

Tema 28.– Fuentes del derecho administrativo: Ley y reglamento. Jerarquía normativa. Principio de legalidad de la administración pública

1. Fuentes del Derecho Administrativo

Las **fuentes del Derecho** son los modos de producción y manifestación de las normas jurídicas que integran el ordenamiento.

En el ámbito del Derecho Administrativo, las principales fuentes son:

1. **La Constitución Española.**
2. **El Derecho de la Unión Europea.**
3. **Los tratados internacionales.**
4. **La ley y las normas con rango de ley.**
5. **Los reglamentos.**
6. **La costumbre.**
7. **Los principios generales del Derecho.**

Además, la **jurisprudencia** complementa el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establece el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.

El **art. 1 del Código Civil** establece las fuentes del ordenamiento jurídico español: **la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho**. Asimismo, señala que la jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico.

En Derecho Administrativo tienen especial importancia la **ley y el reglamento**, debido a que la Administración está sometida al principio de legalidad y desarrolla gran parte de su actividad mediante normas reglamentarias.

2. La ley

2.1. Concepto

La **ley** es una norma jurídica escrita, de carácter general y obligatorio, aprobada por el órgano que tiene atribuida la potestad legislativa y sometida a la Constitución.

En España, la potestad legislativa del Estado corresponde a las **Cortes Generales**, de acuerdo con el **art. 66.2 CE**.

También las **Comunidades Autónomas** tienen potestad legislativa en las materias que les atribuyen la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía.

La ley ocupa una posición **superior al reglamento** dentro del ordenamiento jurídico.

2.2. Clases de leyes

Leyes orgánicas

El **art. 81 CE** establece que son leyes orgánicas las relativas a:

- el desarrollo de los **derechos fundamentales y de las libertades públicas**;
- la aprobación de los **Estatutos de Autonomía**;
- el régimen electoral general;
- y las demás previstas expresamente en la Constitución.

Su aprobación, modificación o derogación exige **mayoría absoluta del Congreso**, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

Leyes ordinarias

Son las leyes aprobadas por las Cortes Generales en materias que no están reservadas a ley orgánica.

Como regla general, se aprueban por **mayoría simple**.

Disposiciones del Ejecutivo con rango de ley:

- **Decreto-Legislativo:** Las Cortes (o el Parlamento Vasco) delegan en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley. Adoptan la forma de *Textos Articulados* (a partir de una Ley de Bases) o *Textos Refundidos* (a partir de una Ley de Autorización para unificar varios textos en uno).
- **Decreto-Ley:** Norma provisional dictada por el Gobierno en casos de *extraordinaria y urgente necesidad*. No puede afectar a instituciones básicas del Estado, derechos del Título I, régimen autonómico ni derecho electoral. Debe someterse a debate y votación de totalidad en el Congreso en el plazo de 30 días.

3. El reglamento

3.1. Concepto

El **reglamento** es una disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración en ejercicio de su **potestad reglamentaria**.

Por tanto, a diferencia de la ley, el reglamento:

- procede de la **Administración**;
- tiene carácter **subordinado a la ley**;
- no puede contradecir la Constitución ni las normas con rango de ley;
- y sirve, entre otras funciones, para desarrollar y ejecutar las leyes.

La potestad reglamentaria del Gobierno aparece expresamente reconocida en el **art. 97 CE**:

El Gobierno ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

3.2. Características del reglamento

a) Es una norma jurídica

No es simplemente una instrucción interna o una orden dirigida a los funcionarios. El reglamento tiene carácter normativo y puede afectar a los ciudadanos.

b) Tiene carácter general

Se dirige a una pluralidad indeterminada de personas o situaciones.

Esto permite diferenciarlo del **acto administrativo**, que normalmente se dirige a uno o varios destinatarios concretos.

c) Está subordinado a la ley

Es su característica fundamental.

Un reglamento nunca puede contradecir una ley.

Si lo hace, será inválido.

d) Está sometido a la Constitución

La Administración no puede utilizar la potestad reglamentaria para aprobar normas contrarias a la Constitución.

e) Está sujeto al principio de jerarquía

Dentro de los propios reglamentos también existe una relación jerárquica.

La Administración no puede utilizar un reglamento para modificar, derogar o dejar sin efecto una ley.

4. Jerarquía normativa

La **jerarquía normativa** es el principio conforme al cual las normas se ordenan en distintos niveles de superioridad e inferioridad, de manera que una norma inferior no puede contradecir una norma superior.

Está expresamente reconocida en el **art. 9.3 CE**.

Una representación simplificada sería:

Constitución

↓

Normas con rango de ley

↓

Reglamentos

Aunque esta representación debe matizarse por la existencia del **Derecho de la Unión Europea**, los tratados internacionales, la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, etc.

5. Principio de legalidad de la Administración Pública

El principio de legalidad adquiere una especial importancia en la Administración porque esta está sometida plenamente al Derecho.

Esto significa que:

La Administración no puede actuar simplemente porque considere que una actuación es conveniente o adecuada; debe hacerlo dentro de las competencias y facultades que le atribuye el ordenamiento jurídico.

Por tanto, la actuación administrativa debe respetar:

- la Constitución;
- las leyes;
- los reglamentos;
- el Derecho de la Unión Europea;
- los tratados internacionales;
- los principios generales del Derecho.

El principio de legalidad adquiere una especial importancia en la Administración porque esta está sometida plenamente al Derecho.

Esto significa que:

La Administración no puede actuar simplemente porque considere que una actuación es conveniente o adecuada; debe hacerlo dentro de las competencias y facultades que le atribuye el ordenamiento jurídico.