



AUXILIAR ADMINISTRATIVO AYTO. VALENCIA DE DON JUAN

Tema 2. El ordenamiento jurídico-administrativo.
El reglamento: concepto y clases.
La potestad reglamentaria.
El Procedimiento de elaboración.
Límites.
El control de la potestad reglamentaria.



EL ORDENAMIENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO.

El reglamento: concepto y clases. La potestad reglamentaria. El Procedimiento de elaboración. Límites. El control de la potestad reglamentaria.

La Constitución reconoce diversos tipos de leyes y normas con fuerza de ley:

1. Ley orgánica.
2. Ley ordinaria.
3. Decretos-Ley.
4. Decretos legislativos.

Si las dos primeras pueden entenderse como leyes en sentido formal, los Decretos-Ley y Decretos legislativos, al proceder del poder ejecutivo, acusan ciertas especialidades en su producción que deben ser tenidas en cuenta en todo momento.

Concepto de ley

El Diccionario del español jurídico de la RAE y el CGPJ, sin apartarse de las definiciones convencionales a este respecto, señala que la ley es aquella "norma dictada por el Parlamento o Cortes, aprobada con ese nombre y siguiendo el procedimiento legislativo establecido en los Reglamentos de las Cámaras, que contiene mandatos y ocupa una posición jerárquica inmediatamente inferior a la Constitución y superior a las demás normas".

En sentido general la ley significa derecho, norma jurídica impuesta por el Estado en el desempeño de su poder legislativo. Obedece ello a lo referido en la propia Constitución, en concreto su artículo 66 apartado 2 que recoge que: "las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución" y en el artículo 97 que dicta que el Estado ejerce la función ejecutiva de acuerdo con la Constitución y las leyes.

De esta forma, podemos encontrarnos ante normas más amplias, genéricas, o normas específicas, aplicables a una materia en concreto, subdividiéndose a su vez en leyes propiamente dichas, o disposiciones con rango inferior. No obstante, todas ellas se encuentran bajo la denominación de ley, en cuanto a su naturaleza como norma.

Categorías de leyes

En el ordenamiento jurídico español se distinguen dos tipos de leyes:

- **Ley Orgánica:** la C.E. en su artículo 81 dicta que es Ley Orgánica la que regule materias relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, sobre la aprobación de los estatutos de autonomía y el régimen electoral general y regulen otras materias previstas en la Constitución. Para su aprobación se requiere mayoría reforzada.
- **Ley Ordinaria:** siguiendo la lectura del citado artículo 81 de la C.E., se entienden como tal las disposiciones con rango de Ley cuyo ámbito comprende todas las materias no reservadas a la Ley Orgánica. La iniciativa legislativa de estas leyes corresponde al Gobierno, al Congreso, a las Asambleas de las CCAA o puede darse por petición popular (mínimo 500.000 firmas).

Tanto Ley Orgánica como Ley Ordinaria mantienen la misma posición jerárquica en el sistema de fuentes, criterio sentado por la doctrina, como es la Sentencia Tribunal Constitucional, N.º 213/1996, 19 de diciembre:

"(...) Todas las leyes, se nos dice, como expresión de la voluntad popular tienen una misma categoría; otra cosa es que existan materias que sólo podrán ser reguladas por medio de Ley Orgánica, tal y como se establece en el art. 81 ;C.E., pero, en este caso, la eventual inconstitucionalidad no será reconducible al principio de jerarquía normativa, ni a ningún otro contenido del art. 9.3 ;C.E., sino al propio art. 81.

(...) Este Tribunal dejó ya establecido en fecha temprana [STC 5/1981, fundamento jurídico 21 a)] y ha reiterado con posterioridad (SSTC 224/1993, 127/1994, 254/1994 y 185/1995, entre las más recientes) que la relación entre unas y otras viene dada por las materias que se reservan a las leyes orgánicas en virtud del art. 81.1 ;C.E., afirmando explícitamente que las Leyes orgánicas y ordinarias no se sitúan, propiamente, en distintos planos jerárquicos (STC 137/1986, fundamento jurídico 3º)".

A mayor abundamiento de las citadas, la Constitución reconoce dos tipos de normas con fuerza de Ley, textos normativos que proceden del poder ejecutivo (NO del poder legislativo), de ahí que no puedan considerarse leyes en sentido formal, aun cuando gocen de sus mismos atributos en cuanto a la jerarquía normativa.

Estas son:

- **Decreto-Ley:** se trata de disposiciones que emanan del Estado, tienen rango de ley y tienen carácter provisional ya que son dictados en casos de extraordinaria y urgente necesidad. Su aprobación se someterá a la totalidad del Congreso (artículo 86 de la C.E.).

- Decreto Legislativo: la C.E. regula explícitamente en su artículo 85 que son normas con rango de ley: "Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos".

Además de las Leyes Ordinarias y las Leyes Orgánicas, emanadas del Parlamento, el poder ejecutivo puede dictar Decretos Legislativos y Decretos-Leyes que gozan de la misma jerarquía normativa que las Leyes, esto es, que poseen fuerza de Ley.

Concepto de normas con fuerza de ley y rango jerárquico.

Las normas con fuerza de ley son aquellas que gozan de fuerza material de ley, es decir, se trata de un acto normativo que no es formalmente una ley porque no fue expedido por el órgano legislativo, sin embargo, en el sistema de fuentes goza de rango jerárquico de ley. Al margen de la Ley Orgánica y Ley Ordinaria, en el ordenamiento jurídico español existen dos tipos de normas con fuerza de ley emanadas del Poder Ejecutivo, que son:

- El Decreto Legislativo (artículos 82 a 85 de la C.E.): se trata de disposiciones del Gobierno que contienen legislación delegada.
- El Decreto-ley (artículo 86 de la C.E.): son disposiciones legislativas provisionales adoptadas en caso de extraordinaria y urgente necesidad.

Como se expone en el primer párrafo, el Decreto Legislativo y el Decreto-Ley se encuentran, desde el punto de vista jerárquico, al mismo nivel y con la misma "naturaleza" que las Leyes Ordinarias y Leyes Orgánicas, en la medida en que el carácter inconstitucional de cualquiera de ellos vendría determinado no por vulneración del principio de jerarquía, sino por vulneración del principio de competencia.

El ordenamiento jurídico-administrativo. El reglamento: concepto y clases.

A nivel sintético se puede sostener que el Reglamento es una norma de rango inferior a la ley, emanada de la Administración, de carácter general y sometida al control de constitucionalidad de los Tribunales.

Puestos a aportar unas primeras "pinceladas" sobre el Reglamento, se puede decir que éste se caracteriza por:

- Ser una norma infralegal, ya que se sitúa por debajo de la Ley y ésta puede libremente reducir el ámbito material sobre el que puede versar un reglamento.
- Es dictado por la Administración, tanto estatal como autonómica y local, en virtud de la potestad reglamentaria a que se refiere, entre otros, el Art. 97 ,Constitución Española.
- Tiene carácter general porque trata de regular todos los casos que se refieren al supuesto de hecho que se contempla.
- Está sometido al control de los Tribunales, en los términos del apartado 1 del Art. 106 ,Constitución Española.

Las clasificaciones más generalizadas del Reglamento son aquellas que, partiendo de su relación con la ley, distinguen entre reglamentos ejecutivos, independientes y de necesidad, y las que, en atención a los efectos que producen, reconocen los reglamentos jurídicos y los reglamentos administrativos.

Salvando la diversidad de criterios de clasificación que se pueden manejar a la hora de hablar de los reglamentos, las pautas más usadas son las que los "etiquetan" en función de su relación con la ley y en atención a los efectos que producen.

Por lo que respecta a la primera clasificación, esto es, aquella que se centra en su relación con la ley, se puede hablar de los siguientes reglamentos:

Reglamentos ejecutivos: que pueden ser, a su vez:

- Reglamentos propiamente ejecutivos, que son aquellos reglamentos que requieren de una Ley que mediante remisión normativa deja la labor al Reglamento bien de desarrollarla, completarla o preparar la ejecución de dicha Ley preexistente. (Se puede incluso hacer una subclasificación de estos Reglamentos según si su objetivo es desarrollar, completar o ejecutar la Ley de la que surgen).
- Reglamentos "remitidos", que son aquellos que también vienen dados por mandato legal pero en los que la Ley preexistente no establece un límite material, sino que su cometido es la precisión y desarrollo de los mandatos legales.
- Reglamentos independientes: no traen causa de una Ley previa, no actúan por mandato legal sino que, en virtud de la potestad

reglamentaria del Ejecutivo, éste trata de regular materias de las que el legislador no se ha ocupado.

- Reglamentos de necesidad: se trata de reglamentos que habilitan al Poder Ejecutivo para dictar normas, incluso contrarias a la ley, en situaciones de emergencia, como es el caso del Art. 33 ,Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio cuyo literal dice que "en virtud de la declaración del estado de sitio, el Gobierno, que dirige la política militar y de la defensa, de acuerdo con el Art. 97 ,Constitución Española, asumirá todas las facultades extraordinarias previstas en la misma y en la presente ley".

En lo que concierne al segundo criterio clasificatorio, esto es, el que tiene en cuenta los efectos que produce el reglamento, se distingue entre:

- Reglamentos jurídicos: su finalidad es incidir sobre los derechos y deberes de los ciudadanos, por tanto, suelen a su vez ser reglamentos ejecutivos.
- Reglamentos administrativos: los dicta la propia Administración para servir a la propia organización interna, como es el caso de la potestad reglamentaria reconocida al Ministro al que le corresponde por ejemplo determinar y, en su caso, proponer la organización interna de su Ministerio, de acuerdo con las competencias que le atribuye la ley, tal y como dispone el Art. 60 ,Ley 40/2015, de 1 de octubre.

EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN. LÍMITES

Ya es común señalar que los límites a la potestad reglamentaria son los siguientes:

- La titularidad de dicha potestad reglamentaria.
- La materia sobre la que versa el reglamento.
- El respeto a los principios generales del Derecho.
- El principio de no arbitrariedad.
- La irretroactividad .

En cuanto a los límites de la potestad reglamentaria, y siguiendo las líneas generales de la doctrina, se pueden señalar las siguientes:

- La titularidad de la potestad reglamentaria:
 - El Art. 97 ,Constitución Española atribuye la potestad reglamentaria al Gobierno, pero cabe determinar en qué forma y

con qué alcance se realiza esta atribución; es decir, cuáles son los límites de esta potestad.

De este modo y siguiendo lo establecido por el el Art. 24 ,Ley 50/1997, de 27 de noviembre ("De la forma y jerarquía de las disposiciones y resoluciones del Gobierno de la Nación y de sus miembros"), habrá que estar a lo se transcribe a continuación:

- Las decisiones del Gobierno de la Nación y de sus miembros revisten las formas siguientes:
 - Reales Decretos Legislativos y Reales Decretos-leyes, las decisiones que aprueban, respectivamente, las normas previstas en los Art. 82,Art. 86 ,Constitución Española.
 - Reales Decretos del Presidente del Gobierno, las disposiciones y actos cuya adopción venga atribuida al Presidente.
 - 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.
 - Acuerdos del Consejo de Ministros, las decisiones de dicho órgano colegiado que no deban adoptar la forma de Real Decreto.
 - Acuerdos adoptados en Comisiones Delegadas del Gobierno, las disposiciones y resoluciones de tales órganos colegiados. Tales acuerdos revestirán la forma de Orden del Ministro competente o del Ministro de la Presidencia, cuando la competencia corresponda a distintos Ministros.
 - 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.
 - Disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del Gobierno o acordado en el Consejo de Ministros.
 - Disposiciones aprobadas por Orden Ministerial.

Las Comunidades Autónomas tienen también atribuida potestad reglamentaria, tal y como se deduce de lo dispuesto en la letra c) del Art. 153, Constitución Española que señala que le corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa el control de la administración autónoma y sus

normas reglamentarias. Lo que queda sin determinar es qué órgano de la Administración Autónoma es el que tiene dicha potestad. Así, la misma corresponde por lo general al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (revistiendo el reglamento resultante, forma de Decreto), aunque también la tienen atribuida los Consejeros dentro de su ámbito competencial cuando les habilite una Ley o Reglamento del Consejo de Gobierno e incluso también al Presidente de la Comunidad Autónoma, cuando se trate de un Reglamento de los denominados administrativos, dirigidos a abordar la organización interna dentro de la Administración a la que se circunscribe.

Por otra parte, además de a las Cámaras Legislativas, según el Art. 72 ,Constitución Española, también se les reconoce potestad reglamentaria al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial, respecto de aquellas materias que son de su responsabilidad. Incluso se les reconoce a las Universidades en el caso de sus Estatutos y al Banco de España; principalmente se trata de reglamentos administrativos de carácter organizativo.

La materia sobre la que versa el reglamento:

La materia sobre la que versa el reglamento constituye otro de los límites a la propia potestad reglamentaria. Como se sabe, ésta se encuentra limitada por el propio principio de legalidad (en su vertiente de "reserva de ley") pues será la Ley, la principal reguladora de la materia de que se trate, la que delimite el contenido del reglamento que actúa como norma secundaria y que actúa como colaborador de la Ley en la regulación que no suponga un aspecto esencial de la dicha materia concreta.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, FJ

3.a) "aborda" este límite del siguiente modo:

"(...) habrá de ser solo la Ley la fuente introductora de las normas reclamadas por la Constitución, con la consecuencia de que la potestad reglamentaria no podrá desplegarse aquí innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva. Incluso con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre –como se dijo en el fundamento jurídico 4.º de la STC 83/1984, de 24 de julio–,

que estas remisiones «sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley», de tal modo que no se llegue a «una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir»".

Los principios generales del Derecho:

Otro límite a la potestad reglamentaria está constituido por su sujeción a los principios generales del derecho, en la medida en que el reglamento se trata de una norma subordinada que no puede contradecir estos principios, a partir de los cuales se puede decir, incluso, que actúa. Así lo sostienen por ejemplo E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, al afirmar que "quedan excluidos del ámbito de validez establecido en el apartado 1 del Art. 9 ,Constitución Española y el apartado 1 del Art. 103 ,Constitución Española los reglamentos que infrinjan principios generales del Derecho, estén o no consagrados en la Constitución (interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad, seguridad jurídica, buena fe, confianza legítima de los ciudadanos, etc.)".

- El principio de no arbitrariedad:

En relación con lo anterior, la potestad reglamentaria habrá de respetar la prohibición de la interdicción de la arbitrariedad que la Constitución prescribe en el apartado 3 del Art. 9 ,Constitución Española.

- La irretroactividad:

El apartado 3 Art. 9, Constitución Española, establece también, por su parte, que se garantizará el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. Al mismo tiempo, el apartado 2 del Art. 47 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre establece la nulidad de pleno derecho de "las disposiciones 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".

Se entiende entonces, tal y como defiende PAREJO ALFONSO, que "no se ven afectadas por la prohibición de retroactividad de los reglamentos, las disposiciones meramente interpretativas, las de organización y procedimiento y las favorables a sus destinatarios que no perjudiquen a situaciones individualizadas de terceros".

Por inderogabilidad singular se puede entender aquel principio contrario a que las disposiciones administrativas de carácter particular puedan establecer excepciones o derogar la aplicación de normas singulares en casos generales (Diccionario del español jurídico de la RAE y el CGPJ).

La inderogabilidad singular (del reglamento) es, según el Diccionario del español jurídico de la RAE y el CGPJ, aquel "principio contrario a que las disposiciones administrativas de carácter particular puedan establecer excepciones o derogar la aplicación de normas singulares en casos generales". La regla, se sigue señalando, "se aplica incluso en los casos en que la disposición singular es de rango igual o superior a la general".

Su formulación positiva se encuentra a día de hoy en el Art. 37 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre que dispone lo siguiente:

Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general.

Son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el Art. 47 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El tribunal Supremo configura este principio como un principio inexcusable dentro del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Así se pronuncia, por ejemplo, la TS, Sala de lo Contencioso, de 15/07/2010, Rec. 26/2008:

- **Procedimiento de elaboración.**

“Desde el punto de vista formal el ejercicio de la potestad reglamentaria ha de sujetarse al procedimiento de elaboración legalmente establecido (arts. 24 y 25 Ley 50/1997), con respeto al principio de jerarquía normativa y de inderogabilidad singular de los reglamentos, así como la publicidad necesaria para su efectividad (art. 9.3 CE), según establece la Ley 39/2015. Las delimitaciones sustantivas y formales de la potestad reglamentaria determinan el ámbito del control judicial de su ejercicio, atribuido por el art. 106 de la Constitución, en relación con el art. 26 de la Ley 50/1997 y el art. 1 de la Ley 29/1998 a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, lo que se plasma en el juicio de legalidad de la disposición general en atención a las referidas previsiones de la Constitución y el resto del ordenamiento, que incluye los principios generales del Derecho (interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad,...), y que conforman las referidas

exigencias sustantivas y formales a las que ha de sujetarse, cumplidas las cuales, queda a salvo y ha de respetarse la determinación del contenido y sentido de la norma, que corresponde al titular de la potestad reglamentaria que se ejercita y que no puede sustituirse por las valoraciones subjetivas de la parte o del propio

Tribunal que controla la legalidad de la actuación, como resulta expresamente del artículo 71.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, que aun en el supuesto de anulación de un precepto de una disposición general no permite determinar la forma en que ha de quedar redactado el mismo”.

- **Límites. El control de la potestad reglamentaria.**

La impugnación de las normas reglamentarias ilegales puede realizarse, fundamentalmente, a través de dos vías: interponiendo ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa "recurso directo" (contra la misma disposición general) o, en su caso, acudiendo al llamado "recurso indirecto" (accionando contra los actos dictados en aplicación de la norma reglamentaria "ilegal").

Independientemente de este control por parte de la "jurisdicción ordinaria" (vid. Art. 25-27 ,Ley 29/1998, de 13 de julio) el reglamento también puede verse fiscalizado por el Tribunal Constitucional, como sucede, por ejemplo, cuando se acude a lo dispuesto por el apartado 2 del Art. 161 ,Constitución Española

El apartado 2 del Art. 47 ,Ley 39/2015, de 1 de octubre establece que serán nulas de pleno derecho las disposiciones 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, siguiendo la línea tanto de la anterior regulación, como de la jurisprudencia relacionada con ella. Así, y como señala la TS, sala de lo Contencioso, de 21/05/2010, Rec. 2463/2006: “(...) porque los vicios de los que adolecen las disposiciones generales son vicios de nulidad plena respecto de los cuales carece de fundamento la convalidación invocada.

Y, finalmente, y ligado al anterior, se hace preciso recordar que los vicios de invalidez en que pueden incurrir estas disposiciones generales son únicamente supuestos de nulidad plena, como revela la ley de procedimiento administrativo cuando sanciona que "serán nulas de pleno derecho la disposiciones administrativas que vulneran 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 (...)".

Como es sabido, corresponde a los Tribunales de la jurisdicción Contencioso-

Administrativa el control anunciado por el apdo. 1 del Art. 106 ,Constitución Española: “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifica”. Dos son los "recursos" previstos a este respecto: el llamado "recurso directo" y el denominado "recurso indirecto":

Ambos modos de impugnación se extraen de la consideración conjunta de los siguientes preceptos:

El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. (apdo.1 del Art. 25 ,Ley 29/1998, de 13 de julio).

Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho (apdo.1 del Art. 26 ,Ley 29/1998, de 13 de julio).

La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior (apdo. 2 del Art. 26 ,Ley 29/1998, de 13 de julio).

Partiendo de la consideración de que una u otra vía de impugnación producen, en su caso, los mismos efectos erga omnes (“las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada”, apartado 2 del Art. 72 ,Ley 29/1998, de 13 de julio) estas son las características que, según la doctrina más extendida, se pueden destacar de una y otra: **Impugnación directa o recurso directo:**

La interposición del recurso directo se encuentra sometido a un plazo (2 meses desde su publicación), transcurrido el cual ya no será posible la impugnación por esta vía.

Con el recurso directo se consigue, atacando directamente el Reglamento, la anulación general del mismo.

La interposición del recurso indirecto no está sometida a ningún plazo, y es

la única forma de atacar el Reglamento, aunque sea de forma indirecta, en el caso de que no sea ya posible interponer el recurso directo por haber transcurrido el plazo de interposición del mismo, o bien en el caso de que el recurso directo hubiese sido en algún momento anterior desestimado.

Aun cuando su objeto sean los actos en aplicación del Reglamento, a través del mismo también se puede conseguir la total anulación de aquel. A tal "punto de llegada" conduce lo dispuesto en el Art. 27, Ley 29/1998, de 13 de julio:

- Cuando un Juez o Tribunal de lo Contencioso administrativo hubiere dictado sentencia firme estimatoria por considerar ilegal el contenido de la disposición general aplicada, deberá plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso directo contra la disposición, salvo lo dispuesto en los dos apartados siguientes.
- Cuando el Juez o Tribunal competente para conocer de un recurso contra un acto fundado en la invalidez de una disposición general lo fuere también para conocer del recurso directo contra ésta, la sentencia declarará la validez o nulidad de la disposición general.

Sin necesidad de plantear cuestión de ilegalidad, el Tribunal Supremo anulará cualquier disposición general cuando, en cualquier grado, conozca de un recurso contra un acto fundado en la ilegalidad de aquella norma.

Al margen de lo expuesto, la legalidad del reglamento puede verse controlada no ya por la justicia ordinaria, sino por el Tribunal Constitucional.

Así, y como dispone el apartado 2 del Art. 161, Constitución Española, "El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas". En virtud de la cláusula abierta de la letra d) del Art. 161, Constitución Española también se ha ampliado esa potestad del Tribunal Constitucional para conocer de los recursos que se planteen respecto de conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de Comunidades Autónomas entre sí, cuando cualquiera de ellas dicte un Reglamento.

La potestad reglamentaria de las entidades locales.

La elaboración de las ordenanzas locales se regula en la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL (LA LEY 7/1985)) , que establece un procedimiento con diferentes fases:

a) Aprobación inicial por el Pleno;

b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para presentación de reclamaciones y sugerencias, y

c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En caso de que no se presenten reclamaciones o sugerencias, el acuerdo inicial se considera, definitivamente, adoptado. En los grandes municipios la aprobación de los proyectos de ordenanzas y reglamentos corresponde a la Junta de Gobierno Local. Las entidades locales pueden aprobar ordenanzas y reglamentos, y los alcaldes dictar bandos. Asimismo, determinadas comunidades autónomas han incluido regulación propia sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria por las entidades locales de su ámbito territorial, en uso de la competencia asumida en sus respectivos estatutos de autonomía en materia de régimen local. En materia de potestad reglamentaria de las entidades locales, relativa a la normativa autonómica, así como la parte dedicada a las ordenanzas fiscales y la relativa a la intervención en la actividad económica mediante ordenanzas y bandos. El Tribunal Constitucional ha recordado que las asambleas de las ciudades de Ceuta y Melilla tienen la potestad reglamentaria que les atribuyen sus respectivos estatutos.

RÉGIMEN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA LOCAL.

Las entidades locales, en la esfera de sus competencias, tienen reconocida la potestad reglamentaria para dictar normas o disposiciones de carácter general, tanto por la **Ley de Bases del Régimen Local (LBRL (LA LEY 847/1985))** como por el **Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales**; el Tribunal Supremo tiene declarado que la potestad reglamentaria deriva de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

El acto administrativo se diferencia del reglamento u ordenanza en que estos tienen la naturaleza de norma jurídica, y por ello son susceptibles de aplicación reiterada, mientras que un acto administrativo produce efectos sólo una vez, agotándose al ser aplicado; los reglamentos innovan el ordenamiento, mientras que los actos administrativos aplican el existente; los reglamentos responden a las nociones de generalidad y carácter abstracto que señalan, al menos por regla general, a toda norma jurídica mientras que los actos administrativos responden, también por regla general, a lo concreto y singular. Por otra parte, el reglamento puede derogarse, modificarse o sustituirse, mientras que al acto administrativo le afectan los

límites de revocación que impone la ley como garantía de los derechos subjetivos a que, en su caso, haya podido dar lugar. La ilegalidad de cualquier norma reglamentaria de la Administración Local implica su nulidad de pleno derecho, en tanto que la ilegalidad de un acto sólo implica, como regla general, su anulabilidad.

Esta diferencia entre actos y reglamentos también se refiere al proceso de elaboración que en el caso de disposiciones de carácter general debe cumplir requisitos y garantías específicas que requiere la aprobación de normas jurídicas en tanto que para la aprobación de actos administrativos como resoluciones, decisiones o acuerdos de carácter singular basta con la aplicación del procedimiento administrativo común si se trata de una materia administrativa genérica o específico según se trate de un procedimiento sancionador, expropiatorio, etcétera.

Las normas reglamentarias locales, como disposiciones que son de carácter general, están sujetas a ciertos límites marcados fundamentalmente por el respeto a la ley y a la Constitución, que emanan del principio de jerarquía normativa que la propia Constitución garantiza en su artículo 9.3.

El principio de reserva de ley determina que, cuando así está contemplado por la norma fundamental una materia determinada debe ser regulada, necesariamente, por una norma con rango de ley; es la Constitución la que exige que los derechos y deberes contenidos en el capítulo II del Título I de la norma fundamental deben regularse necesariamente por ley; esta ley podrá ser estatal o autonómica en virtud de la competencia materia de que se trate haya sido asumida por los respectivos estatutos de autonomía a favor de la Comunidad Autónoma o se trate de las competencias reservadas al Estado por la Constitución.

Este principio de reserva de ley tiene una especial aplicación en el ámbito sancionador; constituye una garantía de naturaleza formal, que se refiere al rango que deben tener las normas que tipifican las conductas que constituyen infracciones, así como las sanciones, por cuanto que existe una reserva a favor de la ley contemplada en la Constitución (18) en materia sancionadora.

Esta reserva de ley es, en todo caso, de naturaleza relativa; si bien el alcance de la reserva de ley establecida en la Const. art. 25.1 no puede ser tan estricto como en materia penal; no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de ley entraña, como forma de asegurar que la regulación de los

ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes (20) . El Tribunal Constitucional ha reafirmado que aún en un sistema flexible de interpretación del principio de reserva de ley no puede tolerarse la renuncia de la ley a todo encuadramiento normativo de la potestad tributaria de la Administración Local.

Respecto a las Ordenanzas fiscales, el ámbito de colaboración normativa de los municipios, en relación con los tributos locales, es mayor que el que puede admitirse respecto a la normativa reglamentaria estatal o de las comunidades autónomas. Esta diferencia así como una mayor colaboración reglamentaria en el ámbito local se fundamenta en que las ordenanzas municipales se aprueban por un órgano, el Pleno del ayuntamiento, de carácter representativo y, por otra parte, la garantía local de la autonomía local impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia como los tributos locales donde está claramente presente el interés local.

Respecto a la jerarquía normativa. Las disposiciones administrativas no pueden vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los estatutos de autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas. Ninguna disposición y han de ajustarse al orden de jerarquía que establezcan las leyes.

La potestad normativa de los municipios no puede modificar el principio de jerarquía normativa, sino que está supeditada a éste.

Respecto a la inderogabilidad singular de los reglamentos que regula la LRJ. Las resoluciones administrativas de carácter particular no pueden vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas. No se trata de un supuesto de inderogabilidad singular de reglamentos cuando se trata de una disposición que tiene el mismo rango y naturaleza que aquellas a las que modifica; en tal caso podrá tratarse de un supuesto que afecte al principio de jerarquía normativa o de efecto las normas, aplicación del derecho especial sobre el general, pero no del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos que supone una alteración de los destinatarios de las normas creando un privilegio a favor de determinadas personas.

La nulidad de pleno derecho de las normas reglamentarias se regula en la LRJ. En su virtud, son nulas de pleno derecho:

- Las disposiciones 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.

Respecto a las clases de normativa de la Administración Local, las entidades locales pueden aprobar ordenanzas y reglamentos, y los alcaldes dictar bandos. Para diferenciar una ordenanza municipal de un bando no basta atender a la denominación ni al órgano que lo aprobó ni al procedimiento según el cual se elaboró, sino fundamentalmente a su contenido; el bando es competencia del sí del contenido del bando impugnado se desprende que se trata de una disposición general, y cuyo contenido es más propio de una ordenanza, al haber sido aprobada por órgano manifiestamente incompetente y al margen del procedimiento legalmente establecido sería nula de pleno derecho.

Los bandos locales que establecen prohibiciones y sanciones al incumplimiento constituyen verdaderos reglamentos toda vez que establecen conductas infractoras y sancionan dichas infracciones, por el contrario, carece de naturaleza reglamentaria un bando municipal que se limite a recordar el cumplimiento de normas jurídicas vigentes, sin que se establezcan obligaciones concretas.

Competencia para la aprobación de estos reglamentos, corresponde al Pleno municipal la competencia para la aprobación del reglamento orgánico y de las ordenanzas; asimismo el pleno provincial es competente para la aprobación de las ordenanzas y de su reglamento orgánico; por su parte el alcalde es competente para dictar bandos. El ejercicio de estas competencias por los plenos, así como por el alcalde no es susceptible de delegación en otros órganos de la corporación.

El procedimiento de aprobación se regula en la Ley de Bases de Régimen Local (LA LEY 7/1985) y en el texto refundido de manera que la aprobación de las ordenanzas locales se ajusta al siguiente procedimiento:

a) Aprobación inicial por el Pleno.

b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de 30 días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del

plazo y aprobación definitiva por el pleno.

d) En el caso de que no se haya presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entiende definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

e) Para la modificación de las ordenanzas y reglamentos deben observarse los mismos trámites que para su aprobación.

f) La aprobación y modificación del reglamento orgánico propio de la corporación debe realizarse por acuerdo de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación; en el resto de los reglamentos y en las ordenanzas es suficiente que los acuerdos se adopten por mayoría simple, esto es que el número de votos a favor sea superior a los votos en contra.

g) Audiencia. El trámite de audiencia en la elaboración de las disposiciones de carácter general es esencial dado que deriva de la propia Constitución, que determina que la audiencia a los ciudadanos puede realizarse directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley (29) . El Tribunal Supremo tiene declarado que el trámite de audiencia se considera cumplido en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, cuando las entidades locales sean oídas aún a través de representantes de federaciones o asociaciones de municipios de ámbito de que se trate, considerándose un modo correcto de cumplimentar el trámite de audiencia, dado que esas entidades asociativas tienen consideración representantes legítimos de los intereses generales de las instituciones de gobierno local; además la audiencia en el procedimiento de elaboración normativa se refiere a la necesidad de que queden garantizados los intereses de los ciudadanos afectados por las normas y puede producirse bien directamente o a través de representaciones legitimadas.

h) Publicación. Para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones administrativas han de publicarse en el diario oficial que corresponda.

Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publican en el BOP y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo de 15 días previsto para la formulación, en su caso, de requerimiento por el Estado o la Comunidad Autónoma, salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley de Haciendas Locales.