

BLOQUE I - TEMA 3

INTRODUCCIÓN

El reglamento: concepto, clases y límites.



ÍNDICE

1. CONCEPTO	5
2. CLASES	7
2.1 Por razón del sujeto que los dicta	7
2.3 Por razón del contenido.....	9
2.3 Por la relación reglamento-ley	9
3. LÍMITES	9
3.1 Límites materiales:.....	9
3.2 Límites formales (artículo 26 Ley del Gobierno)	10

Significado de los iconos que aparecen dentro de los TEMAS:



Examen



Importante



Recordatorio



Atención

1. CONCEPTO

El Reglamento se configura como la fuente más característica del **Derecho Administrativo**.

Siguiendo a ENTRENA CUESTA, los reglamentos son *normas escritas emanadas de la Administración pública con valor subordinado a la ley y que corresponden a materias de su competencia*. Los Reglamentos son fuente primaria y escrita del Derecho administrativo. En cuanto a la naturaleza jurídica del reglamento cabe señalar que:

- Tienen la condición de **actos administrativos de carácter general**, frente a los de carácter singular.
- Son **disposiciones generales** integrantes del ordenamiento jurídico con valor subordinado a la ley, cuyo fin principal es su desarrollo y ejecución.
- Quedan **sometidos al control judicial**, pudiéndose impugnarlos en vía contencioso-administrativa.

La Doctrina moderna califica al reglamento como un “acto de la Administración pública” pero no como un “acto administrativo” fundamentando las diferencias entre ambas figuras de la siguiente manera:

- El acto administrativo se agota con su cumplimiento, mientras que el reglamento **innova** el ordenamiento jurídico de forma que sus efectos se reiteran cada vez que es aplicada.
- El acto administrativo puede ser dictado por cualquier órgano de la Administración pública, mientras que los reglamentos sólo pueden ser dictados por los **órganos que tengan legalmente atribuida esa potestad**.
- Los actos administrativos se dirigen a uno o varios sujetos, pero considerados individualmente, mientras que el reglamento tiene como destinatarios una **pluralidad de personas**.
- La revocación de los actos administrativos se limita legalmente en garantía de los derechos adquiridos a su amparo, mientras que los reglamentos son **libremente revocables** con la aprobación de otro de igual o superior rango.
- La ilegalidad de un acto administrativo implica, generalmente, su anulabilidad en defensa de la conservación de situaciones concretas consolidadas, mientras que la del reglamento conlleva siempre la **nulidad por razones obvias de seguridad jurídica**.

En definitiva, como dijo el Tribunal Supremo en su sentencia de 17 de febrero de 1998, "*la justificación de la potestad reglamentaria es la siguiente: que la ley, por sí misma, es insuficiente para regular la convivencia de la sociedad y la gestión de los intereses de la comunidad. Esta es la razón por la que la Ley llama al reglamento que una vez dictado conforme a Derecho pasa a formar parte del ordenamiento jurídico, complementando a la Ley*". El fundamento formal de la potestad reglamentaria se encuentra recogido en el **art. 97 de la Constitución Española** que atribuye al Gobierno el ejercicio de "*la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes*", o lo que es lo mismo, "*con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*"(**art. 103.1 CE**).

Para este tema nos basaremos, sobre todo, en la TÍTULO V “De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno” de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Artículo 22. Del ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno.

El Gobierno ejercerá la iniciativa y la potestad reglamentaria de conformidad con los principios y reglas establecidos en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el presente Título.

Artículo 23. Disposiciones de entrada en vigor.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

Lo previsto en este artículo no será de aplicación a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria.

2. CLASES

2.1 POR RAZÓN DEL SUJETO QUE LOS DICTA

- **Estatales, Autonómicos y Locales:** Desde la perspectiva del órgano emisor, los reglamentos se dividen en tres categorías fundamentales: estatales, autonómicos y locales. Es importante distinguir entre los reglamentos propiamente dichos, como los decretos y órdenes, y los actos administrativos de carácter general sin valor normativo, como las resoluciones, instrucciones, circulares y órdenes de servicio, que se centran en aspectos organizativos y de gestión de los servicios públicos.
- **Estatales y Autonómicos:** Dentro de los reglamentos con valor normativo, encontramos:
 - i. **Reales Decretos:** Emitidos por el Presidente o el Consejo de Ministros, aunque el Consejo de Ministros también puede adoptar Acuerdos que, aunque no tengan la forma de Decretos, se consideran Decisiones, aunque no adquieran la categoría de reglamentos.
 - ii. **Órdenes de Comisiones Delegadas de Gobierno:** Los acuerdos de las Comisiones Delegadas de Gobierno, cuando tengan carácter normativo, se presentan en forma de Orden, bajo la autoría del Ministro competente o del Ministro de la Presidencia en caso de que la competencia involucre a varios Ministerios.
 - iii. **Órdenes Ministeriales:** Estas órdenes son adoptadas por los Ministros dentro de sus respectivos departamentos ministeriales. En casos que involucren a más de un Ministerio, la firma recae en el Ministro de la Presidencia a propuesta de los Ministros interesados. El artículo 24.2 de la Ley 50/1997, del Gobierno, establece una jerarquía para los reglamentos, siendo las disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del Gobierno o acordadas por el Consejo de Ministros las de mayor rango, seguidas de las disposiciones aprobadas por Orden Ministerial.

ARTÍCULO 24 DE LA LEY DEL GOBIERNO

Las decisiones del Gobierno de la Nación y de sus miembros revisten las formas siguientes:

- a. **Reales Decretos Legislativos y Reales Decretos-leyes**, las decisiones que aprueban, respectivamente, las normas previstas en los artículos 82 y 86 de la Constitución.
- b. **Reales Decretos del Presidente del Gobierno**, las disposiciones y actos cuya adopción venga atribuida al Presidente.
- c. **Reales Decretos acordados en Consejo de Ministros**, las decisiones que aprueben normas reglamentarias de la competencia de éste y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica.
- d. **Acuerdos del Consejo de Ministros**, las decisiones de dicho órgano colegiado que no deban adoptar la forma de Real Decreto.
- e. **Acuerdos adoptados en Comisiones Delegadas del Gobierno**, las disposiciones y resoluciones de tales órganos colegiados. Tales acuerdos revestirán la forma de Orden del Ministro competente o del Ministro de la Presidencia, cuando la competencia corresponda a distintos Ministros.
- f. **Órdenes Ministeriales**, las disposiciones y resoluciones de los Ministros. Cuando la disposición o resolución afecte a varios Departamentos revestirá la forma de Orden del Ministro de la Presidencia, dictada a propuesta de los Ministros interesados.

Los reglamentos se ordenarán según la **siguiente jerarquía**:

- 1.º Disposiciones aprobadas por **Real Decreto** del Presidente del Gobierno o acordado en el Consejo de Ministros.
- 2.º Disposiciones aprobadas por **Orden Ministerial**.

2.3 POR RAZÓN DEL CONTENIDO

- **Reglamentos Jurídicos o Normativos:** Estos reglamentos regulan relaciones entre la Administración pública y los particulares.
- **Reglamentos Administrativos:** Su ámbito se centra en la organización y las relaciones internas de los órganos de la Administración pública.

2.3 POR LA RELACIÓN REGLAMENTO-LEY

- **Reglamentos Ejecutivos:** Estos reglamentos se crean en desarrollo y aplicación directa de una ley. En su mayoría, son reglamentos jurídicos y cuentan con el respaldo del Artículo 97 de la Constitución Española.
- **Reglamentos Independientes:** Aunque no están permitidos por el Artículo 97 de la Constitución Española, hipotéticamente, podrían surgir en el contexto de regulaciones de materias no sujetas a ley, lo que requeriría que el poder legislativo no regulase directamente dichas materias y, en cambio, delegase su regulación en reglamentos, degradando así el rango de la materia en cuestión.
- **Reglamentos Autónomos:** Estos reglamentos se utilizan para regular el funcionamiento interno de los servicios administrativos. Aunque están sujetos a la ley, no desarrollan la misma de manera ejecutiva.

3. LÍMITES

Por su parte, el ordenamiento jurídico establece límites materiales y formales al ejercicio de la potestad reglamentaria. Los límites materiales son límites externos genéricos y su incumplimiento determinan la ilegalidad del reglamento.

3.1 LÍMITES MATERIALES:

- **Principio de legalidad y reserva de ley:** La Administración Pública no puede emitir disposiciones que contradigan las leyes vigentes ni regular materias reservadas a la ley sin autorización legislativa.
- **Jerarquía normativa:** Los reglamentos deben respetar la jerarquía normativa interna, determinada por la fuente de la que emanan.

- **Inderogabilidad singular:** Las decisiones administrativas de carácter particular no pueden contravenir disposiciones de carácter general, incluso si tienen igual o mayor rango.
- **Irretroactividad:** Los reglamentos con normas desfavorables, sancionadoras o restrictivas de derechos individuales no pueden tener efectos retroactivos.
- **Prohibición absoluta:** Los reglamentos no pueden tipificar delitos, faltas, infracciones administrativas, ni imponer penas, sanciones, tributos, cánones u otras cargas o prestaciones.

3.2 LÍMITES FORMALES (ARTÍCULO 26 LEY DEL GOBIERNO)

La elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias se ajustará al siguiente procedimiento:

1. Su redacción estará precedida de cuantos **ESTUDIOS Y CONSULTAS** se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.
2. Se sustanciará una **CONSULTA PÚBLICA**, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:
 - a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.
 - b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
 - c) Los objetivos de la norma.
 - d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previsto en este apartado cuando concurra cualquiera de las siguientes circunstancias:

- e) Cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.
- f) Cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
- g) Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica.
- h) Cuando la propuesta no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios.
- i) Cuando la propuesta regule aspectos parciales de una materia.

- j) Cuando se acuerde la tramitación urgente de iniciativas normativas, en los términos previstos en el artículo 27.2.

La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

La consulta pública deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales.

3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una **MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO**, que deberá contener los siguientes apartados:

- k) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.
- l) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
- m) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
- n) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.
- o) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.
- p) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.
- q) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.
- r) Impacto por razón de cambio climático, que deberá ser valorado en términos de mitigación y adaptación al mismo.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

4. Cuando la disposición normativa sea un anteproyecto de ley o un proyecto de real decreto legislativo, cumplidos los trámites anteriores, el titular o titulares de los Departamentos proponentes lo elevarán, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Consejo de Ministros, a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, y siempre que se hayan cumplimentado los trámites de carácter preceptivo, el Consejo de Ministros podrá prescindir de este y acordar la aprobación del anteproyecto de ley o proyecto de real decreto legislativo y su remisión, en su caso, al Congreso de los Diputados o al Senado, según corresponda.

5. A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los **INFORMES Y DICTÁMENES QUE RESULTEN PRECEPTIVOS**, cuantos estudios y consultas se estimen **CONVENIENTES** para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

Salvo que normativamente se establezca otra cosa, los informes preceptivos se emitirán en un plazo de diez días, o de un mes cuando el informe se solicite a otra Administración o a un órgano u Organismo dotado de especial independencia o autonomía.

El centro directivo competente podrá solicitar motivadamente la emisión urgente de los informes, estudios y consultas solicitados, debiendo estos ser emitidos en un plazo no superior a la mitad de la duración de los indicados en el párrafo anterior.

En todo caso, los anteproyectos de ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de disposiciones reglamentarias, deberán ser informados por la **SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO** o Ministerios proponentes.

Asimismo, cuando la propuesta normativa afectara a la organización administrativa de la Administración General del Estado, a su régimen de personal, a los procedimientos y a la inspección de los servicios, será necesario recabar la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública una vez emitidos el resto de informes que conformen el expediente, a excepción en su caso del dictamen del Consejo de Estado, y antes de ser sometida al órgano competente para promulgarla. Si transcurridos 15 días desde la recepción de la solicitud y de los textos definitivos de la propuesta no se hubiera formulado ninguna objeción, se entenderá concedida la aprobación.

Será además necesario informe previo del Ministerio de Política Territorial cuando la norma pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

6. 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 obtener

cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabar 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 plazo mínimo de esta **AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICAS** será de **15 días hábiles**, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. De ello deberá dejarse constancia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.



El trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.

7. Se recabará el **DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO** u órgano consultivo equivalente cuando fuera preceptivo o se considere conveniente.

8. Cumplidos los trámites anteriores, **LA PROPUESTA SE SOMETERÁ A LA COMISIÓN GENERAL DE SECRETARIOS DE ESTADO Y SUBSECRETARIOS** y se elevará al **CONSEJO DE MINISTROS** para su aprobación y, en caso de proyectos de ley, su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, acompañándolo de una Exposición de Motivos y de la documentación propia del procedimiento de elaboración a que se refieren las letras b) y d) del artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su normativa de desarrollo.

9. El **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA**, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará los siguientes aspectos:

- a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.
- b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.
- c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.
- d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.
- e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.
- f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.
- g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.

Reglamentariamente se determinará la composición del órgano encargado de la realización de esta función así como su modo de intervención en el procedimiento.

10. Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas.



11. Lo dispuesto en este artículo y en el siguiente **no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado**, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

Disposición transitoria única. Régimen aplicable a los procedimientos de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos ya iniciados con carácter previo a la modificación del artículo 26.2 por la Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

No será necesaria la consulta pública en aquellos procedimientos de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos ya iniciados a la entrada en vigor de la Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, en los que concurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 26.2 de esta ley.

TRAMITACIÓN URGENTE DE INICIATIVAS NORMATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

El **Consejo de Ministros**, a propuesta del titular del departamento al que corresponda la iniciativa normativa, **podrá acordar la tramitación urgente** del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley, reales decretos legislativos y de reales decretos, en alguno de los siguientes casos:

- a) **Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido** para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.
- b) Cuando concurran otras **circunstancias extraordinarias** que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo que acompañe al proyecto mencionará la existencia del acuerdo de tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.

La tramitación por vía de urgencia implicará que:

- a) Los **plazos** previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración, establecidos en ésta o en otra norma, **se reducirán a la mitad de su duración**. Si, en aplicación de la normativa reguladora de los órganos consultivos que hubieran de emitir dictamen, fuera necesario un acuerdo para requerirlo en dicho plazo, se adoptará por el órgano competente; y si fuera el Consejo de Ministros, se recogerá en el acuerdo previsto en el apartado 1 de este artículo.
- b) **No será preciso el trámite de consulta pública** previsto en el artículo 26.2, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia pública o de información pública sobre el texto a los que se refiere el artículo 26.6, cuyo plazo de realización será de siete días.

La **falta de emisión de un dictamen o informe preceptivo en plazo no impedirá la continuación del procedimiento**, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba

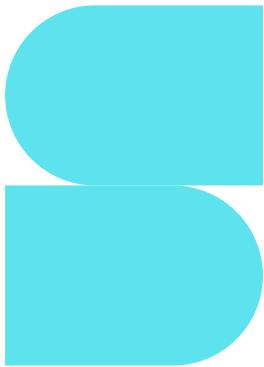
Artículo 28. Informe anual de evaluación.

1. El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, aprobará, antes del 30 de abril de cada año, un informe anual en el que se refleje el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el citado Plan, así como las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa.

2. En el informe se incluirán las conclusiones del análisis de la aplicación de las normas a que se refiere el artículo 25.2, que, de acuerdo con lo previsto en su respectiva Memoria, hayan tenido que ser evaluadas en el ejercicio anterior. La evaluación se realizará en los términos y plazos previstos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y deberá comprender, en todo caso:

- a. a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación.
- b. b) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias.
- c. c) La sostenibilidad de la disposición.

El informe podrá contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconsejase el resultado del análisis.



© Reservados todos los derechos de esta
edición para POWEREDUCATION S.L., 2025.

Queda rigurosamente prohibida cualquier
forma de reproducción, distribución
comunicación pública o transformación
total o parcial de esta obra sin el permiso
escrito de los titulares de los derechos de
explotación.