

El REGLAMENTO

I. CONCEPTO Y JUSTIFICACIÓN.

1/.– Concepto

Reglamento es toda norma escrita dictada por la Administración.

Tiene dos rasgos que la identifica

A/. Norma escrita y subordinada a la Ley.

- Ley y Reglamento tienen en común que son normas escritas, pero la Ley se legitima en la voluntad popular mientras que el Reglamento no, éste es un producto de la Administración. Por tanto, el Reglamento está subordinado a la Ley.
- El Reglamento es una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de las leyes.
- El Reglamento es una norma necesitada de justificación, condicionada en cuanto tiene ciertos límites y libremente justificable por el juez.
- Su sumisión a la Ley es absoluta, sólo se produce en los ámbitos que la Ley le deja, no puede contradecir o intentar dejar sin efecto los preceptos legales, no puede suplir a la Ley allí donde ésta es necesaria para producir un efecto o regular cierto contenido (STC de 14 de junio de 1982 ha señalado esa distinción).

B/. Norma dictada por la Administración en virtud de sus poderes.

- El poder en virtud del que la Administración dicta Reglamentos es la Potestad reglamentaria.

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 cierta medida su propio ordenamiento y aún el de los demás.

2/.– Justificación de la potestad reglamentaria.

La potestad reglamentaria tiene un uso extensísimo y generalizado, hasta el punto de sobrepasar en volumen y en su significación práctica al poder legislativo. Por tanto, tiene importancia por que se atribuye a la Administración. Doble perspectiva,

A/. Justificación material:

- La existencia de la potestad reglamentaria fue una novedad que no se avenía fácilmente al principio de separación de poderes. Por ello, no prosperó en la Primera Asamblea Constituyente francesa la propuesta de reconocer al Rey el poder de dictar Reglamentos fuera de los periodos de sesiones, aunque durante, antes de la promulgación de la constitución del consulado, existían normas generales a impersonales del Ejecutivo.
- La consolidación definitiva de la potestad reglamentaria de la Administración se produce con el <principio monárquico>. En el Estado habría un principio democrático y un principio monárquico de cuyo pacto saldría la constitución. El principio democrático podría producir leyes y el principio monárquico podría producir reglamentos, aunque con una supremacía de la Ley. Por otro lado, la Ley se aplicaría en las relaciones ínter privadas y el Reglamento en las materias de Gobierno y administración. De este modo quedaba claro que el

Reglamento era una norma autónoma e independiente de producción, no necesitada de habilitación parlamentaria.

- El sistema anglosajón, que parte del monopolio normativo del legislativo, ha arbitrado un poder normativo del Ejecutivo sustentado en la técnica de la delegación legislativa que suple la inexistencia constitucional de un poder reglamentario.
- Ambos sistemas han tenido que reconocer la necesidad de una potestad normativa de la administración técnica de gobierno humana.

B/. Justificación formal:

- Parece claro que la técnica de la delegación legislativa, válida en los países anglosajones, no sirve en los países de sistema legislativo continental, de inspiración francesa.

En los países de sistema administrativo continental se reconoce a la Administración un poder reglamentario propio y general, no surgido de delegaciones legislativas aunque éstas existen para articular la colaboración Ley-Reglamento.

- No vale tampoco afirmar que la potestad reglamentaria constituye un poder propio e inherente de toda la Administración, en cuanto que es una manifestación más del poder de mando de la Administración.

Si la Administración puede dictar órdenes singulares y concretas, podrá también dictar Reglamentos, puesto que estos son una suma de órdenes singulares y concretas. Esta tesis es incorrecta por dos motivos:

- 1/. El Reglamento es diferente a un acto administrativo, ya que los primeros se integran en el ordenamiento jurídico y el acto es algo ordenado y no ordinamental.
- 2/. No todos los órganos administrativos con poder de mando pueden dictar Reglamentos.

Como la Administración no puede realizar más que las potestades que le han sido concedidas efectivamente podemos afirmar que la Administración detenta un poder reglamentario independiente porque se lo ha otorgado la Constitución. Cuando la Constitución no precisa nada sobre ello habrá que explicar la titularidad del poder reglamentario en el Ejecutivo en la existencia de una costumbre constitucional.

En España, la CE:

- Atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria de acuerdo con la CE y las Leyes, Art. 97 CE.
- Configura la potestad reglamentaria como controlable por los tribunales, no por el TC (q. Controla normas con rango de Ley), Art. 106.1 CE.
- Las normas reglamentarias no tienen rango de Ley por tanto están afectadas por el principio de jerarquía normativa que las subordina a la Ley.

Como conclusión, el Reglamento ha de expresarse con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (Art. 103.1 CE).

3/. Distinción entre Reglamentos y actos administrativos.

El Reglamento no es ni un Ley materia ni un acto administrativo general.

Diferencias entre Reglamento y acto administrativo;

1/. El Reglamento Forma parte del ORDENAMIENTO JURÍDICO, es algo ordinamental, es innovación.

El acto administrativo es algo ordenado, producido en el ORDENAMIENTO JURÍDICO y previsto por este como aplicación del mismo.

El Reglamento no tiene un destinatario concreto; el acto administrativo sí.

¿Pueden los Reglamentos regular supuestos singulares y específicos?

– En materia organizativa sí, pero si no se atenta contra una regulación general previa contenida en la Ley. La Ley no podrá intentar ser desarrollada con una discriminación de supuestas que vulneraría el principio de igualdad ante la Ley y el interpretativo de no distinguir donde la Ley no lo hace.

Por tanto, el Reglamento singular organizativo es un Reglamento y no un acto administrativo.

– En el caso de los Reglamentos normativos externos, que afectan a los ciudadanos como tales, no se reconoce al Reglamento un poder regulador para ciudadanos singulares debido a su carácter complementario de la Ley.

– Son frecuentes los casos en los que la Administración dicta sus Reglamentos para casos singulares, pero empleando una enunciación abstracta general de los supuestos normativos. Habrá que ver si tal enunciado no encubre una discriminación condenada por los principios ya indicados además del principio de interdicción de arbitrariedad reglamentaria.

¿Pueden los actos administrativos regular supuestos generales?

En realidad se dan los actos administrativos generales. Hay actos cuya pluralidad de sujetos destinatarios no se determina siendo determinable o indeterminable. Estos actos son verdaderos Reglamentos porque no se integran en el Ordenamiento Jurídico

El criterio puede ilustrarse con una comprobación muy simple: los actos administrativos se agotan con su cumplimiento y los Reglamentos, además de afirmarse y consolidarse, son susceptibles de múltiples cumplimientos.

2/. La potestad reglamentaria corresponde sólo a los órganos a los que la CE les ha atribuido específicamente esa potestad; el poder de dictar actos administrativos corresponde a todo órgano de la Administración.

3/. El Reglamento es revocable *ad nutum* mediante su derogación, modificación o sustitución; El acto administrativo está afectado por límites de revocación que impone la Ley en garantía de los derechos a los que ha podido dar lugar.

4/. La ilegalidad del Reglamento implica siempre su nulidad de pleno derecho; la ilegalidad del acto administrativo implica su anulabilidad.

Reglamento y acto administrativo tiene procedimientos de impugnación contencioso-administrativos distintos. La contradicción acto-Reglamento será siempre determinante de la ilegalidad del acto pero la contradicción acto-acto anterior pueden no serlo.

II. Requisitos de validez de los Reglamentos.

1/. Límites formales.

- Son límites que afectan al aspecto externo de los Reglamentos.

A/. Competencia para emanar Reglamentos.

- Es importante porque sólo serán válidos los Reglamentos que hayan sido dictados por los órganos competentes.

La CE atribuye expresamente al Gobierno la potestad reglamentaria, Art. 97, pero a la vez, al establecer la <garantía institucional> de la autonomía en favor de municipios, provincias y CC.AA., está admitiendo como contenido de dicha autonomía una potestad normativa propia de esas entidades territoriales, potestad que incluye como mínimo la reglamentaria.

La CE no reconoce potestad reglamentaria a ningún otro órgano distinto del Gobierno. Sin embargo, antes y después de la CE se han publicado en el B.O.E. normas reglamentarias de simples Ministros (órdenes ministeriales) e incluso de autoridades y órganos inferiores.

La LOFAGE enumera entre las facultades de los Ministros <<ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en la legislación específica>>.

En el Art. 23 de la LRJAE (se mantiene en vigor en la disposición derogatoria de la LOFAGE) se establece la jerarquía que se da entre las normas reglamentarias, además de incluir las órdenes ministeriales, incluye las disposiciones de autoridades y órganos inferiores según el orden de respectiva jerarquía.

B/. Reglamentos de órganos constitucionales y Administraciones independientes.

Aparte de los Reglamentos de las Cámaras Legislativas del Art. 72 CE, hay otros órganos constitucionales que tienen reconocida potestad reglamentaria sobre las materias que están bajo su responsabilidad, por ejemplo el TC, el CGPJ.

La razón de esto es defender su independencia frente a intervenciones del Gobierno que podrían amenazarla.

Otras Leyes ordinarias habilitan a ciertas <<Administraciones independientes>> a dictar instrucciones y circulares en materias bajo su vigilancia.

Caso singular es el del Banco de España cuya autonomía ha sido reforzada mediante la Ley de autonomía de 1 de junio de 1994, pudiendo dictar las llamadas <<Circulares monetarias>> para la formulación de la política monetaria y en el resto de sus funciones, simples circulares.

C/. La jerarquía normativa.

El ordenamiento jurídico-administrativo tiene una estructura piramidal jerárquica y a ella deben atenerse todos los órganos del Estado.

1º) la CE, 2º) la Ley; A ambas está sometida plenamente la Administración del Estado y, por tanto, también sus productos normativos, los Reglamentos.

El principio de jerarquía se refiere a las relaciones Ley-Reglamento, así como a las relaciones entre las distintas normas reglamentarias. El Art. 23 LRJAE recoge la jerarquía normativa interna de las normas reglamentarias:

1º. Decretos.

2º. Ordenes acordadas por comisiones delegadas del Gobierno.

3º. Ordenes ministeriales.

4º. Disposiciones normativas de las autoridades y órganos inferiores, según el orden de jerarquía respectiva.

El principio de jerarquía es un principio intraordinamental. Para explicar las relaciones entre normas de distintos ordenamientos se acude al principio de competencia.

D/. Procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general.

La Administración debe observar al elaborar Reglamentos (proyectos y anteproyectos de Ley tb.) el procedimiento previsto en el Art. 105.1 CE y regulado en los Art. 129 y 132 LPA (mantenidos por la LOFAGE).

– Procedimiento general de disposiciones reglamentarias.

La observancia de este procedimiento tiene carácter formal *ad solemnitatem*, de modo que la omisión y defectuoso cumplimiento del mismo conlleva la nulidad de la disposición que se dicta, según la doctrina jurisprudencial reiterada. La jurisprudencia del TC afirma que los tribunales pueden apreciar estos vicios de oficio (sin denuncia de parte).

Este procedimiento cumple una finalidad de garantía interna que se concreta en asegurar la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición.

– Procedimiento: la Ley obliga a formar un expediente en el que junto con la moción, providencia o propuesta de quien tenga la iniciativa de la disposición de que se trate se conservará (Art. 129.2 LPA):

a. Los dictámenes y consultas evacuados.

b. Las observaciones y enmiendas que se formulen.

C. Datos y documentos que ofrezcan interés para conocer el procedimiento de elaboración o puedan facilitar su interpretación.

La LPA obliga también a formar una tabla de vigencia de las disposiciones anteriores sobre la misma materia (Art. 129.3) y también a realizar un informe previo del proyecto por la Secretaría General Técnica del Departamento ministerial o por el Estado Mayor si se trata de Ministerios militares.

En el Art. 130.4 se requería la audiencia de la organización sindical franquista y de las demás entidades de representación de intereses siempre que fuera posible y la índole de la disposición lo aconsejara e incluso la apertura de un trámite de información pública a juicio del ministro.

El Art. 105.A) CE ha convertido este consejo en exigencia. Hoy:

a). La consulta es obligatoria para sindicatos, asociaciones empresariales, colegios profesionales y cámaras comerciales.

b). Para las demás asociaciones la consulta es obligatoria si la administración tiene conocimiento de ellas por su importancia o porque su actividad es cercana a la Administración.

El Art. 131 LPA exige el reparto previo, con 8 días de antelación, a los demás ministros convocados para que hagan observaciones cuando se trate de proyectos que deban someterse a la aprobación del CM o de las comisiones delegadas del Gobierno.

El Art. 22.3 LOCE requiere el dictamen del Consejo de Estado para los Reglamentos ejecutivos. Esta exigencia incluye sus modificaciones y elimina la anterior excepción relativa a los casos de urgencia.

El Art. 132 LPA exige que los Reglamentos estatales se publiquen en el B.O.E. para que se perfeccionen y adquieran efecto frente a terceros.

El Art. 52.1 LPC reitera este mandato en relación a todas las Administraciones Públicas (estatal y autonómica) emitiendo la publicación a Diario Oficial que corresponda en cada caso con los mismos efectos.

Además otras Leyes pueden adicionar más trámites especiales que impliquen la nulidad de la disposición de que se trata, deberán ser preceptivos u obligatorios.

La aprobación de normas reglamentarias exige con los colectivos afectados por ellas y afrontar el debate público correspondiente en términos semejantes a los que suelen producirse en la tramitación parlamentaria de los textos legales.

2/. Límites Sustanciales.

Son los límites que afectan al contenido mismo de la norma reglamentaria.

A/. El respeto a los Principios Generales del Derecho y en especial la interdicción de la arbitrariedad.

Cuando el Reglamento se oponga a los Principios Generales del Derecho no será válido.

En la CE nos encontramos con que:

- La vinculación de la Administración a la CE impone una vinculación estricta a todo su contenido material comenzando por los derechos fundamentales y continuando con los propios consagrados en un texto, cuya observancia es condición de validez de toda norma reglamentaria.
- La Administración Ha de expresarse con pleno sometimiento en la ley vincula expresamente a los Reglamentos. Ese derecho es el expresado en los principios generales del derecho, que incluyen tanto principios constitucionales como principios no estrictamente constitucionales.
- El Art. 9.3 CE 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.

Por tanto, no serán válidos los Reglamentos que infrinjan principios generales del derecho que pauten una acción no arbitraria de los poderes públicos.

La potestad reglamentaria de la Administración debe estar subordinada a los principios generales del derecho, pues estos expresan los pensamientos básicos de la comunidad.

Cuando el Reglamento choca con un principio, es este el que prevalece.

B/. Las técnicas de control de discrecionalidad.

La potestad reglamentaria de la Administración es una potestad discrecional, goza de una libertad de elección, mayor o menor, para adoptar sus determinaciones.

Todas las técnicas de control de discrecionalidad son utilizables en el ámbito de la potestad reglamentaria, constituyendo ciertos límites en el ejercicio de la misma.

C/. La materia reglamentaria.

- El Reglamento tiene un ámbito de estricto y limitado donde producirse, pero éste puede ser ampliado a veces por la Ley.

El ámbito estricto y limitado consiste en:

A/. Materia administrativa.

- El Reglamento está ordenado al campo de funciones atribuidas a la Administración en el concierto público.
- No se puede intentar regular el orden procesal, el Derecho privado, ni para perfeccionar leyes supuestamente imperfectas o incompletas.
- La Administración no puede dictar reglamentos que pueden suplir a la Ley en esas materias o que interpusieran entre y su aplicación una regulación.

B/. Materia administrativa–organizativa.

- El ámbito natural del Reglamento se corresponde con las materias administrativas en el ámbito organizativo o doméstico de la Administración. La Administración goza aquí de la potestad reglamentaria que la CE le concede; es una potestad reglamentaria doméstica.
- En el resto el reglamento puede actuar sólo si existe una habilitación específica, pues si no se hace así no será válida. Aquí el Reglamento es un instrumento de ejecución de la Ley.

C/. Irretroactividad.

- Los Reglamentos no pueden ser aplicados hacia el pasado. Son retroactivos. Art. 9.3 CE.
- La Ley si puede serlo, en cuanto a que la voluntad soberana de ésta puede alcanzar a dar a sus preceptos fuerza retroactiva.

III. La Inderogabilidad singular de los Reglamentos.

El Art. 52.2 LPC establece 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.

- Es una regla para la aplicación de Reglamentos más que un límite a la potestad reglamentaria
- La prohibición de alcanzar tanto a la Administración autora de la norma como a cualquier otra autoridad, incluso de superior jerarquía.
- Esta norma ha sido admitida tanto por la jurisprudencia como por otras normas de nuestro ordenamiento jurídico.

Pese a estar permitida la derogación general del Reglamento, la derogación singular no esta permitida por varias razones:

A/. La jurisprudencia contencioso-administrativa reconocía esta regla en base al respeto de los Derechos adquiridos. Para que el recurso contencioso-administrativo fuera admisible el recurrente debía ser titular de un derecho subjetivo preexistente.

Es una respuesta incompleta ya que trata de evitar situaciones injustificables en beneficio de personas determinadas, no que no se reconozcan derechos.

B/. Respuesta basada en argumentos políticos infraestructurales que considera estas reglas como un correlato del principio de igualdad.

Es una respuesta incompleta porque la regla no prohíbe el trato desigual, sino la dispensa singular del Reglamento; el principio de igualdad no exige siempre tratos iguales, sino que condena las discriminaciones.

C/. Respuesta más correcta se encuentra en la construcción técnica del principio de legalidad de la Administración La admón. está sometida a todo el ordenamiento jurídico y, por tanto, también los reglamentos la afectan. De este modo la derogación singular es una infracción al Reglamento, pero no puede interpretarse él mismo sin ofensa del principio de legalidad.

IV. Clases de Reglamentos.

1/. Reglamentos jurídicos (normativos) y Reglamentos administrativos (de organización).

Los Reglamentos jurídicos se refieren a las relaciones de supremacía general y los Reglamentos administrativos se refieren a las relaciones de supremacía especial.

Esta distinción hoy tiene relevancia constitucional como soporte interpretativo de los términos <<legislación>>, referido a Reglamentos jurídicos, y <<ejecución>>, referido a Reglamentos administrativos d el Art. 149 de la CE. La terminología usada es equivoca, puesto que los Reglamentos administrativos son también normas jurídicas; pero, explica muy bien las diferencias.

Las relaciones de supremacía general son relaciones que unen al Estado con cualquier ciudadano.

Las relaciones de supremacía especial son relaciones que unen al Estado con cualquier ciudadano, pero con un plus de supremacía que nace de un título específico.

Por tanto:

- Al dictar Reglamentos jurídicos, la Administración opera sobre los derechos y libertades de los particulares.
- Al dictar Reglamentos administrativos, la Administración opera sobre su ámbito interno organizativo y arrastra sólo a quienes están en situación de sujeción especial.

2/. Reglamentos ejecutivos, independientes y de necesidad.

Diferenciamos tres tipos de Reglamentos atendiendo a su relación con la Ley.

A/. Reglamentos ejecutivos.

Son los Reglamentos que se dictan en virtud de remisiones normativas de la Ley en favor de Reglamentos

para completar y desarrollar esa Ley.

La Ley enuncia unos principios básicos marcando grandes líneas directivas y el Reglamento precisa todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella.

Las razones por las que se hace esto:

- Los tecnicismos de la acción administrativa no son conocidos por el órgano legislativo.
- Permite a la Ley una concentración de principios más inmunes al paso del tiempo.

Los reglamentos ejecutivos han de cumplir ciertos requisitos de elaboración.

- Han de ser previamente informados por el Consejo de Estado, incluso los dictados con carácter provisional, preceptivamente, aunque no tengan efecto vinculante.
- Su aprobación corresponde al Gobierno.

B/. Reglamentos independientes.

Son Reglamentos que no desarrollan ni completan ninguna Ley previa, sino que surgen al margen de toda habilitación legal y que se sostienen por sí mismos como tales Reglamentos.

- En el ámbito administrativo organizativo o doméstico si caben los Reglamentos independientes.
- En el ámbito externo de la Administración, que implica definición de derechos y obligaciones para los ciudadanos, no caben Reglamentos independientes.

C/. Reglamentos de necesidad.

Son Reglamentos que pueden justificarse en función de un estado de necesidad, de una situación de emergencia, cuya excepcionalidad coloca en 1º plano el principio *salus populi suprema lex esto*, incluso por encima del principio de supremacía de la Ley sobre el Reglamento.

Se reconocen de manera expresa en nuestro ordenamiento:

- Art. 21.1 LRL, el alcalde podrá adoptar las medidas necesarias y adecuadas en caso de catástrofe, infortunio público o grave riesgo.
- El mismo tipo de necesidades procederá en del caso Art. 116 CE.

En todos los supuestos, las autoridades gubernativas, civiles o militares y las autoridades sanitarias podrán actuar en contra de lo establecido en las leyes formales. Las Leyes se excepcionan hasta que se formaliza la situación.

La justificación parte de las circunstancias excepcionales que tratan de resolver.

Desaparecen en cuanto remiten las circunstancias que lo han originado.

Una vez establecida la situación, no es necesario que se dé su derogación formal para que tal derogación se estime producida.

Es importante recordar que fuera de estas circunstancias excepcionales el Reglamento no puede contradecir la Ley, puesto que éste está subordinado a la Ley.

3/. Reglamentos y prescripciones autonómicas.

A/. Significado y clases.

Son Reglamentos emanados de actividades menores y no territoriales a las que la CE o las Leyes reconocen una cierta autonomía, un determinado poder de disposición de sus asuntos que, cualquiera que sea su amplitud, implica siempre la facultad de dictar para sí misma su propia formación.

Hay que hacer algunas precisiones:

- Allí donde exista un grupo social organizado hay Derecho.
- El problema es la eficacia externa de estas normas. Esta eficacia depende del reconocimiento de estas que haga el o. General.

Las normas en cuestión son válidas en el ámbito normativo interno del grupo, pero no fuera de este.

- Reglamentos y prescripciones autonómicas eluden a las normas emanadas de las entidades públicas menores a las que el o. general reconoce eficacia general, lo cual permite afirmar que la potestad reglamentaria de estas entidades es una potestad secundaria, cuyos límites dependen de la Ley que efectué el conocimiento en cada caso.

Los entes públicos que tienen reconocida esta potestad son, según el Art. 4 LRL Municipios, Provincias e Islas. Otros preceptos de la LRL establecen procedimientos de elaboración y aprobación de estas normas, su publicación, su vigencia, etc.

En el caso de la potestad reglamentaria de entes no territoriales, el reconocimiento de esta potestad hay que buscarlo en las Leyes reguladoras de cada entidad o grupo de entidades.

Estos poderes reglamentarios no son privativos de las entidades a las que la propia CE reconoce autonomía, sino que corresponden también a todas aquellas que gozan de algún reconocimiento semejante por decisión del legislador ordinario.

Entre los entes públicos no territoriales destaca el Banco de España cuyas normas reglamentarias pueden resultar del ejercicio de las competencias que su Ley de Autonomía le reconoce o del desarrollo de las remisiones expresas que otras leyes puedan hacer en su favor.

En razón de su contenido estas normas reglamentarias pueden dividirse en:

- Estatutos: son normas de autoorganización que regulan lo referente a composición, órganos, funcionamiento....
- Reglamentos no estatutarios: se refieren a aspectos distintos de los puramente organizativos, ya sean actividades de la entidad, sus relaciones con otros sujetos....

B/. Caracteres, contenido y régimen jurídico.

- Contenido:

A/. Límite negativo: estos Reglamentos han de respetar el ámbito en el que actúa el ente autónomo.

B/. Límite positivo: existe un ámbito de materias reservado al ente autónomo que no puede ser afectado por los reglamentos estatales o de las CC.AA.

En consecuencia, estos Reglamentos no están subordinados jerárquicamente a los Reglamentos estatales o de las CC.AA., sino que se ordenan directamente a la Ley en que se fundamentan.

La excepción la constituyen los reglamentos estatales o de las CC.AA. de la Ley que ha constituido la reserva de autonomía, se aplican junto a esta y, por tanto, con prioridad sobre los Reglamentos autonómicos.

Las relaciones de estos Reglamentos con las leyes son las mismas que las de cualquier otro tipo de Reglamentos Art. 155 TRRL.

Entre las normas autonómicas de las distintas entidades públicas que pueden producirlas no hay una relación de jerarquía. No son ni superiores ni inferiores, simplemente distintas.

Para el procedimiento de elaboración no hay ninguna regulación de carácter general. Se trata de un problema que hay que resolver en cada caso de acuerdo con la normativa. La LRL regula este procedimiento para las ordenanzas fiscales con el siguiente esquemas:

1/. Aprobación inicial por el Pleno de la corporación.

2/. Información pública y audiencia a los interesados por plazo de 30 días para la presentación de reclamaciones.

3/. Aprobación definitiva a la vista.

Es necesaria la publicación de estos Reglamentos en el B.O.E. de cada CC.AA. o de la Provincia, según los casos.

En el ámbito local hasta la LRL era habitual limitar la publicación al acuerdo de aprobación definitiva de la norma sin incluir su texto.

La LRL exige la publicación integra de las Ordenanzas, incluidas las normas de los planes urbanísticos. Estas no estarán en vigor hasta que se publiquen íntegramente en el B.O.E. de su provincia.

La falta de publicación en el B.O.E. implica la inaplicación del principio *iura novit curia* y obliga a probar su existencia y contenido ante el tribunal en el que se invocan estos Reglamentos.

Las normas que revistan la forma de Bandos no necesitan publicación en un periódico oficial. Estas normas se publican según uso y costumbre de la localidad.

Sea cual sea la forma de publicación en cada caso prevista, hasta que no se produzca, la norma no tiene eficacia.

V. Reglamentos ilegales.

Los Reglamentos deben observar una serie de trámites formales y sustanciales de cuyo respeto depende su validez.

Además, el Reglamento debe respetar tanto límites legales como extralegales.

1/. La sanción de nulidad de pleno derecho.

El Ordenamiento Jurídico establece para los Reglamentos ilegales la sanción de nulidad de pleno derecho.

En nuestro ordenamiento jurídico se plantean dos tipos de sanciones:

- Nulidad simple: exige una reacción del particular afectado por el acto viciado (interposición de recurso) dentro de un plazo determinado por Ley, pasado el cual sin tal reacción se entiende el consentimiento del afectado, el Derecho se desinteresa del vicio cometido y el acto o norma viciados pasan a ser firmes e inalterables.
- Nulidad de pleno derecho: no esta sometida a ningún plazo, ni requiere petición del afectado por el acto o norma viciados.

Esta nulidad puede declararse de parte o de oficio por los tribunales.

El consentimiento del afectado es intrascendente. El transcurso del tiempo no sana el acto o norma viciados, son 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 si se diese eficacia a un Reglamento contrario a la Ley ello supondría negar eficacia a una Ley en vigor.

Queda prohibido para Jueces y Tribunales aplicar un Reglamento contrario a la CE o a la Ley o al principio de jerarquía aplicativa.

2/. Medios técnicos de reacción frente a Reglamentos ilegales: la técnica general de la inaplicación y sus fundamentos.

Los Reglamentos ilegales afectan a la integridad de la Leyes, pretenden prevalecer sobre estas y provocar una inaplicación de las mismas.

El ordenamiento jurídico ha de reaccionar enérgicamente contra el grave ataque que frente a él suponen los Reglamentos ilegales.

Antes de la aplicación de un Reglamento debe realizarse un enjuiciamiento previo por parte de sus destinatarios para ver si son conformes a las Leyes.

Si este enjuiciamiento previo nos indica que el Reglamento contradice las Leyes, habrá que rechazar la aplicación de la Ley por él violada.

Estas obligaciones para el Juez, se incluyen dentro del principio *iura novit curia*. Pero, además del Juez, corresponden a todos los destinatarios; a particulares y a funcionarios administrativos.

La inaplicación es la técnica por excelencia frente a los Reglamentos ilegales, pero se entiende que no es suficiente.

3/. Los remedios activos.

A/. Declaración de oficio de nulidad del Reglamento ilegal por la propia Administración autora del mismo. La acción de nulidad particular.

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 declaración de nulidad del Reglamento ilegal se retrotrae al momento en que se dictó la norma acumulada, por tanto, recuperará vigencia la norma anterior a la anulada.

La LPC no ha modificado la situación precedente.

B/. Los recursos contencioso-administrativos.

Una de las funciones específicas de la jurisdicción contencioso-administrativa es controlar la legalidad de los Reglamentos y, por tanto, de declarar la nulidad de los que están viciados, Art. 106.1 CE.

Se puede lograr una anulación judicial erga omnes del Reglamento ilegal.

Diferenciamos dos tipos de recurso contencioso-administrativo.

1/. Recurso directo: impugna el Reglamento en su totalidad. El plazo para la impugnación es de 2 meses desde su publicación. Sus efectos son erga omnes, lo cual supone cierta economía procesal al evitar multitud de litigios.

2/. Recurso indirecto: impugna a un acto del Reglamento cuya nulidad se postula en base a la ilegalidad del Reglamento, si bien es posible alcanzar la nulidad del Reglamento en su conjunto. Sus efectos son también Erga omnes.

El plazo para interponer este recurso no depende de la fecha de publicación del Reglamento ilegal, sino de la notificación del acto singular objeto del recurso. De modo que se pueden recurrir Reglamentos ilegales publicados hace años.

El recurso indirecto no está tampoco condicionado por haberse interpuesto el recurso directo o no, ni por el resultado de éste si se interpuso.

El Art. 24 CE recoge el principio de tutela judicial por lo que hay que entender que ha quedado derogado el régimen restrictivo de acceso a los Tribunales contencioso-administrativos para la impugnación directa de los Reglamentos estatales de la L.J.

Por tanto, podrán impugnar contra Reglamentos ilegales todas las personas físicas y jurídicas en defensa de sus intereses legítimos.

El Art. 106.1 CE confía a los tribunales contencioso-administrativos el control de la potestad reglamentaria sin limitaciones, de modo que no hay Reglamentos que puedan escapar del control judicial.

La impugnación de Reglamentos que violen alguno de los derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional puede articularse a través del proceso especial y sumario del Art. 53.2 CE, interponiendo el correspondiente recurso contencioso-administrativo en el plazo de 10 días desde su publicación.

C/. Recurso contra Reglamentos y jurisdicción constitucional.

La LOTC incluye varios supuestos de control de Reglamentos como competencias del TC.

El legislador ha incluido entre los supuestos de conflicto de competencias Estado-CC.AA., CC.AA.-CC.AA.

el caso de que cualquiera de dichas entidades dicta un Reglamento o lo omita. Esto determinará que el TC decida convocar los recursos contra Reglamentos si el conflicto se formaliza como tal.

La articulación de las competencias del TC y de los tribunales contencioso-administrativos:

- Es una competencia no exclusiva del TC, es compartida con los tribunales contencioso-administrativos. Dicha entidades pueden plantear el problema ante el TC o ante los tribunales contencioso-administrativos.
- El TC juega si el Reglamento es contrario a la CE, Estatutos de Autonomía o Leyes marco.

La vinculación constitucional de los Reglamentos es de obligada exigencia por parte de todos los tribunales.

- La STC que resuelva estas impugnaciones contra Reglamentos se impondrá a todas las jurisdicciones, pero sobre el tema de su conformidad o no con la CE en el orden de competencias territoriales que esta diseña.

VI. Los Reglamentos de las Cámaras y de otros órganos constitucionales.

El término Reglamento incluye normas que no proceden de la Administración pública, tales como las Cámaras Parlamentarias y otros órganos constitucionales (CGPJ y TC).

- Reglamentos de la Cámaras:

Es una manifestación de su poder de autoorganización.

No son Reglamentos propiamente dichos, sino que se trata más bien de auténticas leyes, puesto que proceden de los órganos legislativos y enlazan directamente con la CE.

Son leyes a pesar de que en su formación sólo interviene una de las Cámaras, aunque no pueden exceder el ámbito interno de funcionamiento son normas sólo justiciables por el TC.

Su relación con las demás leyes no se explica en función del principio de jerarquía, pues tienen idéntico rango, sino en función del principio de competencia.

- Reglamentos de otros órganos constitucionales.

Son verdaderos Reglamentos, pues ni proceden de los órganos legislativos ni se ordenan directamente a la CE, sino a través de LO.

Es el caso de los Reglamentos que:

- 1/. Sobre su funcionamiento, organización y régimen de su personal y servicios puede dictar el TC.
- 2/. Sobre su personal, organización y funcionamiento puede dictar el CGPJ.

Se puede imponer contra ellos recursos contencioso-administrativos, son impugnables por esta vía.

.-oooOOOooo-.