

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LA CONSTITUCIÓN. LA LEY. EL REGLAMENTO Y LOS LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA.

I. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Se entiende por fuentes del Derecho Administrativo aquellas normas o actos a través de los cuales éste manifiesta su vigencia.

Las fuentes del Derecho Administrativo son las mismas que las del resto del ordenamiento jurídico español, que, según el artículo 1 del Código Civil, son:

- La **ley**, que se explicará detalladamente en siguientes apartados.
- La **costumbre**, que consiste en normas vinculantes creadas por la sociedad mediante la repetición uniforme de una práctica o conducta. Apenas tiene vigencia.
- Los **principios generales del Derecho**, que expresan los valores sobre los que se fundamenta el ordenamiento jurídico. Suelen ser pautas de contenido moral o suprajurídico.

Estas tres se consideran sus fuentes directas.

Además, existen fuentes indirectas, como la **jurisprudencia**, los **tratados internacionales** no publicados en el BOE y la **doctrina científica**.

JERARQUÍA DE LAS FUENTES

El principio de jerarquía normativa aparece recogido en la Constitución y, según Garrido Falla, los criterios fundamentales para establecer el **orden jerárquico** de las fuentes directas del Derecho Administrativo son:

1. La primacía del Derecho escrito

Las fuentes escritas del Derecho Administrativo gozan de primacía sobre las no escritas, es decir, la costumbre y los principios generales del Derecho. En consecuencia, la costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada. Asimismo, los principios generales del Derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre.

2. La jerarquía del órgano del que emana la regla escrita de Derecho

Sin perjuicio de la supremacía de la Constitución respecto de las leyes orgánicas y ordinarias, ha de tenerse en cuenta que a mayor jerarquía del órgano que dicta la norma administrativa, mayor valor de la norma dictada.

Además, existe una primacía de los Reglamentos comunitarios europeos sobre el Derecho interno.

II. LA CONSTITUCIÓN

En la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico estatal, la Constitución se sitúa en el vértice de la pirámide como **ley de leyes** o fuente suprema del ordenamiento jurídico. Sobre esta base, la Constitución se caracteriza por tres PRINCIPIOS:

1. APLICABILIDAD DIRECTA

La Constitución es una norma que vincula a todos los poderes públicos, de una manera más directa que cualquier otra norma jurídica.

2. CONSTITUCIÓN COMO DIRECTRIZ DEL SISTEMA NORMATIVO

La Constitución establece las directrices básicas sobre las que ha de interpretarse todo el ordenamiento jurídico, por lo que toda norma debe ser compatible con ella.

3. SUPREMACÍA NORMATIVA

Éste, se desarrolla, a su vez en otros dos principios:

Superlegalidad formal

La Constitución fue aprobada con una pretensión innata de permanencia a lo largo del tiempo, Así, la Constitución establece, en su Título X, dos **modalidades complejas de reforma**, una esencial y otra no esencial:

a) En cuanto a la **reforma esencial**, ésta se refiere a una reforma total de la Constitución o a una parcial que afecte al título preliminar, a la sección primera del capítulo segundo del título I (derechos fundamentales y libertades públicas) o al título II (de la Corona). Ésta requiere el siguiente procedimiento:

1º La reforma ha de ser aprobada por mayoría de dos tercios de cada Cámara (Congreso y Senado).

2º Debe producirse la disolución inmediata de las Cortes.

3º Las nuevas cortes elegidas deben ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que ha de ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

4º Aprobada la reforma por las Cortes, ha de ser sometida a referéndum para su ratificación

b) Respecto a la **reforma no esencial**, es decir, la de cualquier otra parte de la Constitución, exige el siguiente procedimiento:

1º El proyecto debe ser aprobado por mayoría de tres quintos de cada Cámara.

2º Aprobada la reforma por las Cortes, se somete a ratificación si así lo solicita una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Superlegalidad material

Dado que la Constitución es de rango superior al resto de las leyes, siempre debe prevalecer cuando entre en conflicto con cualquier otra ley. Para garantizar tal supremacía se podrá interponer el llamado Recurso de Inconstitucionalidad, siendo el Tribunal Constitucional el órgano competente para resolverlo. Asimismo, la Constitución posee efectos derogatorios frente a cualquier disposición normativa anterior a ella y contraria a sus preceptos.

III. LA LEY

Desde un punto de vista material, la ley puede definirse como toda norma jurídica de carácter general y obligatorio. Desde un punto de vista formal, puede definirse como toda norma emanada del Poder Legislativo según un procedimiento establecido y solemne, que expresa la voluntad de los ciudadanos.

TIPOS DE LEYES

Además de la Constitución, considerada como la única ley extraordinaria, se distingue principalmente entre:

1. LEYES ORGÁNICAS

Según el artículo 81 de la Constitución «son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los **derechos fundamentales y de las libertades públicas**, las que aprueben los **Estatutos de Autonomía** y el **régimen electoral general** y las **demás previstas** en la Constitución».

Asimismo, «la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto».

Por lo tanto, las leyes orgánicas versan sobre materias determinadas y requieren formalidades especiales.

2. LEYES ORDINARIAS

Las leyes ordinarias son el instrumento habitual de realización de la función legislativa por parte de las Cortes Generales y pueden regular cualquier materia no reservada por la Constitución a otro tipo de norma.

Dentro de las leyes ordinarias, por su especial relevancia, cabe señalar los siguientes tipos:

- **Leyes de Bases**: Son las leyes a través de las cuales las Cortes Generales delegan en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, en concreto, las tienen por objeto la formación de textos articulados.
- **Leyes Básicas**: Son las leyes dictadas por las Cortes Generales, para aquellas competencias sobre las que el Estado tiene potestad legislativa básica, pero son las Comunidades Autónomas las encargadas de su ejecución y desarrollo legislativo.
- **Leyes Marco**: Son las aprobadas por las Cortes Generales atribuyendo la facultad de dictar leyes a todas o alguna de las Comunidades Autónomas en materias de competencia estatal, fijando los límites dentro de los cuales podrán ejercitar dicha potestad.
- **Leyes de Armonización**: Son las que el Estado puede dictar para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

Tampoco debe obviarse que son leyes ordinarias las de las Comunidades Autónomas, ya que éstas pueden dictar normas con fuerza de ley y otras de carácter reglamentario que estén subordinadas a aquellas.

3. DISPOSICIONES NORMATIVAS CON RANGO DE LEY

En determinados supuestos excepcionales, el Gobierno podrá dictar disposiciones normativas con fuerza de ley, que adoptarán la denominación de Decretos Legislativos y Decretos-Leyes:

➤ DECRETOS LEGISLATIVOS

Son normas con rango de ley dictadas por el **Gobierno** en virtud de una **delegación de las Cortes Generales** y versan sobre materias no reguladas mediante leyes orgánicas. Por tanto, se dan cuando el Parlamento, por iniciativa propia, decide permitir al Gobierno la intervención en asuntos que normalmente no le competen, estableciendo un control a priori. Los requisitos básicos para dicha delegación son:

- Deberá otorgarse **mediante una ley de bases**, cuando su objeto sea la formación de texto articulado, o **mediante una ley ordinaria**, cuando su objeto sea refundir varios textos legales.
- Habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa, para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio.

➤ DECRETOS-LEYES (artículo 86 de la Constitución)

Son disposiciones legislativas provisionales que dicta el **Gobierno, a iniciativa propia**, en casos de extraordinaria y urgente necesidad. No podrán afectar nunca a:

- Instituciones básicas del Estado.
- Derechos, deberes y libertades del Título I de la Constitución.
- Régimen de las CCAA.
- Derecho electoral general.

Los decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación en el Congreso de los Diputados (no interviene el Senado), convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación, con el fin de ratificarlo o derogarlo.

IV. EL REGLAMENTO

El reglamento es una disposición normativa de carácter general, dictada por la Administración y con rango inferior a la ley.

CARACTERÍSTICAS

- **Generalidad**, ya que los reglamentos poseen un alcance general y se dirigen a un número indeterminado de personas.
- **Subordinación a la ley.**
- **Emanación de los órganos de la Administración** en cualquiera de sus manifestaciones (estatal, autonómica o local). Dichos órganos que dicten los reglamentos lo harán en el ejercicio de sus competencias propias, no delegadas.
- **Inderogabilidad singular de los reglamentos.** Según este principio, son nulas las resoluciones administrativas que vulneran lo establecido en un reglamento, aunque hayan sido dictadas por órganos de igual o superior jerarquía que el que lo ha aprobado.

CLASES DE REGLAMENTOS

Los reglamentos pueden clasificarse atendiendo a los siguientes criterios:

Según el Ente Público o Administración que los dicte, los reglamentos pueden ser estatales, autonómicos, locales o institucionales. Ello se fundamenta en la autonomía de las Administraciones públicas para la gestión de sus respectivos intereses.

Según su contenido, se distingue entre:

- Reglamentos internos o administrativos, que regulan la **organización** de la Administración.
- Reglamentos externos o jurídicos, que establecen las **relaciones** entre la Administración y los particulares.

Por su relación con la ley, pueden ser:

- Reglamentos ejecutivos, que desarrollan las disposiciones contenidas previamente en una ley.
- Reglamentos independientes, que se dictan por ausencia de una ley en determinadas materias que a la Administración le interesa regular para satisfacer necesidades públicas.
- Reglamentos de necesidad, que, por causas naturales graves (epidemias, terremotos, etc.) o sociales, **suspenden la aplicación de una ley temporalmente**, imponiendo obligaciones especiales a los ciudadanos. No son habituales.

LOS LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Los límites de la potestad reglamentaria se dividen en formales y materiales:

LÍMITES FORMALES

Aluden a los requisitos formales que ha de presentar el reglamento, que son básicamente:

- **Competencia**, puesto que ha de emanar de un órgano que tenga atribuida potestad reglamentaria (Estado, CCAA, provincias y municipios).
- **Procedimiento**, puesto que el ejercicio de la potestad reglamentaria está sometido a un procedimiento establecido por ley.

LÍMITES MATERIALES O SUSTANCIALES

Se refieren al contenido del reglamento y pueden ser de tres clases:

- **Límites derivados del principio de reserva legal**, por el cual determinadas materias han de ser reguladas forzosamente por una norma de rango legal, sin que el Poder Ejecutivo pueda establecer reglamentos sobre ellas. Así, estos últimos no podrán establecer penas ni imponer exacciones, tasas, cánones u otras cargas similares.
- **Límites derivados de la jerarquía normativa**, ya que ningún reglamento puede modificar o derogar una ley así como tampoco puede modificar o derogar disposiciones administrativas de rango superior.

RECAPITULACIÓN DE LOS PUNTOS TRATADOS

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LA CONSTITUCIÓN. LA LEY. EL REGLAMENTO Y LOS LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA.

I. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

JERARQUÍA DE LAS FUENTES

II. LA CONSTITUCIÓN

- PRINCIPIOS {
1. APLICABILIDAD DIRECTA
 2. CONSTITUCIÓN COMO DIRECTRIZ DEL SISTEMA NORMATIVO
 3. SUPREMACÍA NORMATIVA

Superlegalidad formal

- a) Reforma esencial
- b) Reforma no esencial

Superlegalidad material

III. LA LEY

TIPOS DE LEYES

1. LEYES ORGÁNICAS
2. LEYES ORDINARIAS
3. DISPOSICIONES NORMATIVAS CON RANGO DE LEY

- DECRETOS LEGISLATIVOS
- DECRETOS-LEYES

IV. EL REGLAMENTO

CARACTERÍSTICAS

CLASES DE REGLAMENTOS

LOS LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA