

Tema 4.-. Fuentes del Derecho Administrativo. La Ley: concepto y clases. El Reglamento: titularidad de la potestad reglamentaria y sus límites. Jerarquía normativa. El principio de legalidad de la Administración pública.

1. Fuentes del Derecho Administrativo

Las **fuentes del Derecho** son los medios a través de los cuales se crean o manifiestan las normas jurídicas.

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

1. **La Constitución Española.**
2. **El Derecho de la Unión Europea.**
3. **La Ley y las normas con rango de ley.**
4. **Los Reglamentos.**
5. **La costumbre**, en los términos admitidos por el ordenamiento jurídico.
6. **Los principios generales del Derecho.**
7. **La jurisprudencia**, que complementa el ordenamiento jurídico.

El artículo **1 del Código Civil** establece el sistema general de fuentes:

- La ley.
- La costumbre.
- Los principios generales del Derecho.

Además, la jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.

En Derecho Administrativo existe, además, una característica fundamental: **la Administración está sometida al ordenamiento jurídico**, por lo que su actuación debe encontrar su fundamento y sus límites en las normas jurídicas.

2. La Constitución como fuente del Derecho Administrativo

La **Constitución Española de 1978** es la norma suprema del ordenamiento jurídico.

El artículo **9.1 CE** establece:

Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

Por tanto, también la Administración Pública está sometida a la Constitución.

El artículo **9.3 CE** garantiza, entre otros, los principios de:

- Legalidad.
- Jerarquía normativa.
- Publicidad de las normas.
- Irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.
- Seguridad jurídica.
- Responsabilidad.
- Interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Estos principios tienen una importancia fundamental en Derecho Administrativo.

También son especialmente relevantes:

- **Artículo 97 CE:** atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria.
- **Artículo 103.1 CE:** establece que la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.
- **Artículo 106.1 CE:** atribuye a los tribunales el control de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa.

3. La Ley: Concepto y Clases

A. Concepto de Ley

Desde un punto de vista formal, la Ley es la norma jurídica emanada de las Cortes Generales o de los Parlamentos Autonómicos (como el Parlamento Vasco), elaborada según el procedimiento legislativo oficial y sancionada por la máxima autoridad (el Rey o el Lehendakari). Goza de primacía absoluta sobre el resto de normas del ordenamiento.

B. Clases de normas con rango de ley en el Estado Español

1. Leyes Orgánicas (Art. 81 CE):

- *Materias reservadas:* Desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas (Arts. 15 a 29 CE),

aprobación de Estatutos de Autonomía, régimen electoral general y demás materias previstas expresamente en la CE.

- *Aprobación:* Requiere **mayoría absoluta** del Congreso de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

2. **Leyes Ordinarias:**

- Regulan todas las materias no reservadas a la Ley Orgánica. Son aprobadas por mayoría simple del poder legislativo (Cortes Generales o Parlamentos Autonómicos).

3. **Disposiciones del Ejecutivo con Rango de Ley:**

- **Decreto-Legislativo (Arts. 82 a 85 CE):**
 - Las Cortes Generales o el Parlamento Vasco delegan en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias no reservadas a Ley Orgánica.
 - *Modalidades:*
 - **Texto Articulado:** Mediante la aprobación previa de una *Ley de Bases*.
 - **Texto Refundido:** Mediante una *Ley de Autorización*, con el objeto de sistematizar y unificar varios textos legales dispersos en uno solo.
- **Decreto-Ley (Art. 86 CE / Art. 24 de la Ley del Gobierno Vasco 7/2022):**
 - Norma provisional dictada por el Gobierno en casos de **extraordinaria y urgente necesidad**.
 - *Límites:* No puede afectar a las instituciones básicas del Estado o la CCAA, derechos, deberes y libertades del Título I, régimen autonómico ni derecho electoral.
 - *Control:* Debe someterse inmediatamente a debate y votación de totalidad en el plazo de los **30 días posteriores a su promulgación** para su convalidación o derogación.

C. **El Principio de Reserva de Ley**

Impide que la Administración regule mediante reglamento materias que la Constitución o los Estatutos han reservado al legislador:

- **Reserva Material:** Exigida expresamente por la Constitución (materia tributaria, expropiación forzosa, régimen sancionador, ejercicio de derechos fundamentales).

- **Reserva Formal / Congelación del Rango:** Cualquier materia que sea regulada por primera vez por una Ley queda formalmente congelada en su rango. En el futuro, dicha materia solo podrá ser modificada o derogada por otra norma con rango de Ley, salvo que la propia ley efectúe una *deslegalización* expresa.

4. El Reglamento

4.1. Concepto

El **Reglamento** es una disposición jurídica de carácter general, dictada por una Administración Pública en ejercicio de su potestad reglamentaria y subordinada a la ley.

Por tanto, el reglamento:

- Tiene carácter general.
- Contiene normas jurídicas.
- Procede de la Administración.
- Está subordinado a la Constitución y a la ley.

La diferencia fundamental entre **ley y reglamento** es que la ley procede del poder legislativo, mientras que el reglamento procede del poder ejecutivo o de una Administración dotada de potestad reglamentaria.

5. La potestad reglamentaria

La **potestad reglamentaria** es la facultad de las Administraciones Públicas para dictar disposiciones generales de carácter reglamentario.

El artículo **97 CE** establece que el Gobierno ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

La Ley **39/2015**, en su artículo **128**, establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde:

- Al Gobierno de la Nación.
- A los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas.
- A los órganos de gobierno locales.

Además, las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes.

6. Titularidad de la potestad reglamentaria

Estado

La potestad reglamentaria corresponde al **Gobierno**, de acuerdo con el artículo 97 CE.

Los reglamentos estatales pueden adoptar, fundamentalmente, la forma de:

- **Real Decreto**, cuando son aprobados por el Consejo de Ministros.
- **Orden ministerial**, cuando proceden de un ministro.

Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas disponen de potestad reglamentaria dentro de sus competencias.

En el País Vasco, esta potestad corresponde al **Gobierno Vasco** y a los órganos administrativos que tengan atribuida esta facultad dentro de los límites establecidos por el ordenamiento.

Entidades locales

Las entidades locales también tienen potestad reglamentaria.

Su manifestación más característica son:

- Ordenanzas.
- Reglamentos locales.

7. Clases de reglamentos

Los reglamentos pueden clasificarse atendiendo a distintos criterios.

Según su relación con la ley

Reglamentos ejecutivos: desarrollan y concretan lo establecido previamente por una ley.

Reglamentos independientes: regulan materias en las que no existe una regulación legal previa, dentro del ámbito permitido por el ordenamiento.

Reglamentos de necesidad: se dictan ante situaciones excepcionales en los casos y con las condiciones previstas por el ordenamiento.

Según la Administración que los dicta

- Estatales.
- Autonómicos.
- Locales.

Según el órgano que los dicta

- Decretos.
- Órdenes ministeriales.
- Ordenanzas.
- Reglamentos de órganos administrativos, etc.

8. Límites de la potestad reglamentaria

Este es uno de los apartados **más importantes del tema**.

El reglamento está subordinado a la Constitución y a la ley. Por tanto, la Administración **no puede utilizar el reglamento para modificar o contradecir una ley**.

El artículo **128.2 de la Ley 39/2015** establece que los reglamentos:

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.

Además:

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.

Por tanto, entre los principales límites encontramos:

1. Límite constitucional

El reglamento no puede contradecir la Constitución.

2. Límite legal

No puede vulnerar una ley.

3. Límite competencial

Cada Administración solamente puede ejercer potestad reglamentaria dentro de sus competencias.

4. Reserva de ley

Cuando la Constitución exige que una determinada materia sea regulada por ley, el reglamento no puede sustituirla.

5. Principio de jerarquía normativa

Un reglamento inferior no puede contradecir a otro reglamento de rango superior.

6. Irretroactividad

El artículo **9.3 CE** garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

7. Prohibición de arbitrariedad

El reglamento debe respetar el artículo 9.3 CE y no puede ser arbitrario.

9. Principio de inderogabilidad singular de los reglamentos

Es otro concepto importante.

El artículo **37 de la Ley 39/2015** establece que:

Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general.

Esto significa que una Administración **no puede dictar una resolución individual que contradiga un reglamento**, aunque la resolución proceda de un órgano de igual o superior jerarquía al que aprobó el reglamento.

Por ejemplo:

Si un Ayuntamiento establece mediante ordenanza que para obtener determinada autorización hay que cumplir unos requisitos, no puede posteriormente conceder individualmente una autorización saltándose esos requisitos mediante una simple resolución administrativa.

10. Jerarquía normativa

La **jerarquía normativa** es el principio por el cual las normas se ordenan en distintos niveles, de modo que las normas inferiores deben respetar las superiores.

Está expresamente reconocido en el **artículo 9.3 CE**.

Simplificando el sistema:

Constitución



Derecho de la Unión Europea / normas internacionales en su ámbito propio



Leyes y normas con rango de ley



Reglamentos

Y dentro de los reglamentos también existe una jerarquía.

Por ejemplo, en el ámbito estatal:

Real Decreto



Orden ministerial

No obstante, hay que tener cuidado con decir simplemente que "**todo el Derecho de la UE está por encima de la Constitución**", porque la relación entre el Derecho de la Unión y el orden constitucional español es más compleja. Para este tema de oposición basta con tener clara la **primacía del Derecho de la Unión en su ámbito de aplicación**.

11. Principio de legalidad de la Administración Pública

El principio de legalidad significa que la **Administración Pública está sometida a la ley y al Derecho**.

Es uno de los principios esenciales del Derecho Administrativo.

El artículo **103.1 CE** establece:

La Administración Pública actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Esto implica que la Administración:

- No actúa con libertad equivalente a la de un particular.
- Debe respetar el ordenamiento jurídico.
- Debe actuar dentro de las competencias que tiene atribuidas.
- Debe respetar los procedimientos establecidos.
- Está sometida al control judicial.

El principio de legalidad se encuentra también en el artículo **9.1 CE**, que somete a los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

12. Vinculación de la Administración a la ley

La Administración está sometida al ordenamiento jurídico en todas sus actuaciones.

Esto tiene varias manifestaciones:

A) Vinculación positiva

La Administración necesita una habilitación jurídica para actuar cuando ejerce potestades administrativas.

No puede atribuirse por sí misma competencias que el ordenamiento no le haya otorgado.

B) Vinculación negativa

En determinados ámbitos, la Administración puede disponer de un margen de actuación siempre que no exista una prohibición legal, pero **ese margen está siempre limitado por el ordenamiento jurídico y por las competencias atribuidas.**

En el Derecho Administrativo contemporáneo tiene especial importancia la idea de que las potestades administrativas deben estar **atribuidas por el ordenamiento jurídico.**

13. Potestades regladas y potestades discrecionales

La aplicación del principio de legalidad se aprecia especialmente en la diferencia entre **potestades regladas y discrecionales.**

Potestad reglada

La norma establece de manera predeterminada las condiciones que debe aplicar la Administración.

Si se cumplen los requisitos establecidos, la Administración debe actuar conforme a lo previsto.

Potestad discrecional

La norma permite a la Administración cierto margen para elegir entre distintas opciones jurídicamente válidas.

Pero **discrecionalidad no significa arbitrariedad.**

La Administración debe:

- Respetar la ley.
- Respetar los principios generales del Derecho.
- Motivar cuando sea exigible.
- Perseguir el interés público.
- Respetar los hechos determinantes.
- Someterse al control judicial.

14. Control judicial de la Administración

El principio de legalidad se completa con el control de los tribunales.

El artículo **106.1 CE** establece que:

Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa.

Por tanto, la Administración no es la última autoridad para decidir si su propia actuación es conforme a Derecho.

Los tribunales pueden controlar:

- La potestad reglamentaria.
- La legalidad de la actuación administrativa.
- El sometimiento de la Administración a los fines que justifican su actuación.

Esto es fundamental para evitar la arbitrariedad y garantizar los derechos de los ciudadanos.