2020.

Editorial Mad.

Sie7e Editores.

Octubre 2019.

Autores: Francisco Jesús Torres Fonseca (Licenciado en Derecho), Elena García Fernández (Licenciada en Derecho), José Antonio Guerrero Arroyo (Cuerpo Superior de Letrados), Teresa María Torres Fonseca (Licenciada en Derecho).