

Tema 5. El Reglamento.

El Reglamento es la norma que aprueba el Gobierno y la Administración Pública, a diferencia de la Ley no se expresa como una expresión de voluntad popular dictada por los representantes directos del Pueblo, sino tan sólo del Gobierno o de las Administraciones Públicas, que pueden ser simples entidades independientes de otras entidades de carácter representativo. El reglamento está por debajo de la Constitución, de las leyes y de las normas con rango de Ley.

Por lo tanto, los reglamentos son una manifestación del principio de autonomía que se le reconoce a las Administraciones Públicas. Además hay que decir que los reglamentos como el estatal y el autonómico, coexisten con las leyes, pero que estas últimas prevalecen sobre los reglamentos debido a la estructura de jerarquía.

La Potestad Reglamentaria es dada al Gobierno [Art. 97–CE], a la Administraciones Públicas [Art. 106.1 y 153–CE], en estos dos últimos artículos se le otorga a los titulares el control de los reglamentos o autonómicos, y [Art. 137–CE] que se le reconoce esta potestad a las CCAA, Provincias y Municipios.

La potestad reglamentaria general o externa la ejerce el Gobierno y las CCAA (viene expresa en su respectiva Autonomía); y los demás órganos de la Administración tanto del Estado como la Autonómica tiene la potestad reglamentaria interna o administrativa. La potestad o poder de ordenanzas siempre se le han reconocido a las entidades municipales; también se le ha reconocido la potestad de reglamento a entidades institucionales, como al Banco de España. El Legislador Constitucional ha reconocido la potestad reglamentaria de las Corporaciones Profesionales, como es el Reglamento de Universidad [Art. 27.10–CE].

La Naturaleza Normativa de los Reglamentos. los reglamentos son verdaderas normas, en tanto tales, son regulaciones abstractas y generales de situaciones de futuro, que deben ser publicadas y su vigencia es indefinida hasta que sean derogadas por otro reglamento o por una norma de rango superior. La diferencia que tiene con los actos administrativos, es que estos últimos van dirigido a un grupo concreto, a quienes se le informa sobre este acto administrativo; que por ello no tiene por que publicarse, y se agota con el fin de cada cumplimiento; por lo tanto se llevan a cabo tanto actos administrativos como situaciones concretas que se quieran resolver.

Hay otros actos administrativos que son más difíciles de distinguir de los reglamentos, que son los **actos generales no normativos**; estos pueden tener efectos en una pluralidad de personas, llegando a publicarse en el BOE o en la prensa (llamamiento a convocatoria). Tampoco no tiene naturaleza normativa, por lo tanto, no son reglamentos las intrusiones y órdenes de servicio. A través de estos actos se lleva a cabo la dirección de los órganos superiores de la administración, sobre los inferiores; pero no afecta a terceros, es decir, a los administrados. Estas normas no pueden ser objeto de recursos, al menos que afecte a los derechos de los funcionarios. Otros actos no normativos, son las recomendaciones que ejercen los Órganos Consultivos [Art. 119–LCA].

Con anterioridad a la LPC (Ley de Procedimiento Común), se le denominaba circular, designar a las instrucciones generales, y también para designar en ocasiones a los verdaderos reglamentos. Esto llevó a una gran confusión , ya que los circulares–instrucciones generales no tenían efectos sobre los administrados, mientras las circulares–reglamentos sí. Hoy día, el llamado circulares los llevan a cabo los reglamentos de entidades como el Banco de España, teniendo efectos sobre todos aquellos que tengan que ver con este sector, suprimiéndose la denominación de circulares a los demás reglamentos.

Clases de Reglamentos:

- **Reglamentos Ejecutivos**: es aquel reglamento que desarrolla las disposiciones de una ley, que viene expresa la potestad reglamentaria pero desarrolla dicha ley. El reglamento colabora con la ley; pero esto no se puede decir sobre un reglamento legislativo, ya que este último es una delegación de las Cortes Generales (el reglamento es una simple norma y esta por debajo de la ley). En el [Art. 97–CE] viene dicho que el Gobierno puede elaborar normas reglamentarias para desarrollar una ley, aunque no venga expresa en esta. Por lo tanto el reglamento ejecutivo se encarga de complementar normativamente a las leyes, pero este no puede tocar temas que sean reservas de ley. Por lo tanto debido al principio de jerarquía un reglamento es nulo si no respeta lo expresado en una ley, es decir, no puede ir en contra a lo dispuesto en una ley [Art. 9.3–CE].
- **Reglamento Independiente**: son aquellos reglamentos que no desarrollan a ninguna ley, esta potestad reglamentaria la da la Constitución y las leyes; por lo tanto el desarrolla aquellas materias que no son reservas de ley. Los reglamentos independientes también tienen sus limitaciones, ya que no puede regular aquello que ha sido regulado por una ley y que ha dejado como desarrollo normativo aquello que no es reserva de ley; estas materias son reguladas por los reglamentos ejecutivos y no por los reglamentos independientes.

La deslegalización consiste en que una ley expresa que una disposición de esta no está en reserva de ley; dejando que esta parte sea modificada en el futuro por un reglamento. Por lo tanto, el reglamento independiente no puede regular aquello que sea reserva de ley, ni aquello que anteriormente fue regulado por una ley; pero es desarrollado por un reglamento ejecutivo; sólo puede regular aquello que ha sido deslegalizado. También puede ser que aquello que fue regulado por una ley, y que no sea reserva de ley; la ley puede prohibir esta materia para que no sea regulada por reglamento.

En la doctrina hay dos versiones distintas, ya que unos piensan que los reglamentos independientes solo pueden regular materias administrativas de la administración; pero no puede regular materias jurídicas. Y la otra parte, piensan que las materias jurídicas tienen que ser reguladas por reglamentos ejecutivos, ya que están muy relacionados con el desarrollo reglamentario normativo de materias que las leyes dejan para esto.

- **Reglamento de Necesidad**: estos reglamentos se aprueban cuando hay una necesidad extraordinaria de suspender la vigencia de normas contenidas en una ley. [Art. 21.1.m–LRBRL], donde en casos de catástrofe, el alcalde puede adoptar las medidas oportunas bajo su responsabilidad, informando o dando cuenta inmediata al Pleno.

Relaciones entre ley y reglamentos (relación del ordenamiento estatal o autonómico, con otro ordenamiento).

- **Relación de los reglamentos autonómicos y las leyes cabeceras**: como sabemos los estatutos de entidades independiente pueden regular dicha entidad, siempre que respete las leyes cabeceras con la que está relacionada (como los estatutos de las universidades). Además hay entes de la administración local, que tienen la potestad reglamentaria (LRBRL), por lo tanto, pueden aprobar reglamentos locales AD EXTRA; es decir, que afecta

a los ciudadanos siempre que sea en materias de sus competencias.

Estos reglamentos locales se les denomina ordenanzas, que son reglamentos autónomos, que están en mercados de las leyes cabeceras de su ordenamiento [Art. 55–TRL]. Los reglamentos corporativos no pertenecen a los reglamentos ejecutivos; estos pueden ser dictados por colegios profesionales, para aquellos que ejercen la profesión.

Reglamentos autonómicos y leyes estatales en materias de competencias compartidas.

Los reglamentos de desarrollo autonómico, se encarga de desarrollar aquellas leyes estatales que son

compartidas con las CCAA, aunque la titularidad de esta pertenezca al Estado. Por lo tanto, el Estado debe ratificar estos reglamentos de desarrollo autonómico para que tengan efectos; esta ratificación sólo puede denegarse cuando vaya en contra de la ley.

Competencias del reglamento.

El Gobierno respecto a lo que dicen el [Art. 97–CE], es quién tiene la competencia de potestad de los reglamentos, obteniendo los reglamentos ejecutivos y los reglamentos independientes. Los reglamentos establecidos por el Gobierno se denominan Reales Decretos, los cuales son sancionados por el Rey y refrendado por el Ministro de dicha materia o si afecta a varios Ministros, es refrendado por el Ministro de Presidencia o por el Presidente de Gobierno.

En la LG viene prevista la potestad de aprobar Reales Decretos por el Presidente de Gobierno, como función organizativa de los Ministerios y Secretarías de Estado. También tiene la potestad reglamentaria la Comisión Delegada del Gobierno (los Ministros). Y por último, sólo tiene la competencia para dictar instrucciones y circulares los Secretarios de Estado, Subsecretarios y Directores Generales, esta dos últimas no tienen naturaleza normativa. También tiene atribuida la potestad reglamentaria las CCAA. Además las Entidades Locales; los municipios ordenanzas, las provincias reglamentos. Y en los ayuntamientos los alcaldes hacen bandos (dudosos ante el TC).

Procedimiento.

Respecto al procedimiento para elaborar un reglamento, no hay una regulación determinada para todas las Administraciones Públicas; por ello tenemos que ver el procedimiento en cada tipo de reglamento. Por un lado encontramos los **reglamentos estatales**, su procedimiento se regula en el [Art. 24–LG], la problemática con la que nos encontramos es que según la ley los reglamentos ejecutivos deben aprobarse en un plazo establecido, si se extralimita a este plazo, es un vicio de nulidad; por lo tanto, no se puede aprobar este reglamento. Por otro lado, encontramos los **reglamentos autonómicos**, cuyo procedimiento anteriormente estaba establecido en la normativa estatal, pero con la entrada en vigor de la Ley de Procedimiento Común (LPC), este procedimiento viene marcado en las leyes de Gobierno y Administración de cada Comunidad. Y por último, **las ordenanzas y los reglamentos locales**, que se regulan en el [Art. 70.2–LRBRL].

Pero en realidad el reglamento del que debemos conocer su procedimiento es aquel que es elaborado por parte del Estado, que viene regulado en el [Art. 24–LOFAGE]. Donde dice que en primer lugar se debe elaborar un proyecto de reglamento, que deberá de estar acompañado de la memoria justificativa, así como de la memoria económica, es decir, tiene que venir la razón que existe para la aprobación de dicho reglamento, y su presupuesto para que se pueda llevar a cabo. Además si en el caso que dicho reglamento afectara a los derechos de los ciudadanos, se abrirá a la opinión pública (la administración está obligada a atender la opinión pública), dependiendo de la materia que se quiere regular con dicho reglamento, el periodo de información no está abierto a los ciudadanos directamente, sino a aquellas organizaciones representativas de los intereses generales de los ciudadanos; pero este trámite es obligatorio.

Una vez terminado este periodo, se envía dicho proyecto a la Secretaría General Técnica del Ministerio correspondiente, emitiendo este último un nuevo proyecto sobre el reglamento. Además de esto, hay que solicitar un informe del ministerio o a las Administraciones Públicas, en caso de que fuese un proyecto del ejecutivo, estas deberán de emitir un nuevo proyecto reglamentario, que es preceptivo pero no vinculante (es decir, que es obligatorio pedirlo, pero no tiene que hacerse aquello que venga dicho en este proyecto). Por último, si la aprobación corresponde a un Ministro, puede aprobarlo o no; pero en el caso que sea de un Consejo de Ministro se enviará a la Comisión de Trabajo del Consejo de Ministro. Respecto a la elaboración de los reglamentos de las CCAA, viene regulado en la legislación de dichas CCAA [Art. 49– Ley Reguladora de Base del Régimen Local].

Los efectos que conllevan los reglamentos.

Por un lado encontramos la retroactividad, el efecto de la retroactividad ha provocado una polémica, ya que unos afirman que los reglamentos no tienen límites para establecer sus efectos retroactivos a sus disposiciones; por lo tanto, puede hacerlos como cualquier otra norma, excepto aquellos casos sancionadores que afecten a los derechos individuales [Art. 9.3-CE]. Para otros, los reglamentos no pueden tener efectos retroactivos en ninguna de sus disposiciones, ni en el caso que sea favorable [Art. 83.b-CE].

Por lo tanto en la LPC, se ha establecido que los reglamentos no pueden tener efectos retroactivos en lo que viene establecido en el [Art. 9.3-CE], tampoco en los casos que desfavorecen, pero si tiene efectos retroactivos en los demás casos.

Respecto a las derogaciones de los reglamentos, si se deroga una ley, no quiere decir que estén derogados los reglamentos ejecutivos, ya que depende de que los reglamentos estén en contra o no a la nueva ley aprobada; si están en contra, entonces el reglamento está derogado pero si es lo contrario, entonces ya no tenemos ningún problema.

La jerarquía de los reglamentos.

Como ya sabemos los reglamentos están a la CE, a las leyes y a las normas con rango de ley; pero también hay una jerarquía entre los órganos que aprueban estos reglamentos. [Art. 23.3-LG] la jerarquía en los reglamentos estatales: las disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente de Gobierno o por el Consejo de Ministros; y en segundo lugar las disposiciones aprobadas por Orden Ministerial (hay que tener en cuenta la jerarquía de competencias).

La Inderogabilidad Singular de los Reglamentos.

Esto se refiere a lo que viene dicho en el [Art. 52.2-LPC]; donde afirma que las resoluciones administrativas, que estén en contra de los reglamentos, son nulos ante estos; aunque los hayan elaborado el mismo órgano que había aprobado el reglamento.

Técnicas de Inaplicación.

Cuando un tribunal distinto al contencioso-administrativo considera que un reglamento vulnera a la CE, entonces esto no se puede aplicar, pero aún no se le ha considerado la nulidad. Por otro lado encontramos la vía de la legalidad del reglamento, que es la **declaración de oficio** por parte de la administración de dicho reglamento. La administración pública tiene la competitividad de depurar lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. Hay una polémica que ha sido solucionada por el [Art. 102.2- LPC], este artículo lo que viene a decir es que el informe elaborado por el órgano consultivo tanto del Estado como el de las CCAA es preceptivo y vinculante.

El control de los reglamentos ilegales es una de las funciones de la **jurisdicción contenciosa-administrativa**. En el [Art. 106-CE] establece que hay dos recursos que se pueden interponer a los reglamentos ilegales, los directos e indirectos. En el primer caso se recurre antes de dos meses de su publicación; y por el recurso indirecto, se hace atacando a las normas de aplicación de dicho reglamento [Art. 26-LJ]; los administrados afectados pueden recurrir por ambas vías. Si se recurre por la vía indirecta sólo se anulan las normas de aplicación del reglamento. La cuestión de ilegalidad debe ser planteada por el Tribunal o juez, por el cuál se ha recurrido por el recurso indirecto declarado como viciado la norma de aplicación del reglamento. Una vez que el Tribunal hace la sentencia, este puede recurrir al Tribunal competente, por la supuesta ilegalidad; cierto lo considera cierto entonces será nulo con pleno efectos erga omnes.

También se le pueden plantear recursos de inconstitucionalidad; la función del TC es mirar el recurso de

inconstitucionalidad sobre las leyes, pero no sobre los reglamentos. Pero nos encontramos con un problema, que es cuando el Estado considera que un reglamento de las CCAA, es inconstitucional este recurso se acude ante el TC, pero este sólo tiene que resolver el vicio inconstitucional de dicha ley, aquí lo que se va a estimar es la repartición de competencias que viene regulada en los [Art. 148.1 y 149.1– CE]; mientras que los demás vicios deben ser regulados por el Tribunal de la jurisdicción contencioso– administrativo.

La relación de los reglamentos con las leyes, aquí lo que vamos a ver es la relación que tiene el reglamento con la ley, pero en el ámbito del Gobierno Estatal y el Autonómico. Por lo tanto, nos preguntaremos si el reglamento complementa a la Ley o si puede regular independientemente aquello que no sea regulado por la ley.

La publicación de los reglamentos debe llevarse a cabo en el Diario Oficial, los reglamentos locales únicamente se publicaba su aprobación en el Boletín Oficial de Dicha Provincia, pero ahora se publica íntegramente en el Diario Oficial de dicha Provincia [Art. 70.2–LRBRL].

Esta técnica se denomina **inaplicación judicial**, que es un método utilizado por los jueces y magistrados tiene un fundamento histórico sobre una antigua ley de 1890; esta tesis fue recogida en el [Art. 6–LOPJ]. Desde luego esto ha llevado a una polémica sobre la doctrina al no considerar esta inaplicación de los reglamentos ya que creen que no respeta al ordenamiento jurídico (esta inaplicación del reglamento se hace cuando el reglamento se considera ilegal pero que los jueces y magistrados lo dejan a un lado sin aplicarlo).

Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el [Art. 62.2–LPC]. Este artículo dice que los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos como los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, los dictados por los órganos manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, los que tengan un contenido imposible, etc.

hay que dejar claro dos términos: por un lado, cuando hablamos de revocar es que se eliminan los efectos de dicha disposición; y por otro lado, cuando hablamos de derogar es que dicha disposición en un tiempo y espacio determinado ha tenido efectos.