

LECCIÓN 4

EL REGLAMENTO COMO FUENTE ESPECÍFICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO¹

José Luis Peñaranda Ramos
Letrado de las Cortes Generales
Profesor Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 4.1. *El concepto de reglamento y su distinción de figura afines.*
- 4.2. *La inderogabilidad singular y principio de legalidad.*
- 4.3. *Clases de reglamentos.*
- 4.4. *Características de la potestad reglamentaria.*

4.1. EL CONCEPTO DE REGLAMENTO Y SU DISTINCIÓN DE FIGURAS AFINES

§ 58. Una vez examinados los conceptos de Administración Pública y Derecho Administrativo, en su dimensión histórica y actual, y después del estudio de las Administraciones como sujetos de ese Derecho, procede estudiar **el marco jurídico** al que se somete la Administración Pública en el Estado de Derecho.

En la Lección anterior se ha estudiado la ley, no tanto como norma jurídica individualmente considerada, sino como fundamento y límite de la actuación de la Administración, precisando el alcance del **principio de legalidad**, los diferentes modos de concebir el sometimiento a la ley (vinculación positiva y negativa) y las garantías existentes en el ordenamiento para controlar la legalidad de la actuación administrativa.

Corresponde ahora estudiar **el reglamento como norma** que surge del Poder Ejecutivo y que caracteriza al Derecho Administrativo, pero que no es privativo de éste, ya que es una pieza clave en las fuentes del derecho y puede tener un contenido relacionada con cualquier rama del ordenamiento (civil, mercantil, laboral, etc.). En todo caso los reglamentos –independientemente de cuál sea su contenido– plantean la cuestión del principio de legalidad por lo que respecta a la relación Ley y reglamento, que es un tema que se configura en los términos propios del Derecho Administrativo.

¹ Actualizado en febrero de 2023.

§ 59. Antes de entrar, sin embargo, en la exposición del concepto de reglamento, del fundamento de la potestad reglamentaria y de los tipos de normas reglamentarias existentes, y dado que, por razones de extensión de la disciplina no resultará posible hacer referencia a los demás tipos normativos (Constitución, Leyes, normas con fuerza de Ley, Tratados Internacionales, normas de Derecho de la Unión Europea), conviene hacer una breve mención a las **peculiaridades del estudio de las fuentes** en el Derecho Administrativo.

Este estudio comparte con el de las demás ramas del Derecho –especialmente del Derecho Público– la superación de la clásica distinción establecida en el artículo 1 del Código Civil entre ley, costumbre y principios generales del derecho, en la que no aparece siquiera mencionado el reglamento.

La tradicional clasificación de las fuentes, que reflejaba una tensión histórica entre **ley y costumbre**, en buena parte anterior al Estado de Derecho, carece de utilidad en el Derecho Administrativo, incluso aunque se considere que el término ley que emplea el Código Civil ha de entenderse no en su sentido formal y genuino, sino en otro material, como sinónimo de norma escrita.

El soft Law....Directrices éticas, normalización técnica, Listado de la OMS de medicamentos esenciales....²

² Sala tercera del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2023 (rec.411/2022): El prolijo preámbulo del Real Decreto impugnado hace mención al amplio catálogo de «soft law» (entre otros el Código Europeo de Ética de la Policía de 2001) que inspira la norma reglamentaria así como a las normas legales en que se ampara, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, y el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, contiene en sus artículos 52 a 55 la enumeración de los deberes de los empleados públicos, principios éticos y principios de conducta que carecen de consecuencias sancionadoras ya que el régimen disciplinario se encuentra regulado en los artículos 95 y siguientes.

Tal regulación evidencia la distinción entre conductas que pueden llevar aparejada una sanción y conductas reprochables por no responder a los valores o principios que han de guiar el comportamiento del empleado público.

En consecuencia, el Código de Conducta aquí impugnado, al carecer en su regulación de efectos sancionatorios, muestra inequívocamente que se limita a fijar las pautas que deben guiar el comportamiento del personal de la Guardia Civil.

Es notorio que en otros sistemas jurídicos existen códigos de conducta (generalmente denominados deontológicos) que establecen normas jurídicas de obligado cumplimiento que llevan aparejadas sanciones por su incumplimiento, mas el sistema español diferencia la responsabilidad disciplinaria de la responsabilidad ética sin perjuicio de que alguna conducta pueda hallar encaje en ambas.

Se añade en el ámbito de los empleados públicos, la referencia al amparo internacional de los códigos de conducta:

El auge del positivismo jurídico, especialmente desde el último tercio del siglo XIX, así como el reconocimiento y expansión del poder normativo del Ejecutivo, dictando primero normas subordinadas a la Ley (Reglamentos), y después normas con fuerza de Ley (Decretos Legislativos y Decretos Leyes), determinó que el problema sustancial en la teoría de las fuentes del derecho no fuera tanto el de la tensión entre Ley y costumbre, sino el de la existencia de una **pluralidad de normas escritas** –fruto de la coparticipación de los poderes legislativo y ejecutivo en el ejercicio de la potestad normativa– y el de ordenar las relaciones existentes entre las diferentes normas.

§ 60. Nuestro sistema jurídico vigente se caracteriza por la existencia de numerosos **sujetos dotados de autonomía** y, consiguientemente, con potestad normativa. En nuestro ordenamiento –dejando de lado las normas del Derecho de la Unión Europea, que también forman parte del mismo–, tras la Constitución ha de hablarse no de ley o reglamento sino de **leyes o normas de rango reglamentario**, en plural. Existen leyes y normas con rango de Ley del Estado y de las Comunidades Autónomas. Y también, reglamentos estatales autonómicos, locales o normas estatutarias de otras organizaciones o entes con capacidad normativa³.

Debe atenderse también a la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, de 31 de octubre de 2003, introductoria del concepto códigos de conducta:»Artículo 8: Códigos de conducta para funcionarios públicos. Con objeto de combatir la corrupción, cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos. En particular, cada Estado parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas. Con miras a aplicar las disposiciones del presente artículo, cada Estado parte, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, tomará nota de las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales, tales como el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, que figura en el anexo de la resolución 51/59 de la Asamblea General de 12 de diciembre de 1996.»

La sentencia introduce una referencia genérica de sumo interés:

En el auto de 8 de marzo de 2017 y en la ulterior sentencia de 31 de mayo de 2017 (recurso 88/2017), hacíamos mención al «soft law». Tradicionalmente en el ámbito del Derecho Internacional Público, y más recientemente en Derecho Comunitario (sentencia de 13 de diciembre de 1989, asunto 322/1988 , Grimaldi), actualmente de la Unión Europea se han venido reputando como «soft law» las recomendaciones, por su carencia de efectos jurídicos vinculantes. Carecen de naturaleza imperativa. No obstante, lo cual afirmó el Tribunal de Justicia que «las recomendaciones» no están privadas de efectos jurídicos desde el momento en que los jueces nacionales han de tenerlas en consideración para resolver las controversias sirviendo como criterio interpretativo. Lo mismo acontece con las «recomendaciones» de GRECO y la Recomendación (2001) 10 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía adoptada el 19 de septiembre de 2001”.

³ Con carácter preliminar y a modo de ejemplo de reglamentos se pueden mencionar:

- a) A estatal se puede mencionar el Real Decreto 72/2017, de 10 de febrero, por el que se aprueba la norma de calidad de las diferentes categorías de la sidra natural y de la sidra.
- b) Un reglamento autonómico, el Decreto 18/2017, de 7 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad de guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid;

Por eso, dentro de las normas actuales, junto a las tradicionales normas de conducta que imponen obligaciones, mandatos o prohibiciones, han adquirido especial relevancia las **normas secundarias** o “normas sobre normas”, que cumplen la función de ordenar las normas primarias que regulan conductas o comportamientos. Existen así, por ejemplo, Leyes estatales y Leyes autonómicas que prescriben comportamientos, pero, además, dentro de las primeras se encuentran también Leyes de delegación, Leyes de armonización o Leyes básicas que tienen por finalidad definir el ámbito material que corresponde a las otras Leyes. Del mismo modo, existen normas reglamentarias ordenadas por razón de la jerarquía del órgano del que proceden, junto con otras dictadas por órganos o entes en el ejercicio de una potestad normativa reconocida por el ordenamiento, que operan en un ámbito material determinado reconocido como propio.

De ahí que las fuentes escritas se ordenen con base en **dos principios**: el de jerarquía normativa y el de competencia o de distribución de materias. Conforme al **principio de jerarquía** normativa –consagrado en el [artículo 9.3](#) de nuestra Constitución– una fuente o norma prevalece sobre otra en función del rango de la autoridad o del órgano que las dicta ([art. 128](#) de la LPACA: «*Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior*»). De acuerdo con el **principio de competencia**, que es complementario del anterior, la atribución a un órgano o ente concreto de la potestad de regular determinadas materias permite la creación de sistemas jurídicos autónomos, que corresponden normalmente con la atribución de autonomía a determinadas organizaciones o sujetos.

Ello explica que existan ordenamientos o subsistemas jurídicos que se rijan por el principio de competencia y no por el de jerarquía, que sólo opera, en su caso, en el interior de cada ordenamiento, lo que puede predicarse de supuestos muy diferentes entre sí: normas de los órganos constitucionales, normas de los diferentes entes territoriales, singularmente ordenanzas locales, otras normas estatutarias, etc. A ello se hará referencia más adelante al aludir a las clases de las normas reglamentarias.

c) A nivel local la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid el 27 de julio de 2016;

d) En el caso de la Administración instrumental, la Resolución de 27 de febrero de 2013, de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se incorporan nuevos trámites y actuaciones al catálogo de trámites y actuaciones para los que se puede apoderar para su realización por Internet ante la Agencia Tributaria.

§ 61. El auge del positivismo a que se hizo referencia con anterioridad, la proliferación de normas escritas y la trascendencia del principio de legalidad, han dejado un escaso margen a las **normas no escritas** en el Derecho Administrativo. Aunque conforme al artículo 1.3 del Código Civil haya que reconocer a la costumbre *extra legem* la consideración de fuente del Derecho Administrativo, la necesidad de que no exista norma escrita para que tenga virtualidad la costumbre, determina que su papel sea, en términos generales, muy reducido, aunque existan ejemplos de su trascendencia en determinados ámbitos (régimen local o regulación de las aguas).

Más que de costumbre, en el Derecho Administrativo suele hablarse de **precedente** (actos sucesivos reiterados en el mismo sentido), que carece de valor de fuente, pero que puede constituir un indicio de comportamiento arbitrario o lesivo de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima, cuando la Administración se aparta sin justificación de la actuación precedente, lo que puede resultar relevante desde la perspectiva del derecho a la igualdad. Por eso el [artículo 35.1.c\)](#) LPACA exige que la Administración motive los actos que se aparten del criterio seguido en las actuaciones precedentes. En todo caso, la invocación del precedente sólo es legítima dentro de la legalidad, sin que la jurisprudencia admita, en ningún caso, el precedente ilegal o contrario a Derecho⁴.

⁴ En este sentido la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 3 de Julio del 2013 (Recurso de casación 2511/2011) se refiere a la doctrina del precedente administrativo que «*El principio de vinculación por actos propios, surgido originariamente en el ámbito del derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, estando la misma doctrina estrechamente ligada al principio de buena fe y de protección de la confianza legítima, positivizados en el artículo 3.1 de la LRJPA , y que ha sido acogido igualmente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 1 de febrero de 1990; 13 de febrero y 4 de junio de 1992 ; 28 de julio de 1997, así como, de la Sala Primera SSTS de 13 de junio de 2000 y 21 de diciembre de 2001 y todas las en ellas citas), supone que la actuación de las Administraciones Públicas no puede ser alterada arbitrariamente.*

En concreto, en la STS de esta Sala de 26 de febrero de 2001, RC 5453/1995 dijimos que "Tanto la doctrina del Tribunal Constitucional como la Jurisprudencia de este Alto Tribunal (STS de 1 de febrero de 1999) considera que el principio de buena fe protege la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que dicho principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos, constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes "venire contra factum proprium". Ahora bien, este principio no puede invocarse para crear, mantener o extender, en el ámbito del Derecho público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, o cuando del acto precedente resulta una contradicción con el fin o interés tutelado por una norma jurídica que, por su naturaleza, no es susceptible de amparar una conducta discrecional por la Administración que suponga el reconocimiento de unos derechos y/u obligaciones que dimanen de actos propios de la misma. O, dicho en otros términos, la doctrina invocada de los "actos propios" sin la limitación que acaba de exponerse podría introducir en el ámbito de las relaciones de Derecho público el principio de la autonomía de la voluntad como método ordenador de materias reguladas por normas de naturaleza imperativa, en las que prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad; principio que resultaría conculcado si se diera validez a una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico por el solo hecho de que así se ha decidido por la Administración o porque responde a un precedente de ésta» .

Por último, ha de destacarse que los **principios generales del Derecho** han tenido una gran trascendencia en la formación histórica del Derecho Administrativo, que ha forjado muchas de sus instituciones jurídicas a la luz de los principios decantados en la jurisdicción contencioso-administrativa y que han terminado positivizándose, siendo recogidos en las normas escritas.

Definición de
reglamento

§ 62. **El reglamento** es la norma jurídica dictada por el Poder Ejecutivo (Gobierno y Administración), de rango inferior a la Ley y que, por esa razón, resulta controlable por los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Su **naturaleza normativa, su procedencia del Gobierno o Administración Pública y su rango inferior a la Ley y su control judicial**, son pues sus rasgos característicos.

El reglamento es la norma **más numerosa** del ordenamiento y la fuente del Derecho más específica y característica del Derecho Administrativo. Y, pese a ello no ha faltado la polémica doctrinal sobre esta norma, en la que han influido las concepciones dogmáticas elaboradas con base en la interpretación de la formación histórica de la potestad reglamentaria y, singularmente, del concreto alcance que quepa dar a las relaciones entre Ley y Reglamento.

La evolución
histórica del
reglamento

§ 63. Señala SANTAMARÍA PASTOR⁵ que lo que hoy entendemos por reglamento y potestad reglamentaria **tiene su origen** en una pugna secular por la conquista de la hegemonía en el campo de la producción normativa entre el poder ejecutivo y las asambleas representativas, si bien el concepto actual de reglamento no comienza a definirse sino cuando el tipo de norma que hoy conocemos como ley hace su aparición en el panorama europeo, con los inicios del régimen liberal: esto es, a fines del siglo XVIII en el continente y casi dos siglos antes en Inglaterra.

La integración de la potestad reglamentaria en el sistema constitucional del Estado liberal no se produjo, además, del mismo modo en todos los países ni respondió a un modelo único. **En Francia**, la Revolución determinó, en un primer momento, la desaparición completa de la potestad reglamentaria ocupando la Ley todo el ámbito normativo. Pero tal desaparición duró únicamente una década al admitirse pronto el

⁵ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, CEURA, Madrid, 1988, pp. 690 a 710.

poder normativo del Ejecutivo en el Consulado y el Imperio y ser proclamado solemnemente en el Acta final del Congreso de Viena en 1815, que supuso la Restauración y la recuperación del principio monárquico, compartiendo desde entonces Ley y reglamento el ámbito material de la potestad normativa. A este modelo respondió la **práctica constitucional española** desde su inicio, si bien los primeros textos de las Cortes de Cádiz prohibían al Poder Ejecutivo el ejercicio de cualquier potestad normativa, ya el Decreto de 26 de enero de 1812 atribuyó a la Regencia del Reino, la expedición de «*los Decretos, Reglamentos e Instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las Leyes*». La aparición de la potestad reglamentaria en los **principados alemanes** fue consecuencia, en cambio, de una evolución paulatina en el seno de las Monarquías limitadas en las que la ley y el reglamento compartieron la potestad normativa hasta la promulgación de la Constitución de Weimar en 1919.

Sin embargo, el resultado de la evolución terminaría **siendo semejante** en ambos modelos en un aspecto sustancial: la afirmación del régimen constitucional y la consagración del principio de división de poderes, no se tradujo en la era constitucional en el monopolio parlamentario de la potestad normativa en ningún país. En todos concurrirían la potestad legislativa del Parlamento y la potestad reglamentaria del Ejecutivo, que terminarían siendo reconocidas por los textos constitucionales.

§ 64. Hoy no se discute la **justificación material** de la potestad reglamentaria: se considera sin discrepancia que el buen gobierno de las complejas sociedades contemporáneas hace indispensable el reconocimiento de una potestad normativa a la Administración. Tampoco se cuestiona su **fundamento normativo**: el fundamento del reglamento, como el de las demás normas, es de carácter constitucional. Sin embargo, de ese fundamento constitucional de la potestad reglamentaria en el seno del Estado democrático de Derecho ([art. 1.1 CE](#)), no extraen las mismas consecuencias todos los autores.

Los avatares históricos en la formación de la potestad reglamentaria, su conexión con el poder del Monarca y su fundamento en una legitimidad histórica opuesta a la justificación de la Ley en el poder representativo de las Asambleas, parecen haber pesado en la configuración del alcance de la potestad reglamentaria por parte de los partidarios de la **posición doctrinal tradicionalmente dominante y más restrictiva** de la potestad reglamentaria (E. GARCÍA DE ENTERRÍA). Conforme a esta concepción, la potestad reglamentaria no es manifestación de una facultad propia de la Administración,

sino de un poder jurídico creado por una norma de rango superior. La potestad reglamentaria existe sólo y en la medida que la Constitución y las Leyes se la atribuyan expresamente a la Administración. Se trata de una norma secundaria, de rango inferior a la Ley, de carácter subalterno y complementario de la Ley cuya función primordial es ejecutar, desarrollar o completar la Ley. De modo que el reglamento o cuenta con una habilitación legal específica o puede operar únicamente sin Ley previa en el ámbito puramente organizativo o doméstico. Fuera de este ámbito no caben los llamados reglamentos independientes.

Otros autores (PARADA, COSCULLUELA, SANTAMARÍA PASTOR), han adoptado una **posición más pragmática** que se limita a fijar el límite de la potestad reglamentaria en el ámbito de la reserva de Ley, lo que significa admitir, salvo en esos casos, la existencia de reglamentos sin habilitación legal expresa. Para GARRIDO FALLA el verdadero fundamento de la potestad reglamentaria radica en que supone el **ejercicio de poderes propios de la Administración**. Sin necesidad de una especial delegación del Poder Legislativo la Administración cuenta, como atribución propia, con la potestad reglamentaria: la Administración puede dictar disposiciones sin necesidad de expresa habilitación legislativa, aunque respetando los límites propios de la potestad reglamentaria. Y para PAREJO ALFONSO⁶, sitúa la potestad reglamentaria en un espacio de **mayor autonomía**, pues su configuración no sólo como subordinada, sino también como derivada en todo caso de la Ley, parece entrar en contradicción con la atribución de la misma de forma directa y expresa al Gobierno por el artículo 97 CE. Dicho precepto constitucional no restringe el ámbito de acción de la potestad reglamentaria, ni lo reduce al ámbito de lo organizativo o “doméstico” de la Administración. El reglamento es manifestación de una potestad normativa (potestad reglamentaria), diferente de la mera función de ejecución o aplicación de las Leyes, pues como dispone el [artículo 97](#) de la Constitución Española «*el Gobierno...ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*». Además, el [artículo 106.1](#) de la Constitución no reduce expresamente a la Ley el criterio para realizar el control del ejercicio de la potestad reglamentaria.

§ 65. Los reglamentos son normas jurídicas procedentes **del Poder Ejecutivo**. Su procedencia del Ejecutivo permite distinguir estas normas de otras que, pese a tener

⁶ PAREJO ALFONSO, Luciano: *Derecho Administrativo*, Ariel Derecho, 2003, pp. 297 a 304.

esa denominación proceden de otros sujetos u órganos y tienen una naturaleza jurídica diferente.

Es el caso de los **Reglamentos europeos** –normas de Derecho derivado de directa aplicación en nuestro Derecho interno y que afectan a ámbitos materiales usualmente ocupados por las leyes⁷, de los **Reglamentos parlamentarios** –que de reglamentos sólo tienen el nombre al tratarse de normas que se relacionan directamente con la Constitución y que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, poseen fuerza de Ley– o de los **Reglamentos de los órganos constitucionales**, que no son Administración pública y que son manifestación del principio de autoorganización, aunque en este último caso tengan rango inferior a la Ley y sean impugnables ante los Tribunales Contencioso-Administrativos ([artículo 1.3 LJCA](#)).

Su naturaleza de normas jurídicas lleva a distinguir los reglamentos de **los actos administrativos** que también proceden de las Administraciones públicas. Se ha pretendido diferenciar unos y otros con base en la generalidad de los reglamentos y la singularidad de los actos. Pero aunque los reglamentos en tanto que normas suelen tener un contenido regulador y un alcance general –es usual que las leyes se refieran a ellos en muchas ocasiones con el término “disposiciones generales”, como hace el [artículo 1 LJCA](#)–, ello no excluye que existan reglamentos que se refieran a un colectivo concreto o singular de personas. Además, los actos administrativos tienen en ocasiones unos destinatarios generales o como dice el [artículo 45.1 a\) LPACA](#) una pluralidad indeterminada de personas, razón por la cual este precepto exige que dichos actos se publiquen, en lugar de ser notificados (es el caso de las convocatorias de becas o de pruebas selectivas)⁸.

⁷ El artículo 288 TFUE define el reglamento como norma de alcance general de carácter obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Dentro de los reglamentos, los artículos 289 a 291 TFUE, distinguen el reglamento legislativo (acto legislativo), el delegado (en el que la Comisión ejecuta una remisión por parte de un acto legislativo) y el de ejecución (dictado por el Comisión o Consejo en ejercicio de sus funciones ejecutivas). El reglamento legislativo puede asimilarse a la Ley en el ámbito de la Unión Europea (por ejemplo, el Reglamento (UE) 2015/479 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2015, sobre el régimen común aplicable a las exportaciones), mientras que los reglamentos delegados se asemejan a los decretos legislativos (Reglamento de Ejecución (UE) 2020/568 de la Comisión de 23 de abril de 2020 por el que se supedita la exportación de determinados productos a la presentación de una licencia de exportación); y los reglamentos de ejecución se asimilan a los reglamentos tal y como se conciben a nivel interno (por ejemplo, el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/402 de la Comisión de 14 de marzo de 2020 por el que se supedita la exportación de determinados productos a la presentación de una licencia de exportación).

⁸ Es el caso de las convocatorias de becas (Resolución de 10 de marzo de 2022, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se convocan becas de carácter general para el curso académico 2022-2023, para estudiantes que cursen estudios postobligatorios) o de las convocatorias de oposiciones (por ejemplo, la Resolución de 27 de diciembre de 2022, de la Subsecretaría, por la que se convoca proceso

Por ello, el criterio decisivo es el denominado **criterio ordinamentalista**, esto es, que el reglamento en tanto que norma jurídica, se integra en el ordenamiento jurídico, y es susceptible de ser aplicado en una serie indeterminada de supuestos⁹. Frente a ello, el acto no innova el ordenamiento y tiende a agotar su contenido con su cumplimiento, sin perjuicio de que en ocasiones den lugar al nacimiento de una relación jurídica con efectos dilatados en el tiempo¹⁰.

selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre y promoción interna, en el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social).

⁹ Este es el criterio que sigue nuestra jurisprudencia como refleja la STS de 7 de junio 2001 (recurso núm. 2709/1997), cuando afirma que *«la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente y así se admite pacíficamente la figura de los actos administrativos generales que tienen por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos ("actos plúrimos"). Por tanto, los actos administrativos carecen de esa finalidad normativa pues no contienen una regulación con voluntad de permanencia (criterio de la consunción), teniendo una misión ejecutiva e instrumental y no innovan el ordenamiento jurídico preexistente (criterio ordinamentalista)»*.

¹⁰ Con más detalle, la STS de 19 de septiembre de 2022 (rec. núm. 937/2021) dispone:

« QUINTO.- Abordando ya el tema litigioso, es conveniente comenzar recordando algunas ideas básicas sobre la distinción entre reglamento y acto administrativo general o, si se prefiere otra terminología, entre disposición general y acto plúrimo. En primer lugar, el reglamento tiene siempre un contenido normativo, es decir, establece auténticas normas jurídicas. Ello significa que los preceptos reglamentarios se caracterizan por establecer mandatos o prohibiciones de alcance general y abstracto: no se dirigen a una o varias personas determinadas, sino a todos aquéllos que se encuentren en el supuesto de hecho de la norma (generalidad); y no regulan un único caso o situación, sino que se aplican a todos aquellos casos que en el futuro puedan producirse (abstracción). En este sentido, suele decirse que los reglamentos se instalan establemente en el ordenamiento jurídico y lo innovan. La mejor prueba de que los reglamentos no pueden contener prescripciones singulares ni concretas viene dada por el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, consagrado actualmente en el art. 37 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común. Los actos administrativos generales, por el contrario, aun estando dirigidos a una pluralidad de personas que a menudo no puede concretarse con antelación, se refieren a un caso concreto y agotan su eficacia una vez aplicados al mismo. Si vuelve a producirse una situación similar, será necesario dictar un nuevo acto administrativo general. El acto administrativo general, precisamente por carecer de naturaleza normativa, no deja de ser un acto administrativo: no puede encontrar fundamento normativo en sí mismo, sino que debe apoyarse en auténticas normas jurídicas que prevean la correspondiente potestad habilitante. Y por esta misma razón, no puede innovar ni modificar el ordenamiento jurídico, entendido aquí como el conjunto de normas vigentes en un momento dado.

En segundo lugar, la distinción entre reglamento y acto administrativo general no sólo tiene un fuerte arraigo en la jurisprudencia y la doctrina, sino que responde a la existencia de dos regímenes jurídicos diferenciados en la legislación administrativa española. Así, sin ánimo exhaustivo, los reglamentos tienen su propio procedimiento de elaboración, actualmente regulado -a nivel estatal- en los arts. 22 y siguientes de la Ley del Gobierno, por no mencionar la letra a) del art. 105 de la Constitución; la invalidez de los reglamentos es siempre nulidad de pleno Derecho, según el art. 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común; y los reglamentos admiten ser impugnados indirectamente con ocasión de los actos administrativos de aplicación de los mismos, de conformidad con el art. 26 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Estos rasgos no concurren en los actos administrativos generales, que siguen, en principio, el régimen jurídico del acto administrativo.

En tercer lugar, forzoso es reconocer que la distinción entre reglamento y acto administrativo general, con arreglo a los criterios normalmente aceptados que se acaban de recordar, no siempre es fácil de aplicar. Hay tipos de actos con respecto a los cuales puede ser arduo dilucidar si tienen o no tienen carácter normativo. Los giros de la jurisprudencia a propósito de las relaciones de puestos de trabajo o de las ponencias de valores catastrales, por citar sólo los ejemplos más visibles, son buena prueba de ello. Véanse a este respecto, entre otras, las sentencias de esta Sala de 5 de febrero de 2014 (rec. no 2986/2012) y de 16 de junio de 2022 (rec. no 7303/2020). Pero importa destacar que esa dificultad no es conceptual, sino de calificación jurídica de ciertos tipos de actos que pueden hallarse -como ocurre a veces en la experiencia aplicativa del Derecho- en una zona gris.

En cuarto lugar, en íntima relación con lo anterior, conviene hacer otra observación: que en algunas contadas ocasiones sea difícil determinar si un tipo de acto es reglamento o acto administrativo general no da base para sostener que la distinción sea inútil o que deba ser superada. El dato incontestable, como se ha explicado, es que en la legislación española esa distinción existe y comporta dos regímenes jurídicos diferenciados. No hay base, en el estado actual del ordenamiento español, para afirmar la

La distinción entre actos y reglamentos no tiene un alcance meramente dogmático o doctrinal, sino que alcanza al **régimen jurídico aplicable** a unos y otros: el procedimiento de elaboración, su eficacia y el régimen de validez e impugnación difieren en un caso y otro. En ocasiones, sin embargo, la distinción no es tan sencilla –una convocatoria de oposiciones puede limitarse a contener la decisión de convocar las plazas, reiterando, en su caso, las reglas establecidas en otra norma; o puede contener una regulación *ex novo* del desarrollo de las pruebas selectivas, de indudable carácter normativo– y ha de atenderse al caso concreto.

§ 66. Un segundo problema que plantea la naturaleza normativa de los reglamentos se refiere a la calificación que haya de darse a todo un conjunto de disposiciones dictadas por las autoridades administrativas con el fin genérico de dirigir la actividad de los órganos y funcionarios que les están subordinados: disposiciones, en principio, de alcance y eficacia restringidos al ámbito interno de la organización administrativa y que en nuestro Derecho suelen conocerse con la doble denominación de **Instrucciones y Circulares** ¹¹. A ellas se refiere el [artículo 6 LRJSP](#) con la denominación de “instrucciones y órdenes de servicio” con una regulación verdaderamente ambigua, puesto que si bien el párrafo primero del apartado 1 parece aludir simplemente al ejercicio de la función directiva (*«los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes, mediante instrucciones y órdenes de servicio»*), el párrafo segundo parece referirse a verdaderas disposiciones o normas jurídicas (*«cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda (...)»*).

existencia de un tertium genus de actos de la Administración Pública que, estando dirigidos a una pluralidad de personas, no sean reglamentos (disposiciones generales) ni actos administrativos generales (actos plúrimos). Así, un intento de introducción de esa pretendida tercera categoría por vía puramente interpretativa, lejos de contribuir a una mayor claridad y certidumbre, probablemente conduciría a oscurecer ulteriormente las cosas.

En quinto y último lugar, es preciso aclarar que la existencia de una dicotomía reglamento-acto administrativo general, sin cabida para un tertium genus, no impide que en un texto reglamentario pueda haber enunciados prescriptivos que no tienen carácter general y abstracto y, por tanto, que no son auténticas normas jurídicas. Ello ocurre con cierta frecuencia con los planes de urbanismo: que sean reglamentos, tal como viene siendo tradicionalmente afirmado por la jurisprudencia, no es obstáculo para que algunas de sus determinaciones se refieran a situaciones singulares y concretas. De aquí pueden surgir dificultades interpretativas y aplicativas con respecto a esos enunciados prescriptivos que no son generales y abstractos; pero ello no obsta a que el texto, considerado en su conjunto, deba calificarse como reglamento».

¹¹ Por ejemplo, Instrucción núm. 1/2024 de la Secretaría de Estado de Seguridad por la que se aprueba el “Procedimiento Integral de la Detención Policial”; también la Circular 2/2012, de 16 de mayo, de la Dirección General de la Policía. Detención de extranjeros en situación irregular;

De partida, las órdenes e instrucciones no pueden considerarse como verdaderos reglamentos, sino simples directrices internas que son manifestación del principio de jerarquía en el que se establecen unas pautas de actuación a los órganos y empleados públicos, que deberán seguir unas pautas de aplicación e interpretación en su actuación¹². Es decir, son normas internas específicas que no forman parte del sistema de fuentes y, por supuesto, no son reglamentos. Al no tratarse de reglamentos no siguen el procedimiento de elaboración previsto para éstos y, además, su incumplimiento no determina la invalidez de los actos o decisiones adoptados por infracción de la legalidad —ya que no son una norma— sino que podría ser atacado, en su caso, por vulneración del principio de igualdad —si es que la Administración actúa de forma distinta para unos y otros ciudadanos al separarse de su contenido—. Además, al no tratarse de un reglamento, no son recurribles de forma directa y su incumplimiento no determina la ilegalidad inmediata de los actos que no las apliquen, sino que habrá que atacar los actos de aplicación y fundamentar la ilegalidad en otros motivos que el mero incumplimiento de la circular o instrucción cuestionada —pero que puede tener relevancia si implica, a su vez, el incumplimiento del contenido de un reglamento o Ley—¹³.

¹² El ATS de 3 de diciembre de 2009, recurso núm. 3498/2009 señala « *La sentencia de esta Sala de 26 de enero de 2007 (rec. de casación nº 5775/2002), citada por el Abogado del Estado en su escrito de oposición, precisa, en su Fundamento de Derecho Tercero, que "Ha de recordarse el contenido del artículo 21.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre en cuanto dispone que "los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio". Y en este sentido, la jurisprudencia de esta Sala, así las sentencias de 24 de mayo y 27 de noviembre de 1989, y 10 de febrero de 1997 entre otras, viene afirmando que las Circulares e Instrucciones constituyen resoluciones administrativas que se engarzan en el ámbito propio de organización administrativa con base en el principio de jerarquía que gobierna su estructura, con un contenido y finalidad específicos en cuanto actos y directrices no incluíbles en el ejercicio de la potestad reglamentaria. En esta línea, la reciente sentencia de esta Sala y Sección de 7 de junio de 2006, Rec. 3837/ 2000, precisa que "el carácter normativo o no que haya de atribuirse a una determinada decisión de un órgano administrativo no depende solo de la clase de materia sobre la que verse. Lo verdaderamente decisivo es el alcance y significación que su autor otorgue a dicha decisión. Esto último comporta que, cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que lo que se está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos sino una de esas instrucciones u ordenes de servicio que autoriza y regula el citado artículo 21 de la LRJPAC.*

En este segundo caso se tratará, como apunta el recurso de casación, de simples directrices de actuación, dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídica que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos. Y, paralelamente, la correspondiente decisión tendrá una eficacia puramente interna y carecerá de valor vinculante para las personas cuya situación jurídica resulte afectada por esos posteriores actos administrativos que puedan dictarse, las cuales podrán combatir, a través de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales, la validez de los criterios que hayan sido aplicados en esos concretos actos administrativos que individualmente les afecten».

¹³ Así lo apunta la STS de 26 de enero de 2021 (recurso núm. 3439/2019) (FD Quinto): «*En suma, la circular cuestionada no pretende innovar el ordenamiento jurídico regulando la conducta de los ciudadanos, sus únicos destinatarios son los órganos jerárquicamente dependientes de la Dirección General que la dicta a los que imparte unas determinadas pautas de interpretación sobre un requisito contenido en una norma (...) que sólo a ellos vinculan por su relación jerárquica, de forma que su incumplimiento sólo tiene trascendencia en el ámbito doméstico, pues puede acarrear la responsabilidad disciplinaria del funcionario, pero no tiene repercusión alguna en la validez del acto administrativo que se dicte cuyo único parámetro de validez serán las normas a cuyo amparo se haya producido (art. 21.2 de la Ley 30/1992, actual art. 6 de la Ley 40/2015). Es pues, en los actos de aplicación de la circular en los que se acoja la interpretación que en ella se*

Ahora bien, existen determinadas instrucciones y órdenes que tienen por sus características y, sobre todo, por tener eficacia externa, se exige su publicación por el artículo 6 LRJSP. Esto no significa que tenga naturaleza de reglamento, sino que mantienen su naturaleza de instrucciones o circular, pero se exige para que tener eficacia jurídica externa, que se encuentren publicadas en el diario oficial correspondiente¹⁴.

Y, por último, otras instrucciones y circulares pueden llegar a tener por su contenido, una verdadera naturaleza de reglamento por lo que, no solo es necesaria su publicación al tener eficacia externa, sino que pueden ser recurridos como si fueran verdaderas normas y anulados precisamente por no cumplir con los requisitos exigidos en la tramitación de disposiciones reglamentarias¹⁵.

expresa cuando ésta tendrá eficacia ad extra e incidirá en los derechos de los ciudadanos, y es, por ello, en la impugnación de tales actos que la acojan en la que podrá cuestionarse su acierto o desacierto».

¹⁴ Por ejemplo, en la STS de 16 de febrero de 2007 (recurso núm. 220/2003) con respecto a la Agencia Española de Protección de Datos señala que no tiene potestad para desarrollar reglamentariamente la Ley, pero sí tiene facultad para dictar Instrucciones de eficacia "ad extra", en cuanto se dirigen a quienes operan en el tratamiento informatizado de datos y resultan de obligada observancia, debiendo declarar la conformidad a derecho de la instrucción impugnada

¹⁵ STS de 26 de noviembre de 2015 (recurso núm. 3405/2014) (FD Sexto): *«Se obvia la reciente doctrina jurisprudencial que insiste en que las circulares o instrucciones, al carecer de la naturaleza y de las garantías de las disposiciones de carácter general no son medio idóneo para regular determinados derechos y deberes (Sentencia 17 de marzo de 2009, recurso casación 9576/2004). Pronunciamiento no especialmente novedoso pues ya la Sentencia de 20 de diciembre de 1996, recurso apelación 7729/1991 había dicho que cuando se establecieran derechos y deberes para los particulares debía darse el trato de Reglamento. Y la de 30 de julio de 1996, recurso 593/1993 sentó que solo merecen la consideración de instrucciones aquellas directivas de actuación que no innovan propiamente el ordenamiento jurídico de modo que solo obligan en función de la obediencia propia e inherente a la jerarquía administrativa».*

También en este sentido a Sentencia de la Sala tercera del Tribunal Supremo del 29 de abril de 2021 (rec. 7190/2019): *«No existe ninguna duda de que, desde el punto de vista formal, las instrucciones son lo que dicen ser, esto es, instrucciones. Así se desprende de sus respectivas denominaciones y, asimismo, se deduce de la declaración contenida en el último párrafo de la Instrucción DGA 2014 de que «la presente instrucción carece de rango normativo, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en la que se pueda incurrir en caso de incumplimiento» (Cfr. STS de 19 de diciembre de 2018, rec. cas. 1844/2018). Su estructura, por lo demás, no se asemeja a las disposiciones que tienen carácter normativo, esto es, no se ordena en títulos, capítulos, artículos, disposiciones adicionales, finales, derogatorias. (...)*

Con todo y con eso, las dudas sobre su naturaleza no quedan despejadas, puesto que la mera denominación como instrucciones, no excluye que puedan tener carácter normativo y eso es lo que se desprende de su contenido. Como señala la STS de 31 de enero de 2018, rec. cas. 2289/2016, hay que distinguir las normas reglamentarias de «las meras instrucciones, órdenes en definitiva, que con fundamento en la potestad de auto organización que es inherente a toda Administración Pública, pueden hacer los órganos superiores sobre los inferiores en cuanto al funcionamiento interno de cada Administración; en esa función de «dirigir la actividad» interna de la Administración dando órdenes e instrucción sobre los órganos jerárquicamente subordinados y que, en cuanto tal, ni innovan el ordenamiento jurídico, sino que lo ejecutan, ni trascienden a los ciudadanos, porque se reserva para el ámbito interno, doméstico, de la propia Administración, haciendo abstracción de la sujeción general de la ciudadanía a la potestad reglamentaria, aunque ciertamente esas órdenes internas tengan la vocación de regir en las relaciones de los respectivos órganos administrativos para con los ciudadanos dentro del ámbito establecido por la norma legal o reglamentaria que regule una determinada actividad prestacional o de relación con ellos». (...)

Se ha dicho que «el carácter normativo o no que haya de atribuirse a una determinada decisión de un órgano administrativo, no depende solo de la clase de materia sobre la que verse. Lo verdaderamente decisivo es el alcance y significación que su autor otorgue a dicha decisión. Esto último comporta que, cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que lo que se está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos sino una de esas instrucciones u órdenes de servicio que autoriza y regula el citado artículo 21 de la LRJ/PAC» (STS de 21 de junio de 2006, rec. 3837/2000). (...)

Lo decisivo, por tanto, no es nomen iuris. Tanto da como se llame (instrucción o circular) lo relevante es su contenido. La teoría está clara, tal como se desprende de la consolidada doctrina jurisprudencial, las dificultades para decantarse por una

Por otro lado, y con una naturaleza similar a la de las circulares e instrucciones, existen otras disposiciones de carácter interno para ordenar cuestiones domésticas como son las relaciones de puestos de trabajo (conocidas como RTP) cuya naturaleza ha sido discutida, hasta el punto de que inicialmente se les reconocía carácter reglamentario aunque finalmente son consideradas como actos, por lo que puede comprobarse que la distinción no es siempre ni estática ni pacífica¹⁶.

Por otra parte, ha de tenerse presente que hay disposiciones que, pese a denominarse circulares o instrucciones, contienen **verdaderos reglamentos** con efectos jurídicos frente a terceros. Es el caso, por ejemplo, de las dirigidas por el Banco de España a las entidades financieras al amparo del [artículo 3 la Ley 13/1994](#), de 1 de junio de Autonomía del Banco de España, o de las remitidas por la Comisión Nacional del Mercado de Valores a los operadores con base en el [artículo 15 de la Ley 24/1988, de 28 de julio](#), o las que puede emitir la Comisión Nacional del Mercados y de la Competencia en el ámbito del sector eléctrico, postal, audiovisual o de las telecomunicaciones conforme al artículo 30 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, que la crea. Por eso ha de atenderse más al contenido de estos instrumentos que a la denominación que reciben para determinar su régimen jurídico.

4.2. INDEROGABILIDAD SINGULAR Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD

§ 67. El carácter normativo de los reglamentos, su plena integración en el sistema normativo, determina que dispongan de plena eficacia obligatoria y que obliguen no sólo a los ciudadanos y a todos los poderes públicos, sino que vinculen también a la misma Administración u órgano que los dictó.

u otra opción surgen en la práctica, de suerte que la solución vendrá dada en función del concreto contenido de la «instrucción».
(...)

Las instrucciones controvertidas carecen de carácter normativo cuando, como es el caso, «su vocación es la de simple mandato dirigido a los funcionarios públicos a los que establece criterios de actuación meramente interpretativos de las disposiciones reglamentarias, que aun pudiendo incidir en los intereses de los particulares, no innovan el ordenamiento jurídico»
(cr. STS de 31 de enero de 2018, (rec. cas. 2289/2016).

¹⁶ La naturaleza de las RPTs no estuvo clara y era posible encontrar jurisprudencia que las identificaba tanto como disposiciones de carácter general o reglamentos (STS de 13 de febrero de 2001, 20 febrero de 2001, que se remite a las sentencias de esa Sala de 3 de marzo y 25 de abril de 1995, 13 y 28 de mayo de 1996, 4 de junio de 1996 ó 3 de octubre de 2000) así como actos administrativos (STS 9 de julio de 2008, Rec. 53/2006 y 12 de noviembre de 2008 Rec. 10749/2004). A partir de la STS de 5 de febrero de 2014 (recurso número 2986/2012) la doctrina jurisprudencial se decanta definitivamente por calificar las RPTs como actos administrativos generales.

Que los reglamentos **obligan a los ciudadanos y a todos los poderes públicos** no es sino una consecuencia directa de su condición de normas y de la sujeción o vinculación proclamada en el [artículo 9.1](#) de la Constitución conforme al cual «*los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y a al resto del ordenamiento jurídico*», del que los reglamentos forman parte.

La sujeción al ordenamiento de **los ciudadanos**, consustancial al concepto mismo de Estado de Derecho, requiere de alguna precisión en lo relativo a los poderes públicos.

Los reglamentos obligan al **poder legislativo**, cualquiera que sea su origen y sin que a ello se oponga la subordinación jerárquica de los reglamentos a las leyes. Dado que no existe en nuestro ordenamiento limitación material al ejercicio de la potestad legislativa del Parlamento, es obvio que las Cortes Generales pueden modificar o derogar mediante la aprobación de una Ley cualquier reglamento. Pero en tanto que ello no tenga lugar, se encuentran vinculados a dichas normas como cualquier sujeto de Derecho.

Del mismo modo, los reglamentos obligan **a los Jueces y Tribunales** sin que la referencia contenida en el [artículo 117.1 CE](#) que se encuentran únicamente sometidos al imperio de la Ley, signifique otra cosa que las normas con rango de Ley –incluidos decretos-leyes y los decretos legislativos, excepto cuando excedan los límites de la delegación– son las únicas que les está vedado enjuiciar o inaplicar a los órganos jurisdiccionales si las consideran ilegales. Pero ello no excluye que los Jueces y Tribunales deban aplicar los reglamentos al resolver los litigios a ellos sometidos, de modo semejante a como lo hacen con las leyes, por cuanto tienen el deber de resolver ateniéndose al sistema de fuentes establecido (art. [1.7 del Código Civil](#)), del que los reglamentos forman parte. Y, en fin, los reglamentos vinculan también a todas las Administraciones Públicas diferentes de las que los dictaron, lo que se deriva no sólo del principio de sujeción al entero ordenamiento, sino también, del principio de competencia, que obliga a los poderes públicos a respetar las normas dictadas en cada ámbito.

§ 68. El carácter normativo de los reglamentos determina también que obliguen al propio **Gobierno o Administración** que los dictó, de manera que los actos administrativos que dicte deberán respetar los preceptos de aquéllos como condición inexcusable para su validez. A esta regla, conocida con base en la doctrina italiana como inderogabilidad singular de los reglamentos se refiere ahora el [artículo 37.1 LPACA](#) conforme al cual «*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»¹⁷.

La **inderogabilidad singular** de los reglamentos significa fundamentalmente dos cosas¹⁸. La primera que la Administración autora de un reglamento no puede dictar **actos singulares en contradicción** con el mismo, puesto que en tal caso los actos serán ilegales, ni dispensar o exceptuar su observancia en un caso concreto. De modo que quien puede lo más (derogar un reglamento con carácter general) no puede hacer lo menos (inaplicarlo para uno o varios casos concretos); hasta ese punto alcanza la integración del reglamento en el ordenamiento jurídico y la sumisión al mismo de la Administración Pública.

¹⁷ Así lo recordó la sentencia de fecha 20 de febrero de 2013 -recurso de casación núm. 165/2012 - que señaló « Lo que no puede hacer es excepcionar, para personas concretas, un mandato general contenido en una norma reglamentaria, pues el Gobierno está también obligado a respetar las normas, incluso aquellas que nacen de su propia potestad normativa, en la medida en que también él es sujeto destinatario de sus mandatos, por razón de que una vez que las normas son aprobadas pasan a formar parte del ordenamiento jurídico al que el Gobierno también se debe, y así nos lo recuerda el art. 9.1 CE al señalar que los poderes públicos, cualesquiera que estos sean, están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

Esta prohibición de la posibilidad de derogación de los Reglamentos por actos singulares, que confirma el principio de legalidad que ha de regir toda la actuación del Gobierno y la Administración, se concreta en diversas normas sectoriales de nuestro ordenamiento jurídico, como es el art. 11.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales ,aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, aunque, con proyección general para todas las Administraciones Públicas, se recoge en el art. 52.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , que ordena que las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas. Y, citando después el art. 23.2 de la Ley del Gobierno , indica: "Esta Ley, que no pretende regular el régimen jurídico de la Administración del Estado sino del Gobierno, en cuanto órgano político por excelencia, ha querido expresar con ese mandato que, pese a esa categorización política stricto sensu, tampoco el Gobierno está autorizado a dispensar a personas singulares del cumplimiento de las leyes"».

¹⁸ LA STS de 4 de octubre de 2021 (rec. num. 212/2020) recuerda (FD Cuarto):

«Pues bien, como es sabido, la inderogabilidad singular del reglamento se recoge en el artículo 37 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, en los siguientes términos: "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". Asimismo, se consideran 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 artículo 47".

Este principio informador de la potestad reglamentaria implica la primacía de la norma reglamentaria frente a las resoluciones administrativas singulares, y el sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico, y por tanto a sus propios reglamentos y conlleva que una resolución administrativa de carácter particular no puede vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, un reglamento, independientemente del grado jerárquico del órgano del que emana, principio que encuentra su fundamento en otros dos principios constitucionales, el de legalidad (artículo 9.3 CE) y el de legalidad (artículo 14 CE)».

La segunda, que la fuerza obligatoria del reglamento es **independiente de su posición jerárquica**: ninguna autoridad administrativa puede incumplir ni exceptuar los reglamentos dictados por ella misma o por órganos de inferior rango jerárquico. Los reglamentos, cualquiera que sea su rango jerárquico son normas jurídicas y obligan por igual a todos los órganos administrativos.

Eso no quiere decir que la regulación contenida en un reglamento haya de afectar por igual a todos sus destinatarios, o que no se puedan contener en los mismos excepciones para unos casos concretos. Nada de eso tiene que ver con la inderogabilidad singular. Si así fuera, será porque la norma lo establece con carácter general y de modo igual para todos. El reglamento, como la ley, es igual para todos, aunque pueda no tratar a todos de la misma manera.

La consecuencia de esta segunda dimensión de la inderogabilidad singular es que las resoluciones que vulneren el contenido de una disposición reglamentaria serían, por tanto ilegales, contrarias a Derecho, tal y como lo señala el artículo 37.2 LPACA aunque con una redacción errónea que necesita ser reinterpretada¹⁹.

4.3. CLASES DE REGLAMENTOS

§ 69. **La clasificación** más empleada de los reglamentos es la que, atendiendo a las relaciones del reglamento con la Ley, parte de la distinción elaborada por Lorenz VON STEIN siguiendo las relaciones entre ley y costumbre y distingue entre reglamentos ejecutivos, independientes o de necesidad.

Los **reglamentos ejecutivos** (*secundum legem*) son aquellos cuya función es desarrollar, complementar o “ejecutar” las leyes. Son los reglamentos a los que se remite la Ley para completar sus mandatos y conforme a su noción clásica constituyen el “complemento indispensable de la Ley”, de manera que aportan la regulación indispensable para la aplicación de la Ley, pero solo la indispensable. Son los reglamentos por excelencia para la concepción restrictiva de la potestad reglamentaria a que se ha hecho referencia más arriba —prácticamente los únicos, junto con los meramente

¹⁹ En efecto, el artículo 37.2 LPACA indica expresamente que los actos que vulneren el contenido de las disposiciones reglamentaria son nulas de pleno derecho, lo cual no puede ser así, por lo que debe entenderse en el sentido indicado de que son contrarias a Derecho. Esta redacción ha despertado numerosas críticas ya que no tiene ningún sentido en tanto convertiría la nulidad en la regla general, haciendo desaparecer la anulabilidad de las actuaciones administrativas, ya que siempre que fueran contrarias al contenido de un reglamento devendrían automáticamente en nulas conforme a lo establecido en el artículo 47 LPACA.

organizativos—. Pese a la aparente simplicidad de la noción, admiten diferentes modalidades en la práctica: junto a supuestos en los que las leyes precisan los concretos aspectos que requieren el desarrollo reglamentario, comprenden aquellos otros en los que la ley realiza una remisión general al reglamento para su desarrollo o ejecución.

Los **reglamentos independientes** (*praeter legem*) son aquellos que se dictan para regular materias sin que exista ni remisión por parte de la Ley, ni previa regulación legal. Se dictan al margen de la ley y sólo en materias que no se encuentran reservadas a la Ley. Se trata de un concepto polémico que para determinada doctrina jurisprudencial sólo tiene cabida en el ámbito organizativo o doméstico de la Administración o en el de las relaciones especiales de sujeción —las que tienen lugar en una esfera particular de especial dependencia respecto de la Administración, como sucede con los funcionarios, los presos o los usuarios de los servicios públicos—. Sin embargo, su presencia se ha generalizado en el ámbito local, ya que, tal y como se indicó en la Lección anterior, se reconoce a las Administraciones Locales la posibilidad de ejercer su competencia normativa reglamentaria sin necesidad de una habilitación legal específica en el ámbito de que se trate sino, que por razón de la autonomía que tienen reconocida (art. 137 CE), pueden dictar ordenanzas o reglamentos de forma independiente, siempre que estén dentro del ámbito de su competencia y que no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación.

Los **reglamentos de necesidad** (*contra legem*) son normas reglamentarias que dicta la Administración con carácter excepcional y transitorio, para hacer frente a situaciones de emergencia (por ejemplo, situaciones del [artículo 21.1. m\) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#), que faculta al Alcalde a adoptar las medidas necesarias en supuestos de calamidades públicas o situaciones de riesgo para las personas y bienes, con la obligación de dar cuenta al Pleno). Sin perjuicio de algunas leyes sectoriales que regulan estas normas (como sucede con la [Ley 2/1985, de 21 de enero, de protección civil](#)), los supuestos más relevantes vienen regulados en la [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio](#). Por eso más de que supuestos de reglamentos *contra legem* se trata de reglamentos previstos expresamente por la Ley y no dictados al margen de ella. En todo caso, los reales decretos que declaran los estados de alarma o excepción, por su carácter excepcional, pueden alterar lo dispuesto en normas con rango de Ley, alterando aparentemente el principio de jerarquía normativa. Aunque en verdad no son reglamentos ordinarios, sino decisiones del Gobierno que desplazan temporalmente la legalidad ordinaria, es decir, «*excepciones o*

modificaciones pro tempore en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria», y se les reconoce valor y fuerza de ley, por lo que su control de adecuación a la Constitución corresponde al Tribunal Constitucional (ATC 7/2012).

§ 70. Aunque el [artículo 97 CE](#) reserva la denominación de reglamentos a los dictados por el Gobierno en el ejercicio de la potestad reglamentaria. En todo caso, los reglamentos a nivel estatal no son solo dictados por el Gobierno (Real Decreto) sino también pueden ser dictados por la Administración, tanto por los ministros (Órdenes Ministeriales) como por otros órganos (Resoluciones)²⁰. También a nivel estatal pueden tener reconocida potestad reglamentarias las Administraciones instrumentales (como es el caso de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria) y las independientes (a través de las Circulares como las del Banco de España o de la CNMC).

Por otra parte, el hecho de que la Constitución solamente se refiera a la potestad reglamentaria en manos del Gobierno de la Nación en su artículo 97 CE, eso no quiere decir que sólo existan **reglamentos generales o estatales**. Nada impedía que los Estatutos de Autonomía, en tanto que normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, pudieran reconocer la virtualidad de las normas reglamentarias en el seno de los ordenamientos territoriales o autonómicos.

Así lo hicieron de hecho todos los Estatutos de Autonomía, que atribuyeron la potestad reglamentaria a los Gobiernos autonómicos siguiendo el mismo modelo del ordenamiento estatal. De manera que, junto a los reglamentos estatales o generales, como consecuencia del principio de competencia que caracteriza la relación entre los diferentes

²⁰ Por lo que se refiere al nivel estatal, el artículo 24.1 de la Ley 50/1997 del Gobierno, dispone que las decisiones del Gobierno de la Nación y de sus miembros revisten las formas siguientes:

- a) Reales Decretos Legislativos y Reales Decretos-leyes, las decisiones que aprueban, respectivamente, las normas previstas en los artículos 82 y 86 de la Constitución.
- b) Reales Decretos del Presidente del Gobierno, las disposiciones y actos cuya adopción venga atribuida al Presidente.
- c) 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.
- d) Acuerdos del Consejo de Ministros, las decisiones de dicho órgano colegiado que no deban adoptar la forma de Real Decreto.
- e) Acuerdos adoptados en Comisiones Delegadas del Gobierno, las disposiciones y resoluciones de tales órganos colegiados. Tales acuerdos vestirán la forma de Orden del Ministro competente o del Ministro de la Presidencia, cuando la competencia corresponda a distintos Ministros.
- f) Órdenes Ministeriales, las disposiciones y resoluciones de los Ministros. Cuando la disposición o resolución afecte a varios Departamentos vestirá la forma de Orden del Ministro de la Presidencia, dictada a propuesta de los Ministros interesados.

ordenamientos, es posible aludir también a los **reglamentos dictados por el Ejecutivo de las Comunidades Autónomas**, tanto por el Gobiernos autonómicos (Decretos) como por los Consejeros (Órdenes) y otros órganos (Resoluciones)²¹. También a nivel autonómico la Administración instrumental tener reconocida la potestad reglamentaria.

Con fundamento también en el principio de autonomía, susceptible de generar un ordenamiento propio, cabe aludir igualmente a las normas dictadas por las entidades básicas que integran la **Administración local** (municipios, provincias, islas). Estos entes locales gozan de autonomía territorial institucionalmente garantizada por la Constitución (artículos 137, 140 y 141), de la que forma parte la potestad normativa que se concreta en los Reglamentos Orgánicos de los entes locales y en las Ordenanzas²².

Se trata de normas de rango inferior a la ley, pero que son expresión de una potestad normativa originaria que se integra con los demás ordenamientos territoriales a través de la Ley (estatal y autonómica). Su especificidad radica en que las Ordenanzas locales no son desarrollo de textos legales –como buena parte de los reglamentos estatales o autonómicos–, sino manifestación de la potestad normativa local el marco establecido por dichas leyes. Deben respetar los límites externos que establecen éstas, por lo que son normas reglamentarias singulares, motivo por el cual el profesor PAREJO ALFONSO prefiere denominarlas *normas estatutarias* en el sentido de que son expresión de una cierta capacidad de auto ordenación en el seno del ordenamiento del Estado.

El concepto de normas estatutarias se emplea también para aludir a las dictadas por las **universidades o los colegios profesionales** en ejercicio de una autonomía en este caso de carácter meramente funcional. También en estos supuestos las normas reglamentarias se dictan dentro del marco delimitado por una Ley que opera como un límite externo infranqueable, pero sin realizar un desarrollo normativo propiamente dicho de aquélla.

²¹ A nivel autonómico la estructura es similar aunque algunas de las denominaciones varían. Así, siguiendo la estructura de la enumeración anterior, los ejecutivos de las CCAA dictan:

- a) Decreto Legislativos y Decretos Leyes en las CCAA que lo tengan reconocido al órgano de gobierno.
- b) Decreto del Presidente del Gobierno autonómico.
- c) Decreto del Consejo de Gobierno autonómico.
- d) Acuerdos del Consejo de Gobierno autonómico.
- e) Acuerdos de las Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno autonómico
- f) Órdenes de las Consejerías.

²² A nivel local la LBRL hace referencia a las competencias de los distintos órganos que pueden actuar, entre otras, a través de:

- a) Ordenanzas, reglamentos del Pleno.
- b) Bandos, decretos e instrucciones del Alcalde.

4.4. CARACTERÍSTICAS DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

§ 71. De lo expuesto con anterioridad se desprende que el Reglamento es una norma de rango inferior a la Ley, dictada por el Gobierno y en determinados casos por la Administración, en ejercicio de la potestad reglamentaria.

Antes de examinar en la lección siguiente el régimen jurídico de dicha potestad, procede caracterizar la misma con base en tres notas fundamentales: se trata de una potestad atribuida por la Constitución y la Ley; es una potestad normativa de carácter secundario; y es una potestad discrecional.

La potestad reglamentaria viene **atribuida por la Constitución**, de forma expresa o implícita, al Gobierno de la Nación ([art. 97 CE](#)) a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas ([arts. 137 y 153 c\) CE](#)) y a la Administración local ([arts. 137, 140 y 141 CE](#)), atribución que reiteran la [Ley del Gobierno](#), los diferentes Estatutos de Autonomía y la [Ley Bases de Régimen Local](#). Y, además, dicha potestad normativa viene atribuida por las leyes en los demás casos y para los diferentes órganos de las Administraciones Públicas. Atribución de la potestad reglamentaria que se realiza de forma diferenciada de la potestad de ejecución de las leyes.

La potestad reglamentaria es una **potestad normativa** que se concreta en la producción de normas que se integran en el ordenamiento jurídico. Pero se trata de una potestad secundaria o subordinada respecto de la Ley, por cuanto dichas normas son de rango inferior a la Ley y se relacionan con ella a través de los principios de jerarquía y de reserva de Ley, según se examinará en la Lección siguiente.

De su doble condición normativa y secundaria se deriva la **naturaleza discrecional** de la potestad reglamentaria. El Reglamento es una norma jurídica y como tal la Administración es libre para configurar su contenido, si bien su discrecionalidad varía según que nos encontremos ante un reglamento ejecutivo, supuesto en que es más reducida, se trate de un reglamento independiente o se aprueba en virtud de una remisión en blanco de la Ley. El alcance de esos límites y la modalidad de control de la potestad reglamentaria en tanto que potestad discrecional se examina en la Lección siguiente.

Por último, y al igual que toda potestad discrecional, la reglamentaria está sujeta a determinados límites en su ejercicio, susceptibles de **control por los Tribunales de Justicia**. Se trata de un control de la legalidad y no de oportunidad que, además, no puede, en ningún caso, sustituir la capacidad discrecional de configuración del contenido

de los reglamentos por parte del Ejecutivo, por lo que los Tribunales se deben limitar a anular (en su caso) los reglamentos sin que puedan determinar la forma en que deban quedar redactados (artículo 71.2 LJCA).

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- [Constitución Española.](#)
- [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.](#)
- [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.](#)
- [Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.](#)

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 12ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2022, Lección 5, o bien;
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Derecho Administrativo*, vol. 1, 5ª ed., Iustel, Madrid, 2019, apartados 6, o bien;
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, 18ª ed., Tecnos, Madrid, 2022, Capítulo 2, o bien;
- MARTÍN REBOLLO, Luis: *Manual de Leyes Administrativa*, 6ª ed, 2022, Capítulo VI.