

TEMA 18

EL DERECHO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO Y CONTENIDO. SOMETIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN A LA LEY Y AL DERECHO. FUENTES DEL DERECHO PÚBLICO. LA LEY. CLASES DE LEYES. EL REGLAMENTO: SUS CLASES. EL DERECHO COMUNITARIO. ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES. CLASES. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN.

CONTENIDOS DEL TEMA.

1. El Derecho Administrativo y sus fuentes.
2. La Constitución.
3. La Ley.
 - 3.1. Definición.
 - 3.2. Leyes Orgánicas y Leyes Ordinarias.
 - 3.3. Procedimiento de aprobación de las leyes.
 - 3.4. Otras Normas con Rango de Ley. (Disposiciones del Ejecutivo con Fuerza de Ley).
 - 3.5. Leyes del Estado en relación con las Comunidades Autónomas.
4. El Reglamento.
 - 4.1. Definición.
 - 4.2. Clases de Reglamentos.
 - 4.2.1. Por su posición respecto a la Ley.
 - 4.2.2. Por su contenido.
 - 4.2.3. Por la Administración que los aprueba.
5. Principios aplicables a las normas.
 - 5.1. Principio de jerarquía normativa.
 - 5.2. Principio de competencia.
 - 5.3. Reserva de Ley.
 - 5.4. Inderogabilidad singular de los Reglamentos.
6. La costumbre y los principios generales del Derecho.
7. Los Tratados Internacionales.
 - 7.1. Clases.
 - 7.2. Celebración de los Tratados Internacionales.
 - 7.3. Entrada en vigor de los Tratados Internacionales.
8. Sistema de Fuentes del Derecho Comunitario.
 - 8.1. Derecho primario y originario.
 - 8.2. Derecho derivado.

9. Referéndum consultivo.

10. Potestad Normativa de la Administración Local. Procedimiento de elaboración y aprobación de Ordenanzas y Reglamentos.

10.1. Procedimiento Común.

10.2. Procedimientos Especiales de aprobación de Ordenanzas y Reglamentos.

11. Límites a la potestad normativa de los entes locales.

12. Bandos.

13. Límites de las sanciones económicas.

14. Ordenanzas reguladoras de la potestad sancionadora.

14.1. Consideraciones Generales.

14.2. Tipificación de las infracciones y sanciones por las Entidades locales en determinadas materias.

14.3. Clasificación de las infracciones.

Apéndice 1. Título VI de la Ley 39/2015 de 1 de octubre.

Apéndice 2. Título V. De la Ley del Gobierno: La iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno.

1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SUS FUENTES.

El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Objetivo Público que regula la actividad o funcionamiento de la Administración y sus relaciones con los ciudadanos.

Podemos definir a las **fuentes del derecho** como la forma en que el derecho se manifiesta.

En este sentido las fuentes del ordenamiento jurídico español las recoge el **artículo 1 del Código Civil**:

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 sólo 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 declaración 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 hasta tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el "Boletín Oficial del Estado".
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.
7. Los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan ateniéndose al sistema de fuentes establecido.

Algunos catedráticos de derecho administrativo distinguen entre fuentes directas e indirectas.

Son fuentes directas aquellas que son directamente aplicables: la ley, la costumbre y Principios Generales del Derecho.

Aunque, tras la entrada en vigor de la Constitución, la "ley" a que se refiere el artículo 1 del Código Civil, ha de interpretarse en un sentido amplio.

La ley en sentido amplio equivale a norma escrita.

En esta acepción tienen cabida actualmente la Constitución, la Ley y Los Reglamentos.

Son fuentes del derecho indirectas aquellas que, sin ser directamente aplicables como normas, de alguna forma intervienen en la producción o la interpretación del derecho vigente.

Son en este sentido fuentes indirectas las opiniones de la doctrina científica, la Jurisprudencia y los Tratados Internacionales no publicados en el B.O.E.

2. LA CONSTITUCIÓN.

Es la norma fundamental del Estado.

Tiene valor normativo, es directamente aplicable y el resto de normas están subordinadas a ella.

Todos estamos sujetos a ella: "Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico" (artículo 9.1 de la Constitución).

El Tribunal Constitucional es el intérprete Supremo de la Constitución y tiene por función velar por la primacía de esta sobre el resto del ordenamiento declarando inconstitucionales las leyes que la contradigan.

Los Tribunales igualmente controlan la potestad reglamentaria y anulan a los reglamentos que vayan contra la Constitución, las leyes u otros Reglamentos de rango superior.

3. LA LEY.

3.1. DEFINICIÓN.

Como decíamos, puede definirse la ley en un sentido amplio y en un sentido estricto. En un sentido amplio, suele hablarse de ley como toda norma escrita.

En un sentido estricto la ley es la norma jurídica general y obligatoria, aprobada por los órganos que ostentan la potestad legislativa.

La potestad legislativa la ejercen:

- En el Estado las Cortes Generales. (Artículo 66 de la Constitución).
- En las Comunidades Autónomas las respectivas Asambleas Legislativas. (En Andalucía el Parlamento Andaluz).

3.2. LEYES ORGÁNICAS Y LEYES ORDINARIAS.

En el Estado:

A) Son LEYES ORGÁNICAS (art. 81 de la Constitución) las relativas:

- Al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas (sec. 1ª del Cap. II; arts. 15 al 29).
- Las que aprueban los Estatutos de Autonomía.
- Las que aprueban el régimen electoral general.
- Las demás previstas en la Constitución.

Estas otras materias que establece la Constitución, están recogidas en los siguientes artículos:

- Artículo 8: Bases de la organización militar.
- Artículo 54 Defensor del Pueblo.
- Artículo 55: Suspensión individual de derechos.
- Artículo 57: Abdicaciones, renunciaciones y dudas respecto a la sucesión a la Corona.
- Artículo 87: Iniciativa legislativa popular.
- Artículo 92: Referéndum.

TEMA 18. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES.

- Artículo 93: Autorización para la celebración de tratados internacionales por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.
- Artículo 104: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Artículo 107: Consejo de Estado.
- Artículo 116: Estados de alarma, excepción y sitio.
- Artículo 122: Constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales (Poder Judicial) así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, y del personal al servicio de la Administración de Justicia.
- Artículo 135:
 - El déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto.
 - Los principios a que se refiere el artículo 135, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso:
 - a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.
 - b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.
 - c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.
- Artículo 136: Tribunal de Cuentas.
- Artículo 141: Alteración de límites provinciales.
- Artículo 144: Por motivos de interés nacional:
 - a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.
 - b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.
 - c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.
- Artículo 150: Ley Orgánica de Transferencia.
- Artículo 157: Financiación de las Comunidades Autónomas. Colaboración financiera con el estado.
- Artículo 165: Tribunal Constitucional.

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

- B) Las **LEYES ORDINARIAS** son el resto de leyes, es decir, las que regulan materias que no deban ser reguladas por ley orgánica.

Son aprobadas por mayoría simple de las Cortes Generales, por el procedimiento que tratamos en el siguiente epígrafe.

3.3. PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LAS LEYES.

A) INICIATIVA.

Según establece el **artículo 87** de la Constitución, la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

La iniciativa legislativa se ejerce en forma de proyecto de ley o de proposición de ley.

1. **Proyecto de ley:** La iniciativa la ejerce el Gobierno. Corresponde por tanto al Consejo de Ministros la aprobación del Proyecto de Ley, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.
2. **Proposición de ley:** La iniciativa la ejerce (Art. 87) cualquiera de los siguientes:
 - El Congreso (15 Diputados o un grupo parlamentario actualmente, según el Reglamento del Congreso).
 - El Senado (25 Senadores o un grupo parlamentario actualmente, según el Reglamento del Senado).
 - Las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.
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 encargados de su defensa.
 - Iniciativa legislativa popular. 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 esta iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias, prerrogativa real de gracia y cuestiones internacionales.

El **artículo 88 dispone** que 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.

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

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.

B) APROBACIÓN (Art 90).

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.

Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso, su presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste. El Senado en el Plazo de dos meses a partir del día de la recepción del texto, mediante mensaje motivado podrá 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.

TEMA 18. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. ORDENANZAS Y REGLAMENTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES.

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.

La regulación concreta del procedimiento de aprobación de las leyes se recoge en los Reglamentos de las Cámaras que recogen, como norma general, las siguientes fases:

- Presentación de enmiendas.
- Debates a la totalidad en el Pleno.
- Debates en Comisión.
- Deliberación en el Pleno.
- Tramitación en el Senado.
- Devolución al Congreso.

C) SANCIÓN Y PROMULGACIÓN (Art 91).

El Rey sancionará en el plazo de 15 días las leyes aprobadas por las Cortes y las promulgará y ordenará su inmediata publicación.

D) PUBLICACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR.

Las leyes entrarán en vigor a los 20 días de su completa publicación en el B.O.E., si en ellas no se dispone otra cosa.

De conformidad con lo establecido en el artículo 5.2 del Código Civil, se trata de días naturales.

Se denomina "vacatio legis" al tiempo que transcurre desde que la ley se publica hasta que entra en vigor.

3.4. OTRAS NORMAS CON RANGO DE LEY. (DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY).

El Gobierno participa en la aprobación de leyes por medio del **Decreto ley** y el **Decreto legislativo**.

A) DECRETO LEY.

El Decreto Ley se regula en el artículo 86 de la Constitución.

- En casos de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decreto ley.
- Los Decretos leyes deberán inmediatamente ser sometidos a debate y votación de la totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de 30 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.
- Durante el plazo anterior, las Cortes Generales podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.
- Los Decretos Ley 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.
 - Al Derecho electoral general.

B) DECRETO LEGISLATIVO.

Los Decretos Legislativos son normas con rango de ley dictadas por el Gobierno en virtud de una delegación de las Cortes.

Se regulan en los artículos 82 a 85 de la Constitución.

1. Según recoge el **artículo 82**, 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 (Es decir, no cabe delegación en materias que deben ser reguladas por ley orgánica).
2. La delegación deberá otorgarse:
 - Mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados.
 - Por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo. (Aprobar textos refundidos).
3. La delegación habrá de hacerse 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 a 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 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.

El **artículo 83** dispone que 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.

Según dispone el **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.

El **artículo 85** recoge que las Disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.

3.5. LEYES DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

A) LEY MARCO. (Art. 150.1 Const.).

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.