

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo, he tratado de abordar las principales cuestiones del ordenamiento jurídico-administrativo a través de la formulación de preguntas y de las consiguientes respuestas. Así, mediante este breve catecismo, pretendo dar una visión global, sin entrar al detalle, de la estructura y caracteres de dicho ordenamiento, de la importancia de la Constitución como norma jurídica, del papel de la Ley y del Reglamento como instrumentos fundamentales, de las relaciones que surgen entre ellos, y, por último, del sistema de relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos.

## ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCIÓN COMO NORMA JURÍDICA

### • *¿Qué es el Ordenamiento Jurídico Administrativo?*

El Ordenamiento Jurídico Administrativo es la parte del Ordenamiento Jurídico General que afecta o se refiere a la Administración Pública.

### • *¿Qué es Ordenamiento Jurídico?*

El Ordenamiento no es un agregado de normas, sino que éstas son tales por su inserción en el propio ordenamiento que como tal les precede y ha tenido que definir las previamente como fuente del Derecho. Así, Ordenamiento Jurídico es sustancialmente organización, estructura y posición de un ente social como tal y entre sus miembros. Allí donde hay un ente social hay también derecho, hay un ordenamiento jurídico en sentido propio ubi societas, ibi ius. El Ordenamiento constituye así una unidad con vida propia y este sentido unitario se expresa en un conjunto de principios estructurales que no suelen estar formuladas como tales.

### • *¿Cabe una pluralidad de fuentes dentro de esa unidad estructural del Ordenamiento Jurídico?*

Históricamente el Estado ha tratado de monopolizar la creación del Derecho, eliminando todas las fuentes de procedencia extraestatal, con vocación de ser creador ad nutum del Ordenamiento en su conjunto. Pero el Derecho es una función social de articulación de un conjunto social con sus miembros y esa función no puede separarse de una concepción material de la justicia. De esa concepción del Derecho como instrumento de justicia surgen las fuentes extralegales (costumbre, jurisprudencia, principios generales del derecho) reconocidos como tales en la propia Constitución (Art. 103.1).

### 4. *¿Hay lugar para las lagunas dentro de este sistema unitario?*

Para mantener la unidad del Ordenamiento Jurídico hay que considerarlo como un sistema cerrado en el que, por principio, no caben vacíos. Las lagunas que dejan las normas cuando se consideran aisladamente han de integrarse dentro de ese complejo unitario y sistemático que es el ordenamiento jurídico, integración que sobre todo se realiza sobre la base de los principios que lo presiden. El Ordenamiento funciona necesariamente como un sistema total dado que su función es regular la totalidad del núcleo social del que surge. Esa totalidad se alcanza con disponer de una respuesta ante cualquier situación que se presenta, ya que mediante la remisión a otro ordenamiento distinto o subordinado, o la consagración de una técnica dispositiva o de libertad, o la mera abstención. Es ese sentido de totalidad el que ha de predicarse del ordenamiento jurídico y el que proscribía la existencia de lagunas.

### 5. *¿Tiene el Ordenamiento Jurídico Administrativo una estructura jerarquizada?*

Si bien le es aplicable al Derecho Administrativo el sistema general de fuentes que enuncia para el Derecho Español el Art. 1 del Código Civil, existe para la Administración una fuente peculiar que es el Reglamento,

mediante la cual adquiere potestad para dictar normas. El problema surge por la necesidad de articular en el ordenamiento esta norma de formulación administrativa con la ley. Esta articulación se ordena alrededor de los dos principios de jerarquía (la Ley vale más que el Reglamento y éste está subordinado a aquella) y de reserva de ley (la Constitución y los Estatutos de Autonomía reservan en exclusiva a la Ley la regulación de determinadas materias). Pero, a su vez, no existe un tipo único de Reglamento, sino una pluralidad de formas reglamentarias que se organizan también mediante una disposición jerárquica interna. De este modo, el Ordenamiento Administrativo se nos aparece como un sistema plural que se expresa en un orden jerárquico de normas, expresión, por tanto, de una supuesta racionalidad que deriva de un reparto de competencias y funciones entre los distintos tipos normativos.

- ***¿En que se basa la existencia de Ordenamientos Secundarios y Normas Autonómicas?***

La Administración se nos presenta como una pluralidad de entes diversos y desde la perspectiva de las fuentes del derecho cada uno de esos entes constituye el centro de verdaderos ordenamientos secundarios, integrados en el ordenamiento general como partes de un todo. Llama la atención de entre esos entes las Comunidades Autonómicas que se instauran bajo el principio de autonomía que implica una potestad normativa propia. De este modo, si anteriormente hablábamos de una dualidad normativa entre Ley y Reglamento, ahora nos aparece una dualidad entre normas estatales y normas autonómicas, que ya no podrá regirse por un principio de jerarquía normativa, sino que se regirá mediante el principio de competencia. Este principio supone que las normas del Estado no podrán entrar a regular materias cuya competencia haya sido atribuida a las Comunidades Autonómicas por la propia Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía.

- ***¿Se aplica la costumbre en el Derecho Administrativo?***

Una cierta tradición dogmática ha tratado de excluirla sobre la base de que el carácter racionalizado y reflexivo del Ordenamiento Administrativo no admite normas de formación espontánea como la costumbre. Otros argumentos han sido que el Derecho Administrativo es por esencia un Derecho del Estado, en tanto que la costumbre es un producto de la sociedad. Estas razones no son concluyentes ya que por una parte, la espontaneidad de la costumbre no es tal al operar la comunidad en su formación con una opinio iuris vel necessitatis que la dota de autoconciencia, y por otra parte, el Derecho de Estado es donde se produce la más importante y extensa aplicación de la costumbre como fuente normativa.

De este modo, y con independencia de la apelación común a la costumbre extra legem del Art. 1 del Código Civil, encontramos en leyes administrativas una invocación a la misma como solución previa a la aplicación de la propia ley. Si bien es cierto, que esta remisión a la costumbre encuentra sus límites en la sentencia del Tribunal Constitucional del 27 de enero de 1994, que prohíbe a la costumbre integrar una norma sancionadora en aplicación del principio de legalidad.

- ***¿Tiene valor normativo de costumbre el llamado precedente administrativo?***

Parece evidente que no, ya que nuestro Derecho solo admite la costumbre extra legem, no la secundum legem. Cuando existe una ley que ha de aplicarse, los sujetos se ordenan directamente a ella, sin tener que pasar por la versión que de la misma da uno de esos sujetos, la Administración, mucho más el argumento es aplicable respecto de los Tribunales.

Ahora bien, conviene precisar que si no valor normativo estricto, el precedente reiterado puede tener un cierto valor vinculante para la propia Administración, en el sentido de que apartarse del mismo en un caso concreto puede ser índice de un trato discriminatorio, de falta de buena fe o de actitud arbitraria. Este juicio se explica sin necesidad de acudir a la tesis del precedente como costumbre por virtud de los principios de igualdad ante la ley y la buena fe. Además de estos principios se exige a la Administración motivar los actos que se suponen del criterio seguido en actuaciones precedentes con el fin de controlar su objetividad e impedir una posible arbitrariedad.

- ***¿Es el desuso causa abrogatoria de las normas?***

Es sabido que el desuso está proscrito como causa de derogación de las leyes por el Art. 2.2 del Código Civil. Si bien es cierto que son múltiples las normas escritas que dejan de aplicarse sin haber sido derogadas de forma expresa, especialmente en el ámbito del Derecho Administrativo. Pero admitir el desuso pondría en cuestión el valor mismo de las normas escritas y, por ende, de los centros políticos capaces de producirlas. Por ello la explicación la encontramos en el carácter global y fáctico del ordenamiento, de modo que no podrá hablarse de la derogación de la norma que deja de aplicarse por otra norma concreta, pero sí de una evolución del ordenamiento como conjunto que ha desconectado de él la norma en cuestión, por lo que éste deja de tener valor como tal. Este será el mecanismo que ha de explicar el fenómeno indicado y no el desuso abrogatorio

### ***10. ¿Qué entendemos por la contingencia y rentabilidad del sistema normativo escrito del Derecho Administrativo?***

En el ámbito administrativo son varios miles al año las normas nuevas que se promulgan, con lo que el cambio normativo es, pues, frenético. No hay, por tanto, ninguna esperanza de una codificación que consagre un cuerpo normativo completo y cerrado que elimine las iniciativas normativas casuísticas e indefinidas. La norma escrita tiene así otro significado en el Derecho Administrativo que en otros derechos más estables y serenos. Según Schmitt, podemos distinguir entre el concepto clásico de ley (definidora de un orden abstracto de justicia con vocación de permanencia) y la Ley-medida, que más que definir un orden abstracto y permanente, pretende, por el contrario, resolver un problema concreto y singular.

El campo más propio de la Ley-medida es el administrativo, y no afecta sólo a la ley, en sentido estricto, sino que incluye también, y sobre todo, al Reglamento, ya que es el principal instrumento de la Administración y es la norma concreta y contingente por excelencia.

De este modo, la norma ha sustituido su vinculación con la justicia por una vinculación con las circunstancias cambiantes, que se convierten así en protagonistas a la hora de afrontar los problemas relativos a la aplicación de la norma, a la producción de la misma, al control de su validez, a la determinación de su vigencia y, por supuesto, a los términos en que es posible su impugnación.

- ***¿Cuál es el significado y la importancia de los principios generales del Derecho?***

Los principios generales del Derecho expresan los valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico, aquellos sobre los cuales se constituye como tal, las convicciones ético-jurídicas fundamentales de una comunidad.

Al hablar de Principios se está precisando su carácter básico, como soportes primarios estructurales del sistema entero del ordenamiento, al que por ello prestan todo su sentido. Son Generales, porque trascienden de un precepto concreto y organizan y dan sentido a muchos, sin confundirse con una supuesta justicia del caso concreto y mucho menos con opiniones subjetivas del intérprete. Y son finalmente del Derecho por sus fórmulas técnicas del mundo jurídico y no simples criterios morales. Así pues, todo el Derecho, pero de manera particular el Derecho Administrativo, según hoy impone la Constitución, se constituye necesariamente sobre un sistema de principios generales del Derecho que no solo suplen a las fuentes escritas, sino que son los que dan a éstas todo su sentido y presiden toda su interpretación. Esos principios generales no proceden por deducción de primeras verdades morales, sino que son principios técnicos, que articulan sobre todo el mecanismo básico del Derecho, que son las instituciones; y su desarrollo y perfección es un fruto de la vida jurídica, un hallazgo a través del manejo de problemas concretos, y es la obra por excelencia de la jurisprudencia y de la doctrina, actuando en recíproca interrelación.

### ***12. ¿Cuál es la aplicación del ordenamiento jurídico administrativo en el espacio?***

El Derecho Administrativo se rige por el principio de territorialidad y por tanto obligan a todos los que se hallen en territorio español. Así, los ordenamientos jurídicos-administrativos extranjeros no tienen aplicación en nuestro territorio, a no ser que sean admitidos en virtud de reenvío o así se haya aceptado mediante el correspondiente Tratado. La adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, ha convertido el Derecho Comunitario, originario y derivado, en parte de nuestro propio ordenamiento interno. Hay, sin embargo, algunos aspectos que se rigen por el estatuto personal, de forma que la regulación española obliga a los españoles que se encuentren en el extranjero (registro civil, servicio militar, etc.). La aplicación del Derecho Administrativo español fuera de nuestro territorio puede resultar igualmente de la existencia de establecimientos o de servicios concretos en el extranjero (centros de enseñanza, servicios de emigración, etc.). La regla general, sin embargo, es la territorialidad de las normas administrativas.

- ***¿Cuál es la aplicación en el tiempo del ordenamiento jurídico administrativo?***

Las normas del Derecho Administrativo comienzan su vigencia con la publicación, existiendo, a falta de especificación en contrario, una *vacatio legis* de veinte días, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 2.1 del Código Civil. Este precepto es también aplicable a las normas reglamentarias.

En cuanto a la retroactividad de las normas, esta posibilidad sólo se admite en el caso de la ley. Para el reglamento rige la norma general de irretroactividad, que tan sólo podrá vulnerarse cuando los efectos de esa aplicación retroactiva sean favorables al destinatario.

Otro tema es el relativo a la pérdida de vigencia de las normas administrativas, las cuales se extinguen, o bien por el transcurso de su plazo de vigencia o bien por derogación. Los plazos de vigencia de las normas suelen ser limitados, si bien suelen incluir prórrogas temporales para evitar vacíos normativos y otras veces esos plazos están determinados indirectamente en relación a unas circunstancias, por lo que perderán su vigencia cuando desaparezcan esas circunstancias que los motivaron.

Lo normal es que una norma se mantenga en vigor hasta que sea derogada, ya sea de forma expresa o tácita. Ahora bien, a pesar de que la ley prohíbe derogaciones indeterminadas, estas se producen con frecuencia sin que ese incumplimiento produzca efectos invalidantes.

- ***¿Cuál es la interpretación del ordenamiento jurídico administrativo?***

El Derecho Administrativo no ofrece este aspecto peculiaridades dignas de mención, como no sean las referentes a la singular relevancia de los principios generales del Derecho, entre los que destacan el principio de legalidad, seguridad jurídica, responsabilidad, interdicción de la arbitrariedad, objetividad, imparcialidad, proporcionalidad de la acción administrativa, principio *pro actione*, *in dubio pro libertate* y en especial, los principios institucionales.

Dentro del ordenamiento administrativo, hay que conceder un especial papel al principio del interés general, en cuanto que dicho interés ha de ser idea rectora básica de la actuación de la Administración.

Por último, cabe destacar que no es posible otorgar a los Reglamentos el valor de interpretación auténtica de las leyes, por la sencilla razón de que la Administración no es el legislador y el juez no está, pues, vinculado por la interpretación que de una Ley haga el Reglamento.

- ***¿Qué valor normativo tiene la Constitución de 1.978?***

A diferencia del panorama anterior, donde las Constituciones de los diferentes regímenes (monarquismo moderado, monarquía liberal, repúblicas, franquismo) se limitaban a ser normas programáticas no justiciables por sí mismas, la Constitución de 1.978 se ha constituido como una auténtica norma jurídica justiciable por sí misma a través del Tribunal Constitucional. Esta Constitución no supone una simple norma jurídica, sino que

se sitúa como norma suprema que condiciona la validez del resto, pudiendo declarar la invalidez de las leyes por razón de su inconstitucionalidad. Esa inconstitucionalidad no se limita a cuadros formales de las leyes, sino que la Constitución ha establecido una serie de valores y principios superiores del ordenamiento, con el objetivo de jerarquizar el contenido de las normas, que vinculan a todos los poderes públicos, incluidos Jueces y Tribunales. La Constitución se afirma, pues, a sí misma como una efectiva norma jurídica, que declara derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en ella; de este modo, tanto las normas pasadas como futuras deben acomodarse a la Constitución para mantener o adquirir su validez.

El cambio operado sobre nuestra tradición constitucional es pues, absoluto y trascendental.

#### ***16. ¿Tiene el Tribunal Constitucional el monopolio de la aplicación de la Constitución?***

No, la Constitución es derecho aplicable por todos los jueces y Tribunales, así como por todos los agentes jurídicos, públicos y privados. El monopolio del Tribunal Constitucional es sólo de rechazo o de expulsión de las leyes, pero no de aplicación de la Constitución. Según este precepto, cuando un órgano judicial considere en algún proceso que una norma pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión en el Tribunal Constitucional, sin poder declarar por sí mismo la inconstitucionalidad de la misma.

#### ***17. ¿Qué ámbito de aplicación de la Constitución corresponde en todo caso a los Tribunales ordinarios?***

Les corresponde, en primer lugar, el enjuiciamiento previo de constitucionalidad de las leyes, enjuiciamiento que ha de preceder a cualquier aplicación de éstas.

En segundo lugar, tienen la facultad de resolver ese enjuiciamiento en sentido positivo, esto es, del juicio positivo de constitucionalidad de la ley, que condiciona la aplicación de ésta como norma de decisión del proceso.

En tercer lugar, les pertenece el juicio de posibilidad de inconstitucionalidad de la ley, supuesto en el cual tendrán la obligación de plantear cuestión prejudicial de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional. Esa posibilidad ha de referirse a una duda objetiva y no a una mera convicción subjetiva del juez.

Quedan fuera de esa obligación de remitir al Tribunal Constitucional la eventual inconstitucionalidad de Reglamentos, que ellos deben decidir por sí mismos inaplicando el Reglamento en contradicción con la Constitución. Operarán la misma solución respecto de actos jurídicos, privados o públicos, cuya inconstitucionalidad arrastrará su ineficacia.

Por último, los Jueces y Tribunales estarán obligados a interpretar conforme a la Constitución todas las normas del ordenamiento.

#### ***18. ¿Qué supone el principio de interpretación conforma a la Constitución de todo el ordenamiento?***

Este principio proviene de la supremacía de la Constitución y de la necesidad judicial de buscar interpretaciones de las Leyes que salven su concordancia con la Constitución a fin de limitar en lo posible la declaración de inconstitucionalidad de las mismas, declaración que supone siempre un gran trauma para el ordenamiento.

Este principio sitúa a la Constitución como clave de bóveda del ordenamiento y a su vez, como contexto necesario de todas las leyes, al erigirse en expresión del sistema de valores que articula las bases de la comunidad política y social de la nación, y que por ello contiene los grandes principios que han de informar todo el ordenamiento.

Ese papel de la Constitución como informadora general del sistema jurídico afecta no sólo a los preceptos

formulados en términos formales normativos, sino también a todos los principios y valores que resultan igualmente vinculantes para los jueces, para la tarea interpretativa realizada por la Administración o por cualquier agente jurídico operante en el seno del ordenamiento.

## LA LEY

### ***19. ¿Qué entendemos por Ley y Fuerza de la Ley?***

La Ley es la norma escrita superior ante todas, la que por ello prevalece frente a cualquier otra fuente normativa, en cuanto expresión de la voluntad popular. Esa voluntad popular implica que la comunidad actúa en la producción de leyes a través de los órganos que tiene atribuida su representación política, de tal forma que las determinaciones del representante sean imputables al representado. Se busca así legitimar una decisión de creación de Derecho como irresistible y suprema en cuanto aceptada como tal por los propios destinatarios; de ahí proviene el concepto de fuerza de ley que permite a la misma establecer mandatos generales o particulares, puede ordenar para el futuro o retroactivamente, puede quebrantar o rescindir una relación constituida o crear una nueva donde no existía. Ningún órgano podrá resistirse al mandato de la ley, tan sólo el control de constitucionalidad podrá erigirse en límite jurídico de la ley, de modo que el carácter supremo de la ley habrá que referirlo a la Ley que es conforme a la Constitución. Nada fuera de la Constitución puede limitar a la ley, dado su carácter superior y supremo. Su poder innovativo es completo, por lo que se convierte en la fuente por excelencia de sustitución y de ruptura del derecho antiguo por un derecho nuevo.

### ***20. ¿Quiénes son los titulares del poder legislativo y en base a qué se articula su distribución territorial?***

La Constitución otorga el poder legislativo, en un principio, a un órgano originario: las Cortes Generales, compuestas por el Congreso de Diputados y el Senado, formados a su vez, a través de un proceso electoral en virtud del principio democrático representativo. Pero a la vez de esta regulación directa de un poder legislativo general del Estado, la Constitución, de acuerdo con el principio de su artículo 2, ha previsto la posibilidad de poderes legislativos territoriales, poderes derivados, en cuanto exigen para su organización y atribución de competencias el dictado ulterior de Estatutos de autonomía.

Se trata, pues, de la posibilidad de que mediante los Estatutos de autonomía y en el marco de la Constitución, se proceda a un reparto territorial del poder político, incluido el poder legislativo, entre unos órganos estatales centrales y unas Comunidades Autónomas de inequívoca sustancia política y no solamente administrativa.

#### **• *¿Qué significado tienen la sanción y la promulgación regias de las leyes?***

La Constitución atribuye al Rey la función de sancionar y promulgar las leyes aprobadas por las Cortes Generales; si bien es cierto que dada la figura del refrendo que libera al monarca de toda responsabilidad, estas funciones suponen meros requisitos formales enmarcados dentro de la auctoritas y no de la potestas, ya que el Rey, al igual que el presidente del Gobierno que le refrenda, no podrá negar la sanción de las leyes aprobadas por las Cámaras.

De este modo, tanto la sanción como la promulgación suponen la proclamación formal de la Ley como forma integrante del Derecho objetivo del Estado y el consiguiente mandato, dirigido genéricamente a autoridades, ciudadanos y Tribunales, en orden a su cumplimiento y observancia.

#### **• *¿Qué importancia tiene la publicación de la Ley?***

La publicación es el acto, ordenado por el monarca y realizado por el ejecutivo, consistente en hacer público el contenido de la Ley a través del Boletín Oficial del Estado (o de las Comunidades Autónomas si se trata de leyes territoriales).

Así la publicación da fe de la existencia y contenido de una norma legal nueva, dictada por sus legítimos representantes, que deberá ser observada, a partir de ese momento, por órganos políticos, administrativos y por los propios tribunales en virtud del principio *iura novit curia*. Por esa razón, la publicación de una Ley es un requisito esencial para la existencia de la misma y no una mera regla formal. Ese carácter esencial esta hoy corroborado, como un principio básico garantizado por la Constitución en su artículo 9.3.

Además de la consideración de la publicación como acto constitutivo de la Ley, ésta sirve, a su vez, como instrumento necesario para la determinación de la fecha de entrada en vigor de la misma.

### **23. *¿Cuál es el contenido de la Ley?***

La Ley es un mandato normativo. Puede ser, y es lo corriente, un mandato preceptivo general, pero puede ser también un mandato singular o excepcional. De este modo, forma y contenido de la Ley se identifican en nuestro Derecho; y así no hay Ley por su contenido o materia que no adopte la forma de Ley, de la misma manera que no hay forma de Ley que no recubra una Ley en el sentido de su contenido y eficacia.

### **24. *¿Es la Ley ejecución de la Constitución?***

La Constitución precede a la Ley en el orden jerárquico y vincula positivamente tanto sus contenidos orgánicos y competenciales, como sus principios materiales, de tal forma que la Ley no puede contradecir los preceptos constitucionales bajo pena de invalidez (inconstitucionalidad). Pero dentro de ese cuadro general, el legislador actúa con plena libertad política de configuración de contenidos, de lo que extraemos que la legislación no se ejecución de la Constitución. Esto se debe a varias razones:

En primer lugar, la Constitución erige el sistema político básico, pero la vida de ese sistema han de actuarla los órganos constituidos, en especial, el poder legislativo, por lo que la Constitución y Ley operan en planos distintos.

En segundo lugar, la Constitución se establece como un marco puramente abstracto, en cuyo seno han de poder existir, simultánea o sucesivamente, políticas completamente diferentes, por lo que el instrumento para ello (la Ley), no puede limitarse a ser mera ejecución de la Constitución.

Por último, la esencia de la legislación es la de modificar el Derecho objetivo, el innovar la regulación de las distintas situaciones de la vida social, por lo que no se puede equiparar el esquema Constitución–Ley, con la relación que hay entre Ley–Reglamento, ya que negaría la idea misma de Ley y su función política y social.

Finalmente, conviene no confundir la libertad de configuración normativa del legislador con una posible discrecionalidad o arbitrariedad del todo prohibida.

### **25. *¿Que valor jurídico tienen las diferentes clases de Leyes?***

Nuestro ordenamiento vigente reconoce una pluralidad de instrumentos normativos con valor y fuerza de ley, si bien todos ellos tienen exactamente el mismo valor y rango normativo. De este modo y a pesar de que la Constitución consagre el principio de jerarquía normativa, no se jerarquizan las leyes, que son normas que, en cuanto expresan la voluntad superior de la comunidad, son siempre iguales a sí mismas por más que varíen las formas de producirlas en ciertos casos o se reserven a alguna de ellas y se veten a otras determinados ámbitos materiales en atención a razones y circunstancias jurídicas o, más frecuentemente, políticas de diversa índole.

### **26. *¿Cuál es el origen y razón de ser de las Leyes Orgánicas?***

La Constitución de 1.978 establece, por primera vez, que son Leyes Orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía y el

régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. En este último punto se da entrada a una larga y heterogénea lista de supuestos, sin que exista entre ellas un hilo conductor que las distinga. Esta reserva de materias se realizó en base a los criterios más diversos, técnicos unas veces y políticos las más de ellas, sobre todo la necesidad de alcanzar un mismo consenso en temas sobre los que existía un profundo desacuerdo entre las fuerzas políticas. Esa falta de acuerdo exigía demorar la regulación necesaria a un momento posterior, por lo que se adoptó la exigencia de un quórum reforzado que cerrara el paso a eventuales maniobras unilaterales del grupo en el poder. De este modo se retuvo una parte del poder constituyente al disponer que la aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas, exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Este artículo 81.2, tiende a asegurar el ejercicio futuro del poder inicialmente detentado y no ejercido.

### **27. ¿Cuál es el rango normativo de la Ley Orgánica?**

Dada su rigidez formal, algunos sectores de la doctrina se plantearon la posible superioridad jerárquica de estas leyes. Pero como hemos visto, la ley es expresión de la voluntad popular y la jerarquía de las normas no depende de los procedimientos de producción y elaboración de las mismas, sino de la cantidad de los sujetos que las producen. Por ello, esa rigidez que implica la invulnerabilidad de la Ley Orgánica por la Ley ordinaria no se explica por el principio de jerarquía, sino mediante el principio de competencia, que opera a partir del acotamiento y separación de ámbitos competenciales diferentes, cuyo tratamiento se reserva a órganos y procedimientos determinados con exclusión de todos los demás posibles. De ahí que una Ley ordinaria no pueda modificar o derogar una Ley orgánica, pero no porque su rango normativo sea inferior, sino porque la Constitución le veda el acceso a las materias reservadas a Ley Orgánica. Del mismo modo, será disconforme con la Constitución la Ley Orgánica que regula materias que no le han sido reservadas e invada así el ámbito competencial de la Ley ordinaria.

### **28. ¿Cuál es el concepto material de Ley Orgánica?**

El concepto de Ley Orgánica se establece en base a un criterio material, de modo que cualquier materia ajena a dicha reserva no puede gozar del efecto de congelación de rango por el hecho de estar incluida en una Ley Orgánica. Así, la Ley Orgánica se define única y exclusivamente en relación a unas determinadas materias, de tal forma que su régimen jurídico (aprobación, modificación, derogación, etc...) y demás exigencias de orden procedimental resultan ajenas y posteriores a la propia definición.

### **29. ¿Qué materias son objeto de Ley Orgánica?**

Conviene interpretar restrictivamente el ámbito material reservado a las leyes orgánicas cuya existencia tiende a petrificar el ordenamiento. Así, en cuanto al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, sólo merecerían el carácter de orgánicas, las leyes que directamente afrontan la regulación de las mismas y no las normas que incidan de cualquier manera en el ámbito de dichos derechos y libertades. En cuanto a la extensión de dichas regulaciones, su contenido debe ser el mínimo indispensable para que la norma básica contenida en la propia Constitución pueda funcionar correctamente y alcanzar así la operatividad social a la que institucionalmente está avocada.

Los dos supuestos restantes son las normas que aprueban los Estatutos de Autonomía y las que regulan el régimen electoral general. Este último hace referencia a las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las Entidades territoriales en que se organiza, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos.

### **30. ¿Cuáles son las Leyes ordinarias?**

Las Leyes ordinarias son las aprobadas por las Cámaras y pueden ser de Pleno, de Comisión y Refrendadas. Las Cámaras funcionarán normalmente en Pleno, pero podrán delegar en Comisiones la aprobación de

proyectos o proposiciones de ley, sin perjuicio de recabar en cualquier momento nuevamente el debate y votación de dichos proyectos o proposiciones que hayan sido objeto de delegación. De esta facultad de delegación que se reconoce al Pleno, se excluyen la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.

Las Leyes Refrendadas son aquellas que se someten a un referéndum antes de su aprobación. En nuestro ordenamiento sólo se recoge este supuesto para la revisión total de la Constitución (o de la parcial asimilada a ésta), si bien este supuesto tendrá tan sólo carácter consultivo y carecerá así valor vinculante desde un punto de vista jurídico formal.

### ***31. ¿Cuál es el concepto y el ámbito del Decreto-Ley?***

Los Decretos-Leyes son aquellas disposiciones legislativas dictadas por el Gobierno en casos de extraordinaria y urgente necesidad, calificados como provisionales y sujetos a un procedimiento de revisión parlamentaria, además de a importantes limitaciones materiales.

La extraordinaria y urgente necesidad supone un presupuesto de hecho habilitante que deberá ser constatado por el órgano legislativo para determinar la legitimidad del ejercicio de esa facultad normativa del Gobierno, si bien esa necesidad debe ser entendida en un sentido flexible respecto a los objetivos gubernamentales que requieran de una acción normativa inmediata. En este sentido el Tribunal Constitucional afirma su competencia en orden a la verificación de la adecuación de la respuesta normativa a la situación de urgente necesidad; pudiendo observar una falta de adecuación sobrevenida si con el tiempo esa norma nacida para situaciones concretas tendiera a la permanencia y a la normalidad. Esta revisión sólo sería posible mediante el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad o de la promoción de un recurso de amparo.

En cuanto a las limitaciones materiales, el Decreto-Ley no podrá 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.

### ***32. ¿Cómo se produce la revisión parlamentaria del Decreto-Ley?***

La Constitución recoge dos procedimientos diferentes: En primer lugar se produce el debate y votación de totalidad mediante los cuales el Congreso habrá de pronunciarse expresamente sobre su ratificación o derogación en bloque en el plazo de treinta días desde su promulgación. Si la ratificación se produce, se procederá al segundo proceso en el que la Cámara podrá decidir a solicitud de algún grupo parlamentario acerca de la tramitación del Decreto-Ley ya ratificado como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, admitiéndose en tal caso la presentación de enmiendas al mismo, excepción hecha, claro está, de las de totalidad que impliquen su devolución.

La ratificación del Decreto-Ley no le convierte en Ley formal del Parlamento, no cambia su naturaleza jurídica, sino que únicamente cumple con el requisito constitucional del que dependerá su pervivencia en el tiempo con fuerza y valor de ley. Esto se debe a que la ratificación se produce por una sola de las Cámaras, lo que impide su equiparación total a la Ley propiamente dicha.

Si la ratificación no se produce y sí la derogación, el Decreto-Ley quedará derogado, si bien no quedarán afectados por la misma los actos aplicativos producidos durante la vigencia de la norma.

Por último, si transcurrido el plazo de treinta días, el Congreso no llega a adoptar decisión alguna el Decreto-Ley perderá toda su eficacia.

### ***33. ¿Qué son los Decretos Legislativos?***

Son Decretos del Gobierno que desarrollan una delegación recepticia otorgada por las Cortes, esto es, una delegación legislativa de cuyo ejercicio resultan normas con rango de ley. Más adelante estudiaremos más detenidamente esta figura, por ser necesario para llevar a cabo el conocimiento de la teoría del Reglamento.

### **34. *¿Qué valor tienen los Tratados Internacionales en derecho interno?***

Según la Constitución, los Tratados Internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Su adopción por el Derecho Español se produce mediante el consentimiento manifestado por el Rey de acuerdo con la Constitución y las Leyes, lo que exigirán en ciertos casos la previa autorización de las Cortes Generales, que deberá adoptar la forma de Ley Orgánica para Tratados por los que se atribuya a una organización el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución

Mediante la publicación en el Boletín Oficial del Estado, los Tratados entran a formar parte del ordenamiento y sus normas comienzan a ser obligatorias y vinculantes para los ciudadanos, autoridades y tribunales. Sus disposiciones tendrán rango normativo de ley, si bien sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en el propio Tratado o de acuerdo a las normas del Derecho Internacional.

Por último, los Tratados Internacionales deberán moverse siempre en el marco de la Constitución y estarán sujetos, por tanto, al control jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

### **35. *¿Qué supone la cláusula de supranacionalidad del artículo 93 de la Constitución, en relación con el Derecho Comunitario?***

La cláusula del Art. 93 de la Constitución Española prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica autorice la celebración de Tratados por los que se atribuye a una organización o institución internacional, el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.

Esta norma dejó abierto de este modo el hueco para el establecimiento de un verdadero Derecho Supranacional, en el sentido de un traslado de competencias legislativas, ejecutivas y judiciales a organizaciones de este carácter, las cuales podían quedar así habilitadas ex constitutione para ejercer dichas competencias directamente sobre los ciudadanos españoles desde el momento mismo de nuestra integración en ellas sin necesidad de proceder a ningún ajuste ulterior, ni de pasar por el intermedio de ningún mecanismo de conversión.

### **36. *¿Cuáles son las fuentes específicas del ordenamiento jurídico comunitario?***

El Derecho Comunitario constituye un ordenamiento jurídico en sentido propio, dotado de sus propias fuentes. A la cabeza de éstas figuran los Tratados Constitutivos de las Comunidades, Derecho originario de las mismas, cuyos preceptos no tienen como únicos destinatarios a los Estados miembros, sino también a los nacionales de éstos, para los que crean tanto obligaciones como derechos.

Por otra parte las instituciones de la Comunidad Europea dan vida al denominado Derecho derivado, del que forman parte los Reglamentos, las Directivas y las Decisiones. Así, mientras el Reglamento tendrá un alcance general y será obligatorio a todos sus elementos y directamente aplicable en los Estados miembros, las Directivas comunitarias no serán directamente aplicables y los Estados tan sólo estarán obligados en cuanto al resultado que debe conseguirse. Las decisiones de las autoridades comunitarias podrán igualmente producir efectos directos en las relaciones entre los Estados miembros y sus administrados.

Completan el cuadro de fuentes los Principios Generales del Derecho, resultado de la obra cotidiana del Tribunal de Justicia, entre los que se han incluido los derechos fundamentales, en cuanto expresión de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros.

### ***37. ¿Qué relación existe entre el ordenamiento comunitario y el ordenamiento español?***

El Derecho comunitario forma parte del derecho nacional de los Estados miembros, de modo que la relación entre ambos se rige por tres principios básicos:

En primer lugar el Derecho comunitario es inmediatamente aplicable, lo que significa que la norma comunitaria adquiere de forma automática el status de Derecho positivo en cada Estado, sin necesidad de acto alguno de recepción.

En segundo lugar, la norma comunitaria produce efectos directos en un doble sentido; por un lado toda persona tiene derecho a pedir a cualquier Juez o Tribunal que le apliquen las disposiciones de derecho comunitario relativas al objeto de la litis y por otra parte, el Juez o Tribunal tienen la obligación de aplicar dichas disposiciones, cualquiera que sea la propia legislación nacional.

Por último, la norma comunitaria goza de primacía, esto es, de prioridad aplicativa sobre cualquier otra norma nacional, que, en consecuencia, resulta desplazada por ella. Dicha primacía se explica desde el criterio de la competencia y de las atribuciones específicas.

### ***38. ¿Qué significa el principio de autonomía institucional en la aplicación del ordenamiento comunitario?***

La aplicación efectiva del Derecho Comunitario depende, en muy buena parte, de la acción normativa, administrativa y judicial de los órganos constitucionales de los Estados miembros. En el ejercicio de esa actividad de ejecución, los Estados gozan de autonomía institucional y de procedimiento, con lo que son libres de decidir, de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales, a qué órganos ha de corresponder esa actividad de ejecución (estatal, federal, regional o local) y en qué instrumento debe concretarse (Ley u otro tipo de norma o acto), decisiones ambas cuya valoración habrá de hacerse en el plano interno mediante su confrontación con el bloque constitucional.

Desde el punto de vista comunitario, lo único que importa es el efectivo cumplimiento de sus obligaciones con respecto a la comunidad por cada uno de los Estados miembros.

### ***39. ¿Cómo opera la cuestión prejudicial del Tribunal de Justicia sobre la validez e interpretación de las normas comunitarias?***

Al carecer la Comunidad de una orden de Tribunales propio, los Jueces y Tribunales de cada Estado miembro son los encargados de velar por la correcta aplicación del Derecho Comunitario, del que vienen a sus órganos titulares de la jurisdicción de derecho común frente a la jurisdicción de atribución que ostenta el Tribunal de Justicia. Esta pluralidad de Jueces y Tribunales de derecho común, implica el riesgo de una diversidad de interpretaciones, por lo que se recurrió a un control a priori de las normas mediante la llamada cuestión prejudicial. Así el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial sobre la interpretación del Tratado, sobre la validez e interpretación de los actos dictados por las instituciones de la Comunidad y sobre la interpretación de los estatutos de los organismos creados por un acto del Consejo, cuando así lo prevean. De este modo, cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza entre un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al tribunal de justicia que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

### ***40. ¿Cuáles son los principios generales de la inconstitucionalidad de las leyes y del Tribunal Constitucional?***

El sistema reposa sobre el Tribunal Constitucional, órgano situado fuera del Poder Judicial pero de indisoluble naturaleza jurisdiccional que monopoliza la competencia de declaración de inconstitucionalidad de las Leyes, Tratados y actos con fuerza de ley. De este modo el Tribunal Constitucional garantiza la primacía de la

Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de la Leyes, disposiciones o actos impugnados.

Los vicios de inconstitucionalidad pueden ser de tres clases, de procedimiento, de competencia y de contenido material. Unos y otros determinan por igual la nulidad de pleno derecho por su incompatibilidad con la norma constitucional violada.

Las normas y actos susceptibles de recurso de inconstitucionalidad son: Estatutos de Autonomía y demás Leyes orgánicas; las demás Leyes, disposiciones y actos del Estado con fuerza de Ley; los Tratados Internacionales; Las Leyes, disposiciones y actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas; y los Reglamentos de los órganos legislativos, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

Se articulan dos tipos de recursos de inconstitucionalidad: el recurso en vía principal o directa y el recurso en vía incidental de otro proceso en curso. Ambos serán objeto de análisis detallado a continuación.

#### ***41. ¿En qué consiste el recurso directo?***

Se trata de un mecanismo de control de constitucionalidad puesto a disposición de órganos políticos no personalizados y, por tanto, capaz de resolver un conflicto político sobre interpretación de la Constitución que opone a dichos órganos con los órganos legislativos (del Estado o de las Comunidades Autónomas) que han aprobado la Ley o acto equiparado que se impugna. Es, pues, un proceso montado para un control abstracto u objetivo de validez de normas, sin verdadero contenido contradictorio de hecho, razón por la cual se dispersa a los órganos legitimados a invocar un interés propio que actúan así como abogados de la Constitución y en interés de ésta.

Estos órganos son: el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados y cincuenta Senadores (ese número de parlamentarios otorga a las minorías un papel de defensoras de la Constitución). También estarán legitimados los órganos ejecutivos colegiados y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, pero con ciertos límites. Por otra parte, el plazo de preclusión del recurso se fija en tres meses desde la publicación de la Ley o acto con fuerza de Ley impugnados.

En cuanto al procedimiento, éste se inicia con la demanda, en que ha de concretarse la Ley impugnada, en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido. De esta demanda se da traslado al Congreso y al Senado, al Gobierno y, en su caso, a los órganos legislativo y ejecutivo de las Comunidades Autónomas; estos órganos podrán comparecer y formular alegaciones en plazo único de quince días, tras el cual el Tribunal Constitucional dictará sentencia en el plazo de diez días (prorrogable por él mismo a treinta).

#### ***42. ¿En qué consiste el recurso en vía incidental o cuestión de constitucionalidad?***

Cuando un Juez o Tribunal, de cualquier jurisdicción, considere que una norma con rango de Ley, que haya de ser aplicada para la decisión de un pleito del que esté conociendo, puede ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión, de oficio o a instancia de parte, al Tribunal Constitucional. Así son varios los supuestos: Debe tratarse de un proceso abierto de cualquier clase; la Ley de la que se plantee la duda debe su norma decidendi (de cuya validez depende el fallo); la duda puede plantearse de oficio y a instancia de parte; si la duda es razonable se planteará el incidente como cuestión prejudicial y en consecuencia el proceso principal se paralizará hasta que el Tribunal Constitucional resuelva la cuestión de inconstitucionalidad.

En cuanto al procedimiento, el Tribunal puede rechazar la cuestión in limine litis mediante auto motivado y con audiencia del Fiscal General del Estado, cuando estime que faltan las condiciones procesales o fuere infundada la cuestión suscitada. Si esta inadmisión no se produce, se dará traslado de la cuestión a: el Congreso, el Senado, el Fiscal General y el Gobierno (y órganos de las Comunidades Autónomas en su caso), y

evidentemente a las partes para que comparezcan y formulen alegaciones en el plazo de quince días ante el Tribunal Constitucional, tras el cual dictará Sentencia en plazo de diez días, prorrogable hasta treinta.

#### **43. *¿Qué efectos tiene la Sentencia de inconstitucionalidad?***

La Sentencia que resuelva un recurso, ya sea en vía directa o incidental, tiene idéntico contenido y efectos generales: declarar inconstitucional una Ley o acto a ella equiparada, o bien absolverla de este reproche, desestimando el recurso.

Todas las Sentencias tienen el valor de cosa juzgada, vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Esos efectos generales en las sentencias estimatorias que declaran la inconstitucionalidad de una Ley, implican una eficacia legislativa, que elimina dicha Ley del mundo de las normas, por tanto es una declaración de nulidad con efecto erga omnes. Sin embargo, pretende los mismos efectos generales para las sentencias desestimatorias supondría un cierre formal a posteriores procesos que resultarían, cuando menos, inconstitucional.

En el caso de las sentencias que declarasen la nulidad plena, se plantea la cuestión de si sus efectos serán ex tunc o ex nunc. Dados los problemas que suscitaría una nulidad retroactiva, nuestro Tribunal Constitucional se ha decantado por la llamada doctrina prospectiva, que declara la nulidad sólo pro futuro, conservando los efectos anteriores producidos en la aplicación de la Ley censurada.

Por último, el caso de las sentencias interpretativas desestimatorias, ha de entenderse, que vinculan a todos los Tribunales en cuanto a la articulación del precepto de que se trate con el contexto constitucional en el cual debe aplicarse la Ley en cuestión.

#### **44. *¿Qué otras vías existen para la declaración de inconstitucionalidad de las Leyes?***

El Tribunal Constitucional puede llegar a declarar la inconstitucionalidad de una ley por otras vías que las ordinarias mediante una especie de autocuestión de inconstitucionalidad. Concretamente en el caso del recurso de amparo (en protección de los derechos fundamentales), cuando la Ley en que se cubre la actuación contra la que se recurre quien solicita el amparo se estime inconstitucional por el Tribunal, y en el supuesto de conflictos constitucionales de competencias (entre el Estado, las Comunidades Autónomas, las Cámaras, el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial) en el supuesto de que alguna de las entidades u órganos en conflicto amparen la competencia controvertida en una Ley determinada cuya inconstitucionalidad se aprecia.

La deducción de inconstitucionalidad, en estos casos, deberá seguir los mismos trámites de los recursos ordinarios ya expuestos.

### **EL REGLAMENTO**

#### **45. *¿Cuál es el concepto de Reglamento y qué diferencias tiene con la Ley?***

Reglamento es toda norma escrita, dictada por la Administración. Tiene en común con la Ley que ambas son normas escritas, pero la Ley se legitima en la voluntad popular mientras que el Reglamento no, ya que es un producto de la Administración, que es una organización servicial de la misma. Por lo tanto el Reglamento está subordinado a la Ley y es, por ello, norma subalterna, inferior y complementaria de la misma. El Reglamento es además una norma necesitada de justificación, condicionada, con posibilidades limitadas y tasadas, y libremente justificable por el Juez.

En consecuencia, la sumisión del Reglamento a la Ley es absoluta, ya que sólo se produce en los ámbitos que

la Ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir la Ley allí donde ésta es necesaria para producir un efecto o regular cierto contenido.

Por último, cabe destacar que el poder en virtud del cual la Administración dicta Reglamentos, es la potestad reglamentaria. De este modo, la Administración no es sólo un sujeto de derecho sometido a un ordenamiento que le viene impuesto, sino que tiene la capacidad de formar en una cierta medida su propio ordenamiento y aún el de los demás.

#### ***46. ¿Qué justificación tiene la potestad reglamentaria?***

Desde un punto de vista material, esta potestad surgió tras el fin del Imperio Napoleónico con el llamado principio monárquico, mediante el cual, el reglamento era fuente autónoma e independiente de producción, no necesitada de habilitación parlamentaria. La necesidad actual de esa potestad reglamentaria se basa en el hecho de que la Ley no puede gobernar por sí misma sino recurriendo a la colaboración del Reglamento, por lo que hoy, esa potestad se hace imprescindible.

Desde un punto de vista formal, la Administración no puede ejecutar más potestades que las que efectivamente le han sido concedidas. Así, si ésta detenta un poder reglamentario independiente, es porque se lo ha otorgado la Constitución. De este modo, la Constitución atribuye al Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria y configura dicha potestad como controlable normalmente por los Tribunales, sin que entre en juego la reserva jurisdiccional exclusiva a favor del Tribunal Constitucional para declarar inconstitucionales las normas, reserva sólo aplicable a las Leyes y disposiciones con fuerza de Ley. Por último, las normas reglamentarias no tienen rango de Ley, por lo que están afectadas por el principio de jerarquía que las subordina a la Ley como condición misma de su validez.

#### ***47. ¿Qué diferencias existen entre los Reglamentos y los actos administrativos?***

Ambos son instrumentos jurídicos utilizados por la Administración, pero mientras el Reglamento innova el ordenamiento y forma parte del mismo, el acto administrativo es algo ordenado, producido en el seno del ordenamiento y por éste previsto como simple aplicación del mismo a un supuesto dado.

Por otro lado, la individualización de la norma que cumple el acto se traduce en un destinatario concreto, mientras que los reglamentos, suelen hablar en un lenguaje impersonal y abstracto.

Otra diferencia la encontramos en el hecho de que el acto administrativo se agota en su simple cumplimiento, se consume en éste y para un nuevo cumplimiento habrá que dictar eventualmente un nuevo acto; mientras que el reglamento no se consume con su cumplimiento, sino que mas bien se consolida.

En cuanto a la potestad reglamentaria, ésta no corresponde más que a aquellos órganos a quienes específicamente se la atribuye el ordenamiento, mientras que el poder de dichos actos administrativos es una cualidad general de cualquier órgano de la Administración.

El reglamento es revocable mediante su derogación o sustitución, sin embargo al acto administrativo le afectan los límites de revocación que impone la Ley en garantía de los derechos a que el acto ha podido dar lugar.

Por último, la ilegalidad de un reglamento implica siempre su nulidad de pleno derecho, mientras que la ilegalidad de un acto, como regla general, sólo implica su anulabilidad.

#### ***48. ¿Quién tiene competencia para emanar Reglamentos?***

La Constitución atribuye expresamente al Gobierno la potestad reglamentaria, pero al establecer la garantía

institucional de la autonomía a favor de los municipios, provincias y Comunidades Autónomas, está admitiendo también una potestad normativa propia de esas entidades, que incluye como mínimo la reglamentaria. Sin embargo, es habitual en el Boletín Oficial del Estado la publicación de normas reglamentarias de simples ministros y autoridades inferiores. Esta potestad abarca, tan sólo, las materias propias de sus respectivos departamentos, es decir, materias de organización interna, incluyendo a caso las relativas a las relaciones especiales que nacen en virtud de un título especial, pero no las normas abstractas de conducta para los ciudadanos. De este modo, sólo el Consejo de Ministros puede ejercer la potestad reglamentaria originaria mediante Decretos del Gobierno con la firma del Rey (marca de la supremacía general), mientras que el poder reglamentario de los ministros es un poder derivado, fruto de específicas habilitaciones legales.

#### ***49. ¿Qué sucede con los reglamentos de órganos constitucionales y administraciones independientes?***

Aparte de los Reglamentos de las Cámaras Legislativas, hay otros órganos constitucionales que tienen reconocida por Ley Orgánica potestad reglamentaria sobre las materias que están bajo su responsabilidad, por ejemplo, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial. La razón de esto, es defender la independencia de sus órganos y funciones sobre las posibles intervenciones del ejecutivo, que podrían amenazarla.

Otras Leyes Ordinarias habilitan a ciertas Administraciones independientes en dictar instrucciones y circulares en las materias que están bajo su vigilancia. Es el caso del Banco de España, cuya autonomía ha sido reforzada por Ley, pudiendo dictar las llamadas circulares monetarias, para la formación de política monetaria y en el resto de sus funciones, simples circulares.

Estas regulaciones tendrán un valor organizativo, y en el plano externo tendrán valor interpretativo, que, salvo en el supuesto indicado, no vincularán al juez.

#### ***50. ¿Cómo rige la jerarquía normativa?***

El ordenamiento jurídico-administrativo tiene una estructura piramidal jerárquica y a ella deben atenerse todos los órganos del Estado. Así en la cúspide se encuentra la Constitución y, tras ella, la Ley; a una y a otra está sometida la Administración, y, por tanto, sus productos normativos o Reglamentos.

El principio de jerarquía no se refiere sólo a las relaciones entre Ley y Reglamento, sino también a las relaciones entre las distintas normas reglamentarias. Así, en la jerarquía normativa interna nos encontramos en primer lugar los Decretos; segundo, las Ordenes acordadas por las Comisiones Delegadas del Gobierno; tercero, Ordenes ministeriales; y por último, las disposiciones de autoridades y órganos inferiores, según el orden de su respectiva jerarquía.

Cabe destacar, por último, que el principio de jerarquía opera en el plano intraordinamental. Para explicar las relaciones entre normas de distintos ordenamientos se acude al principio de competencia.

#### ***51. ¿Cuál es el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general?***

El poder reglamentario debe ejercitarse de acuerdo a unos trámites establecidos que constituyen un procedimiento especial, procedimiento que tiene carácter formal ad solemnitatem, de modo que la omisión o defectuoso cumplimiento del mismo conlleva la nulidad de la disposición que se dicte. Este procedimiento cumple una finalidad de garantía interna para asegurar la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición.

El procedimiento, en su fase inicial, comienza con la formación de un expediente en el que junto con la moción, providencia o propuesta de quien tenga la iniciativa de la disposición se conservarán los dictámenes y consultas evaluados, las observaciones y enmiendas que se formulen, y cuantos datos y documentos que

resulten de interés.

A continuación se formará una tabla de vigencias de las disposiciones anteriores y se recabará el informe previo del proyecto por la Secretaría General Técnica del Departamento ministerial correspondiente.

En la fase de instrucción, los ciudadanos podrán participar, siempre que la índole de la disposición lo aconseje, a través de organizaciones reconocidas por la Ley (sindicatos, asociaciones empresariales, etc...).

En la fase aprobatoria, los reglamentos han de ser aprobados por los órganos colegiados (Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas de Gobierno) con un reparto previo de ocho días de antelación. En el caso de reglamentos ejecutivos será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado.

Por último, se procederá a la publicación del Reglamento en el Boletín Oficial del Estado para que adquiera así toda su eficacia.

### ***52. ¿Constituyen los principios generales del Derecho un límite sustancial de la norma reglamentaria?***

Evidentemente sí, ya que aunque el reglamento respete los límites formales anteriormente estudiados, no será válido si se opone de alguna manera a los principios generales del Derecho. Esto es así, porque la vinculación de la Administración a la Constitución impone una vinculación estricta a todo su contenido material, tanto a los derechos fundamentales, como a los principios consagrados en el texto. A su vez, la Administración actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, el cual está presidido por esos principios generales, que incluyen tanto las constitucionales, como las no constitucionales.

Por último, el Art. 9.3 de la Constitución Española garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y, por tanto, de la Administración. Esto remite de nuevo a criterios de justicia material que sólo pueden buscarse en los principios generales del Derecho.

En conclusión, quedarían así excluidos del ámbito de validez, los Reglamentos que infrinjan principios generales del Derecho que pautan una acción no arbitraria de los poderes públicos.

### ***53. ¿Qué son las técnicas de control de la discrecionalidad?***

La potestad reglamentaria es una potestad discrecional, es decir, un poder configurado de tal modo que en su concreto ejercicio la Administración titular del mismo goza de una libertad de elección para adoptar sus determinaciones.

En consecuencia, se hace necesario el perfilar una serie de técnicas que controlen y reduzcan el ámbito de discrecionalidad administrativa, técnicas que serán igualmente utilizables en el ámbito de la potestad reglamentaria, configurando así otros tantos límites sustantivos al ejercicio de la misma.

### ***54. ¿Cuál es el ámbito de la materia reglamentaria?***

El reglamento tiene un ámbito estricto y limitado donde producirse, aunque éste puede ser ampliado, a veces, por la Ley. Así el Reglamento está ordenado al ampo de funciones atribuidas a la Administración en el concierto público, sin poder entrar a regular materias tales como el orden procesal o el Derecho privado.

De este modo, el ámbito natural del Reglamento, se corresponde con las materias administrativas en el ámbito organizativo o doméstico de la Administración. En el resto de materias no administrativas, o en las que entren en juego la imposición de derechos y deberes a los ciudadanos, el Reglamento sólo podrá actuar en función secundaria de complemento de la Ley y en virtud de una habilitación específica de ésta (delegación legislativa).

### **55. *¿Puede el Reglamento aplicarse con carácter retroactivo?***

Debido a las razones que expusimos al hablar de la aplicación en el tiempo del ordenamiento administrativo y con apoyo en el Art. 9.3 de la Constitución, el Reglamento no puede establecer normas, en cuanto éstas afecten a los administrados, más que para el futuro. Es otra de sus diferencias con la Ley, puesto que la voluntad soberana de ésta puede alcanzar a dar a sus preceptos fuerza retroactiva.

### **56. *¿Qué supone la inderogabilidad singular de los reglamentos?***

La inderogabilidad singular supone que las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquellas tengan rango igual o superior a éstas.

Según esto, la autoridad que ha dictado un Reglamento y que, por lo tanto, podría igualmente derogarlo, no puede, en cambio, mediante un acto singular, excepcionar para un caso concreto la aplicación del Reglamento, a menos que este mismo autorice la excepción o dispensa. Esta prohibición alcanza no sólo a la autoridad autora de la norma, sino a cualquier otra, incluso de superior jerarquía.

Las razones de este principio se han buscado tradicionalmente en la doctrina de los derechos adquiridos y en el principio de igualdad, si bien la respuesta más correcta la encontramos en el principio de legalidad de la Administración, que vincula a todo el ordenamiento y, por tanto, también a sus propios reglamentos.

### **57. *¿Existen diferentes clases de Reglamentos?***

Según el punto de vista que en cada caso se utilice, pueden distinguirse varias clases de Reglamentos. Si se considera el dato de su procedencia formal, los Reglamentos pueden ser Estatales, si proceden de la Administración del Estado, o autonómicos si proceden de una Administración autónoma. Si se atiende a sus efectos, pueden distinguirse, por una parte, los llamados reglamentos jurídicos o propiamente normativos, y, por otra, los denominados reglamentos administrativos o de organización.

Por último, si nos basamos en su relación con la Ley, los reglamentos suelen dividirse en ejecutivos, independientes y de necesidad.

### **58. *¿Qué diferencia hay entre los Reglamentos jurídicos (normativos) y los Reglamentos administrativos (de organización)?***

Los Reglamentos jurídicos son aquellos que regulan derechos y libertades de los ciudadanos, es decir, regulan situaciones de supremacía general. La supremacía general se refiere a las relaciones que unen al Estado con cualquier ciudadano. En este caso, la Administración necesitará una habilitación legal.

Los Reglamentos administrativos, en cambio, operan sobre su ámbito interno organizativo y regulan situaciones de supremacía especial. Esta supremacía especial alude a las relaciones que unen al administrado con la Administración en virtud de un plus de supremacía nacido de un título específico. Así, estos Reglamentos afectan a quienes están en situación de sujeción especial (funcionarios, soldados, presos, etc...) y, por tanto, no será necesaria habilitación legal.

### **59. *¿Cuáles son los reglamentos ejecutivos?***

Los reglamentos ejecutivos son aquellos en los que se realiza una remisión normativa en su favor por una Ley. Así, por medio de la remisión, el reglamento desarrollará dicha Ley dependiendo del carácter de dicha remisión. Si se trata de una remisión singular o específica, el reglamento solamente completará preceptos de la Ley. Si se trata de una remisión genérica, el reglamento desarrollará o ejecutará una Ley completa, o una parte

institucional completa de dicha Ley.

El Reglamento ha de regirse por el criterio del complemento indispensable, es decir, que en el desarrollo que realiza, ha de respetar el contenido esencial o sustancial de la Ley desarrollada.

Por último, los Reglamentos ejecutivos de las Leyes deben ser previamente informados por el Consejo de Estado, incluso las que se dicten con carácter provisional, si bien este requisito será preceptivo, aunque no con efecto vinculante.

#### **60. *¿Cómo operan los Reglamentos independientes?***

Estos Reglamentos independientes no desarrollan ni completan ninguna Ley previa, sino que surgen al margen de toda habilitación legal y se sostienen por sí mismas como tales Reglamentos. Tan sólo regularán en el ámbito de materias organizativas, incluyendo como mucho las relaciones de supremacía especial, siempre que no afecten a los derechos básicos de los interesados.

El Reglamento independiente, está excluido en el ámbito normativo externo a la Administración que implique definición abstracta de deberes y obligaciones para los particulares, porque esta materia está reservada constitucionalmente a la Ley.

#### **61. *¿Cuáles son los Reglamentos de necesidad?***

Estos Reglamentos surgen en función de un estado de necesidad, cuando exista una situación de emergencia que así lo requiera (terremotos, inundaciones, etc...). Se justifican por la reserva de poder último que se otorga a la Administración para salvaguardar los valores sociales supremos (*salus populi suprema lex esto*).

Estos Reglamentos encuentran su límite en la temporalidad, y así, cuando termina esa situación excepcional, dejan de tener vigencia. Al igual que los Reglamentos ejecutivos, deben ser informados al Consejo de Estado con carácter previo a su publicación.

Fuera de estas situaciones de necesidad, el Reglamento no puede contradecir la Ley.

#### **62. *¿Qué son los Reglamentos y prescripciones autonómicas?***

Son normas emanadas de entidades públicas menores a las que el ordenamiento general reconoce eficacia externa. La necesidad de este reconocimiento obliga a afirmar que la potestad reglamentaria de estas entidades es una potestad secundaria, cuyos límites dependen en cada caso de la Ley que efectúa el reconocimiento en cuestión. Las entidades públicas que tienen reconocida esta potestad van desde los Municipios, Provincias e Islas, hasta las Universidades y otros Organismos públicos.

Por razón de su contenido, estos Reglamentos pueden dividirse en Estatutos, que son aquellas normas que se refieren a la propia organización del ente, en cuanto a la composición, órganos, funcionamiento, etc. Por otro lado están los Reglamentos no estatutarios, que se refieren a aspectos distintos de los puramente organizativos, ya sean las actividades de la entidad, ya sus relaciones con otros sujetos.

#### **63. *¿Cuáles son los caracteres, contenido y régimen jurídico de este tipo de Reglamentos?***

En cuanto al contenido, deben respetar el límite negativo del principio de especialidad, que sólo permite regular materias concretas del ente autónomo y no otras. Junto a éste, existe un límite positivo de reserva material que atribuye en exclusiva al ente menor la regulación de un ámbito reservado de materias que no puede ser afectado por los Reglamentos estatales o de las Comunidades Autónomas.

Como consecuencia de esta reserva de ámbito material, estos Reglamentos no están subordinados a los del Estado o de las Comunidades Autónomas, por lo que no impera el principio de jerarquía, sino el de separación.

En lo referente al procedimiento de elaboración, este tipo de Reglamentos no están sujetos a ninguna regulación de carácter general, y se regirán de acuerdo con la normativa aplicable a cada entidad.

En cuanto a su publicación, ésta deberá producirse en los Boletines Oficiales correspondientes para que les sea aplicable el principio *iura novit curia* y para que cobren eficacia.

#### **64. *¿Qué entendemos por Reglamentos ilegales?***

Los Reglamentos deben observar una serie de límites, materiales y formales, de cuyo respeto depende su validez. Estos límites no se reducen sólo a la Constitución y a la Ley, sino que comprenden igualmente los principios generales del Derecho y otras exigencias derivadas de la potestad reglamentaria. Si cualquiera de estos límites, legales o extralegales, es rebasado, el Reglamento en cuestión resultará viciado. En este sentido amplio es como hay que tomar la expresión Reglamentos ilegales y no en el más estricto de Reglamentos contrarios a la Ley. De este modo, habrá que ver que consecuencias tiene consigo la infracción por un Reglamento de los límites expuestos y cuales son los medios que el ordenamiento jurídico contempla para depurar estos Reglamentos viciados.

#### **65. *¿Cómo opera la sanción de nulidad de pleno derecho?***

El ordenamiento jurídico establece para los Reglamentos ilegales la sanción de nulidad de pleno derecho, la más grave de las que conoce dicho ordenamiento. Otro tipo de sanción menos grave es la nulidad simple, la cual exige una reacción del afectado por el acto viciado dentro de un plazo limitado por la Ley, pasado el cual sin tal reacción, el Derecho se desinteresa del vicio y el acto o norma viciados pasan a ser firmes e inalterables.

El régimen de nulidad de pleno derecho es radicalmente diferente. No está sometida a ningún plazo, ni requiere petición del afectado por el acto o norma viciados. Esta nulidad puede dictarse en cualquier momento, de oficio o a instancia de parte. El consentimiento del afectado es intrascendente y el transcurso del tiempo no sana el acto o norma viciados, al ser nulos desde el momento en que fueron dictados. Esta nulidad produce efectos en cadena y se comunica a los actos y normas subsiguientes de forma automática.

La nulidad de pleno derecho se establece para los Reglamentos ilegales porque de darse eficacia a un Reglamento contrario a la Ley, supondría negar eficacia a una Ley en vigor. Por ello, queda prohibido para Jueces y Tribunales aplicar un Reglamento contrario a la Constitución, a la Ley o al principio de jerarquía aplicativa.

#### **66. *¿Cuál es el funcionamiento de la técnica general de la inaplicación, como medio de reacción frente a Reglamentos ilegales?***

Los Reglamentos ilegales afectan a la integridad de las Leyes, pretenden prevalecer sobre éstas y provocar una inaplicación de las mismas. Por ello, el ordenamiento jurídico ha de reaccionar enérgicamente contra el grave ataque que frente a él suponen los Reglamentos ilegales.

Todo esto obliga a que antes de la aplicación de un Reglamento, deba realizarse un enjuiciamiento previo para comprobar su conformidad con las Leyes. Si de ese enjuiciamiento resultase que el Reglamento contradice a las Leyes, habrá que rechazar su aplicación con objeto de hacer efectiva la aplicación prioritaria de la Ley por él violada.

Estas funciones de enjuiciamiento previo de validez y de rehusamiento de la aplicación del Reglamento ilegal, corresponden tanto a los Jueces, dentro del principio *iura novit curia*, como a todos los destinatarios particulares y funcionarios administrativos.

La inaplicación es la técnica por excelencia frente a los Reglamentos ilegales, preso resulta insuficiente debido a los efectos perturbadores que estos producen aun siendo inaplicados.

#### ***67. ¿Puede la Administración autora de un Reglamento ilegal declarar de oficio la nulidad del mismo?***

En efecto, la Administración autora del Reglamento ilegal debe proceder, incluso de oficio, a la declaración de su nulidad desde el momento mismo en que se aprecie la existencia del vicio o sea advertida de ello por cualquier interesado o sus propios servicios.

La Administración requerirá el dictamen previo del Consejo de Estado, que observe dicho vicio y la declaración de nulidad se retrotraerá al momento en que se dictó la norma anulada, recuperando, por tanto, su vigencia la norma anterior a la anulada.

#### ***68. ¿Se puede lograr una anulación judicial erga omnes del Reglamento ilegal, a través de recursos contencioso-administrativos?***

Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, concretamente la jurisdicción contencioso-administrativa tiene, dentro de sus funciones el controlar por un lado, la legalidad de los Reglamentos, y por otro, el declarar la nulidad erga omnes de los Reglamentos ilegales. Para ello, los particulares cuentan con dos mecanismos para adoptar la iniciativa, bien impugnando directamente el Reglamento viciado mediante el recurso directo, bien impugnando un acto concreto de aplicación del mismo en base a la ilegalidad de dicho Reglamento, mediante el recurso indirecto.

El recurso directo impugna el Reglamento en su totalidad, para lo cual cuenta con un plazo de dos meses desde su publicación. Sus efectos son erga omnes, lo cual supone cierta economía procesal al evitar multitud de litigios.

El recurso indirecto impugna un acto de aplicación del Reglamento en base a la ilegalidad de este último, si bien puede alcanzar la nulidad del mismo en su conjunto con efectos erga omnes. El plazo para interponerlo dependerá de la notificación del acto singular objeto del recurso.

Estarán legitimados para impugnar Reglamentos ilegales todas las personas físicas y jurídicas en defensa de sus intereses legítimos.

#### ***69. ¿Tiene el Tribunal Constitucional jurisdicción sobre Reglamentos?***

Efectivamente, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, incluye entre las competencias del Tribunal Constitucional el control de Reglamentos en base a posibles conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí.

En su articulación con los Tribunales contencioso-administrativos, se entiende que es una competencia no exclusiva del Tribunal Constitucional y sí compartida con éstos, de modo que las entidades legitimadas para plantear el recurso, podrán hacerlo ante uno u otro mediante el correspondiente recurso.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, no efectuará un enjuiciamiento del Reglamento desde todas sus condiciones de legalidad, sino, exclusivamente desde el parámetro de la Constitución, y eventualmente de los Estatutos de Autonomía y Leyes marco.

La sentencia del Tribunal Constitucional se impondrá a todas las jurisdicciones respecto al tema de la conformidad o disconformidad del Reglamento con la Constitución, pero dejará intacta a los demás Tribunales, la posibilidad de apreciar la ilegalidad de un Reglamento por motivos diferentes.

## RELACIONES ENTRE LEY Y REGLAMENTO

### **70. *¿Qué significa la primacía de la Ley como principio que preside las relaciones entre Ley y Reglamento?***

Como hemos visto, existe una absoluta prioridad de la Ley, expresión de la voluntad de la comunidad, sobre el Reglamento, expresión de la voluntad subalterna de la Administración. Esta primacía, puramente formal, por razón de la fuente de legitimidad de cada una y de la fuerza respectiva que de ello se extrae, se traduce en otro principio igualmente formal, el principio de la jerarquía normativa, que supone la absoluta subordinación del Reglamento a la Ley.

De ello se deduce que el Reglamento complementa a la Ley, pero no puede derogarla, ni suplirla, ni menos aún limitarla o excluirla. La Ley frente al Reglamento, en cambio, no tiene límites de actuación funcionalizables, y así puede sustituir o excluir un Reglamento, puede derogarlo, elevarlo de rango, restringir su ámbito de manifestación o, por el contrario, ampliarlo. No hay ningún ámbito que pertenezca en exclusiva al Reglamento y en que éste pueda actuar al margen o prescindiendo de la Ley. La superioridad de la Ley sobre el Reglamento es vertical, piramidal, de modo que abarca la totalidad de posibilidades de actuación del Reglamento.

### **71. *¿Qué supone la doctrina de materias reservadas a la Ley?***

Como hemos visto, determinadas materias, tales como la propiedad y la libertad, no pueden ser reguladas más que por Ley, al suponer un cierto reconocimiento expreso de los representantes legales. Ahora bien, si la obligación de observar una determinada conducta o de proscribir otra cualquiera, sólo puede legitimarse en la Ley, ¿qué queda entonces al Reglamento?. Por una parte, todos los aspectos internos de la organización administrativa, donde se incluyen las llamadas relaciones especiales de poder o de sujeción especial de determinados administrados; y, en segundo término, dentro del ámbito normativo ad extra, en la imposición a los ciudadanos de normas que limiten, condicionen o intervengan su libertad abstracta o su patrimonio, el Reglamento no puede nada por sí mismo, pero sí puede complementar a la Ley, o colaborar con ella si ésta le habilita de manera formal para ello (Delegación Legislativa), mediante los Reglamentos jurídicos.

### **72. *¿Cómo trata la Constitución la reserva de Ley, en sentido material?***

Del Art. 53.1 de la Constitución podemos extraer, en primer lugar, que los derechos y libertades proclamados como fundamentales, vinculan a la Administración como poder público. A su vez, el desarrollo de esos derechos y libertades fundamentales (Estatuto General directo), habrá de hacerse mediante Ley Orgánica. Distinto de ese desarrollo directo, es la regulación que incide sobre esos derechos y libertades, la cual deberá llevarse a cabo por Ley, y no por un Reglamento independiente de la Ley, cuando afecta a la libertad o a la propiedad de sus destinatarios.

En cualquier caso, la Ley Orgánica o Ley específica, que de algún modo afecte al ejercicio de los derechos fundamentales, deberá respetar el contenido esencial de éstos, precisamente porque los mismos vinculan también, como a todos los poderes públicos, al poder legislativo. Este límite sustancial impuesto a la Ley, subraya aún más la inaccesibilidad de los derechos fundamentales al simple Reglamento.

En conclusión, el Reglamento independiente de la Ley en materia relativa a la libertad y a la propiedad de los ciudadanos, ha quedado formalmente excluido de nuestro Derecho, y para que un Reglamento pueda entrar en esas materias reservadas, necesitará de habilitaciones legales expresas.

### **73. ¿Qué es la reserva de Ley en sentido formal y el principio de congelación del rango?**

La reserva legal en nuestro Derecho, no está construida exclusivamente sobre una base material (materias reservadas a la Ley por la Constitución), sino también sobre una base formal, y ello como resultado de dos principios, el de jerarquía normativa y el de congelación de rango. Así, según el principio de *contrarius actus*, para dictar una norma nueva, habrá que darle un rango normativo, por lo menos igual al de la norma que pretende sustituir o innovar, y ello en virtud del criterio general de que para dejar sin efecto un acto jurídico, se requiere un acto contrario de la misma solemnidad. De este modo, regulada una determinada materia por la Ley, el rango normativo queda congelado y sólo una Ley podrá intervenir posteriormente en ese ámbito material.

Este principio no es más que una consecuencia de la técnica de la jerarquía normativa, la cual impide al Reglamento entrar en las regulaciones existentes con rango de Ley, si no quiere incurrir en nulidad radical.

### **74. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la delegación legislativa, en cuanto alteración de las relaciones entre Ley y Reglamento?**

Como hemos visto, las relaciones entre Ley y Reglamento se rigen por los principios de supremacía de la Ley, materias reservadas a la Ley y congelación de rango o reserva formal. Pero este sistema de relaciones, se puede ver alterado por la delegación legislativa, que puede suponer, bien una renuncia de la Ley a su propia primacía, o bien una apertura al Reglamento de las materias inicialmente reservadas a la Ley. Esta delegación legislativa supone un instrumento de la técnica colaborativa entre la Ley y el Reglamento, cuyo efecto primario es ampliar el poder normativo de la Administración, por vía singular.

Así, la naturaleza jurídica de la delegación no es la de una transferencia del poder legislativo a la Administración, a modo de atribución en blanco de competencias, sino más bien, una apelación por la Ley al Reglamento, para que éste colabore en su regulación, desarrollando y complementando la misma. El límite de esta delegación, se halla en la necesidad de que la Ley determine el contenido que el Reglamento puede completar, y en que exista una habilitación legal expresa para que esto se lleve a cabo.

A continuación estudiaremos los distintos tipos de delegación legislativa, como son la delegación recepticia, la remisión normativa y la deslegalización.

### **75. ¿Qué es la delegación recepticia y en que técnicas jurídicas se basa?**

La delegación recepticia, es una delegación legislativa en la que independientemente de los efectos que ésta produce, se otorga rango de Ley a la normativa que se delega a la norma elaborada por el Gobierno. Supone así una asunción anticipada que el legislador realiza a la norma elaborada por el Gobierno, para que tenga rango de Ley. Técnicamente esa asunción anticipada puede explicarse mediante dos instituciones: el reenvío recepticio y la declaración de voluntad *per relationem*.

En la técnica del reenvío recepticio el autor de la norma reenviante quiere y asume el contenido del acto normativo al cual se reenvía como contenido de la propia norma. El legislador expresa así su voluntad de que el contenido de la Ley delegante sea rellenado por la norma de elaboración administrativa, convirtiéndose así dicho Reglamento en contenido de la Ley delegante. Así, la norma delegada pasa a su texto articulado de la Ley concreta.

En la técnica de la declaración de voluntad *per relationem*, es necesario que se determine el contenido concreto de la delegación recepticia. Así, la Administración, respetando el límite del contenido, realizará un Reglamento que anticipadamente adquiere rango de Ley y que se integra en el marco formal de la Ley reenviante.

A continuación veremos las dos manifestaciones de la delegación recepticia en el Derecho español: los Textos articulados de Leyes de Bases y los Textos refundidos.

#### **76. *¿Cómo opera la delegación recepticia de Textos refundidos?***

En este caso, la delegación recepticia, consiste en confiar al Gobierno la labor de sistematizar y articular en un único texto una pluralidad de Leyes que incida sobre en mismo objeto, sin alterar su regulación material.

El legislador ha de determinar si dicha delegación supone, bien la mera formulación de un texto único con la pluralidad de Leyes existentes, o bien, la necesidad de aclarar, regularizar o armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

Los efectos de esta labor refundidora del Gobierno, es que dicho texto refundido adquiere rango de Ley con el fin de que sustituya a las Leyes refundidas, dejando éstas de ser directamente aplicables.

Por último, la delegación recepticia se agotará con la publicación del texto refundido, mediante Decreto Legislativo.

#### **77. *¿Qué son los Textos articulados de Leyes Bases?***

Son unos textos articulados, redactados por el Gobierno a los que se asigna anticipadamente rango de Ley, siempre y cuando respeten las Bases que la Ley derogante les impone.

#### **78. *¿Qué importancia tiene las bases en cuanto a directrices y límites de la delegación?***

La norma emanada por la Administración, en virtud de este tipo de delegación, no es de libre determinación, sino que debe atemperarse a las bases establecidas en la Ley de delegación. Esta última adopta la forma de Ley de Bases, cuya concreta articulación se encomienda al Gobierno, que deberá atenerse a los límites de dicho encargo, concretados en las bases de la delegación.

Así, las bases, que no son de aplicación directa como normas, constituyen una fijación enunciativa de principios y orientaciones a que debe sujetarse el Gobierno para redactar el Texto articulado. Son, pues, a la vez, las directivas y los límites de la delegación confiada al Gobierno.

En cuanto al grado de concreción de las bases, la Constitución exige que la delegación sea expresa y en ningún modo implícita, pero las bases de delegación no pueden descender a pormenorizaciones y detalles técnicos.

Por último, la Constitución impide a las Leyes de Bases la posibilidad de facultar al Gobierno para dictar normas con efecto retroactivo.

#### **79. *¿Cómo se produce el desarrollo de la delegación?***

Como hemos visto, sólo el Gobierno puede ser el beneficiario de este tipo de delegaciones recepticias (si bien la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ha reconocido la posibilidad de aumentar el ámbito de las Comunidades Autónomas que lo contemplen en su Estatuto, tema que estudiaremos más adelante). Así el Gobierno elabora un texto articulado, que ha de desarrollar cuidadosamente las bases de la delegación, utilizando sus propios servicios. Pero antes de su aprobación, debe oír preceptivamente (bajo sanción de nulidad) al Consejo de Estado en Pleno.

La aprobación del Texto articulado se hará mediante Decreto Legislativo.

### **80. ¿Qué valor tiene el Texto articulado?**

El desarrollo de la delegación recepticia agota o consume definitivamente ésta, por lo que la Administración no podrá volver a invocar la delegación para efectuar cualquier modificación en el texto normativo aprobado. Así, el Texto articulado elaborado por el Gobierno, adquiere rango de Ley, siempre que se mantenga dentro de los límites de la delegación. Este rango de Ley explica que toda modificación posterior del Texto, tendrá que venir de nuevas Leyes, por elemental aplicación del principio básico *contrarius actus*. Por ello, carecerán de todo efecto las habituales cláusulas de revisión periódica de la norma delegada por medio de nuevos Decretos.

### **81. ¿Cómo se realiza el control de los excesos de delegación?**

Nuestro ordenamiento jurídico recoge varios medios de control de los excesos de delegación.

El primero de ellos es la ratificación por las Cortes, del texto articulado o refundido, elaborado por el Gobierno. Dicha ratificación se entiende si tras un mes desde la publicación del texto, ningún Diputado o Grupo Parlamentario formula objeciones a dicho texto. Si se producen objeciones, el escrito correspondiente se remitirá a la Comisión de la Cámara para su dictamen, que será luego debatido en el Pleno de la misma.

El segundo instrumento de control, es la intervención previa del Consejo de Estado en Pleno. Si bien no constituye en realidad una garantía, al ser un órgano interno de la Administración, cuyos dictámenes no son vinculantes, sí supone un requisito previo, dado el carácter preceptivo de dichos dictámenes, en el caso de los textos articulados.

Finalmente, tenemos el control judicial, que supone la garantía más real. Las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo controlan los Decretos por los que se aprueban normas adoptadas en virtud de delegaciones recepticias para fiscalizar tanto sus requisitos formales como, de manera especial, los eventuales excesos de la delegación por la vía de los recursos contra Reglamentos (directo e indirecto).

### **82. ¿Puede la delegación recepticia ser objeto de control de constitucionalidad?**

La Constitución sujeta el ejercicio de la delegación recepticia a unos determinados requisitos que tienen a delimitar dicho ejercicio. Así, el exceso en el ejercicio de ese poder legislativo delegado constituye per se una infracción en lo dispuesto en el artículo 82.6 de la Constitución Española, de forma que la norma ultra vires resulta ser por esa sola razón inconstitucional y así habrá de decretarlo el Tribunal Constitucional si, directa o indirectamente, es requerido para ello.

A su vez, el control constitucional no se agota con la mera comprobación de la regularidad del ejercicio de la delegación legislativa, sino que se extiende también al juicio *intra vires* de la norma delegada, es decir, a la valoración de la conformidad o disconformidad del contenido de ésta con la Constitución.

### **83. ¿Que es la remisión normativa?**

La remisión normativa es una técnica de delegación legislativa mediante la cual una Ley reenvía a una normación ulterior, que ha de elaborar la Administración, la regulación de ciertos elementos que complementan la ordenación que la propia Ley establece.

Por lo tanto, no estamos ante un fenómeno de reenvío material, como en el caso de la delegación recepticia, sino un reenvío puramente formal, por lo que la norma reenviante no se apropia del contenido de la reenviada, sino que se limita a disponer que un determinado supuesto de hecho sea regulado por la norma remitida, de cuyo contenido concreto se desentiende.

**84. ¿Qué diferencias hay entre la remisión normativa y la delegación recepticia, expresada en una Ley de Bases?**

Las diferencias son varias. En primer lugar la Ley de Bases no tiene fuerza normativa directa y propia, mientras que la Ley remitente si la tiene. Del desarrollo de una Ley de Bases surge un decreto con rango de Ley; del desarrollo de la remisión legal a un Reglamento surge, por el contrario, una norma estrictamente reglamentaria. La delegación recepticia se consume o agota en una sola norma, la remisión sin embargo, no se agota nunca en tanto no se derogue la Ley de remisión. La administración puede sustituir ilimitadamente la norma remitida invocando la delegación inicial que permanece abierta. En la delegación recepticia la norma delegada solo puede ser modificada ulteriormente por una Ley, en el caso de la remisión la Administración cuenta con una posibilidad indefinida de sustitución de la norma remitida. La delegación recepticia, en fin, solo puede operar en favor del Gobierno; la remisión, en cambio, sale en favor de cualquier norma legislativa, ministeriales e incluso inferiores. Justamente la remisión es la fuente normal de atribución de competencia reglamentaria a órganos distintos del Gobierno.

**85. ¿Cómo opera la reserva de Ley en cuanto a límite, respecto a la Ley de remisión?**

Si existen regulaciones referentes a ciertas materias que la Constitución impone que se realicen sólo por Ley, ¿en qué medida la Ley puede reducirse a recoger unos cuantos elementos de dicha regulación y remitir el resto a la disposición de un Reglamento?. La respuesta está en que la Ley ha de abordar por sí misma el núcleo esencial de dicha regulación, de modo que la remisión que puede hacer a un Reglamento no implique una abdicación de regulación de dicho núcleo, o de sus criterios básicos, sino un verdadero complemento organizativo y procedimental por de pronto y también, ya respecto a la ordenación material, en aquellos aspectos en que se puede requerirse una apreciación técnica o de circunstancias concretas variables que convenga separar de la regulación abstracta propia de la Ley.

En cualquier caso, la remisión debe contener una expresión de contenido delimitado y, cuando suponga entregar a la decisión reglamentaria regulaciones de fondo, la invocación de los criterios y principios con los cuales puede llegarse a ella.

**86. ¿Cuáles son los límites del desarrollo reglamentario de una remisión legal?**

El Reglamento ejecutivo debe ser siempre y solamente el complemento indispensable de la Ley que desarrolla, y esto en el doble sentido siguiente: por un lado el Reglamento ejecutivo debe incluir todo lo indispensable para asegurar la correcta aplicación y la plena efectividad de la Ley misma que desarrolla; por otro lado, no puede incluir más que lo que sea estrictamente indispensable para garantizar esos fines.

Así, las normas reglamentarias de desarrollo de un texto legal no pueden, en ningún caso, limitar los derechos, las facultades ni las posibilidades de actuación contenidas en la Ley misma, dado que de acuerdo con su naturaleza, deben limitarse a establecer las reglas o normas precisas para la explicación, aclaración y puesta en práctica de los preceptos de la Ley, pero no contener mandatos normativos nuevos y más restrictivos de los contenidos en el texto legal.

**87. ¿Qué es la deslegalización?**

Llamamos deslegalización a la operación que efectúa una Ley que, sin entrar en la regulación material de un tema, hasta entonces regulado por Ley anterior, abre dicho tema a la disponibilidad de la potestad reglamentaria de la Administración.

Como ya hemos visto, a través del principio del *contrarius actus*, cuando una materia esta regulada por una Ley, se produce una congelación del rango normativo que regula dicha materia, de modo que sólo por otra Ley contraria podrá ser innovada dicha regulación. Así, una Ley de deslegalización opera como *contrarius*

actus de la Ley anterior de regulación material, pero no para innovar directamente esta regulación, sino para degradar formalmente el rango de la misma, de modo que pueda ser modificada en adelante por simples Reglamentos.

La técnica de la deslegalización se limita pues, a ese plano formal de manipulación sobre el rango, lo cual permite distinguirla fácilmente de las otras dos figuras ya estudiadas de delegación legislativa, como son la delegación recepticia y la remisión normativa.

### ***88. ¿Qué diferencias tiene la deslegalización con la remisión normativa y la delegación recepticia?***

La Ley de remisión, es una Ley de regulación material y directamente aplicable por los destinatarios, sólo que una Ley incompleta, que únicamente mediante la norma remitida integra la totalidad orgánica de una regulación material.

La Ley de deslegalización, por el contrario, no es una Ley de regulación material, no es una norma directamente aplicable, no es una Ley cuyo contenido haya que completar; en propiedad, la Ley de deslegalización no tiene contenido normativo alguno, su único contenido es la manipulación de los rangos para abrir la posibilidad a los Reglamentos de entrar en una materia hasta entonces regulada por Ley.

En cuanto a la delegación recepticia, tampoco la Ley de delegación es directamente aplicable, al igual que en la deslegalización, pero del desarrollo de una Ley de delegación surge una norma que, aunque de formulación administrativa, tendrá rango de Ley, en tanto que el desarrollo de una Ley deslegalizadora surgirán normas administrativas o reglamentarias puras. Por otra parte, la delegación recepticia se agota o consume en un solo ejercicio normativo, en tanto que la deslegalización no se consume nunca, permitiendo desarrollos reglamentarios indefinidamente, en tanto que el rango rebajado no se vuelva a elevar.

#### **• *¿Cuáles son los límites de la técnica deslegalizadora?***

La deslegalización supone una ampliación del ámbito material de la potestad reglamentaria, pero este ámbito debe ser delimitado de forma expresa, puesto que no cabe una deslegalización general de todo el bloque de la legalidad. Así, esta delimitación puede incluir, además de unas determinaciones materiales externas, una finalidad más o menos explícita, y también, frecuentemente, un plazo temporal. Esas determinaciones materiales, ese fin y, en su caso, el plazo se constituye en límites concretos de la deslegalización.

Por otra parte, la deslegalización como técnica abstracta y general no podrá tocar las materias constitucionalmente reservadas a la ley, por ello, el campo por excelencia de las deslegalizaciones será el organizativo.

## **ORDENAMIENTO ESTATAL Y**

## **ORDENAMIENTOS AUTONOMICOS**

#### **• *¿Por qué hay una pluralidad de ordenamientos?***

La pluralidad de ordenamientos deriva de una pluralidad de entes públicos, pero desde la Constitución de 1.978, esa pluralidad de entes se ha matizado con la creación de un conjunto de entes territoriales sustantivos dotados de fuertes poderes políticos y no simplemente administrativos, las Comunidades Autónomas. Hasta entonces, los únicos entes fuera del Estado mismo habían sido los entes locales que tenían responsabilidades y poderes meramente administrativos, con potestad normativa meramente reglamentaria, por lo que los ordenamientos locales eran menores y no tocaban las grandes cuestiones personales y colectivas que solo las Leyes pueden regular. Las Comunidades Autónomas, en cambio, no son simples entes administrativos, sino que son entes políticos de primera significación, como partes del mismo Estado, el cual componen

propriadamente y en cuya voluntad superior participan. Poseen una verdadera sustancia política por su misma posición constitucional y cuentan con un elenco de funciones y poderes de igual naturaleza política, entre los que se encuentran el poder legislativo.

- ***¿En qué consiste el principio general de separación o de competencia?***

Un ordenamiento, en cuanto a sus elementos normativos es tal, en la medida en que no es un conjunto de reglas más o menos separables de otro ordenamiento global, y en la medida en que su posición no es explicable desde la perspectiva de la integración jerárquica en otro ordenamiento. Así, todo ordenamiento se basa en la separación respecto de los demás, separación que se expresa en un sistema privativo de fuentes del Derecho, las cuales se producen en el ámbito propio de la organización diferente. Esto es lo que significa el concepto de autonomía, es decir, capacidad de autonormarse. De este modo, en el seno de ese ámbito autonómico constitucional o legalmente establecido, la norma autonómica es suprema y excluye a las normas de cualquier otro ordenamiento, las cuales serán nulas por invadir la esfera garantizada al principio autonómico. Así, las normas autonómicas no son jerárquicamente subordinadas a las del Estado, sino que rige el principio de la competencia, el cual establece que en ese ámbito competencial autonómico la norma autonómica excluye a la estatal. La delimitación de ese ámbito corresponde a la Constitución y el Estatuto, el cual tiene fuerza superior a la ley estatal.

Finalmente, cabe decir que este principio de separación de competencias comienza con las normas superiores respectivas (las de rango de Ley) y se instrumenta con una garantía judicial específica.

- ***¿Cómo se produce la articulación de los ordenamientos estatal y autonómico en el supraordenamiento constitucional?***

Una vez visto el principio de separación entre los distintos ordenamientos, cabe destacar que esa separación no es en modo alguno absoluta, sino que encuentra una articulación por arriba en la Constitución como norma normarum y, por tanto, como ordenamiento superior de todos los ordenamientos presentes en el territorio nacional, tanto el estatal como el autonómico. Así, si bien hemos visto que los dos grandes ordenamientos territoriales (estatal y autonómico) están entre sí en una posición básica de separación, ello es perfectamente compatible con que la relación respectiva de cada uno con el supraordenamiento constitucional sea la de subordinación jerárquica.

En consecuencia, de la posición de cada ordenamiento con la Constitución deriva, en primer lugar, que la validez de todas las normas de ambos ordenamientos esté condicionada a su constitucionalidad, y en segundo lugar, que no sólo el Derecho estatal, sino que la totalidad de los Derechos autonómicos, incluidos los Estatutos, deben ser interpretados conforme a la Constitución.

- ***¿Qué posición jurídica tiene el Estatuto de Autonomía en el sistema constitucional?***

La Constitución no ultima por sí sola la distribución de competencias, sino que se limita a ofrecer un marco formal que permite opciones autonómicas concretas de acceder a su autogobierno a las nacionalidades y regiones, opciones que se concretarán en un Estatuto de Autonomía propio de cada una de ellas, y que especificará la organización propia de la respectiva Comunidad Autónoma y el nivel de competencias que asume dicha Comunidad en concreto.

De este modo, la autonomía se ha considerado en nuestro sistema constitucional un derecho de las nacionalidades y regiones, y el sistema autonómico en sí mismo el resultado final del ejercicio de dicho derecho. Esto es lo que se ha llamado el carácter dispositivo de la autonomía territorial en nuestra Constitución, la cual no diseña ni el mapa autonómico, ni el contenido concreto de la autonomía, los cuales deberán ser asumidos, dentro del cuadro ofrecido por la Constitución, a través de los respectivos Estatutos.

- ***¿Son los Estatutos normas autonómicas o normas del Estado?***

Los Estatutos de Autonomía son, como hemos visto, los instrumentos claves para pasar de la posibilidad formal a la realidad autonómica concreta. Pero en cuanto a su naturaleza, si bien son expresión del principio autonómico en cuanto que su formación comenzó con una iniciativa autonómica, seguida de una elaboración formulada por los representantes de cada territorio, se trata en realidad de una norma estatal, ya que es una Ley Orgánica de las Cortes Generales. El Estatuto constituye así una norma propia del Estado global por su propia función y contenido, en cuanto que figura como complemento indispensable de la Constitución para convertir en acto la potencialidad autonómica que ésta ha previsto, puesto que, como ya sabemos, sin Estatuto no surge una Comunidad Autónoma.

- ***¿Es el Estatuto norma subordinada a la Constitución?***

El Estatuto no es un orbe cerrado en sí mismo, que ultima toda la organización y competencias de la respectiva Comunidad Autónoma como una especie de Constitución propia de ésta. Los Estatutos no tienen rango constitucional, ni su interpretación debe reducirse a su propio texto, ya que la Constitución no realiza una remisión en blanco, sino que la realiza dentro de un marco concreto que no puede ser excedido por los Estatutos. De este modo, el Estatuto ni puede ser del mismo rango que la Constitución, a cuya primacía absoluta está subordinada, ni está exento del principio básico de interpretación conforme a la Constitución.

Así, si la autonomía es una creación no sólo de Estatuto, sino de la Constitución más el Estatuto, ambos instrumentos, conjuntamente, son la norma suprema de la misma, conjunción en cuya articulación interna es norma dominante, y no puede dejar de serlo, la Constitución.

- ***¿Es el Estatuto norma superior a las demás Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas?***

Si bien, como hemos visto, el Estatuto no alcanza el rango de norma constitucional, no por ello podrá decirse que tiene el rango común de cualquier otra Ley, o Ley Orgánica. La Constitución ha exigido el complemento de un Estatuto para que cada Comunidad Autónoma se constituya como tal y asuma su conjunto de competencias autonómicas, por ello dota a los Estatutos de una superrigidez cualificada. Las Cortes Generales no son, pues, jurídicamente competentes para reformar, modificar o derogar por sí solas un Estatuto. La única vía para modificar los Estatutos es la reforma Constitucional.

Por todo esto, decimos que los Estatutos están dotados de una superioridad normativa o de rango sobre las Leyes de cualquier procedencia, tanto del Estado (ordinarias, orgánicas, armonización), como de las Comunidades Autónomas, y actúan, a su vez, como parámetros de validez de las mismas.

### ***97. ¿Cuáles son las relaciones positivas entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos? ¿Cuál es su razón de ser?***

La existencia de relaciones positivas no es una mera excepción a la relación básica de separación, dado que tan parte del sistema es la separación entre ordenamientos como su colaboración recíproca.

Los dos ordenamientos, estatal y autonómico, no pueden pretender una separación radical y completa por dos razones: porque, por una parte, ambos son igualmente dependientes del supraordenamiento constitucional, y esa dependencia común excluye por sí sola la separación radical; en segundo término y de manera especial, porque ambos ordenamientos son coextensos en cuanto a sujetos y en cuanto a territorio de aplicación.

Serán, pues, obligadas esas relaciones de colaboración, que podrán ser de tres clases: relaciones de cooperación, relaciones de interferencia y relaciones de integración.

### ***98. ¿Cuáles son las relaciones de cooperación entre el Estado las Comunidades Autónomas?***

En la Constitución española aparecen fórmulas de cooperación institucionalizada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que aquí resumiremos desde la perspectiva singular en que ahora estamos, la relación interordinamental. Estas fórmulas que aparecen en los artículos 148-1 y 149-1 (y en su respectivo desarrollo por los diferentes Estatutos) son especialmente tres: la regulación concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre la misma materia, la ejecución autonómica de la legislación estatal, y la coordinación estatal de competencias presentes en los dos niveles.

A continuación veremos cuáles son el contenido y los problemas de estas tres fórmulas de cooperación entre los dos ordenamientos.

- ***¿Cuál es la idea general de concurrencia normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas?***

El art. 149.1 de la Constitución define la competencia exclusiva del Estado para una formulación de bases, de legislación básica, de normas básicas, de régimen general. Se trata de enunciar una competencia normativa estatal que prevé una participación ulterior de las Comunidades Autónomas mediante normas de desarrollo. Hay que destacar que estas bases no tienen nada que ver con el fenómeno de delegación legislativa que ya vimos, dado que aquí, no hay tal delegación, sino una atribución directa de competencia normativa realizada por la Constitución y el Estatuto.

Así, la normación básica ha de establecer el marco de una política global sobre la materia de que se trate. Esta regulación básica estatal se expresa en una regulación general o nacional unitaria. A su vez, la regulación nacional no ha de ser completa, no ha de agotar toda la normación mediante un uniformismo completo, sino que debe reducirse a lo básico. A continuación, con las normas de las dos procedencias ha de constituirse un mismo sistema normativo, un sistema global integrado sobre las pautas de las bases estatales.

Finalmente, el fenómeno puede concretarse en la llamada reserva constitucional de norma complementaria autonómica, actualizada en nuestro sistema por los Estatutos.

- ***¿Cuál es el concepto formal y material de bases?***

El Tribunal Constitucional ha rechazado en varias sentencias el concepto formal de bases, negando que las normas sean básicas por el mero hecho de estar contenidas en una Ley y ser en ellas calificadas como tales, y afirmando que lo esencial del concepto de bases es su contenido. Este contenido está constituido esencialmente por la regulación del interés general de la materia de que se trate, el que, por tanto, ha de definirse con el carácter de una normativa nacional y supraautonómica. Las Comunidades Autónomas, a su vez, sólo podrán dictar normas de desarrollo respetando esa regulación material en función de su interés respectivo.

- ***¿Cuál es la estructura de la normación básica?***

Si lo esencial es llegar a una regulación global sobre dos fuentes normativas distintas, y ello sobre las bases que ha de fijar una de esas fuentes, la normación básica ha de integrar tres elementos distintos, articulados entre sí a modo de tres sucesivos círculos concéntricos.

El círculo interior sería el núcleo material de interés general, respecto del cual la competencia de regulación será íntegra del Estado.

El círculo intermedio podría llamarse de encuadramiento, y su función sería articular con el círculo primero la competencia normativa propia de las Comunidades Autónomas.

Por último, el círculo más amplio, ya de carácter normalmente facultativo, pero técnicamente necesario, podría calificarse de círculo de suplencia y su función sería ofrecer una regulación mínima capaz de suplir un

defecto, total o parcial, de la regulación propia de las Comunidades Autónomas.

- ***¿Cuál es el núcleo material de interés general?***

Este núcleo es el que ha de sostener la regulación completa e íntegra del interés general, o nacional o supraautonómico, de la materia de que se trate. Compete al Estado regular la materia por sí solo, agotarla, sin tener que dejar una posibilidad normativa concurrencial a la normación autonómica. No opera, pues, respecto de ese núcleo material del conjunto la distinción entre principio y desarrollo, entre regulación abstracta o genérica y precisión concreta como criterio de distribución territorial de las respectivas competencias normativas.

Ahora bien, deberá haber una decisión política para decidir sobre lo que se entiende en cada caso por interés general. No obstante, la libertad del legislador estatal no puede ir contra calificaciones constitucionales y debe servir a los valores constitucionales positivos. A su vez, la normativa básica estatal no puede absorber toda la regulación de la materia, sino que debe dejar un espacio sustantivo para la normación autonómica.

- ***¿Cuál es el círculo de encuadramiento?***

El segundo círculo de la normación básica es el de previsión de un espacio propio para la normación autonómica complementaria y el de su articulación con el círculo nuclear de interés general.

En cuanto a su contenido, cabe destacar que la legislación básica no es un fenómeno de delegación legislativa y la potestad normativa autonómica no es una potestad habilitada por esa legislación básica, sino una potestad originaria y propia, atribuida directamente por la Constitución y los Estatutos. Esto hace problemático el contenido de este círculo, el cual no podrá responder en las pautas propias de la delegación legislativa. Así, lo propio de este círculo será delinear el espacio propio de la normación autonómica, pero también articular esa normación en la estrategia global que la legislación básica implica de suyo, y no puede dejar de implicar. Por lo tanto, lo esencial de este círculo es la necesidad de una articulación positiva, de una coordinación entre las normas de las dos esferas, como está implícito en el propio concepto constitucional de bases.

- ***¿Cuál es el círculo de suplencia?***

Este círculo corresponde al contenido de la norma básica que no es estrictamente necesario en el sentido institucional del concepto. Así, el rellenado de este círculo queda a la libre disponibilidad de cada Comunidad Autónoma. Ahora bien, puede haber alguna, varias o todas de las Comunidades Autónomas que adopten una actitud pasiva y omitan o demoren toda actividad normativa quedando la materia afectada de grave insuficiencia normativa. Por ello, ha de intentar suplirse este vacío haciendo que el Estado incorpore a su norma básica un contenido mínimo que utilice la regulación global de que se trate y que sólo será aplicable en defecto de la regulación autonómica.

Este círculo será necesario cuando se trate de regulaciones en que no todas las Comunidades Autónomas tengan asumida competencia normativa o la tengan con diferente alcance. En este supuesto, el círculo no será de suplencia, sino de directa y necesaria aplicación en los territorios cuyos poderes autonómicos carezcan de competencia normativa en la materia.

- ***¿Cuál es la relación entre la normación básica estatal y las normas de desarrollo autonómico?***

Contra lo que ha intentado sostener un sector doctoral, no puede hablarse de una relación jerárquica, dado que la jerarquía se da sólo entre normas procedentes del mismo sujeto y no en la relación interordinamental. Por otra parte, el carácter originario, y no habilitado, de la normación autonómica hace imposible esa construcción técnica.

No obstante, es evidente que la norma de desarrollo tiene algún género de vinculación respecto a la norma básica. Así, utilizando conceptos del derecho federal comparado podemos aludir a tres tipos de efectos: preclusión, desplazamiento y condición de integración.

- ***¿Cómo opera el efecto de preclusión?***

El efecto de preclusión se produce cuando la norma básica estatal ha situado en el primer círculo, o círculo material de interés general, una determinada regulación como propia del Estado en su integridad. Desde ese momento esa regulación queda cerrada, precluida, a la competencia normativa autonómica. Las bases poseen un sentido positivo y otro negativo; así como el primero marca los principios a desarrollar por la norma autonómica, el sentido negativo constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias.

- ***¿Cómo se produce el efecto desplazamiento?***

A consecuencia del efecto de preclusión, las normas autonómicas existentes en las materias que pasan a ser competencia del Estado en virtud de esas variaciones pierden su eficacia. Así, el efecto desplazamiento se produce cuando la norma estatal desplaza a la autonómica en la aplicación, quedando ésta ineficaz. Hay que destacar que no hablamos de derogación, sino de primacía o prevalencia, ya que si la norma estatal hubiese derogado las autonómicas contrarias, su retirada siguiente obligaría a las Comunidades Autónomas a volver a promulgar las mismas normas antiguas para reocupar el espacio temporalmente ocupado por el Estado.

Por último, cabe decir que estos efectos de preclusión y desplazamiento corresponden al núcleo material del interés general, mientras que las condiciones de integración que veremos a continuación, se sitúan en el segundo círculo de encuadramiento.

- ***¿Cómo operan las condiciones de integración?***

Aunque originarias en su atribución, las potestades autonómicas son en la construcción complementarias de las del Estado en su ejercicio, para, entre las dos fuentes, articular una regulación global coherente y unitaria sobre el sistema básico que la norma estatal fija. Así, su ejercicio legítimo está condicionado a la integración de sus reglas en las bases estatales, de modo que el encuadramiento que resulte de la norma básica es de observancia forzosa para la norma autonómica, como una verdadera condición de validez.

En resumen, la norma autonómica no sólo no puede entrar en el campo precluido por la calificación estatal de interés general, y cede su aplicación a la prevalente de que se beneficia esa calificación normativa estatal; también está vinculada a desarrollar el encuadramiento que la norma estatal básica le diseñe.

- ***¿Cuál debe ser el rango de las dos normaciones?***

Según el Tribunal Constitucional la normación básica ha de ser dictada con el rango de Ley, aunque aceptó que en algunos casos pudiese establecerse mediante Real Decreto.

Ahora bien, si la Ley básica ha delimitado las dos esferas de competencia, en cada uno de esos ámbitos los respectivos ordenamientos operan con la plenitud de su instrumento normativo y, por tanto, con Reglamentos, cuando así proceda y cuando para ello conste una cláusula remisoras en dicha Ley, en el caso estatal.

Por otro lado, una vez delimitado el ámbito autonómico previsto en el Estatuto como propio, bien por la Ley básica estatal, bien por inferencia de lo que es o no básico en la legislación preconstitucional existente, el ordenamiento autonómico podrá desplegarse con su juego propio y siguiendo el orden de rangos aplicable ordinariamente.

- ***¿Qué es la ejecución autonómica de la legislación del Estado?***

La ejecución autonómica de la legislación del Estado es la segunda gran fórmula de cooperación de los dos ordenamientos, tras la regulación concurrente que hemos visto anteriormente. Esta ejecución por parte de la Administración propia de las Comunidades Autónomas se realiza, bien sobre la sola legislación estatal, o bien sobre el conjunto normativo único formado por las normas básicas del Estado y las normas de desarrollo autonómico. Esta disociación organizativa entre formulación de la norma, que se mantiene en el Estado, y su ejecución, que se atribuye a la esfera autonómica, plantea algunos problemas de entidad.

Aún así, la Constitución ha pretendido cohesionar dos principios distintos: que la legislación sea común o general a todo el territorio nacional, pero que su ejecución esté controlada, a través de los órganos autonómicos representativos, por las poblaciones de los territorios que van a ser los destinatarios de tal ejecución.

El problema de esta técnica interordinamental es cómo esa disociación política entre legislación y ejecución no llegue a parar en una exención de la ejecución respecto de la legislación que lleva a término, lo cual, iría contra el principio constitucional del sometimiento pleno de la Administración a la Ley que ejecuta.

- ***¿Cuáles son las competencias propias del Estado en la ejecución autonómica de la legislación estatal?***

La primera competencia estatal es, obviamente, la de legislar, bien las bases de la regulación, o bien la integridad de la materia. En éste último caso, el concepto de legislación ha de entenderse en sentido material, lo cual incluye los reglamentos llamados ejecutivos.

En segundo lugar, el Estado tendrá una competencia de administración propia, no en la gestión directa de los servicios, pero sí en cuanto a la planificación, la formulación normativa, el seguimiento de la eficacia y de los efectos de esa normación, y los eventuales estudios de reforma.

Por último, el Tribunal Constitucional ha admitido que en algunos supuestos excepcionales el Estado pueda actuar facultades ejecutivas propias de su legislación. Esto sucede, por ejemplo, cuando la ejecución tiene alcance inter o supraterritorial, también cuando la ejecución se produzca con carácter provisional y extraordinario en caso de riesgo para la seguridad pública, y por último, en una serie de casos donde la preservación de lo básico precise de complementos reglamentarios o aun de ejecución.

- ***¿Tiene el Estado un poder de supervisión sobre la ejecución autonómica de sus normas?***

Ejecutar es llevar la legislación a sus consecuencias prácticas, es, pues, una actividad complementaria de la misma. Ahora bien, si la legislación es de interés general, el resultado de la ejecución será también de interés general.

Por ello, la instancia autonómica se singulariza en el camino de llegar al resultado de la ejecución, pero no puede eximir a ésta de serlo de una legislación general, a la cual esta sometida plenamente. Así, si la legislación es una, su ejecución no puede ser diversa y contradictoria en su resultado final. De este modo, el Estado no puede desentenderse del resultado de la ejecución, aunque no la realice por sí mismo, e incluso para mantener íntegra su propia competencia legislativa, precisa una información constante del proceso de ejecución de tal legislación, esencial para la configuración normativa y para su cambio y adaptación permanentes. Ese interés propio del Estado en la ejecución encuentra su inevitable expresión en un poder de supervisión de dicha ejecución, donde lo discutible no puede ser su existencia, sino sus límites concretos, que habrán de respetar la autonomía de la gestión ejecutiva que el sistema ha querido.

- ***¿Con qué instrumentos cuenta ese poder de supervisión?***

El poder de supervisión cuenta con dos fases que son información y corrección.

La primera consiste en la facultad de que el Estado esté informado de la actuación ejecutiva de la legislación estatal que cumplen las Comunidades Autónomas, para lo cual, utilizará el cauce de la Administración periférica estatal, o bien, también podrá actuar mediante comisionados especiales.

La fase de corrección de las irregularidades advertidas contará con varios tipos de facultades correctivas: facultades normativas, facultades ejecutivas propias, facultades de requerimiento y facultades de ejecución.

A su vez, el artículo 155 de la Constitución ha previsto dos remedios concretos: uno declarativo, el requerimiento formal del Gobierno al Presidente de la Comunidad Autónoma; y otro segundo ejecutivo, en el caso de que dicho requerimiento no sea atendido, mediante la adopción, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, de las medidas que sean necesarias para el cumplimiento forzoso de las obligaciones incumplidas.

#### • ***¿En qué consiste la coordinación entre los dos ordenes?***

La coordinación entre las dos ordenes es la tercera fórmula de cooperación institucionalizada que aparece en la Constitución, además de la concurrencia normativa y de la ejecución autonómica de la legislación estatal que vimos anteriormente.

En este caso la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva la coordinación en tres ámbitos: Economía, Investigación científica y técnica y sanidad. Lo que el poder estatal de coordinación pretende arbitrar es algo diferente que la fijación de unas bases normativas, incluyendo, de este modo, medidas no normativas de articulación del ejercicio conjunto de las competencias a coordinar. Esos medios no normativos desembocan, o bien en una simple coordinación formal, o bien en una coordinación del contenido de los asuntos, que supone un cierto poder directivo de operaciones globales por parte de la unidad superior (el Estado).

De este modo podremos distinguir entre dos tipos de instrumentos: por un lado, la técnica de las directrices, y por otro, los planes como técnica de coordinación.

#### • ***¿Cómo opera la técnica de las directrices?***

Toda coordinación comporta un cierto poder de dirección que resulta de la posición de supraordenamiento en que se encuentra el que coordina con respecto al coordinado. Ahora bien, en el procedimiento de las directrices, no se produce la anulación de la voluntad del destinatario, ni se convierte a éste en un mero ejecutor de una voluntad ajena, sino que se le deja un amplio espacio para que realice sus propias opciones y despliegue sus propios medios en orden a la consecución de los resultados que la directriz le propone.

Esta estructura técnica, basada en la disociación de los resultados u objetivos, por una parte, y de los demás elementos de las diferentes políticas, por otra, permite cohesionar la irrenunciable función coordinadora del Estado con la autonomía de las propias Comunidades Autónomas.

#### • ***¿Cómo operan los planes, en cuanto a técnica de coordinación?***

Si las directrices se revelan como instrumentos idóneos para asegurar una coordinación puntual de las acciones de una pluralidad de sujetos dotados de autonomía funcional, sólo los planes, en cuanto actos complejos que incorporan un diagnóstico de la situación, un pronóstico de su evolución, un cuadro de prioridades y objetivos y un programa sistemático de acción en función de aquellos, puede asegurar globalmente la convergencia imprescindible de las distintas acciones, sin la cual no puede conseguirse el óptimo de eficacia en ningún sistema. Los planes, la planificación, constituyen por ello la máxima expresión

de la coordinación en su aspecto funcional.

- ***¿En qué consisten las relaciones de interferencia entre los dos ordenamientos?***

Las relaciones de interferencia suponen el segundo gran capítulo de relaciones positivas entre los ordenamientos, tras las relaciones de cooperación que hemos visto con cierto detalle. Este tipo de relaciones supone excepciones singulares o modificaciones al normal trazado de la distribución de competencias: o bien porque el Estado traslada a una o varias Comunidades por vía delegativa competencias que le pertenecen, para que, manteniendo su titularidad sobre las mismas, sean ejercidas por dichas Comunidades; o bien porque el Estado interviene, con habilitación constitucional explícita, para armonizar la competencia normativa autonómica mediante Leyes propias, como excepción del principio ordinario de separación de las órdenes de fuentes respectivas; o bien, finalmente, porque el Estado intervenga por vía coercitiva en el funcionamiento autonómico por la vía excepcional del artículo 155 de la Constitución.

- ***¿En qué consisten las delegaciones normativas?***

Las delegaciones normativas son un supuesto especial de delegación legislativa por parte de las Cortes Generales a favor de las Comunidades Autónomas mediante el cual se confiere la facultad de dictar para sí mismas normas legislativas, siempre y cuando se trate de materias de competencia estatal.

Así, se faculta a las Cortes a hacer delegaciones legislativas que habilitan el dictado de normas nuevas. El precepto no pone límites ni al tipo de delegación ni a su contenido, de modo que será posible que las bases de delegación sean sólo normas habilitantes, sin contenido normativo ad extra, o que se configuren como un marco normativo mínimo de aplicación directa, y en cuyo seno se produzcan las normas territoriales habilitadas.

Lo sustancial es el traslado a los órganos autonómicos de facultades normativas estatales, quedando a iniciativa de la Ley de delegación el ámbito, el contenido, las condiciones y los rangos, de las normas habilitadas.

- ***¿Cómo son las delegaciones y transferencias de competencias?***

Esta es la segunda fórmula delegativa y la más importante, ya que no se transfiere una simple potestad normativa, sino una competencia material completa, que puede incluir tanto facultades normativas, como ejecutivas o gestoras.

La delegación ha de referirse a materias que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Así, no se autoriza a transferir competencias o materias completas, sino facultades correspondientes a materias de titularidad estatal. Ahora bien, no se puede decir que haya materias indelegables, ya que todas admiten, en principio, la posibilidad de una colaboración autonómica que no afecte a la titularidad y responsabilidad última del Estado sobre la misma.

En resumen, lo que el límite indeterminado del artículo 150-2 quiere decir es que las posibilidades de colaboración autonómica son abiertas e indefinidas, pero que la naturaleza de la medida de colaboración que se disponga por esta vía delegativa será la que indique en cada caso si se ha excedido o no ese límite constitucional que es la titularidad remanente y el mantenimiento de los poderes sustanciales de decisión y responsabilidad del Estado.

Por último, este tipo de delegación debe ser hecha mediante Ley Orgánica.

- ***¿En qué consisten las leyes estatales de armonización?***

Se trata de Leyes que establecen los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas. Ahora bien, no pueden armonizarse los Estatutos, inmunes a cualquier Ley estatal, de cualquier tipo o clase, sino la potestad normativa autonómica en el ámbito que como propio han definido dichos Estatutos.

Este poder estatal de armonización no puede limitarse a que todas las Comunidades Autónomas hayan dictado las normas de cuya armonización se trata, del mismo modo que no podrá ser abusivamente ejercitado. Así, la Constitución en su artículo 150-3 arbitra esta potestad como claramente excepcional y no de uso ordinario y general, y habrá de justificarse caso por caso en razones sustantivas de efectividad y objetiva necesidad de interés general.

• ***¿Cuál es el contenido normativo concreto de las Leyes de armonización y sus efectos limitativos respecto a las normas autonómicas?***

Respecto a su contenido, la Ley de armonización ha de ser una Ley de principios, y no una ley que agote por sí misma la regulación de la materia. Así, ha de fijar un cuadro general dentro del cual se produzca ulteriormente la normación autonómica, a la que no puede pretender sustituir o excluir.

En cuanto a sus efectos limitativos, las técnicas de preclusión, desplazamiento y condición de integración, que también utilizamos a propósito de la legislación básica, son también aquí de aplicación *pari passu*, pues son las que explican la vinculación de una norma de un ordenamiento por normas procedentes del otro. De este modo, la derogación de la Ley de armonización restablecerá la libertad plena de las potestades autonómicas de la situación anterior al dictado de aquella. Tal derogación será forzosa, si los motivos que la justificaron desaparecen o cambian de manera relevante.

***122. ¿Qué supone la ejecución y coerción estatal recogida en el artículo 155 de la Constitución?***

La ejecución y coerción estatal, es la última de las técnicas de interferencia estatal en los ordenamientos autonómicos. Así, la entrada en juego de las facultades ejecutivas del Estado sobre los órganos autonómicos, y en particular, su poder de sustitución, que le habilita para dar instrucciones a las autoridades autonómicas, supone una excepción verdaderamente grave al sistema ordinario de separación entre los ordenamientos.

La coerción estatal constituye una garantía última del mantenimiento de la unidad final del sistema político, y su utilización supone por sí misma una situación de grave crisis.

Según nuestra Constitución, la ejecución estatal procede no sólo por incumplimiento de obligaciones que la Constitución o las Leyes impongan a las Comunidades Autónomas, sino también cuando cualquiera de éstas atente gravemente al interés general de España.

***123. ¿Cuáles son las relaciones de integración entre los dos ordenamientos?***

El sistema de relaciones positivas entre los dos ordenamientos se cierra, como ya anunciamos, con dos cláusulas constitucionales que se encuentran en el artículo 149.3: Las normas del Estado prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas, y el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Son las importantes cláusulas de prevalencia y de suplencia del Derecho del Estado, que cumplen una función de integración final del sistema, tras la estructura básica de la separación, la cooperación y la interferencia que presiden las relaciones entre los dos ordenamientos.

***124. ¿Qué significación general tiene la cláusula de prevalencia?***

La cláusula de prevalencia no es una regla que distribuya competencias, sino que es una regla de colisión o de conflicto, que presume que cada una de las dos normas en concurso están actuando en su propia esfera de competencia y que prima a una de ellas, a la estatal, no porque pueda quebrantar la competencia autonómica y excluirla, sino porque en este concurso la norma primada se entiende de mayor calidad.

Ahora bien, si la norma del Estado entra en el ámbito autonómico garantizado por la Constitución y el Estatuto, no sólo no podría prevalecer, sino que sería nula. De este modo, entendemos que las normas del Estado prevalecen sobre las autonómicas en caso de conflicto, pero que esa prevalencia cubre todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas.

Así, la regla de la prevalencia actúa como norma de colisión, que encuentra su criterio en la asignación de un valor superior a una de las dos normas en conflicto, lo que implica desplazar en la aplicación (no invalidar, ni derogar) a la otra norma.

### ***125. ¿Cuál es el campo aplicativo de la cláusula de prevalencia?***

Esos supuestos de concurso de normas, en la que ninguna puede reprochar a la otra una ilegalidad previa, porque las dos operan en sus respectivos ámbitos competenciales, son dos, en concreto: Por un lado, todos los supuestos que hemos visto dentro de las llamadas relaciones de cooperación y de interferencia entre los dos ordenamientos. En segundo término, los supuestos de superposición de títulos competenciales, estatal o autonómico, sobre un mismo objeto.

### ***126. ¿Cómo opera la prevalencia en los supuestos de cooperación?***

En estos supuestos, ambos ordenamientos concurren con facultades propias en la producción de un efecto final conjunto. La regla de la prevalencia del Derecho estatal indica que en esa concurrencia la participación de la norma estatal es preferente, dirige, pues, la operación conjunta.

Así, en el caso de la concurrencia normativa, son las bases del Estado las que prevalecen sobre las normas autonómicas de desarrollo, de tal modo que la legislación básica desplaza o deja sin aplicación a la normativa autonómica previa, sin necesidad de declarar su nulidad.

En el supuesto de la ejecución autonómica de la legislación del Estado, es esta legislación la que, por una parte, subordina a la ejecución, y, por otra, excluye la normación autonómica fuera del ámbito organizatorio.

### ***127. ¿Cómo opera esa prevalencia en los supuestos de interferencia?***

En los supuestos de interferencia del ordenamiento estatal en el autonómico, resulta la misma posición preferencial para el Estado. Así, para los casos de delegación, la norma estatal es la que decide el efecto delegativo, o la condiciona, o la controla, o la retira. También en la técnica de las Leyes de armonización, éstas ordenan la operación normativa conjunta, y prevalecen sobre las normas autonómicas armonizadas. En el caso de la ejecución o coerción estatal, también la voluntad del Estado es prevalente y se impone a una eventual oposición de las Comunidades Autónomas.

Así, se puede decir que la regla de prevalencia hace que allí donde exista una actuación conjunta de las dos instancias, la actuación correspondiente a la instancia estatal será la prevalente.

### ***128. ¿Qué ocurre en el caso de superposición de títulos competenciales propios de los dos niveles sobre un mismo objeto?***

Los criterios de distribución competencial son heterogéneos, de modo que se entrecruzan entre sí creando conflictos de competencia, en los que cada parte invoca títulos competenciales distintos sobre un mismo

objeto. Ahora bien, la inmensa mayoría de los conflictos, son más bien conflictos de delimitación, que se resuelven asignando a cada título en competencia un espacio distinto y en consecuencia, el objeto discutido a uno sólo de ellos.

En el caso de conflicto entre una Comunidad Autónoma y el Estado, en el que éste invoque una competencia exclusiva, ha de tenerse en cuenta la relevante función que la Constitución asigna a estas competencias, generalmente correspectivas con la soberanía del pueblo, la estructuración del Estado, los factores de integración territorial, etc... De este modo ya no se trata de un conflicto horizontal de competencias situadas al mismo nivel, sino entre competencias que, por fuerza política, son de valor diverso.

Así, la cláusula de prevalencia del Derecho del Estado inclina la resolución de este tipo de conflicto a favor de las competencias exclusivas del Estado, por su valor constitucional superior.

### ***129. ¿Cuáles son los efectos de la regla de la prevalencia?***

La cláusula constitucional de prevalencia prima al derecho del Estado con un plus de valor, pero no le convierte en superior jerárquico respecto de las normas autonómicas, lo cual sería contradictorio con la estructura misma de la pluralidad de ordenamientos. Debido a esa estructura, tampoco podemos hablar de derogación o abrogación de la norma autonómica cuando el efecto de la prevalencia juega.

El efecto específico será muy similar al que vimos en el caso de la legislación básica estatal, y consistirá en un mecanismo de aplicación preferente de la norma estatal y desplazamiento de la norma autonómica, con la salvedad derivada de la diversidad de supuestos.

### ***130. ¿Cuál es el fundamento de la regla de la prevalencia?***

En toda organización la estructura o sistema general, es prevalente sobre la de todos y cada uno de los subsistemas que en su seno incluye. Esto no es una cuestión dogmática o ideológica, sino de necesidad funcional, en tanto la organización general subsista.

Así, el elenco de competencias que la Constitución ha reservado al Estado como exclusivas, está ordenado a constituir, preservar o reforzar de manera permanente la unidad global del sistema y su cohesión última, por encima de los particularismos territoriales autonómicos. Por ello, las funciones exclusivas del Estado son necesariamente superiores, dentro del propio sistema, como correspectivas de la soberanía del pueblo español conjunto.

En conclusión, podemos decir que la misión última de la cláusula de prevalencia del Derecho estatal es, dentro de la pluralidad del Estado compuesto, asegurar la integración final del sistema en un orden final único.

### ***131. ¿Qué importancia tiene la cláusula de suplencia general del Derecho estatal en las relaciones de integración entre los dos ordenamientos?***

La última de las relaciones de integración entre los dos ordenamientos, es la que expresa en la cláusula de suplencia del Derecho estatal recogida en el Art. 149.3 de la Constitución Española: El Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas

Esta regla, es la expresión de un principio de fondo más relevante: el Derecho del Estado es el Derecho general o común, orgánicamente completo, en tanto que el Derecho autonómico, es un Derecho especial, fragmentario, incompleto, precisando para su funcionamiento final, de la suplencia de ese Derecho común de fondo, sin cuya asistencia constante y sostenida, carecería virtualmente de toda posibilidad de desenvolvimiento sistemático.

Conviene notar que cuando nos referimos al Derecho del Estado, no lo hacemos tan solo a la legislación estatal, sino a todo su sistema de fuentes.

Con este alcance, la cláusula de supletoriedad, asegura la composición unitaria de un verdadero sistema jurídico nacional, a pesar del fraccionamiento en ordenamientos territoriales autonómicos. Por encima, pues, de la presencia de una pluralidad de ordenamientos, la función básica y sistemática que dentro de dicha pluralidad corresponde al ordenamiento del Estado, asegura al conjunto una unidad de sentido y funcionamiento, que constituye por sí solo un importante valor social de integración.

### **132. ¿Qué ocurre con los ordenamientos forales?**

La disposición adicional primera de la Constitución, dispone que ésta ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales y establece que la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

En el caso de Navarra, no ha habido problema, al constituirse en Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias, asimilables, por lo demás, a las restantes Comunidades Autónomas.

En el País Vasco, la cuestión es más compleja, porque son tres los territorios forales en él existentes y una la Comunidad Autónoma en la que se integran. Por ello la Comunidad Autónoma del País Vasco, es así una Comunidad enteramente descentralizada, que reproduce de alguna manera, el esquema de relación Estado–Comunidades Autónomas en el ordenamiento general.

El problema radica en que el Estatuto Vasco, no ha reconocido a los Territorios Históricos el poder de producir normas con rango de Ley (facultad que corresponde en exclusiva al Parlamento), por lo que cuentan con una llamada potestad normativa de nuevo cuño, que se exprese mediante Normas Forales de las Juntas Generales, que ocupan el primer lugar en la jerarquía interna de cada ordenamiento foral. La naturaleza de estas Normas Forales es, obviamente, reglamentaria, pero su posición en el ordenamiento es, sin embargo, singular porque se ordenan directamente al Estatuto y a la Constitución misma, sin intermedio de Ley alguna, ni estatal, ni autonómica, que no pueden invadir el espacio reservado en exclusiva a los ordenamientos forales por la propia disposición adicional primera de la Constitución y el Estatuto de Autonomía que concreta su alcance.

...---oooOOOooo---...

### **BIBLIOGRAFÍA**

–García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I, 8ª ed., Civitas, 1.997.

Página 3 de 67