

TEMA 1.- LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: LA JERARQUÍA DE LAS FUENTES. LA CONSTITUCIÓN. LA LEY. DISPOSICIONES NORMATIVAS CON FUERZA DE LEY. EL REGLAMENTO.

I.- LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: LA JERARQUÍA DE LAS FUENTES

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

Por tanto, en el primer sentido del término la ley es una fuente del derecho y en el segundo, las Cortes Generales como órgano encargado de su aprobación. Las clases de fuentes, encuentran su regulación en el Código Civil.

Otra clasificación de las fuentes es la que distingue entre **fuentes directa y fuente indirecta** siendo las primeras las que contienen o exteriorizan en sí mismas una norma mientras que en las segundas por sí 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.

Se cuestiona si esta tradicional clasificación de las fuentes se corresponde, sin embargo, con la realidad del ordenamiento jurídico español actual, entre otras razones porque no se 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 de **legalidad**, **publicidad** de las normas e **irretroactividad** de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, entre otros principios.

La jerarquía de las fuentes **determina el orden de aplicación al caso concreto** (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 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**.

FUENTES DIRECTAS

Primarias- - La Constitución - Los Tratados Internacionales - El Ordenamiento comunitario - Estatutos de Autonomía y Leyes Orgánicas - Leyes ordinarias del Estado y de las Comunidades Autónomas; Decretos leyes y Decretos legislativos - Reales Decretos y Decretos autonómicos - Órdenes de las Comisiones Delegadas del Gobierno - Órdenes Ministeriales - Disposiciones de Autoridades inferiores

Secundarias- - Costumbre - Principios Generales del Derecho

FUENTES INDIRECTAS - Jurisprudencia y la doctrina

LA COSTUMBRE COMO FUENTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

En 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 caracterizada por dos elementos de origen social: un uso o comportamiento reiterado y uniforme y la convicción de su obligatoriedad jurídica.

En Derecho español, la regulación general del artículo 1 del Código Civil reconoce la costumbre como fuente del Derecho aunque tiene un valor limitado de fuente del Derecho administrativo.

En efecto, la admisión de la costumbre *secundum legem*, (según la ley) incluyendo en este término todas las normas escritas, y el rechazo de la costumbre *contra legem*, (contra la ley) es algo que está fuera de toda duda a la vista del 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...”.

Su aceptación como fuente del derecho administrativo está avalada, además por la circunstancia de que 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.

Por su parte, la práctica supone una reiteración en la aplicación de un determinado criterio en varios casos anteriores, mientras que el precedente puede ser simplemente la forma en que se resolvió con anterioridad un único asunto, análogo a otro pendiente de resolución. Ambos se distinguen de la costumbre en que: 1) Se trata de reglas deducidas del comportamiento de la Administración sin intervención de los administrados, cuya conducta es aquí irrelevante. 2) La práctica o el precedente no tienen por qué estar avalados como la costumbre por un cierto grado de reiteración o antigüedad, bastando un sólo comportamiento en el caso del precedente.

Tanto las prácticas como los precedentes administrativos 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.

Por tanto, la Administración puede desvincularse de su práctica o precedente al resolver un nuevo y análogo asunto con sólo cumplir la carga de la motivación, pero ello implicará la exposición de razones objetivas que expliquen y justifiquen el cambio de conducta; de lo contrario, la Administración estará vinculada por su

anterior comportamiento so pena de incurrir en una discriminación atentatoria al principio de igualdad de los administrados.

II.-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 **fuerza 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. De este 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. 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.

III.- LAS LEYES Y SUS CLASES

En un sentido amplio se entiende por ley todo aquello que es una **norma jurídica**. 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 continuación veremos las distintas modalidades 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.

1.-Estas **LEYES ORGÁNICAS** se refieren a materias de especial trascendencia y requieren mayoría absoluta del Congreso. El artículo 81 indica que:

“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”

2.- 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.

3.- LEYES DE PLENO VS LEYES DE COMISIONES LEGISLATIVAS.- 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 | 4. Las leyes de bases |
| 2. Las cuestiones internacionales | 5. Los presupuestos generales del Estado |
| 3. Las Leyes orgánicas | |

4.- 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.

No se trata de dos ordenamientos jurídicos aislados, el del Estado y el de las Comunidades Autónomas (CCAA), sino un único ordenamiento: el derecho propio de las CCAA se integra dentro del ordenamiento jurídico español siendo el punto de conexión los Estatutos de Autonomía.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los EA indicar que se trata de una norma compleja y no cabe confundirla con la LO que los aprueba: El EA se elabora con un procedimiento predeterminado (146 y 151.2 de la CE), antes de ser aprobado por las Cortes Generales mediante LO. Incluso no pueden ser reformados como Leyes Orgánicas, sino mediante los procedimientos en ellos previstos (152.2 de la CE).

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.

LA REFORMA DEL ESTATUTO DE CASTILLA Y LEÓN: PROCEDIMIENTO Y REFORMAS ACONTECIDAS HASTA LA FECHA

El Estatuto de Castilla y León actualmente vigente se aprobó Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Como norma institucional básica, igual que la Constitución, los Estatutos regulan su propio mecanismo de reforma, cosa que no sucede con ninguna otra norma.

En el procedimiento de reforma intervienen tanto el legislador autonómico como el estatal, de tal suerte que para que la reforma prospere es necesaria una sintonía entre ambos.

Efectivamente, los Estatutos prevén una primera fase en el que el proyecto de reforma es elaborado por el legislador autonómico que lo remite a las Cortes Generales, para que lo aprueben mediante Ley Orgánica. Hay que tener en cuenta que la exigencia de referéndum solo es exigible para los estatutos aprobados por la vía del artículo 151 de la Constitución.

El vigente EACYL dedica el artículo 91 a la regulación de la reforma. Este precepto conforma el TÍTULO VII. La reforma del Estatuto de Autonomía se ajustará al siguiente procedimiento:

*La **iniciativa** de la reforma ante las Cortes de Castilla y León corresponderá a una tercera parte de sus miembros o a la Junta de Castilla y León.*

*La **propuesta** de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes de Castilla y León por mayoría de dos tercios y la posterior aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.*

Aprobada la propuesta de reforma por las Cortes de Castilla y León, se remitirá al Congreso de los Diputados.

Las Cortes de Castilla y León elegirán de entre sus miembros una delegación para participar en la tramitación de la propuesta en el seno de una comisión mixta paritaria constituida de acuerdo con el procedimiento que prevea el Reglamento del Congreso de los Diputados.

Las Cortes de Castilla y León podrán retirar con la mayoría cualificada que determine su Reglamento la propuesta de reforma en cualquier momento de la tramitación en las Cortes Generales antes de que sea aprobada de forma definitiva. En este caso no será de aplicación lo dispuesto en el apartado siguiente.

Si la propuesta de reforma no es aprobada por las Cortes de Castilla y León o por las Cortes Generales, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación de aquéllas hasta que haya transcurrido al menos un año.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, promulgado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, ha sido reformado en tres ocasiones: en **1994**, por *Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León*), en **1999**, por *Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de Reforma de la Ley Orgánica 4/1983*) y en **2007**.

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.**

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 pueden ser de **cooperación**, en las que el Estado suele proporcionar una ley de bases para que las Comunidades Autónomas procedan a su desarrollo; también pueden darse relaciones de **interferencia**, que suelen solventarse con la delegación de competencias o con la promulgación de leyes de armonización y, por último, podemos encontrarnos ante situaciones de conflicto que se salvan a través de las **cláusula residual, de prevalencia y de supletoriedad que implica lo siguiente:**

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

5.- LAS LEYES MARCO

Dice el artículo 150.1 de la Constitución que “**las Cortes Generales, en materia 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**” (artículo 150.1 Constitución).

En este apartado se regula una categoría de ley ordinaria. Es una ley especial por su contenido, donde las Cortes Generales pueden facultar a las Comunidades Autónomas para legislar en materias de competencia estatal. Consisten en la atribución a las Asambleas

Legislativas autonómicas de potestades legislativas, al margen de los Estatutos, dentro del marco de la ley estatal.

6.. LAS LEYES DE TRANSFERENCIA O DELEGACION

“El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación” (artículo 150.2 Constitución).

7.- LAS LEYES DE ARMONIZACION

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.

Son pues normas ordinarias con rango de ley dictadas por las Cortes Generales para coordinar disposiciones autonómicas aun cuando estas últimas hayan sido dictadas en el ejercicio de sus competencias exclusivas por razones de interés general. 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 POTESTAD LEGISLATIVA EN CASTILLA Y LEON

La capacidad de legislar que tienen las Cortes de Castilla y León es la que verdaderamente marca la existencia de una autonomía política real de la Comunidad Autónoma.

La **iniciativa legislativa** (es decir, la capacidad para iniciar el proceso legislativo), corresponde, por un lado, a la **Junta** y, por otra, a los **Procuradores** en los términos que para éstos establezca el Reglamento de las Cortes.

INICIATIVA DE LA JUNTA.- Cuando es ejercida por la Junta se elabora un **Proyecto** de Ley (y lo remite a las Cortes para su aprobación);

INICIATIVA DE LOS PROCURADORES.- En este último caso, el texto inicial recibe el nombre de **Proposición** de Ley, que deberá ser presentada por un Grupo Parlamentario, con la firma de su Portavoz, o por un Procurador con la firma de otros **once** Procuradores.

INICIATIVA DE AYUNTAMIENTOS Y CIUDADANOS.- Por ley de las Cortes de Castilla y León se regulará el ejercicio de la **iniciativa legislativa popular** y de los **Ayuntamientos** para aquellas materias que sean competencia de la Comunidad Autónoma en los términos previstos en la Ley Orgánica que desarrolle lo dispuesto en el artículo 87.3 de la Constitución. En desarrollo de esta previsión estatutaria se aprobó la **Ley 4/2001, de 4 julio 2001** reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León.

*La iniciativa legislativa popular se ejercerá mediante la presentación ante la Mesa de las Cortes de Castilla y León de una proposición de ley suscrita por las firmas de, al menos, el **0,75** por ciento de los electores del censo autonómico vigente el día de la*

*presentación de la iniciativa ante la Mesa de las Cortes, correspondientes a la mayoría de las circunscripciones electorales de la Comunidad que representen en cada una de ellas, como mínimo, el **0,75** por ciento del respectivo censo provincial*

*La iniciativa legislativa de los **Ayuntamientos** se ejercerá mediante la presentación ante la Mesa de las Cortes de Castilla y León de una proposición de ley suscrita por acuerdo, adoptado por mayoría absoluta, de los Plenos de, al menos, **treinta y cinco Ayuntamientos** de nuestra Comunidad, o de un mínimo de diez cuando éstos representen al menos y globalmente a 25.000 electores con vecindad civil castellano leonesa.*

La tramitación de los Proyectos y Proposiciones de Ley, hasta llegar a la aprobación de la Ley por el Pleno de las Cortes, **es muy similar**, SALVO la denominada admisión a trámite y la llamada toma en consideración.

La «**toma en consideración**», que consiste en que el Pleno de las Cortes debe decidir, mediante votación, si se admite o no dicha Proposición.

La “**admisión a trámite**” supone que la proposición debe asimismo ser remitida a la **Junta de Castilla y León**, para que ésta exprese su criterio sobre la misma. Si la Proposición de Ley implica aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, la Junta podrá negarse a que sea **tramitada**, en cuyo caso no tendría lugar la discusión de la Proposición presentada.

Volviendo a los proyectos de Ley, la **Ley 3/2001, de 3 de julio**, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Castilla y León, reitera que la iniciativa legislativa que corresponde a la Junta de Castilla y León se ejercerá mediante la elaboración, aprobación y remisión de los proyectos de ley a las Cortes de Castilla y León. En concreto corresponde a la **JUNTA** aprobar y remitir los Proyectos de Ley a las Cortes de Castilla y León, así como acordar su retirada en los términos que establezca el Reglamento de la Cámara. Recordad que si la está “en funciones” no podrá aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos ni presentar Proyectos de Ley a las Cortes de Castilla y León.

La tramitación de los proyectos de ley se efectuará por la consejería o consejerías competentes **por razón de la materia** de modo que, a cada Consejero, le compete preparar y presentar a la Junta **anteproyectos** de Ley.

La redacción del texto estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando éste proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común (que ya estudiaremos, declarada inconstitucional) que se efectuará a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales.

El anteproyecto irá acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

Una vez edactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de **participación** previsto en el Título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales.

En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

Asimismo, si se considera oportuno, 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 vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

El texto del **anteproyecto se remitirá a las consejerías** para que por una sola vez y en un plazo no superior a diez días emitan informe sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias. En ese mismo plazo y trámite, cada consejería **remitirá** también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos. La solicitud de informe a las consejerías podrá realizarse de forma simultánea a los trámites de participación y, en su caso, al de audiencia e información pública.

Conforme veremos en el bloque de derecho autonómico corresponde a los Secretarios Generales de las Consejerías Informar y tramitar los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones administrativas de carácter general de la Consejería así como informar los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general de otras Consejerías.

Una vez realizados los trámites previstos en los apartados anteriores, se solicitará con carácter **preceptivo** el informe de legalidad a los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Finalizada la tramitación, y previo informe, cuando proceda, de los órganos consultivos que corresponda, se elevará a los **órganos colegiados de gobierno** para, en su caso, aprobación y remisión a las Cortes de Castilla y León.

LA TRAMITACION URGENTE

El titular de la consejería a la que corresponda la iniciativa normativa podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de la disposición, en alguno de los siguientes supuestos:

- a) Cuando **fuese necesario** para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias, en otras normas de la Unión Europea, en normas básicas del Estado o en cualquier otra norma con rango de ley.
- b) Cuando concurren otras **circunstancias extraordinarias** que no hayan podido preverse con anterioridad que exijan la aprobación urgente de la norma.

La memoria que **acompañe al anteproyecto** deberá indicar el acuerdo de tramitación urgente y detallar las razones que lo justificaron. La tramitación urgente implicará que:

- a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración del texto se reducirán a la mitad.
- b) No serán necesarios los trámites de consulta previa y de participación.
- c) La falta de emisión de un dictamen o informe **preceptivo** en plazo no impedirá la continuación del procedimiento, sin perjuicio de su incorporación y consideración cuando se reciba.

IV.- 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 82 a 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, especificando si se circunscribe a la mera ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación 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**.

REGULACION ESTATUTARIA SOBRE LAS NORMAS CON RANGO DE LEY

Este esquema ha sido traspuesto al ámbito de la Comunidad de Castilla y León. Así el artículo 25.3 nos dice que las Cortes podrán delegar en la Junta la potestad de dictar normas con rango de ley que a aquéllas compete.

Respecto de los **DECRETOS LEGISLATIVOS** la regulación es la siguiente.- La delegación deberá otorgarse de forma **expresa**, para materia **concreta** y con fijación de **plazo** para su ejercicio y se efectuará mediante **ley de bases** cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por **ley ordinaria** cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

No podrán ser objeto de delegación, además de lo que disponen otras leyes, las atribuciones legislativas contenidas en los números 3 (aprobación de los **presupuestos** generales de la Comunidad) y 10 del artículo anterior (establecer y exigir **tributos**), las **ratificaciones** de convenios y acuerdos previstas en los números 12 y 13 del mismo artículo, el régimen **electoral** de la Comunidad, las leyes que fijen la **sede o sedes** de las instituciones básicas y aquellas otras leyes para las que el presente Estatuto exija **mayorías cualificadas** para su aprobación.

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

Respecto de los **DECRETOS LEYES**.- En caso de extraordinaria y urgente necesidad, la Junta podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar a la **reforma** del Estatuto, a la regulación y fijación de la sede o **sedes** de las instituciones básicas de la Comunidad, al régimen **electoral**, al **presupuestario**, al **tributario** y al de los **derechos** previstos en el presente Estatuto. Tampoco podrá utilizarse el Decreto-ley para la regulación de materias para las que el presente Estatuto exija expresamente la aprobación de una **ley** de Cortes.

En el plazo improrrogable de treinta días desde su promulgación los Decretos-leyes deberán ser convalidados o derogados por las Cortes de Castilla y León después de un debate y votación de totalidad. Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, las Cortes podrán acordar en el plazo más arriba señalado tramitar los Decretos leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

EL REGLAMENTO

Por Reglamento se entiende toda norma **escrita** con rango **inferior** a la ley dictada por una **Administración Pública (cuya cúspide es el Gobierno, que dirige la administración civil y militar, como ya hemos visto en el tema correspondiente)**

Estas normas están sometidas al **principio de jerarquía normativa** en virtud del cual podemos afirmar su rango inferior a la ley y, entre ellas, al de jerarquía en función del órgano o autoridad administrativa que las establece.

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**, artículo esencial, 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.**”

La diferencia de los reglamentos con los actos administrativos generales se plasma en que el reglamento es una norma general y abstracta, no referida a administrados concretos, como los actos administrativos.

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** o extra legem son los que regulan materias sobre las que la Constitución ha previsto una reserva reglamentaria, pero en nuestro Derecho no hay ninguna. Por tanto son aquellos que **regulan materias no sujetas a reserva de ley**.

Los reglamentos **ejecutivos** o secundum legem son los que **desarrollan y complementan** una ley, normalmente porque la misma ley ha previsto un reglamento de estas características. Son los más comunes.

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** o contra legem 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 o internos 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 o externos 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**.

Para concluir con esta cuestión considero oportuno referirnos a la regulación que sobre el régimen de las disposiciones y actos administrativos contiene la Ley 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y Administración de la **Comunidad de Castilla y León** y que conforma el Capítulo II del Título VI, artículos 69 al 76.

Conforme a estos preceptos se indica que las disposiciones administrativas de carácter general se ajustarán a la siguiente jerarquía normativa:

- 1.- **Decretos de la Junta de Castilla y León y de su Presidente.**
- 2.- **Órdenes de Consejería.**
- 3.- **Otras disposiciones de órganos inferiores, según el orden de su respectiva jerarquía.**

Decretos y Acuerdos.

Adoptarán la forma de Decreto las disposiciones de carácter general de la Junta de Castilla y León y las de su Presidente. Adoptarán la forma de Acuerdo las resoluciones administrativas de la Junta de Castilla y León y las de su Presidente.

Cuando afecte a las competencias de más de una Consejería, el Decreto o Acuerdo se aprobará a iniciativa de los Consejeros interesados y será propuesto por el de Presidencia y Administración Territorial.

Los Decretos y Acuerdos serán firmados por el Presidente y, en su caso, por el Consejero autor de la propuesta.

Órdenes

Adoptarán la forma de Órdenes las disposiciones y resoluciones de los Consejeros e irán firmadas por el titular de la Consejería correspondiente.

Cuando las órdenes afecten a las competencias de varias Consejerías se aprobarán por el Consejero de Presidencia y Administración Territorial, a iniciativa de los Consejeros interesados.

Téngase en cuenta que, las referencias contenidas en la presente Ley al Consejero de Presidencia y Administración Territorial se entenderán efectuadas al titular de la **Consejería de Economía y Hacienda**, excepto la recogida en el artículo 49.2, (sobre la suplencia) que se entenderá efectuada al titular de la Consejería de la Presidencia.

Resoluciones

Las disposiciones y actos de los órganos inferiores adoptarán la forma de Resoluciones.

Inderogabilidad singular de reglamentos

Las resoluciones administrativas no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de órganos que tengan igual o superior rango a los órganos que aprueben éstas.

La publicación de las normas

Las disposiciones administrativas de carácter general se **publicarán** en el «Boletín Oficial de Castilla y León», medio de publicación oficial de la Junta de Castilla y León y de su Administración, y entrarán en vigor a los veinte días de su publicación, salvo que en las mismas se dispusiere otra cosa.

EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS NORMAS

Proyectos de ley

La **tramitación** de los proyectos de ley se efectuará por la consejería o consejerías competentes por razón de la materia.

La **redacción** del texto estará **precedida** de cuantos **estudios y consultas** se estimen convenientes y por el trámite de **consulta previa**, éste proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común que se efectuará a través del **Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León** por un plazo mínimo de diez días naturales.

El trámite de consulta pública previa tiene por objeto recabar la opinión de ciudadanos, organizaciones y asociaciones **antes** de la elaboración de un proyecto normativo.

El anteproyecto irá acompañado de una **memoria** que, en su redacción final, deberá contener:

- 1.- El **marco normativo** en el que pretende incorporarse,
- 2.- La **motivación** sobre su necesidad y oportunidad,
- 3.- Un **estudio económico** con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación,
- 4.- Un **resumen** de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación
- 5.- y **cualquier otro aspecto** que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al **trámite de participación** previsto en el Título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de **diez días naturales**.

En aquellos casos en que el texto deba someterse a los **trámites de audiencia e información pública**, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

Asimismo, si se considera oportuno, 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.

El texto del anteproyecto **se remitirá a las consejerías** para que por una sola vez y en un plazo no superior a **diez días** emitan informe sobre todos los aspectos que afecten

a sus competencias. En ese mismo plazo y trámite, cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos.

La solicitud de informe a las consejerías podrá realizarse de forma simultánea a los trámites de participación y, en su caso, al de audiencia e información pública.

Una vez realizados los trámites previstos en los apartados anteriores, se solicitará con carácter preceptivo el informe de legalidad a los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Finalizada la tramitación, y previo informe, cuando proceda, de los **órganos consultivos** que corresponda, se elevará a **los órganos colegiados de gobierno** para, en su caso, aprobación y remisión a las Cortes de Castilla y León.

Otras disposiciones de carácter general

Los **proyectos de decretos legislativos** y de disposiciones **reglamentarias** de la Junta de Castilla y León se tramitarán conforme a lo establecido anteriormente. No obstante, en la tramitación de proyectos de decretos legislativos que tengan por objeto **refundir varios textos** legales en uno solo, únicamente será necesario remitir el texto a las consejerías para su informe, solicitar el informe de los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y recabar el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El resto de disposiciones reglamentarias deberán cumplir, exclusivamente, los trámites exigidos en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común en la forma prevista en el artículo anterior y contar con el preceptivo informe de legalidad de los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, así como, cuando proceda, con el informe de los órganos consultivos. Administración de la Comunidad de Castilla y León, así como, cuando proceda, con el informe de los órganos consultivos. Tramitación urgente

El **titular de la consejería** a la que corresponda la **iniciativa** normativa podrá acordar la **tramitación urgente** del procedimiento de elaboración y aprobación de la disposición, en alguno de los siguientes supuestos:

- a) Cuando **fuese necesario** para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias, en otras normas de la Unión Europea, en normas básicas del Estado o en cualquier otra norma con rango de ley.
- b) Cuando concurren **otras circunstancias extraordinarias** que no hayan podido preverse con anterioridad que exijan la aprobación urgente de la norma.

La **memoria** que acompañe al anteproyecto deberá indicar el acuerdo de tramitación urgente y detallar las razones que lo justificaron.

La tramitación urgente implicará que:

- a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración del texto se reducirán a la **mitad**.
- b) No serán necesarios los **trámites** de consulta previa y de participación previstos los apartados 2 y 4 del artículo 75 de esta ley.
- c) La **falta de emisión de un dictamen o informe preceptivo** en plazo no impedirá la continuación del procedimiento, sin perjuicio de su incorporación y consideración cuando se reciba.

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

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

El 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).

Los preceptos afectados (que veremos) continuarán plenamente vigentes y constitucionales, pero **no serán de aplicación** a las Comunidades Autónomas.

NOTA IMPORTANTE PARA EL ESTUDIO DE ÉSTE EPÍGRAFE

A efectos de estudio: Los párrafos en rojo son los que se corresponde con artículos que no han sido afectados por la sentencia. Los tachados si, pero siguen siendo aplicables para la Administración del Estado, no al resto.

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 aquellas 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.~~

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.~~

