

# Persevera

AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

---

BLOQUE III · DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL

Tema 1

## Las fuentes del Derecho Administrativo

---

Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado

INGRESO LIBRE · EDICIÓN 2026

[perseveraoposiciones.com](http://perseveraoposiciones.com)

## AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

Estudiar una oposición ya cuesta bastante. Dinero, tiempo, esfuerzo. Lo que se ofrece habitualmente añade fricción: temarios caros y no redistribuibles, academias con horarios fijos y mensualidades que no todos pueden pagar.

Persevera publica los temarios enteros, en abierto. Lees, copias, imprimes y compartes con quien quieras.

Esta es la primera entrega. Los siguientes cuerpos los decidiremos contigo: nos cuentas qué oposición te interesa.

El temario es un producto vivo: hay erratas, hay matices que pueden afinarse, hay decisiones de redacción que pueden discutirse. Si encuentras algo que pueda mejorar, escríbenos. Lo leemos todo y publicamos las correcciones.

## ÍNDICE

---

|  |    |
|--|----|
| <b>Epígrafe 1 — Las fuentes del Derecho Administrativo. La jerarquía de las fuentes</b>                  | 5  |
| 1. Concepto y clasificación de las fuentes del Derecho administrativo                                    | 5  |
| 2. El principio de jerarquía normativa   | 7  |
| 3. La pirámide normativa española  | 8  |
| 4. Las formas de las disposiciones del Gobierno (art. 24 LG)   | 9  |
| 5. El principio de congelación del rango   | 12 |
| 6. La Constitución como norma suprema del sistema  | 13 |
| <b>Epígrafe 2 — La ley</b>   | 15 |
| 1. Concepto y caracteres de la ley   | 15 |
| 2. Entrada en vigor, derogación y no retroactividad — art. 2 CC  | 15 |
| 3. Titularidad de la potestad legislativa, sanción y promulgación  | 17 |
| 4. Leyes orgánicas — art. 81 CE  | 18 |
| 5. Leyes ordinarias y tipologías especiales — arts. 149.1 y 150 CE                                       | 19 |
| 6. Procedimiento legislativo en sede parlamentaria — arts. 87, 88, 90 y 91 CE                            | 21 |
| 7. Procedimiento de elaboración normativa del Gobierno — arts. 25-28 LG                                  | 24 |
| <b>Epígrafe 3 — Las disposiciones del Ejecutivo con fuerza de ley: decreto-ley y decreto legislativo</b> | 34 |
| 1. Notas comunes a las dos figuras   | 34 |
| 2. El decreto-ley — art. 86 CE   | 35 |
| 3. El decreto legislativo — arts. 82-85 CE   | 38 |
| 4. Cuadro comparativo: decreto-ley vs. decreto legislativo   | 41 |
| <b>Epígrafe 4 — El reglamento: concepto, clases y límites</b>  | 43 |
| 1. Concepto y naturaleza jurídica  | 43 |

---

|   |           |
|---|-----------|
| 2. Reglamento y acto administrativo: una distinción fundamental                           | 43        |
| 3. Fundamento constitucional y titularidad  | 44        |
| 4. Clases de reglamentos  | 47        |
| 5. Principios de buena regulación — art. 129 LPACAP                                       | 48        |
| 6. Límites de la potestad reglamentaria   | 50        |
| 7. Defensa frente a reglamentos ilegales  | 51        |
| 8. Entrada en vigor de los reglamentos: regla del 2 de enero y 1 de julio —<br>art. 23 LG | 54        |
| <b>Epígrafe 5 — Otras fuentes del Derecho administrativo</b>                              | <b>56</b> |
| 1. La costumbre   | 56        |
| 2. Los principios generales del derecho   | 59        |
| 3. La jurisprudencia  | 60        |
| 4. Los tratados internacionales   | 60        |
| 5. El Derecho de la Unión Europea   | 63        |

## TEMA 1

# Epígrafe 1 — Las fuentes del Derecho Administrativo. La jerarquía de las fuentes

---

## 1. Concepto y clasificación de las fuentes del Derecho administrativo

Cuando hablamos de **fuentes del Derecho** nos preguntamos dos cosas a la vez: **quién** crea el Derecho y **cómo** se manifiesta ese Derecho hacia el exterior. La doctrina (Garrido Falla) define las fuentes del Derecho administrativo como las formas o actos a través de los cuales el Derecho administrativo se manifiesta en su vigencia.

El punto de partida para cualquier rama del ordenamiento es el **art. 1 del Código Civil**, que enumera las fuentes del ordenamiento jurídico español y fija las reglas básicas de prelación entre ellas:

### Artículo 1 CC · Fuentes del ordenamiento jurídico español

1. Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.
2. Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.
3. La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público, y que resulte probada. Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad, tendrán la consideración de costumbre.
4. Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.

6. La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

El Derecho administrativo aplica esta teoría general con una **particularidad singular**: la propia Administración Pública es fuente normativa de su actividad a través de la **potestad reglamentaria**. El Reglamento, así, no aparece nominalmente en el art. 1 CC, pero es la fuente más prolífica y característica del Derecho administrativo español.

A partir del art. 1 CC, las fuentes del DA suelen sistematizarse en tres grupos:

| Categoría                            | Tipo  | Ejemplos  |
|--------------------------------------|---|---|
| <b>Fuentes directas</b>              | Escritas (primacía del Derecho escrito)     | CE · Leyes (orgánicas y ordinarias) · Decretos-leyes · Decretos legislativos · Reglamentos · Tratados internacionales · Derecho de la Unión Europea |
| <b>Fuentes directas subsidiarias</b> | No escritas – solo en defecto de ley        | Costumbre <i>praeter legem</i> · Principios generales del derecho   |
| <b>Fuentes indirectas</b>            | No crean normas; orientan su interpretación | Jurisprudencia del Tribunal Supremo   |

Los tratados internacionales y el Derecho de la Unión Europea, aunque mencionados aquí como fuentes directas escritas, se desarrollan en el **Epígrafe 5** del propio tema («Otras fuentes del Derecho administrativo») junto al régimen del art. 96 CE.

### RECUERDA

Lo que distingue al Derecho administrativo en el sistema general de fuentes: la Administración Pública es a la vez destinataria del Derecho y **fuentes normativa de su propia actividad** vía potestad reglamentaria. El Reglamento no figura en el art. 1 CC pero es una de las fuentes más características del Derecho administrativo.

## 2. El principio de jerarquía normativa

La coexistencia de distintas fuentes plantea un problema inmediato: ¿cuál prevalece cuando entran en conflicto? La respuesta la da el **principio de jerarquía normativa**, que ordena las fuentes en una escala de mayor a menor fuerza vinculante. El art. 9.3 CE lo eleva a **garantía constitucional**:

### Artículo 9.3 CE · Principios garantizados por la Constitución

3. La Constitución 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.

La doctrina (Garrido Falla) identifica **dos criterios** que articulan la jerarquía:

- **Primacía del Derecho escrito.** Las fuentes no escritas —costumbre y principios generales del Derecho— quedan relegadas a la condición de **fuentes subsidiarias** y solo entran en juego en defecto de norma escrita aplicable (arts. 1.3 y 1.4 CC).
- **Jerarquía del órgano emisor.** A mayor rango del órgano que dicta la norma, mayor valor formal de esta. Dentro de las fuentes de la Administración, un Real Decreto tiene mayor rango que una Orden Ministerial; y todas las normas administrativas se subordinan a las emanadas del Poder Legislativo.

#### MATIZ

**Jerarquía normativa ≠ principio de competencia.** La Ley Orgánica **no** está jerárquicamente por encima de la Ley Ordinaria: ambas tienen el mismo rango formal. La diferencia es de **competencia material** —la CE reserva ciertas materias a la LO y veda al legislador ordinario regularlas (art. 81.1 CE)—. Si una Ley Ordinaria invade una materia reservada a LO, el vicio es de **inconstitucionalidad por incompetencia**, no de jerarquía. Doctrina consolidada del Tribunal Constitucional desde la STC 5/1981.

### 3. La pirámide normativa española

Aplicando los dos criterios anteriores y los preceptos clave del sistema (art. 9.3 CE, art. 1 CC y art. 24 LG), el orden de prelación de las fuentes del Derecho público español queda articulado del siguiente modo:

| Nivel               | Norma / Forma   | Clave   |
|---------------------|---|---|
| 1.º – Cúspide       | Constitución Española   | <i>Norma normarum</i> . Art. 9.1 CE: ciudadanos y poderes públicos sujetos a ella.  |
| 2.º – Rango de ley  | Leyes orgánicas (art. 81 CE)  | Materias reservadas; mayoría absoluta del Congreso.   |
| 2.º – Rango de ley  | Leyes ordinarias  | Resto de materias; mayoría simple.  |
| 2.º – Rango de ley  | Decretos legislativos (arts. 82-85 CE)                                    | Fuerza de ley; previa delegación de las Cortes.   |
| 2.º – Rango de ley  | Decretos-leyes (art. 86 CE)   | Fuerza de ley; extraordinaria y urgente necesidad; convalidación o derogación por el Congreso en los <b>30 días</b> siguientes a su promulgación.   |
| 3.º – Reglamentario | Real Decreto (Presidente del Gobierno o acordado en Consejo de Ministros) | Máximo rango reglamentario estatal. Art. 24.2.1.º LG.   |
| 4.º – Reglamentario | Orden Ministerial   | Segundo nivel reglamentario estatal. Art. 24.2.2.º LG.  |
| –                   | Normas autonómicas  | Su rango interno se determina por su forma (ley o reglamento autonómico); su relación con las normas estatales se rige principalmente por el <b>principio de competencia</b> –distribución constitucional y estatutaria de competencias–, no por jerarquía. |
| –                   | Ordenanzas y Reglamentos locales  | Ámbito municipal o provincial; procedimiento del art. 49 LBRL.  |

|                    |                                     |   |
|--------------------|-------------------------------------|---|
| <b>Subsidiaria</b> | Costumbre                           | Solo <i>praeter legem</i> nunca <i>contra legem</i> no contraria a la moral o al orden público; debe ser probada (art. 1.3 CC). |
| <b>Subsidiaria</b> | Principios generales del derecho    | En defecto de ley o costumbre (art. 1.4 CC); además, función informadora del ordenamiento.                                      |
| <b>Indirecta</b>   | Jurisprudencia del Tribunal Supremo | Complementa el ordenamiento; <b>no es fuente formal</b> (art. 1.6 CC).  |
| <b>Primacía</b>    | Derecho de la Unión Europea         | Prevalece sobre el Derecho interno de los Estados miembros (STJCE 6/64, de 15 de julio de 1964, asunto Costa contra ENEL).      |

**MATIZ**

La jurisprudencia no es fuente del Derecho. Lo dice expresamente el art. 1.6 CC: «la jurisprudencia **complementará** el ordenamiento jurídico». Complementa, no integra. Solo la doctrina **reiterada** del Tribunal Supremo —dos sentencias coincidentes, según jurisprudencia consolidada— produce el efecto complementario; las sentencias aisladas, no.

#### 4. Las formas de las disposiciones del Gobierno (art. 24 LG)

El art. 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno, sistematiza las formas que revisten las decisiones del Ejecutivo y establece la jerarquía interna de los reglamentos estatales.

##### Artículo 24 LG · De la forma y jerarquía de las disposiciones y resoluciones del Gobierno de la Nación y de sus miembros

1. 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 revestirán 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 revestirá la forma de Orden del Ministro de la Presidencia, dictada a propuesta de los Ministros interesados.

2. Los reglamentos se ordenarán según la siguiente jerarquía:

1.º Disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del Gobierno o acordado en el Consejo de Ministros.

2.º Disposiciones aprobadas por Orden Ministerial.

El art. 24 LG sólo reconoce **dos niveles formales** en la jerarquía reglamentaria estatal: **Real Decreto** (nivel 1.º) y **Orden Ministerial** (nivel 2.º). Resoluciones, instrucciones y circulares no aparecen en el art. 24 LG; son órdenes de servicio internas del art. 6 LRJSP, no normas reglamentarias en sentido estricto.

| Forma jurídica                                | Origen  | Naturaleza típica  |
|---|---|--|
| Real Decreto Legislativo                      | Gobierno (art. 82 CE)                           | Norma con fuerza de ley · refunde o articula tras delegación.  |
| Real Decreto-ley                              | Gobierno (art. 86 CE)                           | Norma con fuerza de ley · disposición legislativa provisional por extraordinaria y urgente necesidad.  |
| Real Decreto del Presidente del Gobierno      | Presidente del Gobierno (art. 24.1.b LG)        | <b>Disposiciones y actos</b> atribuidos personalmente al Presidente (cese y nombramiento de miembros del Gobierno, estructura ministerial...). |
| Real Decreto acordado en Consejo de Ministros | Consejo de Ministros (art. 24.1.c LG)           | <b>Normas reglamentarias</b> de competencia del CM y resoluciones que deban adoptar esa forma.   |
| Acuerdo del Consejo de Ministros              | Consejo de Ministros (art. 24.1.d LG)           | Decisiones colegiadas que no deban adoptar la forma de Real Decreto.   |
| Acuerdo en Comisión Delegada                  | Comisión Delegada del Gobierno (art. 24.1.e LG) | Reviste la forma de Orden del Ministro competente (o del de la Presidencia si afecta a varios).  |
| Orden Ministerial                             | Ministros (art. 24.1.f LG)                      | Disposiciones y resoluciones del Ministro.   |

### MATIZ

**Real Decreto del Presidente del Gobierno (art. 24.1.b LG) ≠ Real Decreto acordado en Consejo de Ministros (art. 24.1.c LG).** El primero recoge tanto **disposiciones como actos** atribuidos personalmente al Presidente —en la práctica, casi siempre actos singulares: ceses, nombramientos, reestructuración de departamentos—. El segundo aprueba **normas reglamentarias** de competencia del Consejo de Ministros. Cuando ambos contienen disposiciones, ocupan el **mismo nivel 1.º** del art. 24.2 LG: no hay subordinación entre ellos.

**MATIZ**

**Solo dos niveles formales en la jerarquía reglamentaria estatal del art. 24.2**

**LG:** Real Decreto (1.º) y Orden Ministerial (2.º). Las **resoluciones, instrucciones y circulares** no son normas reglamentarias del art. 24 LG, sino órdenes de servicio internas del art. 6 LRJSP: vinculan a los órganos inferiores pero no innovan el ordenamiento ni crean derechos u obligaciones para los ciudadanos.

## 5. El principio de congelación del rango

En el ordenamiento español existe **reserva de ley**: determinadas materias deben regularse necesariamente mediante norma con rango legal. Por el contrario, **no existe reserva de reglamento**: ninguna materia está reservada en exclusiva a la potestad reglamentaria.

Para regular una materia, hay que comprobar primero si concurre o no reserva de ley:

- **Si existe reserva de ley** → la materia debe regularse por norma con rango legal; el reglamento no puede entrar a regularla (sin perjuicio de su función ejecutiva o de desarrollo).
- **Si no existe reserva de ley** → la materia puede regularse tanto por ley como por reglamento.

La **congelación del rango** se produce cuando una materia **no reservada a ley** —y, por tanto, susceptible de regulación reglamentaria— es regulada por una norma con rango legal. A partir de ese momento esa materia queda «congelada» al nivel legal: solo puede ser modificada o derogada por otra norma con rango de ley, y el reglamento pierde la posibilidad de descender a regularla por sí solo.

**RECUERDA**

**No existe reserva de reglamento.** Si una materia carece de reserva de ley, puede regularse por ley o por reglamento. Pero una vez que el legislador opta por regularla por ley, el rango queda **congelado**: el reglamento ya no puede descender a esa materia hasta que otra ley con rango equivalente lo libere.

## 6. La Constitución como norma suprema del sistema

La Constitución no es una declaración política ni un programa de intenciones: es **norma jurídica plena**. Pero dentro del ordenamiento ocupa una posición singular que la doctrina (Garrido Falla) resume en **tres funciones acumulativas**:

- **Norma jurídica.** Participa de los caracteres materiales y formales de cualquier norma; es directamente invocable ante los Tribunales y de aplicación directa por estos, salvo aquellos preceptos que requieren desarrollo legislativo previo (los principios rectores del Capítulo III del Título I, art. 53.3 CE).
- **Norma normarum (norma de normas).** Es el punto de arranque de todo el desarrollo legislativo del ordenamiento. Todo el ordenamiento debe interpretarse de conformidad con la CE, y su primacía es además formal: ocupa el primer escalón de la jerarquía normativa con rango de **superley**.
- **Establece la jerarquía de las fuentes.** Fija ella misma el orden de prelación del resto del ordenamiento, determinando qué tipo de norma regula qué materia y con qué procedimiento.

### Artículo 9.1 CE · Sujeción a la Constitución y al ordenamiento

1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

### Artículo 53.3 CE · Régimen de los principios rectores

3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

Reconocer a la CE el carácter de **norma jurídica plena** —y no meramente programática— tiene tres consecuencias prácticas:

- **Aplicabilidad e invocabilidad directa.** Sus preceptos pueden ser aplicados directamente por los órganos judiciales y administrativos sin necesidad de ley de desarrollo, salvo los principios rectores del art. 53.3 CE, que **informarán** la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos pero solo son alegables ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.
- **Positivación de los principios constitucionales.** Los principios que proclama — legalidad, igualdad, interdicción de la arbitrariedad...— son Derecho positivo exigible, no meras orientaciones morales.
- **Fuerza derogatoria.** La Disposición Derogatoria de la CE produjo dos clases de derogación:
  - **Expresa nominal** (apartado 1) sobre las leyes fundamentales del régimen anterior (Ley para la Reforma Política, Principios del Movimiento Nacional, Fuero de los Españoles, Fuero del Trabajo, Ley Constitutiva de las Cortes, Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, Ley Orgánica del Estado y Ley de Referéndum Nacional).
  - **Confirmación de derogación** (apartado 2) de la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, y de la Ley de 21 de julio de 1876.
  - **Cláusula derogatoria genérica** (apartado 3): «quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución». De esta cláusula nace la denominada **inconstitucionalidad sobrevenida** sobre la legislación preconstitucional incompatible con la CE.

### RECUERDA

**Principios rectores ≠ derechos fundamentales (art. 53.3 CE).** Los principios reconocidos en el **Capítulo III del Título I** informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pero **solo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.** Su protección es más débil que la de los derechos fundamentales del Capítulo II, directamente invocables ante los Tribunales.

## TEMA 1

## Epígrafe 2 — La ley

### 1. Concepto y caracteres de la ley

En sentido estricto, la **ley** es una norma estatal escrita, de especial rango e importancia, que se diferencia del resto de normas estatales por dos planos acumulativos: su **procedencia** —emana del Poder Legislativo— y los **requisitos y solemnidades** de su formación. La doctrina (Garrido Falla) la define como norma jurídica de carácter general y obligatorio dictada por los órganos estatales a los que el ordenamiento jurídico atribuye el Poder Legislativo, fórmula que combina el plano material (generalidad y obligatoriedad) con el plano formal (procedimiento y órgano competente).

| Perspectiva      | Caracterización   |
|------------------|---|
| <b>Material</b>  | Norma jurídica de carácter general y obligatorio, aplicable a un conjunto indeterminado de destinatarios y situaciones.           |
| <b>Formal</b>    | Acto emanado del Poder Legislativo con arreglo al procedimiento constitucional establecido para su elaboración.                   |
| <b>Combinada</b> | Norma jurídica de carácter general y obligatorio dictada por los órganos a los que el ordenamiento atribuye el Poder Legislativo. |

### 2. Entrada en vigor, derogación y no retroactividad — art. 2 CC

El art. 2 del Código Civil fija las reglas generales de vigencia y derogación que rigen para todas las leyes, complementando lo previsto en la CE.

#### Artículo 2 CC · Entrada en vigor, derogación y no retroactividad de las leyes

1. Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si en ellas no se dispone otra cosa.

2. Las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado.
3. Las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario.

Tres reglas complementarias derivan del art. 2 CC en interacción con la CE:

- **Vacatio legis general de 20 días** (art. 2.1 CC) — opera siempre que la propia ley no disponga otra cosa. Para los reglamentos del Gobierno que impongan nuevas obligaciones a quienes desempeñan actividades económicas o profesionales rige además la regla del 2 de enero o 1 de julio del art. 23 LG (se trata en el Ep. 4).
- **Derogación expresa o tácita** (art. 2.2 CC) — la simple derogación de una ley no resucita la legislación anterior derogada por ella («derogatio derogantis non reviviscit lex prior»).
- **Irretroactividad como regla general** (art. 2.3 CC), reforzada por el **art. 9.3 CE** que la eleva a garantía constitucional **sólo** para las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. Fuera de ese ámbito, la ley puede disponer su retroactividad.

### **MATIZ**

**La irretroactividad del art. 9.3 CE no es absoluta.** Sólo se predica con rango constitucional respecto de las **disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales**. El resto de leyes pueden retrotraer sus efectos siempre que así lo dispongan; lo que no pueden es contradecir la garantía del 9.3 CE para los supuestos protegidos. La regla del art. 2.3 CC es subsidiaria: opera «si no se dispusiere lo contrario».

### 3. Titularidad de la potestad legislativa, sanción y promulgación

Tras la CE de 1978, la potestad legislativa **no es monopolio del Estado central**: se distribuye entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias. La fórmula está en el art. 66.2 CE.

#### Artículo 66.2 CE · Potestad legislativa de las Cortes Generales

2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.

| Plano                                    | Titular   | Régimen  |
|--|---|--|
| <b>Estatal</b>                           | Cortes Generales (Congreso + Senado)                            | Art. 66.2 CE.  |
| <b>Autonómico</b>                        | Asambleas Legislativas de las CC. AA.                           | Dentro del ámbito competencial de cada Estatuto de Autonomía.  |
| <b>Sanción y promulgación estatal</b>    | El Rey  | Art. 91 CE: <b>15 días</b> desde la aprobación, <b>promulgación</b> y orden de <b>inmediata publicación</b> en el BOE. |
| <b>Sanción y promulgación autonómica</b> | Presidente de cada Comunidad Autónoma, <b>en nombre del Rey</b> | Conforme al respectivo Estatuto.   |

#### Artículo 91 CE · Sanción, promulgación y publicación de las leyes

El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación.

**MATIZ**

El Rey no tiene derecho de veto sobre las leyes. La sanción es un **acto debido**: el Rey está constitucionalmente obligado a sancionar en el plazo de **quince días** cualquier ley aprobada por las Cortes, sin posibilidad de negarse. La sanción (acto por el que el Jefe del Estado da conformidad a la ley) y la promulgación (acto por el que atestigua su existencia y ordena su cumplimiento) son actos formalmente distintos, pero en la práctica simultáneos.

#### 4. Leyes orgánicas — art. 81 CE

Las **leyes orgánicas** son el instrumento que la CE reserva para regular ciertas materias de especial relevancia, imponiendo para su aprobación una mayoría reforzada que garantiza un amplio consenso parlamentario.

##### Artículo 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 Constitución.
2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

Las materias reservadas a ley orgánica se agrupan en **cuatro categorías** literales del art. 81.1 CE:

- **Desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas** — los reconocidos en la **Sección 1.<sup>a</sup> del Capítulo II del Título I** de la CE (sistemática constitucional).
- **Aprobación de los Estatutos de Autonomía.**

- **Régimen electoral general** — desarrollado por la **LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG)**.
- **Las demás materias expresamente previstas en la CE:** Defensor del Pueblo (art. 54), iniciativa popular (art. 87.3, desarrollada por la **LO 3/1984**), modalidades de referéndum (art. 92.3), autorización para la celebración de tratados que cedan competencias a organizaciones internacionales (art. 93), Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 104.2), estados de alarma, excepción y sitio (art. 116.1), Poder Judicial (art. 122 — LOPJ), Tribunal Constitucional (art. 165 — LOTC), alteración de límites provinciales (art. 141.1), entre otras.

### MATIZ

**Mayoría absoluta del Congreso, en votación final sobre el conjunto del proyecto.** Tres precisiones literales del art. 81.2 CE: (i) la mayoría se exige al **Congreso**, no «al Parlamento» ni «a ambas Cámaras»; (ii) la votación es **final** sobre el **conjunto** del proyecto, no artículo por artículo; (iii) la exigencia rige por igual para la **aprobación, modificación o derogación**. Ninguna ley orgánica puede modificarse por una ley ordinaria.

## 5. Leyes ordinarias y tipologías especiales — arts. 149.1 y 150 CE

Junto a la ley ordinaria común, la CE prevé varias tipologías especiales que articulan la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Conviene distinguirlas con precisión.

| Tipo              | Art. CE             | Sentido  | Naturaleza    | Peculiaridad esencial   |
|-------------------|---------------------|--|---------------|---|
| <b>Ley básica</b> | 149.1 (32 materias) | El Estado fija el marco normativo (las «bases») que las CC. AA. desarrollan dentro del ámbito de su competencia. | Ley ordinaria | El desarrollo autonómico no tiene que ser necesariamente ley autonómica: puede ser reglamentario. |

|                            |       |   |                         |   |
|----------------------------|-------|---|-------------------------|---|
| <b>Ley marco</b>           | 150.1 | Las Cortes atribuyen a una o varias CC. AA. la facultad de dictar normas legislativas, en materias de competencia estatal, dentro de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. | Ley ordinaria (estatal) | Se establece en cada ley marco la modalidad de control de las Cortes sobre las normas legislativas autonómicas.       |
| <b>Ley de armonización</b> | 150.3 | El Estado dicta principios para armonizar disposiciones normativas de las CC. AA., aun en materias atribuidas a su competencia, cuando lo exija el interés general.                                   | Ley ordinaria           | Apreciación de la <b>necesidad por mayoría absoluta de cada Cámara</b> antes de poder legislar. Carácter excepcional. |

**MATIZ**

**Ley de transferencia o delegación del art. 150.2 CE = LEY ORGÁNICA.** Pese a que con frecuencia se incluye en los listados de tipologías «especiales» de leyes ordinarias, el art. 150.2 CE exige expresamente que la transferencia o delegación de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal se haga **mediante ley orgánica**. La ley preverá la correspondiente transferencia de medios financieros y las formas de control que se reserve el Estado.

**MATIZ**

**Ley marco (150.1) ≠ Ley de armonización (150.3): instrumentos de sentido contrario.** La **ley marco amplía** el ámbito normativo autonómico, trasladando facultades del Estado a las CC. AA. dentro de las bases estatales. La **ley de armonización limita** ese ámbito, permitiendo al Estado fijar principios armonizadores incluso sobre materias atribuidas a la competencia autonómica. La doctrina del Tribunal Constitucional (STC 76/1983, LOAPA) ha sido especialmente restrictiva en la admisibilidad de las leyes de armonización.

## 6. Procedimiento legislativo en sede parlamentaria — arts. 87, 88, 90 y 91 CE

### Artículo 87 CE · Iniciativa legislativa

1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.
2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.
3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

## Artículo 88 CE · Proyectos de ley

Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

| Sujeto                                | Forma  | Condición o límite  |
|---------------------------------------|--|---|
| <b>Gobierno</b>                       | <b>Proyecto de ley</b> – aprobado en Consejo de Ministros y acompañado de exposición de motivos y antecedentes (art. 88 CE)                                | Prioridad en la tramitación parlamentaria frente a las proposiciones de ley.  |
| <b>Congreso y Senado</b>              | <b>Proposición de ley</b> – por grupos parlamentarios o un número mínimo de parlamentarios (Reglamentos de las Cámaras)                                    | Las del Senado se remiten al Congreso para su tramitación.  |
| <b>Asambleas de CC. AA.</b>           | Solicitud al Gobierno o proposición de ley ante la Mesa del Congreso, con un máximo de <b>tres miembros</b> de la Asamblea para defenderla                 | No pueden imponer proyectos al Gobierno; sólo solicitar o proponer.   |
| <b>Iniciativa Legislativa Popular</b> | Proposición de ley respaldada por <b>un mínimo de 500.000 firmas</b> acreditadas – <b>LO 3/1984, de 26 de marzo</b> (modificada por LO 4/2006 y LO 3/2015) | <b>Excluida</b> en cuatro materias del art. 87.3 CE: materias propias de LO, tributarias, de carácter internacional y prerrogativa de gracia. |

### MATIZ

Las cuatro materias excluidas de la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE) son únicamente: (i) materias propias de **ley orgánica**, (ii) **tributarias**, (iii) de carácter **internacional** y (iv) relativas a la **prerrogativa de gracia**. Cualquier lista que añada una quinta materia o que omita alguna de las cuatro es errónea.

## Artículo 90 CE · Tramitación del proyecto en el Senado

1. Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.
2. El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.
3. El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.

| Fase                      | Órgano                           | Plazo / condición clave  |
|---------------------------|----------------------------------|--|
| Presentación de enmiendas | Mesa de la Comisión del Congreso | Plazo según el Reglamento del Congreso (15 días con prórrogas posibles).         |
| Debate de totalidad       | Pleno del Congreso               | Sólo si hay enmiendas a la totalidad; si prosperan, el texto vuelve al Gobierno. |
| Ponencia y dictamen       | Comisión + ponencia designada    | Análisis artículo por artículo.  |
| Deliberación y aprobación | Pleno del Congreso               | Aprueba o rechaza el texto dictaminado.  |
| Tramitación en el Senado  | Senado                           | <b>2 meses</b> para vetar (mayoría absoluta) o enmendar (art. 90.2 CE).          |
| Superación del veto       | Congreso                         | Mayoría absoluta inmediata, o <b>mayoría simple</b> transcurridos <b>2</b>       |

|                                     |   |  |
|-------------------------------------|---|--|
|                                     |   | <b>meses</b> desde la interposición del veto.  |
| Tramitación urgente                 | A iniciativa del Gobierno o del Congreso (art. 90.3 CE) | Plazos parlamentarios a la mitad; el plazo del Senado se reduce a <b>20 días naturales</b> . |
| Sanción, promulgación y publicación | Rey   | <b>15 días</b> (art. 91 CE) + publicación inmediata en el BOE.                               |

## 7. Procedimiento de elaboración normativa del Gobierno — arts. 25-28 LG

Cuando la iniciativa legislativa parte del Gobierno o cuando éste elabora un decreto legislativo o un reglamento, el Título V de la Ley 50/1997, del Gobierno, fija un procedimiento orientado a garantizar la calidad normativa y la participación ciudadana.

### Artículo 25 LG · Plan Anual Normativo

1. El Gobierno aprobará anualmente un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.
2. El Plan Anual Normativo identificará, con arreglo a los criterios que se establezcan reglamentariamente, las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos.
3. Cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figurara en el Plan Anual Normativo al que se refiere el presente artículo será necesario justificar este hecho en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo.
4. El Plan Anual Normativo estará coordinado por el Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la congruencia de todas las iniciativas

que se tramiten y de evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. El Ministro de la Presidencia elevará el Plan al Consejo de Ministros para su aprobación antes del 30 de abril. Por orden del Ministerio de la Presidencia se aprobarán los modelos que contengan la información a remitir sobre cada iniciativa normativa para su inclusión en el Plan.

### **Artículo 26.2 LG · Consulta pública previa**

2. Se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previsto en este apartado cuando concurra cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a) Cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.
- b) Cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
- c) Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica.
- d) Cuando la propuesta no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios.

- e) Cuando la propuesta regule aspectos parciales de una materia.
- f) Cuando se acuerde la tramitación urgente de iniciativas normativas, en los términos previstos en el artículo 27.2.

La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

La consulta pública deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales.

### **Artículo 26.3 LG · Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN)**

3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:
  - a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.
  - b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
  - c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
  - d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas

materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.

e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.

h) Impacto por razón de cambio climático, que deberá ser valorado en términos de mitigación y adaptación al mismo.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

### **Artículo 26.6 LG · Audiencia e información públicas**

6. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que

agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. De ello deberá dejarse constancia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

El trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.

Además de los apartados literales transcritos, el art. 26 LG ordena los siguientes trámites en su redacción vigente (apartados 1, 4-5 y 7-10):

- **Estudios y consultas previos** (26.1): redacción precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad.
- **Aprobación intermedia** (26.4): cuando se trate de un anteproyecto de ley o de un proyecto de real decreto legislativo, la propuesta se eleva al Consejo de Ministros, previa Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, para que decida los ulteriores trámites.
- **Informes preceptivos** (26.5): plazo de **10 días** para los informes ordinarios y de **un mes** cuando se solicite a otra Administración o a un órgano dotado de especial independencia o autonomía. Informe preceptivo de la **Secretaría General Técnica** del Ministerio proponente y, cuando proceda, **aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública** (afectación a organización, personal, procedimientos o

inspección de la AGE — silencio positivo a los 15 días desde la recepción de la solicitud) e **informe previo del Ministerio de Política Territorial** (afectación a la distribución de competencias Estado-CC. AA.).

### **MATIZ**

**Desfase ley/realidad en el art. 26.5 LG.** El BOE consolidado de la Ley 50/1997 sigue refiriéndose literalmente al «**Ministerio de Hacienda y Función Pública**» y al «**Ministerio de Política Territorial**»: son las denominaciones que la LG mantiene tras la disposición final 3.12 de la Ley 40/2015. La organización ministerial concreta del Gobierno cambia con cada reestructuración acordada por Real Decreto del Presidente del Gobierno (art. 24.1.b LG), pero la Ley 50/1997 no se actualiza automáticamente: el dato literal en examen es el que reproduce el BOE de la LG. Cuando la denominación ministerial real difiere de la literal de la LG, la atribución funcional sigue al departamento que asume las competencias (Hacienda · Política Territorial) conforme al Real Decreto de estructura orgánica vigente.

- **Dictamen del Consejo de Estado** u órgano consultivo equivalente (26.7): cuando sea preceptivo o se considere conveniente.
- **Aprobación por el Consejo de Ministros** (26.8) y, en caso de proyecto de ley, remisión al Congreso o, en su caso, al Senado, con **exposición de motivos** y la documentación exigida por el art. 7.b) y d) de la Ley 19/2013 de transparencia.
- **Coordinación y calidad normativa** (26.9): el Ministerio de la Presidencia analiza la calidad técnica, congruencia con el ordenamiento, posible derogación expresa, contenido preceptivo de la MAIN, cumplimiento de los principios de buena regulación y posible extralimitación frente al Derecho de la Unión.
- **Conservación del expediente electrónico** (26.10): MAIN, informes, dictámenes, estudios y consultas.

## Artículo 26.11 LG · Exclusión de los Decretos-leyes

11. Lo dispuesto en este artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

### MATIZ

El procedimiento del art. 26 LG NO se aplica a los Decretos-leyes. Lo dice expresamente el art. 26.11 LG. A los DL sólo les son exigibles: (i) la **MAIN abreviada** del 26.3, (ii) los **estudios y consultas** del 26.1, (iii) la **aprobación por el Consejo de Ministros** del 26.8, (iv) la **calidad normativa** del 26.9 y (v) la **conservación del expediente** del 26.10. La consulta pública del 26.2, los informes preceptivos del 26.5, la audiencia e información públicas del 26.6 y el dictamen del Consejo de Estado del 26.7 no rigen para el DL. El DL se desarrolla en el Ep. 3.

## Artículo 27 LG · Tramitación urgente

1. El Consejo de Ministros, a propuesta del titular del departamento al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley, reales decretos legislativos y de reales decretos, en alguno de los siguientes casos:
  - a) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.
  - b) Cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo que acompañe al proyecto mencionará la existencia del acuerdo de tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.

2. La tramitación por vía de urgencia implicará que:

a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración, establecidos en ésta o en otra norma, se reducirán a la mitad de su duración. Si, en aplicación de la normativa reguladora de los órganos consultivos que hubieran de emitir dictamen, fuera necesario un acuerdo para requerirlo en dicho plazo, se adoptará por el órgano competente; y si fuera el Consejo de Ministros, se recogerá en el acuerdo previsto en el apartado 1 de este artículo.

b) No será preciso el trámite de consulta pública previsto en el artículo 26.2, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia pública o de información pública sobre el texto a los que se refiere el artículo 26.6, cuyo plazo de realización será de siete días.

c) La falta de emisión de un dictamen o informe preceptivo en plazo no impedirá la continuación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba.

**RECUERDA**

La tramitación urgente del art. 27 LG produce tres efectos automáticos cuando la acuerda el Consejo de Ministros: (a) los plazos del procedimiento se reducen a la mitad; (b) no es preciso el trámite de consulta pública del 26.2 y la audiencia e información públicas del 26.6 se reducen a **siete días** (c) la falta de emisión de un dictamen o informe preceptivo en plazo **no impide la continuación** del procedimiento, sin perjuicio de su incorporación posterior cuando se reciba.

**Artículo 28 LG · Informe Anual de Evaluación**

1. El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, aprobará, antes del 30 de abril de cada año, un informe anual en el que se refleje el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el citado Plan, así como las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa.
2. En el informe se incluirán las conclusiones del análisis de la aplicación de las normas a que se refiere el artículo 25.2, que, de acuerdo con lo previsto en su respectiva Memoria, hayan tenido que ser evaluadas en el ejercicio anterior. La evaluación se realizará en los términos y plazos previstos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y deberá comprender, en todo caso:
  - a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación.
  - b) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias.

c) La sostenibilidad de la disposición.

El informe podrá contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconsejase el resultado del análisis.

#### **MATIZ**

**Plan Anual Normativo (art. 25 LG) ≠ Informe Anual de Evaluación (art. 28 LG):** dos instrumentos distintos del Título V LG con la misma fecha tope (**antes del 30 de abril**) pero objeto opuesto. El **Plan** mira hacia adelante (qué iniciativas se van a tramitar el año siguiente, coordinado por Presidencia, aprobado por el CM antes del 30 de abril). El **Informe** mira hacia atrás (grado de cumplimiento del Plan del año anterior, evaluación de eficacia/eficiencia/sostenibilidad de las normas que tocaba evaluar, propuesto por Presidencia, aprobado por el CM antes del 30 de abril).

## TEMA 1

## Epígrafe 3 — Las disposiciones del Ejecutivo con fuerza de ley: decreto-ley y decreto legislativo

### 1. Notas comunes a las dos figuras

El dogma de la separación de poderes nunca se ha llevado a la práctica en toda su pureza. La CE reconoce **dos supuestos** en que el Poder Ejecutivo puede dictar normas con rango de ley: el **decreto-ley** (art. 86 CE) y el **decreto legislativo** (arts. 82-85 CE). Ambas son excepciones constitucionales al monopolio legislativo de las Cortes y comparten cuatro rasgos esenciales:

- **Procedencia.** Emanan exclusivamente del **Gobierno** como órgano colegiado del Poder Ejecutivo. No pueden ser dictados por un Ministro ni por ningún otro órgano.
- **Rango.** Tienen **fuerza de ley formal**: su valor normativo es idéntico al de las leyes aprobadas por las Cortes y prevalecen sobre cualquier disposición reglamentaria.
- **Forma.** Adoptan la forma de **Real Decreto-ley** y **Real Decreto Legislativo** respectivamente (art. 24.1.a LG).
- **Control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional**, conforme al art. 161.1.a CE — con la singularidad del decreto legislativo extralimitado, que abre la **vía contencioso-administrativa** (art. 1.1 LJCA).

#### Artículo 161.1.a CE · Recurso de inconstitucionalidad

1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:
  - a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma

jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

### Artículo 1.1 LJCA · Ámbito del orden contencioso-administrativo

1. Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.

#### RECUERDA

**Tres cosas comunes al DL y al DLeg:** (i) los dicta el **Gobierno** colegiado, no un Ministro; (ii) tienen **rango de ley** (iii) los controla el **TC** (art. 161.1.a CE) — salvo el DLeg extralimitado, que en cuanto al exceso es controlado por la **Jurisdicción Contencioso-Administrativa** (art. 1.1 LJCA).

## 2. El decreto-ley — art. 86 CE

El decreto-ley es la respuesta constitucional a situaciones de urgencia que no admiten esperar los tiempos del procedimiento legislativo ordinario. Su legitimidad descansa enteramente en el **presupuesto habilitante** y en el **control parlamentario posterior**.

### Artículo 86 CE · Decreto-ley

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos

regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.
3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

| Elemento                       | Régimen  |
|--------------------------------|--|
| Presupuesto habilitante        | «Extraordinaria y urgente necesidad» – concepto jurídico indeterminado controlado por el TC.   |
| Órgano emisor                  | Gobierno (colegiado). Nunca un Ministro u otro órgano del Ejecutivo.   |
| Naturaleza                     | Disposición legislativa <b>provisional</b> : nace con fuerza de ley pero pendiente de control parlamentario.   |
| Forma                          | Real Decreto-ley (art. 24.1.a LG).   |
| Materias excluidas (4)         | (1) Ordenamiento de las instituciones básicas del Estado · (2) Derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I · (3) Régimen de las Comunidades Autónomas · (4) Derecho electoral general. |
| Plazo de control parlamentario | <b>30 días</b> siguientes a la promulgación.   |
| Decisiones del Congreso        | Convalidación, derogación o tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE).  |
| Efecto de la convalidación     | El DL <b>mantiene su naturaleza</b> de DL: no se transforma en ley.  |
| Efecto de la derogación        | Cesa inmediatamente su vigencia; los efectos producidos durante su vigencia provisional no   |

|                               |  |
|-------------------------------|--|
|                               | se anulan retroactivamente sin pronunciamiento expreso.                                      |
| <b>Control jurisdiccional</b> | Exclusivamente por el TC (art. 161.1.a CE); los Tribunales ordinarios no pueden enjuiciarlo. |

**MATIZ**

«Afectar al Título I» ≠ «afectar a cualquier derecho del Título I». El art. 86.1 CE excluye al DL la regulación de los **«derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I»**, pero la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 111/1983, caso Rumasa, y posteriores) ha precisado que el límite no impide toda regulación incidental que toque derechos del Título I, sino aquella que afecte a su **régimen general o elementos esenciales**. Equiparar mecánicamente «afectar al Título I» con «cualquier afectación a un derecho del Título I» es un error frecuente.

**MATIZ**

**Convalidación ≠ conversión en ley**. Cuando el Congreso convalida un decreto-ley, este **mantiene su nombre y naturaleza** de Real Decreto-ley provisional. Solo se convierte en ley si las Cortes optan expresamente por **tramitarlo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia** conforme al art. 86.3 CE — facultad alternativa, no automática. Afirmar que «la convalidación transforma el DL en ley» es incorrecto.

**MATIZ**

El **plazo de los 30 días corre desde la promulgación, no desde la publicación**. El art. 86.2 CE dice literalmente «en el plazo de los treinta días siguientes a su **promulgación**». La promulgación precede temporalmente a la publicación en el BOE; la diferencia es de pocos días pero el dato literal es el de la promulgación.

### 3. El decreto legislativo — arts. 82-85 CE

El decreto legislativo no nace de la urgencia, sino de una **decisión deliberada de las Cortes** de delegar en el Gobierno la elaboración de cierto tipo de normas con rango de ley. Es, por tanto, **legislación delegada**: el Parlamento habilita al Ejecutivo para legislar dentro de los límites que él mismo fija.

#### Artículo 82 CE · La delegación legislativa

1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.
2. La delegación legislativa deberá 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.
3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.
4. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.
5. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

6. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.

### Artículo 83 CE · Límites de las leyes de bases

Las leyes de bases no podrán en ningún caso:

- a) Autorizar la modificación de la propia ley de bases.
- b) Facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

### Artículo 84 CE · Defensa de la delegación en vigor

Cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación.

### Artículo 85 CE · Denominación de los Decretos Legislativos

Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.

#### 3.1. Dos tipos de decreto legislativo

| Modalidad        | Ley habilitante                   | Objeto  | Posibilidad adicional | Resultado   |
|------------------|-----------------------------------|---|-----------------------|---|
| Texto Articulado | Ley de Bases (LdB) – art. 82.2 CE | Articular y desarrollar las bases que las Cortes han fijado en la LdB. La LdB delimita con precisión el objeto, el alcance, los prin- | –                     | Real Decreto Legislativo (Texto Articulado) (art. 24.1.a LG). |

|                        |  |  |   |  |
|------------------------|--|--|---|--|
|                        |  | cipios y los criterios (art. 82.4 CE).                                     |   |  |
| <b>Texto Refundido</b> | <b>Ley ordinaria de refundición</b> – art. 82.2 CE | Reunir en un texto único normas legales dispersas sobre una misma materia. | La ley de refundición puede facultar además para <b>regularizar, aclarar y armonizar</b> los textos refundidos, si lo especifica expresamente (art. 82.5 CE). | Real Decreto Legislativo (Texto Refundido) (art. 24.1.a LG). |

### 3.2. Condiciones acumulativas de la delegación (art. 82.3 CE)

Las exigencias del art. 82.3 CE son **imperativas y acumulativas**: el incumplimiento de cualquiera de ellas vicia la delegación.

- **Expresa.** Nunca puede ser implícita ni tácita.
- **Para materia concreta.** No cabe una delegación legislativa genérica o indefinida.
- **Con fijación de plazo.** Nunca por tiempo indeterminado.
- **Se agota por el uso.** La delegación se extingue con la publicación de la norma delegada.
- **Sin subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.**

A ello se añaden los **límites materiales**: la delegación no puede recaer sobre materias reservadas a ley orgánica (art. 82.1 CE).

### 3.3. Control del Decreto Legislativo

| Supuesto   | Órgano de control                              | Fundamento   |
|--|--|--|
| El DLeg se ajusta a la delegación → tiene plena fuerza de ley                    | <b>Tribunal Constitucional</b>                 | Art. 161.1.a CE (recurso de inconstitucionalidad contra disposiciones normativas con fuerza de ley). |
| El DLeg se extralimita → el exceso carece de fuerza de ley en cuanto a esa parte | <b>Jurisdicción Contencioso-Administrativa</b> | Art. 1.1 LJCA: «Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación».                  |

**MATIZ**

Las leyes de bases no pueden autorizar su propia modificación ni facultar para dictar normas retroactivas (art. 83 CE). Son los dos límites cerrados de la LdB: cualquier cláusula que los infrinja es inconstitucional. Estas dos prohibiciones operan **solo** sobre las LdB (Texto Articulado), no sobre las leyes ordinarias de refundición del art. 82.2 CE; pero estas últimas tampoco pueden producir efectos retroactivos por la regla general del art. 9.3 CE para disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos.

**MATIZ**

**Doble control jurisdiccional del Decreto Legislativo.** El TC controla la constitucionalidad del DLeg como norma con fuerza de ley (art. 161.1.a CE). La JCA controla **exclusivamente** la parte que **excede los límites de la delegación** (art. 1.1 LJCA): en cuanto a ese exceso, el DLeg pierde su fuerza de ley y pasa a ser controlable como disposición administrativa. Ningún otro tipo de norma con rango de ley admite control por la JCA.

#### 4. Cuadro comparativo: decreto-ley vs. decreto legislativo

| Elemento           | Decreto-ley   | Decreto legislativo   |
|--------------------|---|---|
| Fundamento CE      | Art. 86 CE  | Arts. 82-85 CE  |
| Habilitación       | Directamente de la CE; sin autorización previa de las Cortes  | Delegación legislativa previa de las Cortes (LdB o ley ordinaria) |
| Presupuesto        | «Extraordinaria y urgente necesidad»  | Delegación legislativa vigente, dentro de sus límites             |
| Materias excluidas | 4 materias del art. 86.1 CE (instituciones básicas · derechos del Título I · CC. AA. · Derecho electoral general) | Materias reservadas a ley orgánica (art. 82.1 CE)                 |

| Naturaleza inicial           | Provisional   | Definitiva desde su publicación  |
|------------------------------|---|--|
| Control parlamentario        | Convalidación o derogación por el Congreso en <b>30 días</b> (art. 86.2 CE); o tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE) | No precisa convalidación parlamentaria; las leyes de delegación pueden establecer fórmulas adicionales de control (art. 82.6 CE) |
| Control jurisdiccional       | TC siempre (art. 161.1.a CE)  | TC dentro de la delegación (art. 161.1.a CE) + JCA si extralimitación (art. 1.1 LJCA)  |
| Forma                        | Real Decreto-ley (art. 24.1.a LG)   | Real Decreto Legislativo (art. 24.1.a LG) – Texto Articulado o Texto Refundido (art. 85 CE)                                      |
| Procedimiento de elaboración | Excluido del art. 26 LG salvo MAIN abreviada (art. 26.11 LG, ver Ep. 2)   | Sometido íntegramente al art. 26 LG  |

## TEMA 1

## Epígrafe 4 — El reglamento: concepto, clases y límites

### 1. Concepto y naturaleza jurídica

El reglamento es una **disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública** y de **valor subordinado a la ley**. La doctrina (Garrido Falla) lo define en términos similares y la doctrina (Entrena Cuesta) añade un rasgo decisivo: el reglamento es un acto normativo dictado por la Administración **en virtud de su competencia propia**. El reglamento, pues, **no precisa una delegación del legislador** para existir, porque la Administración tiene potestad normativa como competencia inherente a su naturaleza.

Dos rasgos esenciales:

- **Por su procedencia.** Emanan de la Administración, por lo que está sometido al **principio de legalidad** y es fiscalizable por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a diferencia de las leyes formales (que solo controla el TC).
- **Por su contenido.** Es **norma de Derecho objetivo**, vinculante con carácter general, pero de **rango inferior a la ley** (art. 9.3 CE — principio de jerarquía normativa).

### 2. Reglamento y acto administrativo: una distinción fundamental

Ambas categorías emanan de la Administración, pero su naturaleza jurídica es radicalmente distinta. El reglamento **es fuente del Derecho**: tiene carácter general, alcanza a un número indeterminado de destinatarios y no se agota por su aplicación. El acto administrativo, en cambio, **no es fuente del Derecho**: resuelve una situación concreta, se dirige a un destinatario determinado y se extingue con su cumplimiento.

| Elemento                | Reglamento | Acto administrativo |
|-------------------------|------------|---------------------|
| ¿Es fuente del Derecho? | <b>Sí</b>  | <b>No</b>           |

|                       |  |  |
|-----------------------|--|--|
| Carácter              | General – dirigido a un número indeterminado de personas o situaciones | Particular – dirigido a uno o varios sujetos concretos               |
| ¿Se agota por su uso? | No: permanece vigente hasta su derogación                              | Sí: se extingue con su aplicación o cumplimiento                     |
| Control judicial      | JCA – anulación con efectos <i>erga omnes</i> (art. 73 LJCA)           | JCA – anulación del acto concreto                                    |
| Ejemplo               | Norma interna de organización de un órgano administrativo              | Resolución que concede o deniega una licencia a una empresa concreta |

### 3. Fundamento constitucional y titularidad

#### Artículo 97 CE · Funciones del Gobierno y 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 Constitución y las leyes.

El art. 97 CE atribuye **expresamente** al Gobierno la potestad reglamentaria, configurándola como una competencia **propia del Ejecutivo** y no como una delegación del Legislativo. Es la denominada *tesis de los poderes propios*.

#### Artículo 128 LPACAP · Potestad reglamentaria

1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
2. Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución

o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

3. 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.

| Titular                                       | Fundamento                           | Instrumento  |
|---|--------------------------------------|--|
| <b>Gobierno de la Nación</b>                  | Art. 97 CE                           | Real Decreto del Presidente del Gobierno o acordado en Consejo de Ministros (art. 24.1.b/c LG) |
| <b>Ministros</b>                              | Art. 24.1.f LG                       | Orden Ministerial  |
| <b>Órganos de Gobierno de las CC. AA.</b>     | Art. 128.1 LPACAP + Estatutos        | Decreto autonómico / Orden de Consejería   |
| <b>Plenos de Ayuntamientos y Diputaciones</b> | Art. 4.1.a LBRL + art. 128.1 LPA-CAP | Ordenanzas y Reglamentos (procedimiento del art. 49 LBRL)                                      |
| <b>Alcaldes</b> (medidas de necesidad)        | Art. 21.1.m LBRL                     | Reglamentos de necesidad – medidas en catástrofe o infortunios públicos o grave riesgo         |

### Artículo 4.1 LBRL · Potestades de las entidades locales

1. En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:
  - a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.

- b) Las potestades tributaria y financiera.
- c) La potestad de programación o planificación.
- d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

### **MATIZ**

**Bandos del Alcalde (art. 21.1.e LBRL) ≠ Reglamento de necesidad del Alcalde (art. 21.1.m LBRL).** El art. 21.1 LBRL atribuye al Alcalde dos cosas distintas que se confunden con frecuencia: (e) «**Dictar bandos**» — atribución ordinaria, sin presupuesto especial; (m) «**Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno**» — fundamento del **reglamento de necesidad local**. Asociar los bandos a la emergencia y citar el 21.1.m para los bandos genéricos invierte la sistemática del precepto.

## 4. Clases de reglamentos

### 4.1. Por razón del sujeto que los dicta

Atendiendo al órgano del que emanan, los reglamentos pueden ser **estatales, autonómicos, locales e institucionales**. Dentro del ámbito estatal, la jerarquía del órgano emisor determina la jerarquía normativa del reglamento: un Real Decreto prevalece sobre una Orden Ministerial, conforme al art. 24.2 LG. Las resoluciones, instrucciones y circulares no son normas reglamentarias del art. 24 LG sino órdenes de servicio internas (art. 6 LRJSP).

### 4.2. Por la relación con la ley

Es la clasificación más relevante desde el punto de vista jurídico, pues determina la posición del reglamento en el sistema de fuentes y sus límites materiales.

| Tipo                  | Denominación          | Descripción   | Límite esencial  |
|-----------------------|-----------------------|---|--|
| <b>Ejecutivos</b>     | <i>Secundum legem</i> | Desarrollan los preceptos de una ley formal previa. Son los más habituales: toda gran ley sectorial se acompaña de un reglamento ejecutivo.   | Solo pueden desarrollar la ley habilitante. No pueden extenderse a materias distintas de las contempladas en la ley.                       |
| <b>Independientes</b> | <i>Praeter legem</i>  | Regulan materias en ausencia de ley previa. Su ámbito típico es la <b>organización administrativa interna</b> (relaciones de la Administración con sus propios órganos y empleados) y los reglamentos <i>ad intra</i> . | Inadmisibles en materias reservadas a ley. No pueden limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas por los particulares. |
| <b>De necesidad</b>   | <i>Contra legem</i>   | Dictados en situaciones de emergencia (art. 21.1.m LBRL: Alcalde ante catástrofe, infortunios públicos o grave riesgo). Fundamento: <i>salus populi suprema lex esto</i> .  | Su vigencia es estrictamente temporal: duran mientras dure la emergencia. No derogán la ley; la excepcionan provisionalmente.              |

**MATIZ**

**Reglamentos independientes y de necesidad: dos límites infranqueables.** Los **independientes** no pueden limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas por los particulares: la ausencia de ley previa **no habilita** a la Administración para recortar derechos por vía reglamentaria. Los **de necesidad** **no derogan** la ley sino que la **excepcionan provisionalmente**: en cuanto cesa la emergencia, el ordenamiento ordinario recupera plena vigencia.

**4.3. Por su contenido: internos y externos**

| Tipo            | Ámbito   | Ejemplo   | Relevancia   |
|-----------------|--|---|--|
| <b>Internos</b> | Exclusivamente en el seno de la propia Administración; no crean derechos u obligaciones para los particulares. | Reglamentos de organización de servicios, instrucciones a funcionarios.     | No precisan ley habilitante para imponerse dentro de la Administración.                    |
| <b>Externos</b> | Se proyectan sobre los particulares, creando derechos y obligaciones.  | Reglamentos que desarrollan una ley sectorial con efectos <i>ad extra</i> . | Requieren ley habilitante para imponer obligaciones o limitar derechos a los particulares. |

**5. Principios de buena regulación — art. 129 LPACAP**

El art. 129 LPACAP impone que, tanto en el ejercicio de la iniciativa legislativa como en la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas respeten **seis principios**. No son recomendaciones: la adecuación a ellos debe quedar **suficientemente justificada** en la exposición de motivos (si es ley) o en el preámbulo (si es reglamento).

**Artículo 129.1 LPACAP · Principios de buena regulación**

1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de

necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

| Principio (art. 129)                  | Contenido esencial  |
|---------------------------------------|---|
| <b>Necesidad y eficacia</b> (apdo. 2) | Justificación por razón de interés general; identificación clara de los fines; el instrumento normativo debe ser el más adecuado para alcanzarlos.  |
| <b>Proporcionalidad</b> (apdo. 3)     | Regulación imprescindible para atender la necesidad, sin medidas más restrictivas de derechos ni que impongan más obligaciones que las necesarias.  |
| <b>Seguridad jurídica</b> (apdo. 4)   | Coherencia con el ordenamiento nacional y de la UE; marco estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre. Habilitación reglamentaria, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno; atribución directa a Ministros o consejeras, <b>excepcional</b> y justificada en la ley habilitante. |
| <b>Transparencia</b> (apdo. 5)        | Acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor; objetivos claros en el preámbulo; participación activa de los potenciales destinatarios.  |
| <b>Eficiencia</b> (apdo. 6)           | Evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias; racionalizar la gestión de los recursos públicos.  |

## RECUERDA

**Mnemotécnico NEPSTE** — orden literal del art. 129.1 LPACAP: Necesidad · Eficacia · Proporcionalidad · Seguridad jurídica · Transparencia · Eficiencia. Son seis principios en ese orden exacto. La adecuación a todos ellos debe quedar justificada en la exposición de motivos (ley) o en el preámbulo (reglamento).

**MATIZ**

**STC 55/2018, de 24 de mayo (BOE-A-2018-8574).** El Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales y nulos algunos incisos del art. 129.4 LPACAP (párrafo tercero), en lo que se referían a la atribución directa a las **consejerías** del Gobierno autonómico y a otras habilitaciones que invadían competencias de las CC. AA. La declaración **no afecta** al apartado 1 del art. 129 (los seis principios NEPSTE) ni a la regla general aplicada a la Administración General del Estado.

## 6. Límites de la potestad reglamentaria

### 6.1. Límites derivados de la reserva de ley

La Administración no puede, por vía reglamentaria:

- Regular las materias reservadas a **ley orgánica** (art. 81.1 CE) ni el ejercicio de los derechos y libertades del art. 53.1 CE (Capítulo II del Título I).
- **Tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas** (art. 128.2 LPACAP + art. 25.1 CE).
- Establecer **penas ni sanciones** (art. 128.2 LPACAP).
- Crear **tributos**, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones de carácter público (art. 133.1 CE + art. 128.2 LPACAP).
- Imponer **prestaciones personales o patrimoniales de carácter público** (art. 31.3 CE).

### 6.2. El principio de inderogabilidad singular – art. 37 LPACAP

#### Artículo 37 LPACAP · Inderogabilidad singular

1. 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.

2. Son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 47.

### MATIZ

**Inderogabilidad singular:** el órgano autor del reglamento no puede inaplicarlo para un caso concreto mediante un acto administrativo particular, ni siquiera si ese acto procede de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó el reglamento (art. 37.1 LPACAP). La única forma de «derogar» un reglamento es aprobar otra norma de rango reglamentario equivalente que lo sustituya, siguiendo el mismo procedimiento de elaboración. Una resolución individual que contradiga un reglamento es **nula** (art. 37.2 LPACAP), con independencia del rango del órgano que la dicte.

## 6.3. La nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas – art. 47.2 LPACAP

### Artículo 47.2 LPACAP · Nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas

2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

## 7. Defensa frente a reglamentos ilegales

| Vía | Fundamento | En qué consiste |
|-----|------------|-----------------|
|-----|------------|-----------------|

|                                    |                              |   |
|------------------------------------|------------------------------|---|
| <b>Penal</b>                       | Art. 506 CP                  | Castiga a la autoridad o funcionario público que, careciendo de atribuciones para ello, <b>dictare una disposición general o suspendiere su ejecución.</b>  |
| <b>Inaplicación judicial</b>       | Art. 6 LOPJ                  | Los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la CE, a la ley o al principio de jerarquía normativa. <b>No los anulan con efectos generales:</b> simplemente los inaplican al caso concreto. |
| <b>Recurso directo ante la JCA</b> | Art. 25.1 LJCA + art. 106 CE | Recurso contencioso-administrativo directo contra las disposiciones de carácter general. La sentencia anulatoria produce <b>efectos erga omnes</b> (art. 73 LJCA).  |
| <b>Impugnación indirecta</b>       | Art. 26 LJCA                 | Impugnación de los <b>actos de aplicación</b> del reglamento fundada en que la disposición no es conforme a Derecho. La falta de impugnación directa o su desestimación no impiden la indirecta (art. 26.2 LJCA).                             |

### Artículo 506 CP · Usurpación de atribuciones por dictar disposición general

La autoridad o funcionario público que, careciendo de atribuciones para ello, dictare una disposición general o suspendiere su ejecución, será castigado con la pena de prisión de uno a tres años, multa de seis a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis a doce años.

## Artículo 6 LOPJ · Inaplicación judicial de disposiciones contrarias al ordenamiento

Los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa.

## Artículo 106.1 CE · Control judicial de la potestad reglamentaria

1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

## Artículo 25.1 LJCA · Recurso directo contra disposiciones de carácter general

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

## Artículo 26 LJCA · Impugnación indirecta de disposiciones generales

1. Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho.
2. La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la

impugnación de los actos de aplicación con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior.

### MATIZ

**Recurso directo (art. 25.1 LJCA) ≠ impugnación indirecta (art. 26 LJCA).** El **recurso directo** ataca el reglamento por sí mismo y, si prospera, lo anula con efectos *erga omnes* (art. 73 LJCA). La **impugnación indirecta** ataca el **acto de aplicación**, fundándose en que el reglamento no es conforme a Derecho; si prospera, anula solo el acto, salvo que el tribunal sea competente para anular también la disposición. Ambas vías son **compatibles**: la falta de impugnación directa o su desestimación no cierran la indirecta (art. 26.2 LJCA).

## 8. Entrada en vigor de los reglamentos: regla del 2 de enero y 1 de julio — art. 23 LG

Junto a la regla general del art. 2.1 CC (vacatio legis de **veinte días** desde la publicación en el BOE, salvo que la propia norma disponga otra cosa), la Ley del Gobierno establece una regla especial para los reglamentos del Gobierno o de sus miembros que impongan nuevas obligaciones a quienes desempeñen una actividad económica o profesional.

### Artículo 23 LG · Disposiciones de entrada en vigor

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

Lo previsto en este artículo no será de aplicación a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria.

### RECUERDA

**Las dos fechas del art. 23 LG: 2 de enero y 1 de julio.** Solo aplica a normas del Gobierno o sus miembros que impongan **nuevas obligaciones** a quienes ejercen actividades económicas o profesionales **como consecuencia del ejercicio de éstas**. Excepciones: (i) los **reales decretos-leyes** (excluidos por su urgencia); (ii) cumplimiento del plazo de transposición de directivas UE; (iii) otras razones justificadas, debidamente acreditadas en la Memoria.

## TEMA 1

## Epígrafe 5 — Otras fuentes del Derecho administrativo

### 1. La costumbre

La **costumbre** es la norma creada por un repetido hacer jurídico que, por su reiteración, se convierte en pauta de comportamiento obligatoriamente asumida por la comunidad en la materia en que no existe ley escrita aplicable. La doctrina (Castán) la identifica como la norma creada por un repetido hacer jurídico; la doctrina (De Castro) la describe como la norma creada e impuesta por el uso social.

Su régimen general está en el art. 1.3 CC:

#### Artículo 1.3 CC · Régimen general de la costumbre

3. La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público, y que resulte probada. Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad, tendrán la consideración de costumbre.

| Tipo                                   | Relación con la ley                        | ¿Admitida en DA?   |
|--|--|--|
| <b>Secundum legem</b> (interpretativa) | Interpreta o completa la ley               | Sí   |
| <b>Praeter legem</b> (supletoria)      | Regula situaciones no previstas por la ley | Sí – es la que admite el art. 1.3 CC                                     |
| <b>Contra legem</b> (derogatoria)      | Se opone o pretende derogar la ley         | <b>No</b> – art. 2.2 CC: las leyes solo se derogan por otras posteriores |

En el Derecho administrativo, la costumbre conserva aplicaciones específicas reconocidas por el propio legislador:

- **Concejo Abierto** (art. 140 CE + art. 29 LBRL): el régimen del Concejo Abierto se ajusta a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a la LBRL y a las leyes autonómicas.
- **Aprovechamientos de bienes comunales**: típicamente regulados por normas consuetudinarias.
- **Legislación de aguas** (Real Decreto Legislativo 1/2001 — Texto Refundido de la Ley de Aguas): múltiples remisiones expresas a la costumbre.

### Artículo 140 CE · Autonomía municipal y régimen del Concejo Abierto

La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.

### Artículo 29 LBRL · Concejo Abierto

1. Funcionan en Concejo Abierto:
  - a) Los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración.
  - b) Aquellos otros en los que por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.
2. La constitución en concejo abierto de los municipios a que se refiere el apartado b) del número anterior, requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

3. En el régimen de Concejo Abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.
4. No obstante lo anterior, los alcaldes de las corporaciones de municipios de menos de 100 residentes podrán convocar a sus vecinos a Concejo Abierto para decisiones de especial trascendencia para el municipio. Si así lo hicieren deberán someterse obligatoriamente al criterio de la Asamblea vecinal constituida al efecto. Los municipios que con anterioridad venían obligados por Ley en función del número de residentes a funcionar en Concejo Abierto, podrán continuar con ese régimen especial de gobierno y administración si tras la sesión constitutiva de la Corporación, convocada la Asamblea Vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos.

#### **MATIZ**

**Costumbre admitida en Derecho administrativo: solo *praeter legem* (supletoria) y *secundum legem* (interpretativa); nunca *contra legem*.** El art. 2.2 CC reserva la derogación de la ley a otra ley posterior, lo que excluye que la costumbre pueda derogar una ley vigente. El Concejo Abierto del art. 140 CE + art. 29.3 LBRL es el ejemplo paradigmático de costumbre admitida en Derecho administrativo: el régimen de gobierno municipal se ajusta primero a los usos, costumbres y tradiciones locales y, **solo en su defecto**, a la LBRL y a las leyes autonómicas.

## 2. Los principios generales del derecho

Cuando ni la ley ni la costumbre ofrecen respuesta, el ordenamiento acude a los **principios generales del derecho** como fuente de cierre del sistema. La doctrina (De Castro) los identifica con las ideas fundamentales e informadoras de la organización jurídica de la nación.

### Artículo 1.4 CC · Principios generales del derecho

4. Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.

El art. 1.4 CC les atribuye, por tanto, una **doble función**:

- **Función supletoria:** se aplican en defecto de ley y costumbre.
- **Función informadora:** orientan e inspiran todo el ordenamiento jurídico, también cuando hay ley o costumbre aplicables.

| Concepción                     | Contenido  |
|--------------------------------|--|
| <b>Iusnaturalista</b>          | Son las normas del Derecho Natural, anteriores al Derecho positivo y de carácter universal e inmutable. El ordenamiento positivo solo los reconoce, no los crea. |
| <b>Positivista</b>             | Se inducen del propio ordenamiento positivo del Estado, extrayendo sus ideas rectoras y principios inspiradores.   |
| <b>Integradora</b> (De Castro) | Combina tres tipos: principios del Derecho Natural · principios positivos históricos del ordenamiento · principios políticos constitucionales.                   |

### RECUERDA

**Doble función de los PGD (art. 1.4 CC):** (1) **fuentesupletoria** en defecto de ley y costumbre; (2) **carácter informador** de todo el ordenamiento, también cuando hay ley aplicable. Ambas funciones coexisten y no se excluyen.

### 3. La jurisprudencia

#### Artículo 1.6 CC · Función de la jurisprudencia

6. La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

La posición de la jurisprudencia en el sistema de fuentes español es de **complemento** —no de creación— del Derecho. Es una posición distinta a la de los sistemas anglosajones (*common law*), donde el precedente judicial sí es fuente formal.

#### **MATIZ**

La **jurisprudencia no es fuente del Derecho en sentido estricto en el sistema jurídico español**. Tres precisiones del art. 1.6 CC: (i) solo la **doctrina reiterada** —dos sentencias coincidentes según jurisprudencia consolidada— integra jurisprudencia en sentido técnico; una sola sentencia, por relevante que sea, no la crea; (ii) solo la del **Tribunal Supremo** vale a estos efectos —las resoluciones de los TSJ, la Audiencia Nacional o los Juzgados no son jurisprudencia en sentido técnico; (iii) la jurisprudencia **complementa**, no integra ni deroga: carece de fuerza derogatoria sobre la ley, por muy consolidada que sea.

### 4. Los tratados internacionales

Los tratados internacionales ocupan una posición singular en el sistema de fuentes: no emanan del poder normativo interno, pero una vez incorporados al ordenamiento español tienen plena fuerza obligatoria.

## Artículo 96 CE · Régimen general de los tratados internacionales

1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.
2. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94.

## Artículo 1.5 CC · Aplicación interna de los tratados

5. Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el «Boletín Oficial del Estado».

## Artículo 94 CE · Tipos de tratados según la intervención de las Cortes

1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:
  - a) Tratados de carácter político.
  - b) Tratados o convenios de carácter militar.
  - c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.
  - d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.

e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

2. El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.

### Artículo 93 CE · Cesión de competencias a organizaciones internacionales

Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

Una vez válidamente celebrados y publicados oficialmente en España, los tratados **forman parte del ordenamiento interno** (art. 96.1 CE). El art. 96.1 CE no atribuye al tratado un «rango» (de ley, de LO o reglamentario) según el procedimiento interno seguido para su autorización: la fuerza obligatoria del tratado deriva del Derecho internacional y solo puede ser derogada, modificada o suspendida en la forma prevista en el propio tratado o conforme a las normas generales del Derecho internacional. Lo que sí varía según el contenido del tratado es el **procedimiento interno de autorización o conocimiento parlamentario** previo a la prestación del consentimiento del Estado:

| Tipo de tratado   | Procedimiento interno previo  |
|---|---|
| <b>Tratados del art. 93 CE</b> – atribución a una organización o institución internacional del ejercicio de competencias derivadas de la CE   | <b>Autorización mediante ley orgánica</b> (base constitucional de la integración española en la UE)                                   |
| <b>Tratados del art. 94.1 CE</b> – cinco categorías a-e: políticos · militares · integridad territorial o derechos del Título I · obligaciones financieras para la Hacienda Pública · modificación o derogación | <b>Previa autorización de las Cortes Generales</b> (acto parlamentario de autorización, no ley formal – tramitación del art. 74.2 CE) |

|  |   |
|--|---|
| de ley o que exijan medidas legislativas para su ejecución |   |
| <b>Resto de tratados</b> (art. 94.2 CE)                    | El Congreso y el Senado son <b>inmediatamente informados</b> por el Gobierno de su conclusión |

**MATIZ**

**Sin publicación íntegra en el BOE, el tratado no se aplica en España.** Lo dice el art. 1.5 CC y lo refuerza el art. 96.1 CE («**una vez publicados oficialmente en España**»). La validez internacional del tratado es independiente de su aplicabilidad interna: un tratado válidamente celebrado pero no publicado obliga al Estado en el plano internacional, pero no es invocable ante los Tribunales españoles ni vincula a los ciudadanos.

**MATIZ**

**Art. 93 CE ≠ art. 94 CE.** El art. 93 CE exige **ley orgánica** para autorizar la celebración de tratados que **atribuyan a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución** — es la base constitucional de la integración española en la UE. El art. 94.1 CE exige la **previa autorización de las Cortes Generales** (acto parlamentario de autorización, no ley formal — tramitación del art. 74.2 CE) para los **cinco tipos de tratados** que enumera (políticos, militares, integridad territorial o derechos del Título I, obligaciones financieras, modificación o ejecución de ley). Confundir ambos preceptos invierte el régimen de cesión competencial frente al de mera autorización parlamentaria.

## 5. El Derecho de la Unión Europea

### 5.1. Derecho primario y derecho derivado

El ordenamiento de la Unión Europea se estructura en dos grandes bloques:

- **Derecho primario.** Lo componen los Tratados constitutivos y sus modificaciones sucesivas:
  - **CECA** (Tratado de París, 18-IV-1951; vigencia hasta 23-VII-2002).
  - **CEE y EURATOM** (Tratados de Roma, 25-III-1957).
  - **Acta Única Europea** (1986).
  - **Tratado de Maastricht o TUE** (firmado 7-II-1992; en vigor **1-XI-1993**).
  - **Tratado de Ámsterdam** (firmado 2-X-1997; en vigor **1-V-1999**).
  - **Tratado de Niza** (firmado 26-II-2001; en vigor **1-II-2003**).
  - **Tratado de Lisboa** (firmado 13-XII-2007; en vigor **1-XII-2009**) — modifica el TUE y crea el TFUE.
- **Derecho derivado.** Lo integran los actos adoptados por las instituciones de la UE conforme al art. 288 TFUE.

## 5.2. Los actos jurídicos de la Unión – art. 288 TFUE

### Artículo 288 TFUE · Actos jurídicos de la Unión

Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.

| Acto                 | Obligatoriedad                            | Destinatarios                                 | Aplicabilidad                                   |
|----------------------|---|---|---|
| <b>Reglamento UE</b> | Obligatorio en <b>todos sus elementos</b> | Alcance general (instituciones, Estados, per- | <b>Directamente aplicable</b> sin transposición |

|                                     |   |  |   |
|-------------------------------------|---|--|---|
|                                     |   | sonas físicas y jurídicas)                                   |   |
| <b>Directiva</b>                    | Obliga al <b>resultado</b> forma y medios libres para los Estados | Estados miembros (todos o algunos)                           | Requiere transposición; efecto directo solo bajo condiciones del TJUE y solo vertical |
| <b>Decisión</b>                     | Obligatoria en todos sus elementos                                | Cuando designe destinatarios, solo es obligatoria para éstos | Aplicación directa para los destinatarios   |
| <b>Recomendaciones y dictámenes</b> | <b>No vinculantes</b>   | Variables  | Sin efecto jurídico obligatorio   |

### 5.3. El principio de primacía del Derecho de la Unión

El principio de primacía implica que el Derecho de la Unión Europea prevalece sobre el Derecho interno de los Estados miembros cuando exista conflicto entre ellos. **No está recogido expresamente en los Tratados**: fue consagrado por el Tribunal de Justicia en la **STJCE 6/64, de 15 de julio de 1964, asunto Costa contra ENEL**, sobre cuatro fundamentos: la naturaleza específica de las Comunidades Europeas, el carácter obligatorio del Derecho derivado, el deber de cooperación leal y la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad.

### 5.4. El efecto directo de las directivas

Las directivas, a diferencia de los reglamentos, **no tienen efecto directo con carácter general**. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia reconoce que una directiva no transpuesta puede producir efecto directo bajo **tres condiciones acumulativas**:

- La disposición de la directiva es **clara, precisa e incondicional**.
- El Estado miembro **no ha transpuesto la directiva en el plazo señalado**, o lo ha hecho incorrectamente. La expiración del plazo es condición *sine qua non*.
- Solo se reconoce **efecto directo vertical**: el particular puede invocar la directiva frente al Estado incumplidor. **No existe efecto directo horizontal** entre particulares.

**MATIZ**

**Reglamento UE ≠ Reglamento español.** El reglamento europeo (art. 288 TFUE) tiene **alcance general**, es **obligatorio en todos sus elementos** y **directamente aplicable en cada Estado miembro**, sin necesidad de transposición. El **reglamento español** es una norma **infralegislativa subordinada a la ley**. No tienen nada en común salvo el nombre — confundirlos invierte por completo su posición en el sistema de fuentes.

**MATIZ**

**Las directivas no tienen efecto directo horizontal, ni siquiera cuando se cumplen las condiciones del TJUE.** Aunque la directiva sea clara, precisa e incondicional y el Estado haya incumplido el plazo de transposición, un particular **no puede invocarla frente a otro particular**. Solo es invocable **frente al Estado incumplidor** (efecto vertical ascendente). El Estado, por su parte, **tampoco puede alegar la directiva no transpuesta para exigir obligaciones a sus propios ciudadanos** (no hay efecto vertical descendente: nadie puede beneficiarse del propio incumplimiento).

**MATIZ**

**El principio de primacía no está en los Tratados.** Es una **construcción jurisprudencial** consagrada por el Tribunal de Justicia en la **STJCE 6/64 Costa contra ENEL, de 15 de julio de 1964**. Solo apareció recogido como tal en la fallida Constitución Europea de 2004; en el Tratado de Lisboa que la sustituyó figura en una **Declaración aneja**, no en el articulado.

## TRES FORMAS DE EMPEZAR

La app Persevera complementa este temario con las herramientas para estudiarlo:

tests · flashcards con repaso espaciado · supuestos  
simulacros · mindmaps · tutor IA · planificador

Suscripción mensual sin permanencia. Cancelas cuando quieras desde la app.



**WEB**

[perseveraoposiciones.com](https://perseveraoposiciones.com)



**IOS**

iPhone / iPad



**ANDROID**

Google Play