

TEMA 1. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LA JERARQUÍA DE LAS FUENTES. LA CONSTITUCIÓN. LA LEY. EL REGLAMENTO. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. CLASES DE FUENTES.

Se entiende por fuente **en sentido formal** la forma externa que adopta o el modo en que se exteriorizan las normas jurídicas mientras que por fuente en **sentido material** se alude la institución e instituciones que tienen la potestad (normativa) creadora atribuida para producir normas jurídicas.

Otra clasificación de las fuentes es la que distingue entre **fuerza directa y fuerza indirecta** siendo las primeras las que contienen "derecho" mientras que en las segundas por si solas no contienen "derecho" pero ayudan a comprenderlo o exteriorizarlo.

Por fuente **primaria** se entiende aquella que se aplica en primer lugar, el resto son secundarias. La ley es la fuente primaria, el resto son **secundarias**.

Es el Código Civil donde se enumeran las fuentes de nuestro derecho, así su artículo 1 señala que:

- 1. Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.*
- 2. Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.*
- 3. La costumbre solo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada. Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre.*
- 4. Los principios generales del Derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.*
- 5. Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el B.O.E.*
- 6. La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.*

De lo expuesto puede comprenderse las fuentes **DIRECTAS** son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho mientras que las **INDIRECTAS** son la jurisprudencia y la doctrina.

Esta tradicional clasificación de las fuentes parece que no se corresponde, sin embargo, con la realidad del ordenamiento jurídico español actual, entre otras razones porque este artículo no cita siquiera una fuente tan importante como son los reglamentos, aunque se puede entender una alusión a ellos cuando se citan "disposiciones

que contradigan otras de rango superior.” Por ello hay que entender el término “ley” en el sentido de norma escrita, cualquiera que sea el órgano de que emane. Por otro lado, el sistema de fuentes es hoy mucho más complejo que cuando se redactó el Código Civil, complejidad que deriva no sólo del valor de la Constitución como norma jurídica, sino también de la aparición de dos nuevas clases de leyes, desconocidas hasta la Constitución de 1978: la Ley orgánica, que se aplica para regular ciertas materias por su importancia, y la Ley de las Comunidades Autónomas, que surge de haberse reconocido en ellas otra instancia soberana de producción de Derecho. Por si esto fuera poco, la entrada de nuestro país en las Comunidades Europeas ha supuesto la aplicación de un nuevo ordenamiento conforme al cuál, a parte del valor de los tratados internacionales, aparecen los reglamentos comunitarios, con vigencia directa e inmediata en el Derecho español e incluso con valor superior al de nuestras leyes, a las que derogan. Un sistema de fuentes, de otro lado, supone la existencia de unas normas sobre las mismas fuentes, que las ordenen o jerarquicen, asignando a cada su posición dentro del conjunto.

LA JERARQUÍA DE FUENTES

La relación entre las diferentes fuentes del Derecho está basada en gran medida, **aunque no exclusivamente**, en el principio de **jerarquía**, consagrado por la Constitución en su artículo 9.3, junto a los principios como los de legalidad, publicidad de las normas e irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, entre otros principios.

1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.
2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

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

La jerarquía de las fuentes **determina el orden de aplicación** al caso concreto, de modo que sólo en ausencia de fuente superior se aplica la inferior. Además, determina la **invalidez** de la norma inferior que contradiga lo dispuesto por la superior (artículo 1.2 del Código Civil). Como ya estudiaremos más adelante esta misma consecuencia es la que ha previsto la Ley 39/2015 en su artículo 47.2:

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

Como hemos visto el Código Civil consagra la **primacía** de la norma escrita, sobre las otras fuentes directas, al establecer que “la costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable” (1.3) y que “los generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre” (1.4).

A su vez, dentro del concepto genérico de norma escrita se incluye la Constitución, norma suprema del ordenamiento jurídico, a la que se subordina la Ley en sus diversas formas.

Dentro de la Ley **no existe una gradación jerárquica** entre las diferentes clases de normas con este rango. Las relaciones entre Ley estatal y Ley autonómica o entre Ley ordinaria y Orgánica derivan del principio de competencia. **Todas se sitúan en un mismo nivel jerárquico.**

Finalmente el Reglamento se subordina jerárquicamente a la Ley, y dentro de la genérica categoría sí existe a su vez una gradación jerárquica, como se verá.

Otros principios que, junto al de jerarquía, determinan las relaciones entre las diferentes fuentes del ordenamiento son los de **competencia** (cada tipo de fuente formal emana de una concreta fuente material y puede regular un ámbito material determinado), ley **posterior** (artículo 2.2 del Cc: "Las leyes sólo se derogan por otras posteriores") y **reserva** de ley.

LA COSTUMBRE COMO FUENTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

En Derecho español, la regulación general del artículo 1 del Código Civil reconoce la costumbre como fuente del Derecho. Tiene un valor limitado como fuente del Derecho administrativo. Un Derecho positivista, integrado por normas escritas de origen burocrático y producto de una actividad reflexiva, como es el Derecho administrativo, es lógico que oponga resistencia a la admisión de la costumbre como fuente jurídica.

La costumbre como fuente del derecho se conforma por dos elementos. El primero es de base **objetiva** y es un comportamiento reiterado y uniforme, y el segundo es de base **subjectiva** y alude a la convicción social de su obligatoriedad jurídica.

Existen tres clases de costumbre: La costumbre **secundum legem**, (según la ley) que es la que es asumida por la propia ley en su observancia, la costumbre **contra legem**, (contraria la ley) que es inaplicable conforme al art. 1.3 Código Civil, que cita a la costumbre después de la ley y antes de los principios generales del Derecho: "la costumbre (...) regirá en defecto de ley aplicable..." y la costumbre **praeter legem** que alude y regula situaciones no previstas por norma escrita alguna. Se presenta en situaciones de "lagunas legislativas"; razón por la cual es considerada como fuente originaria del derecho.

Su aceptación como fuente del derecho administrativo es relativamente frecuente en la **secundum legem**, es decir, cuando la propia legislación administrativa invoca la costumbre para regular determinadas materias como son, entre otras: el régimen municipal de Concejo abierto; el régimen de aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales; el régimen de determinados tipos de caza o los criterios para determinar la propiedad de las piezas, la organización y funcionamiento de los Jurados y Tribunales de riego, como el Tribunal de las Aguas de Valencia.

No podemos confundir la costumbre con la llamada práctica administrativa o precedente administrativo que supone una reiteración en la aplicación de un determinado criterio en varios casos anteriores o simplemente la forma en que se resolvió con anterioridad un único asunto, análogo a otro pendiente de resolución. Estos tienen una importancia real en la vida

administrativa, hasta el punto que la Administración está obligada a motivar aquellas resoluciones “que se aparten del criterio seguido en actuaciones precedentes”, artículo 35 de la Ley 39/2015, sobre la motivación de los actos administrativos.

LA CONSTITUCIÓN

La Constitución es la primera de las fuentes en nuestro Ordenamiento Jurídico, es decir, la norma que prevalece sobre todas las demás. **La cúspide de la pirámide normativa.** Esta primacía se pone de manifiesto en el artículo 9.1 CE cuando proclama que: “**Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico**”

De este artículo resultan dos consecuencias. En primer lugar, que, en contra de lo que en ocasiones se ha sostenido por un sector de la doctrina, **la Constitución forma parte del ordenamiento jurídico**, por lo que sus normas son invocables ante los Tribunales. En segundo lugar, que la Constitución no sólo forma parte del ordenamiento jurídico, sino que **se encuentra por encima de las demás normas que lo integran.**

Esta situación de superioridad se robustece y garantiza por un doble conducto:

1. Mediante el establecimiento del **recurso de inconstitucionalidad** contra Leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley (Art. 161.1.a CE) que la contradigan de modo que puedan ser expulsadas del ordenamiento jurídico.
2. Por la fijación de unos cauces tasados y rigurosos para efectuar la **reforma constitucional** (Arts. 166 y 169).

La tradición jurídica española está basada sobre la idea, ya abandonada, de que la Constitución no era una auténtica norma jurídica sino una simple **norma programática**, de manera que competía al legislador convertir ese documento político en auténticas normas jurídicas, y sólo en la medida en que se hubiera efectuado esa conversión creaba auténticos derechos para los particulares y obligaciones para los poderes públicos. Era pues un texto dirigido fundamentalmente al legislativo pero el resto de los poderes públicos actuaban sometidos sólo a las leyes.

Este panorama cambió radicalmente tras la Constitución de 1978 que convierte a nuestro texto constitucional en una auténtica norma jurídica, la norma jurídica fundamental de la que dependen todas las demás y el instrumento de garantía de esta superioridad será el **Tribunal Constitucional** que puede declarar la inconstitucionalidad de la ley por oposición a cualquier precepto constitucional.

La Constitución como norma jurídica y su incidencia en el sistema de fuentes.

La Constitución es la **fuentes primaria** del Derecho en razón de su superioridad formal y en su consideración de ley reguladora de los órganos de producción de normas jurídicas. Sus

principios informan la interpretación de las demás fuentes del Derecho y parte de sus normas tienen aplicación directa, tanto en las relaciones verticales del ciudadano con los poderes públicos, como en las relaciones horizontales entre los ciudadanos.

Su carácter de norma suprema del ordenamiento es afirmado en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo apartado 1 dispone:

“La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos”.

La Constitución Española consagra una serie de principios relativos al sistema de fuentes en el artículo 9.3:

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

La primacía de la Constitución se halla protegida por la función atribuida al Tribunal Constitucional.

Se ha dicho que al declarar la inconstitucionalidad de una ley, el Tribunal Constitucional actúa como un **legislador negativo**, quedando expulsada dicha ley del ordenamiento jurídico y sin regulación la materia objeto de la misma, o recobrando su vigencia la norma anterior que había sido derogada por la declarada inconstitucional. No obstante, en ocasiones el Tribunal Constitucional no se limita a declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, sino que establece la interpretación de la misma que debe entenderse ajustada a la Constitución.

Las **fechas** siguientes, son **importantes**:

- 1.- Aprobada por las Cortes Generales en sesión plenaria: 31/10/1978
- 2.- Ratificada en referéndum por el pueblo español: 6/12/1978.
- 3.- Sancionada por el Rey ante las Cortes Generales: 27/12/1978
- 4.- Publicada en el BOE y entrada en vigor: 29/12/1978
- 5.- 1ª Reforma: (1992): Consistió en añadir el inciso "y pasivo" en el artículo 13.2.
- 6.- 2ª Reforma (2011): Consistió en sustituir íntegramente el artículo 135.

LAS LEYES Y SUS CLASES

En sentido amplio se entiende por ley o se asimila a “**norma jurídica**” o **Derecho**. En un sentido más restringido se podría entender por ley una **norma jurídica escrita**. Sin embargo en un sentido aún más estricto una Ley es la norma de origen parlamentario, de rango subordinado a la Constitución, e irresistibles e indiscutibles para los operadores jurídicos. A esta acepción es a la que se refiere el artículo 66.2 CE cuando establece que:

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

A continuación veremos las distintas modalidades de leyes que existen en nuestro derecho. Así, además de las leyes **ordinarias**, que se aprueban por el procedimiento habitual y mayoría simple, la Constitución de 1978 ha introducido la categoría de leyes **orgánicas**. Junto a ellas estudiaremos las denominadas leyes especiales. Antes haremos referencia al procedimiento de elaboración.

La **iniciativa legislativa** es una la primera fase del procedimiento legislativo y alude a la capacidad de presentación de una propuesta articulada para regular jurídicamente una materia con la consiguiente obligación de aquélla de adoptar al respecto alguna deliberación y decisión. Nuestra Constitución, artículo 87, dispone:

“1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

3. Una Ley Orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de la ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”.

La Constitución contiene una somera regulación del procedimiento legislativo:

Artículo 88. Los **proyectos** de ley serán aprobados en **Consejo de Ministros**, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

Artículo 89. 1. La tramitación de las **proposiciones** de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la **prioridad debida a los proyectos** de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87.

2. Las proposiciones de ley que, de acuerdo con el artículo 87, tome en consideración el Senado, se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal proposición.

Artículo 90. 1. **Aprobado un proyecto** de ley ordinaria u orgánica por el **Congreso** de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del **Senado**, el cual lo someterá a la deliberación de éste.

2. El Senado en el plazo de **dos meses**, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta.

El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.

3. El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.

Artículo 91. El **Rey sancionará** en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las **promulgará** y ordenará su inmediata **publicación**.

LAS LEYES ORGÁNICAS (art.81 CE)

"Son Leyes Orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

La aprobación, modificación o derogación de las Leyes Orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto"

Por oposición son **LEYES ORDINARIAS** las que se aprueban por mayoría simple de los miembros presentes, siempre, naturalmente que las Cámaras estén reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros.

La norma general es que las leyes sean aprobadas por el PLENO de las Cámaras pero está previsto que éstas puedan delegar en COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES la aprobación de proyectos y proposiciones de ley salvo, naturalmente (art. 75):

1. Los de reforma constitucional
2. Las cuestiones internacionales
3. Las Leyes orgánicas
4. Las leyes de bases
5. Los presupuestos generales del Estado

LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LAS LEYES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. RELACIÓN ENTRE LA LEY AUTONÓMICA Y LA ESTATAL LEYES AUTONÓMICAS.

Según el art. 147.1 de la Constitución Española (CE), *"Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la **norma institucional básica** de cada Comunidad Autónoma (CA) y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico"*.

El artículo 2 de la CE reconoce, condicionada a la indisoluble unidad de la nación española, la autonomía de nacionalidades y regiones. A pesar de su autonomía y aplicabilidad territorial, el Estatuto de Autonomía, norma institucional básica en la Comunidad Autónoma, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, deber ser interpretado siempre dentro de la Constitución. El principio de autonomía no se puede oponer al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste último donde alcanza su verdadero sentido. El Estatuto, como norma institucional básica, es la norma que establece la estructura organizativa básica de la CA. Pero, a pesar de esta caracterización, el Estatuto no es expresión de soberanía sino de autonomía, que hace referencia a un poder limitado.

*Artículo 147.- 1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la **norma institucional básica** de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.*

*2. Los Estatutos de autonomía **deberán contener**: a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica, b) La delimitación de su territorio, c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias, d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.*

*3. La **reforma** de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.*

LAS LEYES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

La "ley autonómica" es una norma aprobada por el Parlamento autonómico en el ámbito de sus competencias, que es manifestación de su autonomía política. Posee rango, fuerza y valor de Ley y se encuentra jerárquicamente sometida a la Constitución y al Estatuto.

Esto significa que no están subordinadas a todas las leyes estatales con las cuales se relaciona a través del principio de competencia, en lugar del principio de jerarquía.

La afirmación de que la ley autonómica es auténtica ley sólo se desprende de su propia elaboración por un cuerpo representativo (Asamblea Legislativa) a través de un procedimiento abierto al debate, promulgación y publicación formales y, sobre todo, monopolio del Tribunal Constitucional para el juicio de validez, reconocido explícitamente con respecto a la ley autonómica en el artículo 153 a) de la Constitución.

Las Comunidades Autónomas pueden legislar sobre aquellas competencias que tengan atribuidas por imperativo constitucional (arts. 148 y 149 CE) o por delegación estatal, de ahí que en algunas ocasiones puedan existir situaciones de conflicto entre unas leyes autonómicas y otras, o entre una ley autonómica y una ley estatal.

Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos se rigen por los principios proclamados en el artículo 149.3. Este artículo se enmarca a continuación de los listados de competencias estatales y autonómicas:

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. L

*a competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas **prevalecerán**, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, **supletorio** del derecho de las Comunidades Autónomas.*

LAS LEYES MARCO, LAS LEYES DE TRANSFERENCIA Y DELEGACION, LAS LEYES DE ARMONIZACION

El contenido de los tres apartados del artículo 150 CE no es homogéneo. Así, mientras los dos primeros prevén sendas posibilidades de atribución de competencias a las Comunidades Autónomas al margen de sus Estatutos de Autonomía (ya sea por medio de leyes marco, ya sea por medio de leyes orgánicas de transferencia o delegación), el tercero permite al Estado incidir en el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias propias a través de leyes de armonización.

Artículo 150:

1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.
2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.
3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

DISPOSICIONES NORMATIVAS CON FUERZA DE LEY

El poder ejecutivo tiene atribuida la facultad de dictar normas con rango de ley bajo las fórmulas de decreto-ley y de decreto legislativo, también denominadas "normas con fuerza de ley" que son los (reales) decretos leyes y los (reales) decretos legislativos.

LOS DECRETOS LEYES.- Son una disposición que, proveniente del Gobierno, tiene rango de ley y que está dictada en "casos de extraordinaria y urgente necesidad". Están previstos en el artículo 86 de la Constitución.

Artículo 86

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

LOS DECRETOS LEGISLATIVOS. - Se regulan en el artículo 85 de la Constitución al establecer que "las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de decretos legislativos".

Artículo 82

1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.

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

3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.

4. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

5. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto

único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

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

Artículo 83.- *Las leyes de bases no podrán en ningún caso:*

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

Artículo 84.- *Cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación.*

Artículo 85.- *Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.*

EL REGLAMENTO

Por Reglamento se entiende la norma **escrita** con rango **inferior** a la ley dictada por una **Administración Pública**. Estas normas están sometidas al principio de jerarquía normativa en virtud del cual podemos afirmar su rango inferior a la ley.

Por rango inferior a la ley se entiende, en primer lugar, que aunque sea posterior el reglamento no puede derogar a la ley y, por el contrario, toda norma con rango de ley puede derogar un reglamento. También significa que no hay materias reservadas a la potestad reglamentaria en el sentido de que la ley puede regular cualquier materia regulada anteriormente por el reglamento.

La plasmación normativa de lo expuesto la encontramos en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015 cuando dice que también serán **nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.**

Aunque ya lo estudiaremos más adelante es clara la diferencia entre los reglamentos y los actos administrativos, ambos producidos por la Administración. El reglamento es una **norma** general y abstracta, no referida a administrados concretos, como los actos administrativos, que son una declaración.

Las **clases de reglamentos** se han estudiado clásicamente en función de su relación con la ley, por las materias que regulan y por la autoridad de la que emanan.

a) Por su relación con la ley.- Podemos clasificar a los reglamentos en *extra legem, secundum legem y contra legem*, que se corresponden con reglamentos independientes, ejecutivos y de necesidad.

- Los reglamentos **independientes** son los que regulan materias sobre las que la Constitución ha previsto una reserva reglamentaria. En nuestro Derecho serían aquellos que **regulan materias no sujetas a reserva de ley**.
- Los reglamentos **ejecutivos** son los que **desarrollan y complementan** una ley, normalmente porque la misma ley ha previsto un reglamento de estas características. Requisito procedimental de estos reglamentos es el informe preceptivo del Consejo de Estado, dirigido precisamente a controlar la fidelidad del reglamento con la ley que desarrolla.
- Los reglamentos de **necesidad** son aquéllos que dicta la Administración para hacer frente a una situación extraordinaria. La razón de ellos se ha visto en la gravedad de las situaciones ante las cuales la Administración puede dictar normas al margen de los procedimientos comunes para afrontarlas.

b) **Por razón de la materia.**- Reglamentos administrativos y reglamentos jurídicos.

- **Reglamentos administrativos** son los que regulan la organización administrativa y los que se dictan en el ámbito de la relación existente entre la Administración y determinados ciudadanos.
- **Reglamentos jurídicos** son los que establecen derechos o deberes en el ámbito de la relación de supremacía general, es decir, la establecida entre la Administración y el conjunto de los ciudadanos.

c) **Por su origen.**- Por razón de la Administración que los dicta, los reglamentos se clasifican en estatales, autonómicos, locales, institucionales y corporativos.

Los reglamentos estatales de mayor jerarquía son los dictados por el **Gobierno**, al que el art 97 Constitución atribuye el ejercicio de la potestad reglamentaria, y que revisten la forma de "**Real Decreto**". Subordinados a éstos y a las Ordenes de las Comisiones Delegadas del Gobierno, están los Reglamentos de los Ministros, con la forma de Orden Ministerial, dictados en las materias propias de su Departamento, y los reglamentos de las Autoridades inferiores, que revestirán la forma de Resolución, Instrucción o Circular.

INICIATIVA LEGISLATIVA Y DE LA POTESTAD PARA DICTAR REGLAMENTOS Y OTRAS DISPOSICIONES

Para terminar nos vamos a referir al TITULO VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común por estar relacionado con la materia que nos ocupa. Este título esta rubricado como DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y DE LA POTESTAD PARA DICTAR REGLAMENTOS Y OTRAS DISPOSICIONES.

El pasado 24 de mayo de 2018 el Tribunal Constitucional hizo pública la Sentencia por la que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPAC). La parte más afectada por la sentencia es la relativa a la regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general (Título VI de la Ley 39/2015).

Al ser un recurso de inconstitucionalidad que reviste materialmente un conflicto de competencias con base en una Ley, la sentencia declarará no tanto la inconstitucionalidad de tales previsiones como su afectación al orden constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Los preceptos afectados por tanto continuarán plenamente vigentes y constitucionales, pero no serán de aplicación –en los términos expuestos por la citada sentencia- a las Comunidades Autónomas, motivo por el cual han de ser objeto de estudio.

El Título VI consta de los artículos 127 (Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley) a 133 (Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos).

Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley.

El Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los **anteproyectos de Ley** y la ulterior remisión de los **proyectos de ley** a las Cortes Generales.

La iniciativa legislativa se ejercerá por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas en los términos establecidos por la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Asimismo, el Gobierno de la Nación podrá aprobar **reales decretos-leyes y reales decretos legislativos** en los términos previstos en la Constitución. Los respectivos órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas podrán aprobar normas equivalentes a aquéllas en su ámbito territorial, de conformidad con lo establecido en la Constitución y en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Potestad reglamentaria

El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al **Gobierno de la Nación**, a los **órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas**, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a **los órganos de gobierno locales**, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Los reglamentos y disposiciones administrativas **no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.**

Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, **no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.**

Las disposiciones administrativas se ajustarán al **orden de jerarquía que establezcan las leyes.** Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

Principios de buena regulación.

En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de **necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia**. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno (~~o Consejo de Gobierno respectivo~~). La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales ~~o de las consejerías del Gobierno~~, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

EVALUACIÓN NORMATIVA Y ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN.

Las Administraciones Públicas revisarán **periódicamente** su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas. **El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público**, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.

PUBLICIDAD DE LAS NORMAS.

Las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios.

La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano, Organismo público o Entidad competente tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

La publicación del «Boletín Oficial del Estado» en la sede electrónica del Organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables.

Conviene tener en cuenta que hay dos momentos trascendentales en la vida de una norma son, precisamente, los de su entrada en vigor (inicio de su vigencia) y su derogación (como fin de la misma). A propósito de la primera, se establece en el artículo 2.1 del Código Civil que “las leyes entrarán en vigor a los **veinte días de su completa publicación** en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa”.

Se consagra el denominado “principio de publicación formal de las leyes” que impone, como presupuesto necesario de vigencia y operatividad de las mismas, la obligación de que toda norma debe ser publicada en un diario o boletín oficial o público propio del ámbito territorial donde debe surtir efecto (ya sea estatal o, incluso, autonómico), para su completo y concreto conocimiento por parte de los ciudadanos sometidos a su vigencia. Principio que afecta, en general, a toda norma jurídica, y no sólo a las leyes (es decir, a decretos leyes, decretos legislativos...), ya sea general, local (publicándose en los correspondientes boletines de las Comunidades Autónomas, “BOCA”) o supranacional (por ejemplo, las normas comunitarias, dictadas en el seno de las Instituciones europeas, se publican en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, “DOCE”; y no en el Boletín Oficial del Estado). Por lo demás, establece el artículo 91 de la Constitución Española que el Rey está obligado a sancionar las leyes en el plazo de quince días y a promulgarlas y ordenar su inmediata publicación.

La **derogación** supone la modificación o extinción de la norma, en definitiva, el fin de su vigencia, bien porque la propia norma sí lo prevea, bien porque lo establezca expresa o tácitamente una norma posterior del mismo o superior rango.

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

PLANIFICACIÓN NORMATIVA.

~~**Anualmente** las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.~~

~~Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente.~~

PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE NORMAS CON RANGO DE LEY Y REGLAMENTOS.

~~Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una **consulta pública**, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma acerca de:~~

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

~~**Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto** de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente **publicará el texto** en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, **podrá también recabarse directamente la opinión** de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.~~

~~La **consulta, audiencia e información públicas** reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.~~

~~Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de **normas presupuestarias u organizativas** de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o **cuando concurren razones graves de interés público** que lo justifique.~~

~~Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, **podrá omitirse la consulta pública previa**. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.~~

EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACION DE LOS REGLAMENTOS

Un límite a la potestad reglamentaria es que no cabe ejercerla de forma directa, sino que precisa seguir un determinado procedimiento, siendo una exigencia constitucional: "La ley regulará la audiencia de los ciudadanos directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten" (art. 105 CE).

El art. 133 LPAC regula la forma de cumplir con esta **audiencia**, también en el caso de los reglamentos. La consulta pública se cumple a través del **portal web de la Administración** competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma de forma que puedan emitir su opinión acerca de:

1. Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
2. La necesidad y oportunidad de su aprobación.
3. Los objetivos de la norma.
4. Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

La audiencia tiene lugar cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas. En dicho supuesto el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de oír a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Sin embargo es potestativo (voluntario) recabar la opinión de las organizaciones o asociaciones que agrupen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma.

Además de esos trámites aplicables a todos los reglamentos de las Administraciones Públicas en la elaboración de los reglamentos estatales se imponen otros trámites y requisitos, según art. 26 LG.

El reglamento estará **precedido** por los estudios convenientes para garantizar el acierto y legalidad de la norma. Es preceptiva la elaboración de una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, sobre la oportunidad de la propuesta y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y al Derecho UE.

El centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes preceptivos, cuantos estudios y consultas estimen convenientes.

El proyecto debe someterse **a informe de la Secretaría General Técnica** del Ministerio correspondiente, exigiéndose además el dictamen del Ministerio de Hacienda y Función Pública cuando el proyecto verse sobre aspectos relativos a la organización, personal o procedimiento administrativo.

Cuando sea preceptivo o conveniente, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación.

Se regula también un **procedimiento de urgencia** cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas europeas o el establecido en otras leyes o normas de Derecho UE o cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que exijan la aprobación urgente de la norma. En este caso se reducen los plazos establecidos para el procedimiento ordinario.

EL ORDENAMIENTO JURIDICO DE LA UNION EUROPEA

La Unión Europea es una organización supranacional que nace de la voluntad de los estados que la integran, no tiene competencias “per se” u originarias sino que tiene aquellas que le ceden los Estados miembros. Es lo que se conoce como principio de atribución de competencias recogido en los Tratados vigentes (artículo 5 del Tratado de la Unión Europea-TUE). El ejercicio de esas competencias ha dado lugar a la aparición de un sistema jurídico, un derecho de la Unión, que es de obligado cumplimiento para los Estados miembros y que genera obligaciones pero también derechos en los ciudadanos europeos.

El Ordenamiento jurídico de la UE está compuesto por el Derecho primario u originario y el Derecho derivado.

El Derecho primario se refiere en particular, a los Tratados, que son la base de toda la actuación de la UE: Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

El Derecho derivado es el que elaboran las instituciones de la Unión (actos jurídicos de la Unión) con objeto de alcanzar los principios y objetivos establecidos en los Tratados y en él se incluyen los reglamentos, las directivas y las decisiones (con carácter vinculante) y las recomendaciones y dictámenes (con carácter no vinculante).

El **DERECHO PRIMARIO u originario**, que hacen el papel de constitución, y que son los tratados fundacionales y demás actos posteriores que los han modificado o completado y que se integran en ellos. También se integran en este primer nivel los elementos normativos que han completado los tratados:

1.- Los Tratados «fundacionales» y constitutivos de las Comunidades Europeas son el Tratado de París (18 de abril de 1951); Tratados de Roma (Tratado Euratom y Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea) (25 de marzo de 1957) y el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht, 7 de febrero de 1992).

2.- Los Tratados modificativos son: Acta Única Europea (17 y 28 de febrero de 1986); Tratado de Ámsterdam (2 de octubre de 1997); Tratado de Niza (26 de febrero de 2001); y el Tratado de Lisboa (13 de diciembre de 2007), que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

3.- Tratados de adhesión: España y Portugal (Tratado de Madrid, 12 de junio de 1985).

En cuanto a las fuentes de segundo nivel, o **DERECHO SUBSIDIARIO**, que son las que se fundamentan en las anteriores, el Tratado de la Comunidad Europea, clasifica en cinco los actos que pueden ser emitidos por las instituciones europeas: reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes.

1) El **reglamento** tiene alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable; sus destinatarios (personas, Estados miembros e instituciones de la Unión) deben acatarlo íntegramente.

Un reglamento se aplica directamente en todos los Estados desde su entrada en vigor (en la fecha que el propio reglamento fije o, en su defecto, el vigésimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea), sin que sea necesario un acto nacional de transposición.

El reglamento garantiza la aplicación uniforme del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros. Excluye, a su vez, la posibilidad de aplicar normas nacionales incompatibles con las cláusulas materiales que contiene.

2) La **directiva** sólo obliga a los Estados miembros en cuanto al resultado que debe conseguirse, dejando a los mismos la elección de la forma y los medios.

El legislador nacional debe adoptar un acto de transposición (también llamado «medida nacional de ejecución») en el Derecho interno mediante el que se adapte la legislación nacional a tenor de los objetivos definidos en la directiva. Es este acto de transposición el que en esencia confiere derechos e impone obligaciones al ciudadano.

Los Estados miembros disponen de facultades discrecionales en la transposición al Derecho nacional, lo que les permite tener en cuenta las particularidades nacionales. La transposición debe efectuarse en el plazo establecido por la directiva.

La **Decisión** se caracteriza por ser obligatoria en todos sus elementos como el reglamento, pero, a diferencia de éste, no tiene un destinatario general sino individual, ya sean uno o varios Estados miembros o, una o varias personas físicas o jurídicas.

La razón de ser de la Decisión, se debe a que la aplicación eficaz de los Tratados comunitarios y de sus reglamentos, sólo se concibe si las instituciones comunitarias cuentan con la posibilidad de actuar directamente sobre las condiciones impuestas a los ciudadanos de la Comunidad, empresas o Estados miembros.

Las Decisiones **se notifican** a los destinatarios y no requieren para su eficacia ser publicadas, aunque, de hacerlo, lo son en DOCE. Por otra parte, hay que señalar que las Decisiones al igual que los Reglamentos y las Directivas deben ser motivadas.

Las **recomendaciones y los dictámenes**.

Los dictámenes son instrumentos que permiten a las instituciones hacer declaraciones de manera no vinculante, es decir, sin imponer obligaciones legales a quienes se dirigen. Los dictámenes no son vinculantes. Pueden emitirlos las principales instituciones de la UE (Comisión, Consejo y Parlamento), el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo. Mientras se elabora la legislación, los comités emiten dictámenes desde su propio punto de vista, regional o económico y social.

- Las recomendaciones no son vinculantes. Permiten a las instituciones dar a conocer sus puntos de vista y sugerir una línea de actuación sin imponer obligaciones legales a quienes se dirigen.

RELACIONES CON LOS DERECHOS NACIONALES

La interacción del ordenamiento jurídico de la UE y los ordenamientos nacionales se vertebra a través de unos principios elaborados por la jurisprudencia europea que son fundamentalmente:

- Principio de "eficacia directa del Derecho comunitario": posibilidad de aplicarlo con independencia de lo que establezca el derecho interno de los Estados miembros de manera que los ciudadanos lo pueden invocar directamente ante los Tribunales nacionales.
- Principio de "supremacía del Derecho comunitario" de modo que en caso de conflicto entre el derecho del estado miembro y el derecho de la UE, el juez nacional está obligado a aplicar este último.
- Principio de "seguridad jurídica", que obliga a los Estados miembros a integrar el derecho de la UE en sus ordenamientos de manera suficientemente clara y pública a fin de que se pueda conocer y evitar situaciones de incertidumbre.
- Principio de "responsabilidad de los estados miembros por infracción del Derecho comunitario" conforme al cual una acción u omisión ilegal de los estados miembros respecto a la aplicación del derecho de la UE implicaría la obligación de reparación de los daños causados.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA UNIÓN

El procedimiento legislativo ordinario.- Consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea de un reglamento, directiva o decisión. El acuerdo entre Parlamento y Consejo se puede lograr en primera, segunda o tercera lectura.

Por su parte, la Comisión Europea tiene el derecho de iniciativa legislativa ante el Parlamento y el Consejo. Además, una cuarta parte de los Estados miembros, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Justicia tienen también el derecho de iniciativa en determinadas circunstancias.

La regla de voto en el procedimiento legislativo ordinario es la **mayoría cualificada**. Se instauró un sistema de doble mayoría para adoptar las decisiones, que se alcanza cuando agrupa, al menos, al 55 % de los Estados miembros y estos representan, como mínimo, al 65 % de la población de la Unión Europea.

En **Procedimientos Legislativos especiales** hay una atribución asimétrica de la responsabilidad de su elaboración. Su encabezamiento estará presidido necesariamente por la fórmula "del Consejo" o "del Parlamento Europeo", según cuál de las dos instituciones lo adopte formalmente, y vendrán refrendadas por su presidente.

A diferencia del procedimiento ordinario, el Tratado de Funcionamiento de la UE no proporciona una descripción concreta de los procedimientos legislativos especiales. Por tanto, sus

modalidades se definen caso por caso en los artículos de los tratados sobre la UE y sobre el funcionamiento de la UE que prevén su aplicación.

El Tratado de Lisboa introdujo **cláusulas pasarela** para poder emplear el procedimiento legislativo ordinario en ámbitos en los que los tratados habían previsto un procedimiento legislativo especial. Además, estas cláusulas permiten utilizar la votación por mayoría cualificada en actos que deberían ser adoptados por unanimidad. Existen varios tipos de cláusulas pasarela:

1.- La general, aplicable a todas las políticas europeas. Su activación debe ser autorizada por una decisión unánime del Consejo Europeo

2.- Las específicas, reservadas a determinadas políticas europeas. 1) Marco financiero plurianual, 2) Política exterior y de seguridad común, 3) Cooperación judicial en materia de Derecho de familia. 4) Cooperaciones reforzadas en ámbitos regulados por unanimidad o por un procedimiento legislativo especial 5) materia social y 6) en materia de medio ambiente

LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Son acuerdos que el Estado español celebra con otros Estados y son fuente del Derecho interno.

La CE dedica a los mismos los artículos 93 al 96. De ellos destaca el hecho de que vigencia viene determinada por la publicación en el Boletín Oficial del Estado, artículo 96 de la Constitución: ***los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno.***

Para algunos autores hasta que no se publican, aunque estén firmados, no adquieren la condición de fuente directa sino que serían fuente indirecta.

No obstante esta consideración como fuente del Derecho, al no intervenir el Parlamento sino el Ejecutivo en la negociación y firma de los tratados, la Constitución establece un sistema de control, artículos 93 a 96, en los siguientes términos:

- Si el tratado contiene estipulaciones contrarias a la Constitución será precisa la previa **revisión constitucional**. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras pueden requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.
- Mediante **ley orgánica** se podrá **autorizar** la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.
- La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la **previa autorización** de las Cortes Generales en los de carácter político o militar, los que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales del Título I, los que comporten obligaciones financieras para la Hacienda Pública y los que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

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

Finalmente, un aspecto importante de los tratados internacionales lo constituye sus efectos: **los tratados modifican las leyes que les son contrarias**, pero no a la inversa, es decir, no son modificables por leyes posteriores sino que "sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional" (artículo 96.1 de la Constitución española de 1978)

Academia
Irigoyen
version 3.0