

# PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

## LECCIÓN 2

### LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Prof. Dr. Antonio Fortes Martín

# LAS FUENTES DEL D° ADM

## CARACTERES DEL OJ ADMINISTRATIVO

- OJ = sistema normativo de principios estructurales (no mero agregado de normas) = realidad compleja integrada por multiplicidad de elementos (normas) ordenados (“ordenamiento”) según criterios/reglas (jerarquía, derogación de norma anterior por posterior...)
- **D° Adm** = ordenamiento jurídico-administrativo = la expresión jurídica (regulación) de la organización-actividad llamada AP
  - Adm no sólo infraordenada a normas jurídicas sino con **posibilidad de crearlas**
  - **Múltiples centros de poder** (distintas Adms-ordenamientos)
  - **Contingencia y variabilidad** del sistema normativo administrativo (fenómeno de “legislación motorizada”) = más acuciante con crisis económica = fenómeno de “gobernar a golpe de Decreto-Ley”
  - Problema de **pérdida de vigencia de normas administrativas**, derogaciones tácitas (normas que dejan de aplicarse sin estar expresamente derogadas = límite del desuso como causa abrogatoria de normas)

# LAS FUENTES DEL D° ADM

## CONSTITUCIÓN

- **Valor normativo propio (art. 9.1 CE)** -no meramente pragmático- y por ello en sí mismo justiciable (norma jurídica suprema de directa aplicación que condiciona validez del resto del OJ = disposición derogatoria tercera CE)
- **Superioridad material y formal**
- Interpretación conforme a CE de todo OJ = obligación para Jueces y Tribunales (art. 5.1 LOPJ)
- TC = intérprete supremo de CE = valor “normativo” de jurisprudencia del TC
- Valores superiores (art. 1.1 CE) = NO fuentes del D° = fuentes de interpretación (mandatos para legislador)
- Valor normativo de CE se desprende de totalidad de su contenido (Derecho “concentrado”)

# LAS FUENTES DEL D° ADM

## LEY

- Producto normativo del poder legislativo (trámite parlamentario de elaboración de leyes)
- Tipos/clases
  - **Leyes orgánicas** (reserva de materias art. 81.1 CE y mayoría absoluta en Congreso para aprobación). Caso especial de EEAA
  - **Leyes ordinarias** (cauce normal = aprobación en pleno o en Comisión)
    - Leyes del art. 150 CE
      - Ley marco (art. 150.1 CE)
      - Ley de transferencia (art. 150.2 CE) = **LEY ORGÁNICA**
      - Ley de armonización (art. 150.3 CE)
    - Legislación básica y leyes de CCAA
      - Normativa básica/bases (art. 149.1 CE). **NO CONFUNDIR CON LEYES DE BASES de art. 82 y 83 CE**
      - Función normativa de CCAA de desarrollo de bases estatales y poder legislativo propio
      - ¿VALE MÁS UNA LEY ESTATAL QUE UNA LEY AUTONÓMICA?
- **RESERVA DE LEY**
  - **MATERIAL** = regulación de ciertas materias necesariamente por Ley formal
    - Reserva de LO (materias del art. 81.1 CE + demás previstas expresamente (art. 104, 150.2 CE...))
    - Reserva de Ley ordinaria (exigencia de Ley pero no LO -ésta sólo cuando así expresamente-)
  - **FORMAL** = regulada materia por Ley (con independencia de reserva material previa o no) se produce “congelación del rango normativo” = Rango de materia se ha elevado y “congelado” en nivel superior (Ley) siendo inaccesible al reglamento

# LAS FUENTES DEL D° ADM

## DISPOSICIONES DEL PODER EJECUTIVO (ESTATAL O AUTONÓMICO) CON RANGO Y FUERZA DE LEY (art. 127 LPACAP)

- **Decretos Legislativos** (art. 82-85 CE)
  - Delegación previa realizada por Cortes con ocasión del dictado de **Texto Refundido** (delegación mediante Ley ordinaria para mera tarea de refundición) o **Texto Articulado** (delegación mediante Ley de bases para desarrollo de mismas a través de actividad innovativa del OJ)
  - Límites = Delegación sólo al Gobierno -no posible subdelegación-
    - Materias en que no cabe delegación (las propias de LO)
    - Delegación expresa, para materia concreta, y con término para su ejercicio
    - Control por Tribunales (cuando se excedan los límites de delegación) sin perjuicio de fórmulas adicionales de control en propia ley de delegación
- **Decretos-Leyes** (art. 86 CE)
  - Habilitación constitucional (sin necesidad de delegación legislativa) en supuestos de extraordinaria y urgente necesidad (no viabilidad del procedimiento legislativo ordinario)
  - Límites: no afección al ordenamiento de instituciones básicas del Estado, derechos/libertades de ciudadanos (Título I CE), régimen de CCAA, y Derecho electoral general
  - Promulgación del Decreto –Ley = control parlamentario en 30 días (acuerdo de convalidación o derogación). Si convalidación = habitual (práctica parlamentaria) tramitación como proyecto de Ley por procedimiento de urgencia

# EL REGLAMENTO

- Potestad reglamentaria = “participación” en formación del OJ. Facultad normativa (no mera función de ejecución de leyes) conferida al Gobierno y a AP
- Reglamento = producto normativo de AP = disposición de carácter general dictada por AP y con valor subordinado a Ley
- **Diferenciación con:**
  - Decretos-Leyes y Decretos Legislativos
  - Actos administrativos
  - Reglamentos de órganos constitucionales
  - Reglamentos de Organismos Reguladores/Supervisores
- Producción normativa en ejercicio de potestad reglamentaria (art. 128.I LPACAP) por Estado, CCAA, EELL, y Adm institucional y corporativa
- **IMPORTANTE** = verdadero reglamento será aquél **dictado por Gobierno y/o Administración** que tenga contenido normativo

# EL REGLAMENTO

## CLASES (POR SU RELACIÓN CON LA LEY)

- **Reglamentos ejecutivos** (secundum legem)
  - Complemento indispensable de Ley (remisión normativa de Ley a favor del Reglamento).  
Con límite del artículo 128.2 LPACAP
- **Reglamentos independientes** (extra legem)
  - Ni complementan ni desarrollan Ley
  - Sólo cabida en **materias organizativas internas/domésticas de AP** (con inclusión de relaciones de sujeción especial) = reglamentos “administrativos”
  - Exclusión en ámbito normativo externo a AP que implique definición abstracta de deberes y obligaciones (materia reservada constitucionalmente a Ley)
- **Reglamentos de necesidad** (contra legem)
  - Estado de necesidad, situaciones excepcionales de emergencia
  - Vigencia temporal

# EL REGLAMENTO

## EJERCICIO DE POTESTAD REGLAMENTARIA

- Sujeto a principios de buena regulación (art. 129 LPACAP)
- Conforme a Plan Normativo anual (previsión futura) = art. 25 LG para Gobierno de Nación
- Procedimiento de elaboración de reglamentos (art. 26 LG)
  - Participación de ciudadanos mediante consulta pública (art. 133.I LPACAP) con carácter previo a su elaboración
  - Preceptiva Memoria del análisis de impacto normativo por “centro directivo promotor” (art. 26.3 LG)
  - Otros informes, dictámenes, consultas y estudios (art. 26.5 LG)
  - Trámite de audiencia e información públicas (art. 26.6 LG)
  - (Posible doble) participación del Ministerio de Hacienda y AAPP (actual Ministerio de Política Territorial y Función Pública)
  - Dictamen del COE
  - Informe de SGT del Ministerio proponente



# EL REGLAMENTO

## LÍMITES

- **Presupuesto** = art. 128.2 LPACAP
- **Principio de reserva de Ley (material y formal)**
- **Límites formales**
  - Competencia del órgano
  - Requisitos procedimentales = remisión (procedimiento de elaboración)
  - Publicación íntegra como presupuesto de entrada en vigor y vigencia
- **Límites materiales**
  - No contravenir reserva de Ley ni jerarquía normativa (CE y Leyes) y respeto a principios generales del OJ
  - Contenido material limitado = materia administrativa
  - Irretroactividad si afección negativa a situaciones jurídicas previas de particulares (art. 47.2 LPACAP)
- **Inderogabilidad singular de reglamentos** (art. 37 LPACAP)
  - No excepcionar privilegiadamente Reglamento a favor de personas/situaciones concretas (no derogación singular)
  - Resolución administrativa de carácter particular no puede vulnerar lo establecido en disposición de carácter general (aunque aquélla tenga grado igual o superior a ésta última)

# EL REGLAMENTO

## CONTROL

- **Nulidad de pleno Derecho**
  - Regla general (art. 47.2 LPACAP) = diferencia con actos administrativos
  - Acción de nulidad por AP autora del mismo sin afectar a actos dictados en aplicación del mismo
- **Inaplicación**
  - Enjuiciamiento previo de validez del Reglamento antes de su aplicación
  - Inaplicación por Jueces y Tribunales de Reglamentos contrarios a CE y Ley (art. 6 LOPJ).
  - ADVERTENCIA = Reglamento sigue teniendo vigencia hasta que no sea eliminado (derogado) del OJ
- **Recurso contencioso-administrativo** (art. 106.1 CE y art. 1 LJCA)
  - NO recurso en vía administrativa contra reglamentos (art. 112.3 LPACAP)
  - Anulación judicial erga omnes y no mera inaplicación en caso concreto
  - Impugnación vía recurso directo o recurso indirecto (atacando el reglamento a través del acto concreto de aplicación del mismo -art. 26 LJCA-)
- **Cuestión de ilegalidad** (art. 27 LJCA + art. 123-126 LJCA)
  - Declarada por Sentencia anulación del acto = planteamiento de cuestión de ilegalidad del Reglamento del que trae causa ante Juez/Tribunal competente (no si mismo Tribunal = TS en Reglamentos estatales)
- **Control por TC**
  - NO RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD
  - Conflicto de competencias Estado/CCAA
  - Recurso de amparo por violación de DDFF

# EL REGLAMENTO

## FORMAS DE EXTERIORIZACIÓN

- **AGE** (art. 24 LG)
  - RD del Presidente, RD del Consejo de Ministros, Acuerdos del CM, Orden Ministerial
- **ADM CCAA**
  - Decreto del Consejo de Gobierno y Orden de la Consejería
- **ADM LOCAL**
  - Reglamento orgánico de funcionamiento y Ordenanzas municipales
- **ADM INSTITUCIONAL/INSTRUMENTAL/CORPORATIVA**
  - Estatuto interno
  - Circulares , instrucciones (normas específicas), órdenes de servicio

# OTRAS FUENTES DEL D° ADM

- **DERECHO DE LA UE**
  - Verdadero OJ con primacía sobre Derecho de Estados miembros
  - Derecho originario (Tratados y Protocolos)
  - Derecho derivado (Reglamentos UE, Directivas, y Decisiones)
- **TRATADOS INTERNACIONALES** (art. 96 CE)
- **PRINCIPIOS GENERALES DEL D° -art. 1.4 CC-** (carácter supletorio de las normas escritas = importancia relativamente reciente del principio de confianza legítima = art. 3.1.e) LRJSP)
- **JURISPRUDENCIA -art. 1.6 CC-** (complemento del OJ)
- **COSTUMBRE -art. 1.3 CC-** (producto espontáneo de sociedad) y **PRECEDENTE** (en este último caso la vinculación unilateral de AP a actos propios, sucesivos y reiterados en un mismo sentido -art. 35.1.c) LPACAP-)