

TEMA 4

“EL REGLAMENTO”

1. Concepto y caracteres del reglamento. 1.1) Concepto; 1.2) Caracteres; **2. Fundamentos de la potestad reglamentaria.** **3. Titulares de la potestad reglamentaria.** 3.1) En la Administración del Estado; 3.2) En la Administración autonómica; 3.3) En la Administración local; **4. Clases de reglamentos.** 4.1) En cuanto a sus destinatarios: A) Reglamentos generales; B) Reglamentos especiales; 4.2) En cuanto a su relación con la Ley: A) Reglamentos ejecutivos; B) Reglamentos independientes; 4.3) En cuanto a sus titulares: A) Reglamentos estatales; B) Reglamentos autonómicos; C) Reglamentos locales; D) Reglamentos institucionales; 4.4) En cuanto a su jerarquía; **5. Límites de la potestad reglamentaria.** 5.1) Límites formales; 5.2) Límites materiales; 5.3) Control judicial por superación de los límites formales y materiales; **6. Procedimiento de elaboración de los reglamentos.**

1. Concepto y caracteres del reglamento

1.1) Concepto

En términos generales podemos definir el reglamento como una “disposición administrativa de carácter general y de rango inferior a la Ley”. De la citada definición tres aspectos resultan especialmente relevantes. De un lado, que los reglamentos sean *disposiciones administrativas* significa que se trata de regulaciones jurídicas dictadas por la Administración. De otro lado, el *carácter general* de los reglamentos deriva de su consideración como norma jurídica que ha de ser respetada por sus destinatarios al integrarse en el ordenamiento jurídico. Y, por último, es necesario incidir en su *rango infralegal*, es decir, los reglamentos se encuentran subordinados a la Ley.

1.2) Caracteres

El reglamento goza de una serie de caracteres propios que le diferencian de los simples actos administrativos (estos últimos no son normas jurídicas). Se trata de caracteres propios de la norma jurídica, y por tanto, que sirven para distinguir a los reglamentos de los actos administrativos. Los referidos caracteres son los siguientes:

- A) El reglamento se inserta en el ordenamiento jurídico: lo que deriva en que dichas disposiciones aportan algo nuevo al conjunto de normas que forman el ordenamiento, creando nuevas previsiones, modificando las ya existentes o derogándolas.
- B) La inderogabilidad singular de los reglamentos: que impide que los reglamentos puedan ser modificados o derogados y eliminados del ordenamiento jurídico a través de un simple acto administrativo. Ello a pesar de que el acto se dicte por una autoridad de igual o superior rango. Como norma jurídica que es el reglamento, para su derogación o

modificación se debe respetar el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias, y por ello no se afectan por lo dispuesto en los simples actos.

- C) Nulidad de pleno derecho de los reglamentos ilegales. Según el artículo 62. 2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LPC), los reglamentos ilegales son nulos de pleno derecho. Esta circunstancia supone que si estas disposiciones administrativas contravienen o vulneran lo establecido por la Constitución, las Leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, son nulas, y por tanto, inexistentes, debiendo devolverse las cosas al estado anterior al dictado del reglamento ilegal. Para su impugnación no existe límite temporal alguno. Los actos administrativos viciados de ilegalidad, por el contrario, son anulables, es decir, que pueden ser convalidados por el transcurso del tiempo, produciendo los mismos plenos efectos jurídicos.
- D) Los reglamentos, como normas jurídicas que son, pueden desconocer y modificar derechos adquiridos por los particulares. Es decir, aunque el administrado disponga de un derecho adquirido, podría ser privado del mismo mediante una disposición administrativa reglamentaria, lo que por el contrario no sucede con los actos. (Ejemplo: añadir un curso más a una Licenciatura universitaria).

2. Fundamentos de la potestad reglamentaria

La potestad reglamentaria es la facultad que tiene la Administración para dictar reglamentos. Diversas razones se pueden alegar para justificar el mantenimiento de esta facultad administrativa en nuestros días, la principal es la necesidad de que la Administración complete las tareas del legislador a través del establecimiento de una serie de normas complementarias o de desarrollo.

Así, las normas reglamentarias dictadas por las distintas Administraciones públicas vienen a concretar en un determinado lugar y para un momento concreto las disposiciones legales emanadas de la Cortes, que son necesariamente abstractas. El Poder Legislativo debe remitir la regulación pormenorizada de determinadas materias a favor de la Administración ante la imposibilidad de que la Ley pueda prever con precisión los supuestos concretos. Con este fundamento, se procede a realizar una habilitación a favor de la Administración que le permite dictar normas reglamentarias que se integran en el ordenamiento jurídico.

Existen dos tipos de habilitación. De un lado, la habilitación expresa realizada por el Parlamento a favor de la Administración en una norma legal, para que desarrolle las previsiones legales mediante la aprobación de reglamentos. De otro lado, también se alude a la existencia de una habilitación genérica a favor de la Administración que le permite dictar disposiciones reglamentarias en las materias de su competencia. Dicha habilitación genérica de la potestad reglamentaria viene establecida en el artículo 97 de la Constitución Española y se desprende también del ordenamiento jurídico en su conjunto.

3. Titulares de la potestad reglamentaria

Debe quedar claro que la potestad reglamentaria se atribuye a los órganos del Poder Ejecutivo. Pero, ¿qué órganos concretos de la Administración pueden dictar reglamentos?. Para contestar a esta pregunta debemos ayudarnos del esquema de organización de las Administraciones territoriales, en el que se distinguían tres niveles de organización administrativa: el estatal, el autonómico y el local.

3.1) En la Administración del Estado

Según el artículo 97 de la Constitución Española el Gobierno tiene como una de sus principales atribuciones el ejercicio de la *función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*.

Así pues, en el ámbito estatal debemos remitirnos a lo expuesto por la Ley 50/1997, de Gobierno (LG). En el artículo 5 de esta norma legal se señala que el Consejo de Ministros dispone de competencia para la aprobación de los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan. Además, los Ministros también tienen reconocida potestad reglamentaria mediante lo expuesto en el artículo 4 de la Ley de Gobierno, para su ejercicio en las materias propias de la competencia o ramo del Departamento Ministerial del que son titulares (Ejemplo: La Ministra de Medio Ambiente tiene competencia para aprobar reglamentos en materia de M-A, pero no en materia de sanidad).

Dependiendo del órgano que apruebe el reglamento, éste revestirá una forma u otra. Así, los reglamentos del Presidente o del Consejo de Ministros se aprobarán mediante Real Decreto; mientras que los reglamentos de los Ministros serán aprobados por Orden Ministerial. (Artículo 23. 3 LG; sobre este punto volveremos al referirnos al orden jerárquico que existe entre los distintos reglamentos).

3.2) En la Administración autonómica

En la esfera autonómica, la titularidad de la potestad sigue el mismo patrón que en la Administración estatal, debiendo estar a lo dispuesto por las distintas Leyes de Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas.

En consecuencia debemos afirmar que en las distintas CCAA la potestad reglamentaria la ejerce, de un lado, el Consejo de Gobierno, y de otro, los Consejeros, éstos últimos en las materias propias de su departamento.

En nuestra Comunidad Autónoma, el Estatuto de Autonomía realiza la oportuna referencia a la potestad reglamentaria de los órganos de gobierno valenciano. Los titulares de la potestad reglamentaria en nuestra Comunidad son, por tanto, el *Consell* de forma general y los *Consellers* en las materias de su departamento.

3.3) En la Administración local

En el nivel de la Administración local los titulares de la potestad reglamentaria son los Plenos de los Ayuntamientos y de las Diputaciones.

En el caso de Ayuntamientos la atribución de dicha facultad se establece por el art. 22.2.d de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) al señalar que *Corresponden, en todo caso, al Pleno las siguientes atribuciones: d) La aprobación del Reglamento orgánico y de las Ordenanzas*. Las referidas Ordenanzas municipales incorporan los reglamentos de este ámbito.

En lo relativo a las Diputaciones Provinciales, el art. 33.2.b) de la LBRL establece que *corresponde en todo caso al Pleno: b) La aprobación de Ordenanzas*, que son las normas mediante las cuales se procede a la aprobación de los reglamentos.

4. Clases de reglamentos

Seguiremos en este punto la clasificación de los reglamentos establecida por Ramón Martín Mateo y Juan José Díez Sánchez en su *Manual de Derecho Administrativo*. Podemos realizar así una cuádruple clasificación de los reglamentos:

4. 1) En cuanto a sus destinatarios

En base a los destinatarios a los que se dirigen los reglamentos podemos distinguir entre reglamentos generales y especiales.

- A) Reglamentos generales. Se trata de reglamentos que se dirigen a todos los ciudadanos, sin precisarse características singulares de los sujetos a los que van a afectar. Sin embargo, en determinadas ocasiones queda en manos de los propios sujetos el colocarse o no en las circunstancias que determinan la aplicación de los reglamentos. (Ejemplo: el reglamento de carreteras es de aplicación a todos los ciudadanos sin distinción, aunque sólo afectará directamente a los usuarios de las carreteras, sean quienes sean. Evidentemente si no usas las carreteras el reglamento no te afecta). Estos reglamentos generales suelen tener contenido policial o de seguridad y se destinan a lograr el buen orden.
- B) Reglamentos especiales. Son aquellos dirigidos a quienes se encuentran en una situación de especial sujeción respecto de la Administración. En relación con estas personas, la Administración dispone de mayores posibilidades reglamentarias en cuanto a los límites de propiedad y libertad, pues han sido los ciudadanos quienes libremente han decidido incorporarse a esa relación de especial sujeción con la Administración. (Ejemplo: la relación de especial sujeción se predica en cuerpos como la Guardia Civil o el ejército, donde las posibilidades disciplinarias de la Administración se hacen efectivas mediante reglamentos de disciplina).

4.2) En cuanto a su relación con la Ley

En relación con la relación que tienen con la Ley podemos distinguir entre reglamentos ejecutivos e independientes.

- A) Reglamentos ejecutivos. Los reglamentos de esta clase son aquellos que se aprueban con el objetivo de desarrollar las previsiones establecidas en una determinada norma de rango legal, razón por la cual se les conoce como ejecutivos o de desarrollo. Es decir, se establecen para concretar o pormenorizar las previsiones abstractas de la norma legal, por lo que su contenido es normativo al completar la regulación legal. Por esta razón, normalmente se aprueban este tipo de reglamentos en atención a un mandato expreso contenido en la Ley que van a proceder a desarrollar.
- B) Reglamentos independientes. No se conectan directamente con una Ley, y operan sobre sus disposiciones sobre ámbitos distintos de los regulados por las Leyes y de acuerdo con autorizaciones que permiten a la Administración aprobar sus reglamentos para regular sus propias competencias y cometidos. A diferencia de los reglamentos ejecutivos, los independientes no completan las disposiciones legales, y suelen utilizarse en el ámbito organizativo de la Administración o para regular las situaciones de especial sujeción.

4.3) En cuanto a sus titulares

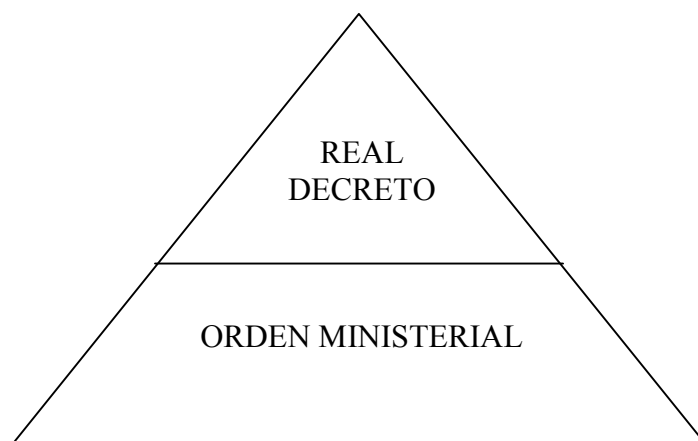
Podemos distinguir cuatro tipos de reglamentos por sus titulares: estatales, autonómicos, locales e institucionales.

- A) Reglamentos estatales. Son aquellos que emanan de los órganos de la Administración estatal.
- B) Reglamentos autonómicos. Son aquellos que proceden de la Administración de las Comunidades Autónomas.
- C) Reglamentos locales. Son aquellos procedentes de la Administración local, sea del Pleno del Ayuntamiento o del de la Diputación Provincial.
- D) Reglamentos institucionales. Son aquellos procedentes de las personas jurídico-públicas institucionales.

4.4) En cuanto a su jerarquía

La distinción más importante de los reglamentos es la que versa sobre su orden jerárquico. Esta clasificación se realiza en atención al mayor o menor rango del órgano del que emanan los reglamentos, ya que los reglamentos también se ordenan jerárquicamente entre sí.

El artículo 23. 3 de la Ley de Gobierno es el que dispone que los reglamentos se ajustarán a las siguientes normas de competencia y jerarquía: 1º. Las disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros. 2º. Disposiciones aprobadas por Orden Ministerial. De este modo, hemos de tener claro que un reglamento aprobado por Real Decreto será superior a aquél aprobado por Orden Ministerial, que deberá respetar las previsiones del que se encuentra jerárquicamente en un escalafón superior.



5. Límites de la potestad reglamentaria

Como sabemos, la Administración, en sus tres niveles (Estatal, Autonómico y Local) tiene reconocida potestad reglamentaria. Sin embargo, dicha potestad no es ilimitada, y se encuentra sujeta a una serie de limitaciones de orden formal y material.

5.1) Límites formales

Los reglamentos, como normas jurídicas que son, deben aprobarse respetando escrupulosamente el procedimiento previsto legalmente para su confección y promulgación en el artículo 24 de la Ley de Gobierno (sobre este procedimiento daremos buena cuenta en el epígrafe 6 de este tema). Son requisitos formales aquellos no relativos al contenido de fondo de la norma reglamentaria, es decir, principalmente los “pasos” necesarios impuestos por la LG para que pueda ser aprobado un reglamento.

Las vías procedimentales previstas en la LG imponen el necesario respeto de los requisitos formales o externos (no de contenido) exigidos por la norma, tales como, la publicación de los reglamentos en los boletines correspondientes para su conocimiento general o el preceptivo dictamen del Consejo de Estado cuando se trate de reglamentos ejecutivos de leyes estatales. El incumplimiento de estos límites formales supone que nos encontremos ante un reglamento ilegal, y la consecuencia que de ello deriva es la nulidad del mismo.

5.2) Límites materiales

Además del cumplimiento de los citados requisitos formales, los reglamentos deben respetar unos límites materiales, también conocidos como sustanciales o de fondo. Estos límites están vinculados a los principios de legalidad, jerarquía normativa e irretroactividad desfavorable, y todo reglamento que vulnere los mismos será nulo de pleno derecho.

Los principales límites materiales o sustanciales son:

- La Administración no puede dictar reglamentos en materias reservadas a las leyes (reserva de ley) sin autorización expresa de las Cortes Generales. En estos supuestos nos encontraríamos ante una vulneración del principio de legalidad (de reserva de ley), y por tanto, dichos reglamentos serían nulos de pleno derecho.
- La Administración no puede dictar disposiciones reglamentarias contrarias a las leyes, lo que también vulneraría los principios de legalidad y de jerarquía normativa, ya que la disposición de rango inferior (reglamento) debe respetar y ajustarse en todo caso y de forma obligatoria a aquellas de rango superior (CE y leyes).
- Además, los reglamentos deben respetar el principio de jerarquía que rige entre ellos, es decir, el principio de jerarquía reglamentaria. Un reglamento de rango inferior (por ejemplo una Orden) debe respetar el contenido y previsiones de los reglamentos de rango superior (por ejemplo los Reales Decretos).
- Igualmente son también ilegales los reglamentos que no respeten el principio de irretroactividad desfavorable. Es decir, los reglamentos que vulneren la irretroactividad desfavorable perjudicial o restrictiva de los derechos individuales son nulos de pleno derecho. (Ejemplo de irretroactividad desfavorable: existe un reglamento que dispone que las tasas académicas para el año 2006/2007 son de 9 euros el crédito. Un alumno, en dicho curso y bajo la aplicación del reglamento paga la cuantía correspondiente. La Administración dicta un nuevo reglamento para el curso académico 2007/2008 en el que establece las tasas a 15 euros, y lo pretende aplicar no sólo a los del curso 2007/2008 sino también a los del curso 2006/2007. Como la norma posterior es perjudicial, 15 euros es peor que 9, no se puede aplicar hacia atrás en el tiempo (retroactividad), y si se aplicara el reglamento sería ilegal y, por tanto, nulo. Si fuera favorable sí podría aplicarse si así lo quisiese la Administración).

5.3) Control judicial por superación de los límites formales y materiales

Ante la existencia de un reglamento que incumpla los límites formales o materiales que hemos indicado (con la extralimitación de uno sólo bastaría), se puede proceder a impugnar el mismo mediante un recurso judicial contencioso-administrativo, ante el cual, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, comprobada la existencia del vicio formal o material anulará total o parcialmente la norma impugnada.

Además, la Ley Orgánica del Poder Judicial, permite a los Juzgados y Tribunales que se hallen ante un reglamento ilegal (por vulnerar la CE, las leyes o reglamentos superiores) que no lo apliquen, ya que la ilegalidad del mismo implica su no pertenencia al ordenamiento jurídico al ser nulo de pleno derecho.

6. Procedimiento de elaboración de los reglamentos

El procedimiento de elaboración y aprobación de los reglamentos viene expresamente establecido en el artículo 24 de la Ley de Gobierno. Dicho procedimiento se exige para todo tipo de reglamentos, sean estatales, autonómicos o locales.

Pasemos pues, a reproducir el precepto señalado:

“1. La elaboración de los reglamentos se ajustará al siguiente procedimiento:

a) La iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.

b) A lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

c) Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a 15 días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.

La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje será sometida a información pública durante el plazo indicado.

Este trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de 7 días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen. Sólo podrá omitirse dicho trámite cuando graves razones de interés público, que asimismo deberán explicitarse, lo exijan.

d) No será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b).

e) El trámite de audiencia a los ciudadanos, en sus diversas formas, reguladas en la letra c), no

se aplicará a las disposiciones que regulan los órganos, cargos y autoridades de la presente ley, así como a las disposiciones orgánicas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella.

f) Junto a la memoria o informe sucintos que inician el procedimiento de elaboración del reglamento se conservarán en el expediente todos los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

2. En todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica, sin perjuicio del dictamen del Consejo de Estado en los casos legalmente previstos.

3. Será necesario informe previo del Ministerio de Administraciones Públicas cuando la norma reglamentaria pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

4. La entrada en vigor de los reglamentos aprobados por el Gobierno requiere su íntegra publicación en el Boletín Oficial del Estado”.

6. Procedimiento de elaboración de los Reglamentos:

ESQUEMA

FASES EN LA ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS:

