



TEMA 21

Fuentes del Derecho Administrativo: Ley y reglamento. Jerarquía normativa. Principio de legalidad de la Administración Pública.

SUMARIO (I)

1. La Ley

- 1.1. Concepto de ley
- 1.2. Reserva de ley
- 1.3. Leyes del Estado y leyes de las Comunidades Autónomas
- 1.4. Leyes ordinarias y leyes orgánicas
- 1.5. Otras normas con rango de Ley
- 1.5.1. Los decretos legislativos
- 1.5.2. Los decretos-leyes
- 1.5.3. Decretos legislativos y decretos-leyes autonómicos

2. El Reglamento

- 2.1. Concepto y clases
- 2.2. Características generales de los reglamentos
- 2.2.1. Competencia para emanar reglamentos
- 2.2.2. La materia reglamentaria
- 2.2.3. El procedimiento para la elaboración de reglamentos
- 2.3. Principios que rigen la actividad reglamentaria

SUMARIO (II)

3. Jerarquía normativa

- 3.1. Contenido material del principio de jerarquía normativa
- 3.2. Ámbito de actuación
- 3.3 Jerarquía normativa en el ordenamiento español

4. Principio de legalidad de la Administración Pública

- 4.1. El principio de legalidad en la CE
- 4.2 La vinculación a las normas con rango de ley
- 4.3 La vinculación a las normas reglamentarias

	LA LEY. CONCEPTO
Concepto de ley	La Ley es, junto con la CE, la única norma que goza de directa legitimidad democrática, al ser producto de la actividad normativa de las Cortes Generales, expresión de la voluntad popular. Es la categoría normativa inmediatamente subordinada a la CE: rango inferior a la CE y superior a los reglamentos. Su conformidad con la CE solo puede controlarla el TC.

Reserva de ley

Es la reserva que hace la **CE** de determinadas materias para que sean reguladas **obligatoriamente por Ley**, garantizando que las decidan las Cortes Generales, titulares de la soberanía popular.

- Sentido material: solo por Ley se pueden regular determinadas materias.
- Sentido formal (principio de congelación del rango): al regular una materia por Ley, su rango queda congelado y en adelante hará falta Ley para modificarla.

No existe una **reserva reglamentaria**: no hay materias que deban regularse necesariamente por reglamento.

Leyes del Estado y de las CCAA

La CE atribuye la potestad legislativa a las **Cortes Generales**, y también, dada la estructura territorial del Estado, a los **Parlamentos de las CCAA**.

Las leyes estatales y autonómicas tienen **el mismo rango y fuerza**, actuando cada una en las materias que le atribuye el **bloque de la constitucionalidad** (CE, Estatutos de Autonomía y leyes estatales de reparto competencial), conforme al **principio de competencia**.

Todas ellas son controladas por el **TC**, mediante el recurso o la cuestión de inconstitucionalidad.

Art. 81 CE*Leyes orgánicas*

1. Son leyes orgánicas las relativas al **desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas**, las que aprueben los **Estatutos de Autonomía** y el **régimen electoral general**, y las demás previstas en la CE.
2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá **mayoría absoluta del Congreso** en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

Leyes orgánicas y ordinarias

Solo el **legislador estatal** puede dictar leyes orgánicas; el resto (estatales o autonómicas) son **leyes ordinarias**. La **lista de materias es cerrada** y el TC exige una **interpretación restrictiva** de las mismas.

Leyes orgánicas y ordinarias tienen **el mismo rango y fuerza de ley**; su relación se articula por **ámbitos materiales**, no por jerarquía.

Tienen procedimiento propio, entre otras, los **Estatutos de Autonomía** (leyes orgánicas) y la **Ley de Presupuestos** (ley ordinaria).

Art. 82 CE

*Decretos
legislativos*

Las Cortes Generales podrán **delegar en el Gobierno** la potestad de dictar normas con **rango de ley**, denominadas **Decretos Legislativos**, quedando excluidas las materias reservadas a **Ley Orgánica**.

La delegación legislativa habrá de otorgarse mediante una **ley de bases** cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una **ley ordinaria** cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

La delegación deberá ser **expresa**, para materia concreta, con **fijación del plazo** para su ejercicio, y se agota con su uso; **no cabe subdelegación** a autoridades distintas del Gobierno.

Control de los decretos legislativos

- Control del **TC**: por ser normas con rango de ley, solo él controla su constitucionalidad.
- Control de los **tribunales ordinarios (contencioso-administrativo)**: cuando el Gobierno se excede de los límites de la delegación.
- Control del propio **Parlamento**, si así lo prevé la ley de delegación.

Art. 86 CE*Decretos-leyes*

En caso de **extraordinaria y urgente necesidad**, el Gobierno podrá dictar **disposiciones legislativas provisionales** que tomarán la forma de **Decretos-leyes**.

No podrán afectar al ordenamiento de las **instituciones básicas del Estado**, a los **derechos, deberes y libertades** del Título I, al **régimen de las CCAA** ni al **Derecho electoral general**.

En el plazo de **treinta días** desde su promulgación deberán ser sometidos a debate y votación de totalidad al **Congreso de los Diputados**, que habrá de pronunciarse sobre su convalidación o derogación.

**Decretos
legislativos y
decretos-leyes
autonómicos**

Varias CCAA prevén que sus Gobiernos puedan dictar [decretos legislativos](#) o [decretos-leyes autonómicos](#), reproduciendo normalmente la configuración estatal.

En el [País Vasco](#) estas figuras [no aparecen recogidas en el Estatuto](#). No obstante, la delegación legislativa está prevista en la [Ley 7/1981, del Gobierno](#), y en el [Reglamento del Parlamento Vasco](#).

El Gobierno Vasco fue autorizado por ley del Parlamento Vasco para dictar [decretos-leyes](#) con motivo de las [inundaciones de 1983](#).

Art. 97 CE

*Potestad
reglamentaria*

El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la **potestad reglamentaria de acuerdo con la CE y las leyes**.

- Reglamentos **ejecutivos (*secundum legem*)**: completan o desarrollan la ley en la que se apoyan, sin poder contradecirla.
- Reglamentos **independientes (*extra legem*)**: no derivan de una habilitación legal; solo caben en **materia organizativa**.

**Diferencias
entre Ley y
Reglamento**

Los reglamentos **se sitúan en posición inferior a la ley**: no pueden contravenirla y, a la inversa, **pueden ser modificados por leyes posteriores**; la **primacía de la ley es absoluta**.
El reglamento **no puede entrar en materias reservadas a la ley**, salvo para desarrollarla o colaborar con ella; **no existe reserva reglamentaria**.
Los reglamentos **sí son controlables por jueces y tribunales ordinarios**, mientras que las leyes solo las controla el TC.

**Competencia
para dictar
reglamentos**

El **Consejo de Ministros** aprueba los reglamentos de desarrollo y ejecución de las leyes, previo dictamen del **Consejo de Estado**, mediante **Reales Decretos**; los **Ministros**, en las materias de su Departamento, mediante **Órdenes Ministeriales**.

Los reglamentos del Gobierno forman un cuerpo **jerarquizado**: primero los **Reales Decretos** y, por debajo, las **Órdenes Ministeriales**.

En las CCAA: **Decretos** del Consejo de Gobierno/Presidencia, **Órdenes** de las Consejerías. Además, poseen **autonomía reglamentaria interna** órganos como el **Congreso**, el **Senado**, el **TC** o el **CGPJ**.

La materia reglamentaria

En el **ámbito interno u organizativo** de la Administración, el reglamento es el campo **por excelencia** de la potestad reglamentaria, sin necesidad de habilitación legal específica. Cuando la regulación **impone obligaciones o limita derechos** de los ciudadanos, el reglamento debe actuar como **complementario de la Ley** y necesita una **habilitación legal específica**.

Procedimiento de elaboración

Debe iniciarse con los [estudios e informes previos](#) que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad, sometiendo los proyectos a [informe de órganos administrativos](#) y, en su caso, a [información pública](#).

Los decretos de desarrollo y ejecución de una ley requieren [dictamen preceptivo del Consejo de Estado](#). Su [incumplimiento supone la nulidad](#) de la disposición.

Deben [publicarse íntegramente](#) en el [Boletín Oficial](#) correspondiente para producir efectos.

En la CAPV rige la [Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General](#) (por la que se [deroga la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General](#)).

Principios de la potestad reglamentaria

- **Principio de legalidad**: ejercicio conforme a la CE y las leyes, en procedimiento y contenido.
- **Principio de jerarquía normativa**: los reglamentos se ordenan entre sí según el rango del órgano que los dicta.
- **Respeto a los principios generales del Derecho** e **interdicción de la arbitrariedad** de los poderes públicos.
- **Irretroactividad** de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos ([art. 9.3 CE](#)).
- **Inderogabilidad singular**: no cabe exceptuar en un caso concreto lo dispuesto con carácter general en un reglamento.

Art. 9.3 CE*Jerarquía normativa*

La CE garantiza el **principio de legalidad**, la **jerarquía normativa**, la publicidad de las normas, la **irretroactividad** de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la **seguridad jurídica**, la **responsabilidad** y la **interdicción de la arbitrariedad** de los poderes públicos.

Consecuencias **positivas**: cada norma tiene capacidad de innovación, activa (deroga a las inferiores) y pasiva (solo puede ser derogada por otra de igual o superior rango).

Consecuencias **negativas**: la norma inferior que contraviene a la superior es **nula**, nulidad que deben declarar los tribunales u órganos competentes.

El principio de competencia

No todas las normas se relacionan por jerarquía: dentro de un mismo nivel (p. ej. la ley) el **principio de competencia** explica que coexistan distintas categorías con igual rango.

- **Ámbito material**: distintas materias corresponden a distintas normas (ley orgánica / ley ordinaria).
- **Ámbito territorial**: leyes estatales y leyes autonómicas.
- **Ámbito orgánico**: solo son válidas las normas dictadas por el órgano que tiene reconocida la potestad para ello (p. ej. los reglamentos parlamentarios).

Jerarquía en el ordenamiento español

La **CE** es **norma suprema**, superior a todas las demás; su reforma exige procedimientos agravados y su defensa corresponde al **TC**.

El **art. 47.2 LPACAP** declara **nulas de pleno derecho** las disposiciones administrativas que vulneren la CE, las leyes u otras disposiciones de rango superior.

Entre reglamentos: los **Reales Decretos** son superiores a las **Órdenes Ministeriales**; ningún reglamento puede vulnerar otro de rango superior.

Los **tratados internacionales** prevalecen sobre las normas internas en caso de conflicto (salvo la CE), rigiéndose su relación con la ley más bien por el **principio de competencia** que por jerarquía.

**Arts. 9.1 y 103.1
CE**

*Principio de
legalidad*

Art. 9.1 CE: Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la CE y al resto del ordenamiento jurídico.

Art. 103.1 CE: la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, sirviendo con objetividad los intereses generales.

Se entiende como sujeción a la totalidad del ordenamiento (no solo a las leyes del Parlamento) y de forma plena, sin espacios libres de Derecho.

**Vinculación
positiva y
negativa**

Sujeción positiva: la Administración no puede actuar sin una norma previa que lo permita o habilite; lo no permitido se considera prohibido.

Sujeción negativa: la norma solo marca los límites; puede actuarse libremente mientras no se contradigan los mandatos o prohibiciones.

Hoy predomina la **vinculación positiva**: no existe espacio libre de Ley; la habilitación debe ser **expresa y específica**, dando lugar a **potestades regladas** (condiciones tasadas) o **discrecionales** (margen de elección dentro de lo que la Ley permite).

**Inderogabilidad
singular de los
reglamentos**

Las normas de rango reglamentario, una vez forman parte del ordenamiento, **vinculan también a la Administración que las dictó**.

Son **nulas** las resoluciones administrativas de carácter singular o particular que **contradigan o exceptúen** lo establecido con carácter general en un reglamento, aunque procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que lo dictó.