
Les fonts del dret administratiu

PID_00237805

Antoni Bayona i Rocamora
Marc Vilalta Reixach

Temps mínim de dedicació recomanat: 4 hores



Índex

Introducció.....	5
Objectius.....	6
1. L'Administració i el sistema de fonts normatives: consideracions prèvies.....	7
2. Principis bàsics de la relació entre la llei i el reglament.....	9
2.1. El principi de jerarquia normativa	9
2.2. La reserva material de llei	10
2.3. L'abast il·limitat de la llei: la reserva formal de llei	11
3. El concepte i la justificació del reglament.....	13
3.1. El concepte de reglament	13
3.2. Justificació de la potestat reglamentària	15
4. Els límits de la potestat reglamentària.....	18
4.1. Els límits materials	18
4.2. Els límits formals	21
5. Les classes de reglament.....	25
6. El règim d'invalidesa dels reglaments.....	31
7. La legislació delegada.....	35
8. Altres fonts de l'ordenament jurídicoadministratiu.....	38
Resum.....	46
Activitats.....	47
Exercicis d'autoavaluació.....	47
Solucionari.....	49
Glossari.....	50
Bibliografia.....	51

Introducció

Aquest mòdul didàctic té per objecte l'estudi de les **fonts del dret administratiu**. Encara que sota aquest enunciat caldria incloure també la Constitució i les lleis, en la mesura que són igualment fonts del dret administratiu, aquí cal plantejar l'objecte central d'estudi des de la perspectiva més estricta de les **fonts normatives** que són fruit del poder normatiu propi de l'**Administració**.

Des d'aquesta perspectiva, l'anàlisi se centra molt especialment en el **reglament**, ja que aquesta és la norma administrativa per excel·lència. Per a l'anàlisi adequada d'aquesta potestat reglamentària de què disposa l'Administració és necessari plantejar en primer lloc els **principis de relació entre la llei i el reglament**, ja que són aquests els que determinen la posició del reglament com a norma clarament subordinada a la llei.

En els aspectes essencials, l'anàlisi del reglament es completa amb la determinació del concepte i de la justificació material i formal, dels límits, de les classes i, finalment, del règim d'invalidesa.

Tanmateix, al marge del reglament pròpiament dit, el **Govern** disposa també de la capacitat de dictar **normes amb valor i rang de llei** en virtut de la delegació legislativa que el Parlament li pot fer. Les modalitats, els límits i el contingut d'aquesta legislació delegada són, doncs, el segon gran bloc que s'estudia en aquest mòdul, amb el complement final de les **altres fonts del dret administratiu**, que són el costum i la praxi administrativa, els principis generals del dret i la jurisprudència.

Nota

Jerarquia normativa, reserva material i reserva formal de llei.

Objectius

Després d'estudiar aquest mòdul didàctic i de fer les activitats proposades, l'estudiant ha de tenir una visió completa de tot el sistema normatiu i, molt especialment, de la posició que ocupen les normes dictades per l'Administració. En aquest sentit, els objectius d'aquest mòdul didàctic són els següents:

1. Conèixer quins són els principis bàsics de relació entre la llei i el reglament.
2. Conèixer el significat de la potestat reglamentària i les seves diferències amb la potestat de dictar actes administratius.
3. Saber quina és la justificació material i formal de la potestat reglamentària.
4. Conèixer els límits a què està subjecte l'exercici de la potestat reglamentària, així com els supòsits i les conseqüències de la seva invalidesa.
5. Saber la manera com el Govern pot exercir una potestat legislativa delegada del Parlament i les condicions a les quals queda subjecte.
6. Conèixer el valor i l'aplicació de les altres fonts del dret administratiu.

1. L'Administració i el sistema de fonts normatives: consideracions prèvies

Quan s'aborda el tema de les **fonts del dret administratiu** es pot caure en l'error, des d'un enfocament excessivament simplista, de considerar el **reglament** com el seu únic i principal element, en la mesura que és el fruit de l'exercici d'una potestat genuïnament administrativa i pel fet que dins el sistema normatiu té actualment una gran importància.

Ara bé, malgrat que la presència qualitativa i quantitativa del reglament en el sistema de fonts⁽¹⁾ és una dada innegable, això no significa que sigui l'única font del dret administratiu.

(1) Més concretament en el sistema de fonts que té com a punt de referència l'Administració.

Com veurem tot seguit, la mateixa **Constitució** i les **lleis**, contenen previsions importants que afecten l'organització i el funcionament de l'Administració pública. En aquest sentit, doncs, s'han de considerar també fonts del dret administratiu.

D'altra banda, també és una dada important que cal destacar des d'ara el fet que el **Govern**, és a dir, l'òrgan que encapçala l'estructura administrativa, disposa dins d'uns certs límits d'una **potestat normativa** que transcendeix estrictament la reglamentària i incideix en l'àmbit pròpiament legislatiu⁽²⁾:

(2) Decrets llei, legislació delegada.

a) Segons el que preveuen els articles 82 a 85 de la Constitució espanyola, el Govern pot dictar **decrets legislatius**, que són normes amb rang i valor de llei, d'acord amb una delegació prèvia feta per les Corts Generals.

b) Per la seva banda, l'article 86 de la Constitució habilita el Govern, en cas d'una necessitat urgent i extraordinària, per a dictar disposicions legislatives provisionals sota la forma de **decrets llei**.

El **paper de la Constitució i les lleis** com a fonts del dret administratiu es pot considerar actualment cabdal:

a) La mateixa **Constitució** determina els principis essencials a què s'ha de sotmetre l'actuació de l'Administració pública. Són especialment importants els que recull l'article 103.1. No és menys important la previsió de l'article 106, que estableix el principi general del control de l'activitat administrativa per part dels tribunals.



"El control de l'activitat administrativa correspon als tribunals ordinaris." (Art. 106.1 CE)

L'article 103.1 de la Constitució determina el caràcter fiduciari que té l'Administració com a instrument que serveix els interessos generals amb objectivitat, al mateix temps que assenyala els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració, coordinació i submissió plena a la llei i al dret com els que han de guiar en tot cas l'organització interna i, molt especialment, l'actuació de l'Administració.

Des del punt de vista de la **garantia de la legalitat** i de les posicions jurídiques dels ciutadans, és també important la constitucionalització del control que els tribunals exerceixen sobre l'activitat administrativa en sentit íntegre, és a dir, tant de l'actuació executiva pròpiament dita com també de l'exercici de la potestat reglamentària.

b) Pel que fa a la llei, en primer lloc cal tenir present que la Constitució preveu directament diverses **reserves materials de llei** sobre àmbits específicament administratius, que n'afecten tant l'organització i el funcionament intern com l'actuació. Fins i tot la matèria organitzativa, que ha estat considerada l'àmbit material propi de la potestat reglamentària, està fortament condicionada per la presència de la llei que ha de determinar els elements bàsics de l'estructura administrativa i dels principis organitzatius³.

⁽³⁾Vegeu en aquest sentit les referències a la llei per a regular aspectes organitzatius i procedimentals de l'Administració que fan els articles 98 (composició del Govern i regulació del seu estatut, així com de les incompatibilitats dels seus membres), 103.2 i 103.3 (normes bàsiques d'organització i de la funció pública) i 105 (drets procedimentals dels ciutadans).

No s'ha d'oblidar tampoc el paper de la llei en relació amb els àmbits materials en què es concreta l'actuació de l'Administració pública, sobretot quan aquesta té transcendència externa. En aquest cas, la possible afectació de drets i llibertats fonamentals implica necessàriament l'existència d'una **cobertura legal mínima** en els sectors principals que configuren l'ordenament juridico-administratiu. Només a partir d'aquesta cobertura pot actuar el reglament, tal com veureu en apartats posteriors.

Finalment, el sistema de fonts del dret administratiu s'ha de completar amb altres elements, com ara el **costum**, el **precedent administratiu**, els **principis generals del dret** i la **jurisprudència**.

Vegeu també

Vegeu el subapartat 4.1 d'aquest mòdul sobre les matèries reservades a la llei.

Tot el que s'acaba d'exposar posa en relleu que les **fonts del dret administratiu** s'han de veure com un **sistema integrat per diferents tipus de normes** que afecten l'Administració pública com a subjecte i l'actuació que du a terme. Tot i així, no hi ha dubte que el **reglament** adquireix un paper rellevant i central dins d'aquest sistema, en la mesura que l'àmbit administratiu és el seu terreny natural de joc i que el seu origen és fruit d'una potestat normativa que la Constitució i les lleis reconeixen expressament a l'Administració.

2. Principis bàsics de la relació entre la llei i el reglament

Tot i que aquesta qüestió ja ha estat introduïda en un altre mòdul didàctic, al qual ens remetem, no és sobrer fer una síntesi dels principis bàsics de relació entre la llei i el reglament, en la mesura que ens permeten fer una primera aproximació al que és propi del reglament i a alguns dels seus límits substantius més importants.

Vegeu també

Vegeu el subapartat 5.3 del mòdul "Fonts del dret" de l'assignatura *Dret constitucional* I.

2.1. El principi de jerarquia normativa

Pel seu origen i com a norma que no prové del poder legislatiu, el **reglament** està subordinat en tot cas a la llei, que és el fruit de la voluntat ciutadana expressada per mitjà del Parlament.

Aquest principi troba, doncs, la raó de ser en la posició institucional de dependència que tenen el Govern i l'Administració respecte del Parlament i és reconegut formalment a la mateixa Constitució. Així, l'**article 97** de la Constitució estableix clarament que la potestat reglamentària del Govern s'exerceix "d'acord amb la Constitució i amb les lleis". I en aquest sentit també l'**article 9.3** de la Constitució estableix el principi general de jerarquia normativa.

Les **conseqüències** que es deriven d'aquesta relació jeràrquica entre la llei i el reglament són molt clares i es manifesten de manera bidireccional:

- a) En primer lloc, significa que la llei, com a norma superior que és, pot modificar o derogar sempre qualsevol reglament preexistent.
- b) En segon lloc, que cap reglament pot entrar en contradicció amb el que estableix una llei, ja que això en provoca sempre la nul·litat.

Aquesta resistència passiva de la llei enfront del reglament queda clarament expressada a l'article 128.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC) quan estableix que les disposicions administratives no poden vulnerar la Constitució o les lleis.



De tota manera, cal fer una matisació a les conseqüències estrictes que resulten de l'aplicació del principi de jerarquia entre la llei i el reglament. Si aquestes conseqüències són indubtables dins d'un mateix ordenament jurídic (estatal o autonòmic), la situació canvia quan es tracta d'explicar la relació entre una llei i un reglament de diferents ordenaments, supòsit en què cal relativitzar els efectes de la jerarquia a favor del **principi de competència**.

Aquesta situació es pot produir en tots els àmbits en què, segons l'**article 149.1 de la Constitució**, l'Estat té reservada la competència exclusiva per a establir les bases o la legislació bàsica en una matèria determinada⁴.

Exemple

Un bon exemple de l'aplicació del principi de competència són els anomenats *reglaments bàsics estatals* que, com a producte de l'exercici d'una competència estatal, s'imposen a les lleis autonòmiques dictades sobre la mateixa matèria.

⁽⁴⁾L'activitat econòmica (149.1.13) o la sanitat (149.1.16).

Aquest darrer aspecte s'ha de tenir molt en compte, ja que la Constitució i els diferents estatuts d'autonomia han donat lloc a una pluralitat d'ordenaments jurídics en què el principi de jerarquia esdevé insuficient per a entendre les relacions entre les normes de diferents ordenaments.

2.2. La reserva material de llei

Si la presència d'una llei és sempre un límit directe del reglament, la posició de supremacia de la llei es reforça encara més amb el concepte de **matèria reservada a la llei**. Amb aquesta expressió es fa referència a les disposicions constitucionals que de manera expressa estableixen que determinades matèries han de ser regulades per llei, amb l'exclusió consegüent del reglament en aquests àmbits.

Si el **principi de jerarquia** comporta un límit concret i directe del reglament quan hi ha una llei que regula una determinada matèria, la **reserva material de llei** suposa un obstacle inicial i previ per al reglament per poder regular els àmbits reservats a la llei, fins i tot en el supòsit que la llei encara no existeixi.

La reserva material de llei significa, doncs, excloure determinats àmbits de la possible actuació del reglament, en la mesura que la Constitució ha volgut que només sigui la llei la que els reguli.

Aquesta conseqüència queda novament molt ben reflectida a l'**article 128.2 de la LPAC** quan estableix que els reglaments i les disposicions administratives no poden regular les matèries que la Constitució o els estatuts d'autonomia reconeixen com a competència de les Corts Generals o de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes.

No obstant això, no es pot entendre tampoc que l'existència d'una reserva de llei impossibiliti totalment la intervenció del reglament sobre la matèria reservada. En termes generals, les reserves de llei s'han d'entendre en sentit relatiu i no absolut, és a dir, sense excloure la possibilitat d'una col·laboració reglamentària per a acabar de definir l'ordenació jurídica del sector.

La doctrina i la jurisprudència coincideixen a afirmar que la **finalitat de la reserva de llei** és garantir que sigui el Parlament el que estableixi els principis i els trets essencials de la regulació de la matèria, però sense excloure la possibilitat que la mateixa llei en remeti al reglament la concreció i el desenvolupament del contingut.

Evidentment, caldrà tenir cura de com es fa aquesta **remissió**, ja que si la llei renunciés a establir una mínima regulació o els termes de la remissió fossin excessivament inconcrets i genèrics, podria considerar-se que es desvirtua la mateixa reserva material de llei que la Constitució vol garantir.

El problema de la remissió al reglament

⁽⁵⁾Article 26.j de la LO 1/1992.

Un bon exemple d'aquest problema es va produir en la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, de protecció de la seguretat ciutadana⁵, quan un dels seus preceptes remetia directament al reglament la definició d'infraccions contra la seguretat ciutadana. Per la STC 341/1993, de 18 de novembre, es va declarar inconstitucional aquest precepte perquè desvirtuava el principi de reserva de llei en matèria sancionadora que es desprèn de l'article 25.1 de la Constitució, ja que, segons el Tribunal Constitucional:

"En modo alguno puede la ley habilitar o remitir al reglamento para la configuración *ex novo* de obligaciones o prohibiciones cuya contravención dé origen a una infracción sancionable."

2.3. L'abast il·limitat de la llei: la reserva formal de llei

Una de les diferències que es produeix entre la llei i el reglament és l'abast il·limitat que la primera té pel que fa als àmbits en què pot ser present.

El **poder legislatiu** no té límits quant a l'extensió, ja que aquests només els podria definir una eventual limitació material que la Constitució establís respecte de la llei. Aquest no és el cas de la Constitució i això comporta que el Parlament pot dictar lleis que afecten qualsevol àmbit o activitat susceptible de regulació.

Aquesta consideració, que en el nostre context ens pot semblar elemental, no és universal, ja que hi ha alguns exemples en què la llei té acotat un camp material d'actuació que no pot ultrapassar, com el model constitucional francès. En aquest cas hi ha una reserva material de llei, però al mateix temps hi ha un límit a l'actuació legislativa del Parlament que beneficia l'actuació del reglament⁶.

⁽⁶⁾Tret de les matèries reservades a la llei.

Tal com es pot deduir, la situació és molt diferent en el nostre ordenament en no haver-hi cap límit a l'abast material de la llei. I això permet concloure que, independentment de la reserva material de llei, hi ha també una reserva formal de llei, que és la que delimita la intervenció sempre possible d'aquesta sobre qualsevol àmbit⁷, encara que estigui ocupat fins aquell moment per una disposició reglamentària. En aquest cas, d'acord amb el principi de jerarquia abans estudiat, la llei pot afectar i derogar el reglament preexistent, alhora que impedeix que en un futur un nou reglament pugui regular la matèria o bé fer-ho contradient la llei.

⁽⁷⁾Dels no reservats.

Vegeu també

Recordeu el que s'ha dit del principi de jerarquia al subapartat 2.1 d'aquest mòdul didàctic.

3. El concepte i la justificació del reglament

3.1. El concepte de reglament

El reglament es pot definir amb una fórmula concisa, però suficient, com a norma escrita dictada per l'Administració.

Amb aquesta definició s'inclouen els tres elements bàsics que caracteritzen el reglament:

- a) En primer lloc, el reglament és una **norma**, és a dir, s'integra i forma part de l'ordenament jurídic, juntament amb les lleis i altres normes de rang legal.
- b) En segon lloc, el reglament és una **norma escrita**, és a dir, formalitzada així i publicada al diari oficial corresponent, a diferència d'altres normes no escrites⁸.
- c) En tercer lloc, el reglament és una **norma dictada per l'Administració**, amb la qual cosa se singularitza el tret essencial de la seva procedència, en comparació amb l'origen divers de les lleis.

⁽⁸⁾Per exemple, el costum.

El fet que el reglament el dicti l'Administració planteja una **qüestió conceptual** a l'hora de diferenciar la potestat per dictar **reglaments** de la de dictar **actes administratius**. Sobre aquesta qüestió hi ha hagut una certa polèmica doctrinal entre dos sectors diferenciats:

- 1) Els que consideren el reglament i l'acte com una mateixa categoria⁹.
- 2) Els que consideren que hi ha elements prou significatius per diferenciar les categories de reglament, d'una banda, i d'acte administratiu, de l'altra.

⁽⁹⁾La d'acte administratiu en sentit general i que comprèn totes les formes d'actuació de l'Administració pública.

En aquest darrer sentit, es posen en relleu algunes **diferències entre el reglament i l'acte administratiu** que, certament, no són irrelevantes:

- a) El reglament forma part de l'ordenament jurídic i s'hi integra, mentre que l'acte administratiu comporta l'aplicació en un cas concret de les previsions de l'ordenament jurídic.

b) El reglament té vocació de generalitat i de vigència en principi indefinida, mentre que els efectes de l'acte, com a mesura d'aplicació, són concrets, per a un supòsit determinat, i s'exhaureixen amb el seu compliment.

c) El reglament, com a norma general, ha de ser publicat, mentre que l'acte administratiu normalment només és notificat a les persones afectades pel seu contingut.

d) Hi ha també importants diferències pel que fa al procediment d'elaboració i al règim d'invalidesa dels reglaments i dels actes. És especialment significatiu el règim de nul·litat de ple dret o absoluta, que és sempre l'aplicable als reglaments, mentre que el principi general per als actes és l'anul·labilitat o nul·litat relativa.

Tot i que la pràctica demostra que pot haver-hi situacions en les quals es difuminen les diferències aparentment tan clares entre el reglament i l'acte administratiu¹⁰, aquests supòsits límit no invaliden, de manera general, els criteris de diferenciació que s'acaben d'esmentar.

(10) Els actes de contingut general que tenen com a destinatari, per exemple, una pluralitat indeterminada de persones. O, a la inversa, reglaments que s'apliquen a col·lectius o grups de persones concrets: com el reglament de règim interior d'un departament universitari.

Tampoc no cal confondre els reglaments amb altres figures jurídiques que també són decisions de l'Administració però que realment no tenen un caràcter normatiu. Un bon exemple poden ser les *instruccions o ordres de servei* (art. 6 LRJSP).

Les instruccions o ordres de servei (a vegades anomenades també *circulars*) són mandats o directrius de contingut general que els titulars dels òrgans administratius poden dirigir als seus inferiors jeràrquics per ordenar la seva actuació. Per tant, el seu element característic és que tenen eficàcia merament interna (*ad intra*), cap a la seva pròpia organització administrativa però no respecte dels ciutadans.

Aneu amb compte, però, perquè al nostre ordenament jurídic també existeixen autèntics reglaments, que tenen eficàcia *ad extra*, però que tradicionalment es denominen circulars o instruccions. És el cas, per exemple, de les circulars del Banc d'Espanya dirigides a les entitats financeres (art. 3.1 Llei 13/1994, d'1 de juny, d'autonomia del Banc d'Espanya) o les instruccions que aprova l'Agència Catalana de Protecció de Dades (art. 15 Llei 32/2010, d'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades).

3.2. Justificació de la potestat reglamentària

Per donar resposta a aquest apartat potser n'hi ha prou de fer referència al fonament constitucional i legal que té la potestat reglamentària de l'Administració. Tanmateix, tot i la importància decisiva que té aquest **fonament formal de la potestat reglamentària**, convé tenir una visió més àmplia d'aquest fenomen, començant per les causes que constitueixen històricament el **fonament material** del reconeixement i l'existència d'aquella potestat.

1) El fonament material

Si prenem en consideració el sentit originari de la divisió de poders, amb l'atribució consegüent al Parlament del monopoli del poder normatiu, hauríem d'arribar a la conclusió que l'existència d'una potestat normativa a favor de l'Administració és una anomalia del sistema.

El que succeeix, però, és que el **dogma de la divisió estricta de poders**, amb la limitació corresponent de l'Administració a la funció executiva pura i simple¹¹, no ha arribat a funcionar pràcticament mai, almenys en els països de l'Europa continental, a causa de la formulació de la doctrina del *principi monàrquic* al començament del segle XIX.

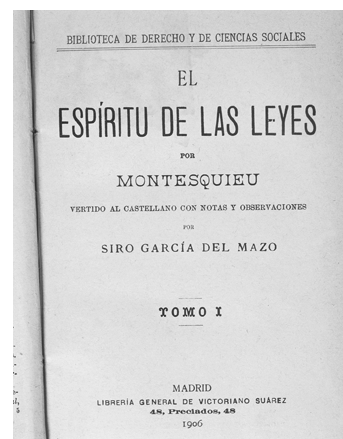
La restauració de la **idea de la sobirania compartida** entre el poder legislatiu i el rei no solament va tenir conseqüències sobre l'exercici de la potestat legislativa, que va deixar de ser exclusiva del primer, sinó també sobre el reconeixement a favor del monarca d'un poder normatiu propi i separat del legislatiu, que constitueix el poder reglamentari.

A partir d'aquesta idea es va configurar històricament un **sistema dual de creació del dret**, basat en els dos principis següents:

a) En primer lloc, en el **principi democràtic** que representa el Parlament¹².

b) En segon lloc, en el **principi monàrquic** que expressa el rei¹³, sense necessitat de cap habilitació legal específica.

Al mateix temps, el camp de joc entre les dues potestats normatives s'estableix d'acord amb la distinció entre la regulació de les relacions entre particulars¹⁴ i la regulació que afecta els aspectes interns de l'Administració o les relacions d'aquesta amb els ciutadans.



Coberta d'una edició espanyola de *L'esprit de les lleis*, obra publicada per primer cop l'any 1748, on Montesquieu va exposar la idea de la divisió de poders.

(11) No normativa.

(12) Llei

(13) Reglament

(14) Domini de la llei

Des d'aquest últim vessant sorgeixen i es consoliden les nocions d'**ordre públic** i de **policia administrativa**, que van actuar com a fonaments per a la intervenció progressiva de l'Administració, des del punt de vista del servei dels interessos generals, en diversos sectors de l'activitat social i econòmica.

La importància d'aquesta construcció teòrica va ser tan gran que, tot i els canvis que s'han produït en les constitucions més modernes, el **reconeixement de la potestat reglamentària** és un fet consolidat, sense perjudici de la seva redefinició conceptual o de l'establiment de límits que atenuen notablement les conseqüències del principi monàrquic en la formulació original.

De tota manera, cal destacar la rellevància d'aquesta influència fins fa molt poc, tal com posa en relleu la vigent Constitució francesa de 1958, en la qual s'estableix una divisió expressa entre l'àmbit que és propi de la llei i el que ho és del reglament, amb l'existència consegüent d'una reserva material a favor d'aquest darrer.

En el nostre sistema constitucional no queda res, però, de la idea del principi monàrquic, llevat del **reconeixement de la potestat reglamentària**. La Constitució atribueix expressament aquesta potestat a l'Administració¹⁵, però dintre d'uns límits, entre els quals cal assenyalar especialment els que abans hem vist respecte de la relació entre la llei i el reglament. El reglament sempre està supeditat a la llei i no hi ha en el nostre sistema cap àmbit material sostret a l'actuació del legislatiu i reservat autònomament al reglament.

(15) Més singularment, al Govern.

Un detall poc conegut del procés d'elaboració de la nostra Constitució és la previsió, en el primer avantprojecte de la ponència constitucional, d'una reserva reglamentària similar a la de la Constitució francesa de 1958, que va desaparèixer, però, en els textos successius del debat parlamentari i, evidentment, del text definitiu.

A més d'aquest origen històric, el fonament material del reglament té una altra justificació en les limitacions pròpies del poder legislatiu a l'hora de regular certes matèries o temes als quals és inherent una important complexitat tècnica. La gran **intervenció de l'Estat en la vida social i econòmica** ha comportat un notable increment dels sectors regulats i, amb ell, la necessitat de conèixer aspectes molt concrets i específics de les activitats regulades.

A partir d'aquí el reglament es justifica en **raons tècniques**, ja que només l'Administració disposa dels mitjans necessaris per a poder valorar en tota la seva dimensió la problemàtica concreta de molts sectors que són objecte de regulació.

2) El fonament formal

Com ja s'ha indicat abans, el fonament de la potestat reglamentària es concreta formalment en la mateixa Constitució i en diverses lleis bàsiques que regulen aspectes relatius a l'organització i l'actuació de les administracions públiques:

a) L'**article 97 de la Constitució** és el més rellevant, ja que, amb el màxim rang normatiu, atribueix al Govern l'exercici de la potestat reglamentària. De manera indirecta, però no menys important, l'**article 106 de la Constitució** completa la previsió anterior en referir-se expressament al control de la potestat reglamentària de l'Administració per part dels tribunals.

b) En l'àmbit **legislatiu** són nombrosos els textos que es refereixen a la potestat reglamentària. Anteriorment ja ens hem referit a l'article 128.1 de la LPAC i podem afegir també el que disposa el Títol V de la Llei 50/1997 de 27 de novembre, del Govern (LG).

c) Pel que fa a les **comunitats autònomes** i les **administracions locals**, el reconeixement formal de la seva capacitat reglamentària també és molt clar:

- En el cas de la **Generalitat**, cal assenyalar l'article 68.1 de l'Estatut d'autonomia del 2006, i especialment l'article 26 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.
- Pel que fa a l'**Administració local**, l'article 4 de la LBRL atribueix la potestat reglamentària en l'àmbit de les seves competències a les administracions locals de caràcter territorial.

Article 97 de la CE

"El Govern dirigeix la política interior i l'exterior, l'Administració civil i militar i la defensa de l'Estat. Exerceix la funció executiva i la potestat reglamentària d'acord amb la Constitució i amb les lleis."

Article 3 de la Llei 13/2008

"1. El Govern és l'òrgan superior col·legiat que dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat.
2. El Govern exerceix la iniciativa legislativa, la funció executiva, la potestat reglamentària i les demés funcions que li assignen la Constitució, l'Estatut i les lleis."

4. Els límits de la potestat reglamentària

Com acabeu de veure, la potestat reglamentària avui se sotmet a importants condicionants, que la col·loquen en una clara posició de subordinació a la llei i que resulten del que estableix la Constitució i les lleis que regulen l'Administració pública. És important conèixer, doncs, quins són aquests condicionants, ja que per mitjà d'ells podem saber quina és la dimensió real de la capacitat normativa de què disposa l'Administració.

4.1. Els límits materials

Des d'un punt de vista material o substantiu, el reglament té diversos límits, els més importants dels quals són els següents:

1) Les matèries reservades a la llei

Com hem vist anteriorment, la Constitució estableix un nombre considerable de reserves materials de llei, la qual cosa significa que el legislador ha de regular, com a mínim, els elements essencials de les matèries corresponents.

Es tracta, doncs, d'**àmbits exclosos de la intervenció directa del reglament**, llevat de la funció complementària de desenvolupament que eventualment pugui tenir atribuït el reglament si la llei ho preveu expressament.

Cal assenyalar especialment la reserva de llei que l'**article 53 de la Constitució** formula amb caràcter general respecte de la regulació dels drets i llibertats fonamentals. Aquesta previsió elimina la possibilitat de reglaments independents en aquest àmbit, és a dir, sobre els aspectes que es refereixen a la llibertat personal i, singularment, al dret de propietat.

2) La matèria reglamentària

Independentment de l'exclusió que suposa la reserva material de llei, el camp de joc del reglament s'ha de determinar també en sentit positiu per l'existència d'un **àmbit administrativitzat**, és a dir, un sector de la realitat social sobre el qual, per la seva naturalesa o per una previsió constitucional o legal, l'Administració pública ha de intervenir.

Vist en sentit negatiu, això significa que hi ha **àmbits clarament exempts de la intervenció reglamentària**, ja que l'ordenament jurídic els reserva a l'autonomia dels particulars¹⁶ o bé a un altre poder com el judicial¹⁷. Seria improcedent que el Govern volgués utilitzar la seva potestat reglamentària per a dictar, per exemple, un reglament d'execució del Codi civil, del Codi penal o de les lleis processals.

(16) Per exemple, el dret civil i mercantil en gran part.

(17) Per exemple, el dret processal o el dret penal.

Sobre aquests sectors el reglament només pot tenir una incidència tangencial en aquells aspectes concrets en els quals l'Administració té assignat un paper instrumental amb vista al compliment dels interessos particulars o del mateix poder judicial¹⁸.

(18) Per exemple, el cas dels registres públics, dels centres de contractació de valors o de l'Administració penitenciària.

3) Els principis generals del dret

D'acord amb l'**article 103.1 de la Constitució**, tota l'actuació de l'Administració pública, incloent-hi per tant l'exercici de la potestat reglamentària, s'ha de produir amb subjecció plena a la llei i al dret.

A partir d'aquesta declaració es pot afirmar, doncs, que no solament la legalitat formal actua com a límit de l'actuació administrativa, sinó que cal incloure-hi també els **principis generals del dret**, en el benentès que aquests no s'han d'identificar en cap cas des d'una perspectiva iusnaturalista, sinó de manera objectiva, com valors de la cultura jurídica establerts per la doctrina i la jurisprudència¹⁹.

(19) Per exemple, la igualtat, l'audiència dels afectats, la publicitat de les normes, la responsabilitat.

Molts d'aquests principis s'han recollit expressament en textos normatius, fins i tot en l'àmbit constitucional²⁰.

(20) Per exemple, el principi d'igualtat.

En aquest sentit, també és important assenyalar que la **formulació del principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics** a l'article 9.3 de la Constitució significa un marc de cobertura per a l'aplicació de molts principis generals del dret, tal com demostra la pràctica jurisprudencial²¹.

(21) El principi de proporcionalitat, l'aplicació de la solució menys costosa per a l'administrat entre les diverses possibles, el principi de coherència entre el resultat de l'exercici de la potestat administrativa i els fins per als quals l'ordenament jurídic l'atribueix a l'Administració.

Dit en altres paraules, per a determinar si una decisió és arbitrària i, per tant, contrària al que preveu l'article 9.3 de la Constitució, els principis generals del dret solen constituir els paràmetres més idonis.

4) La irretroactivitat dels efectes del reglament

L'article 47.2 de la LPAC concreta per als reglaments el principi establert a l'article 9.3 de la Constitució segons el qual es garanteix la **irretroactivitat de les disposicions sancionadores** no favorables o restrictives de drets individuals. Aquest no és, per tant, un límit exclusiu del reglament, sinó un límit general que també afecta les lleis.

Article 47. LPAC

"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."

Si en el cas de les normes sancionadores l'aplicació d'aquest principi no planteja cap problema especial, no passa el mateix quan es tracta d'interpretar l'expressió "restrictivas de derechos individuales". Pot haver-hi aquí una confusió amb la clàssica noció de **drets adquirits**, que molt sovint només comporta, jurídicament parlant, una expectativa de dret i no pas un dret definitivament configurat i consolidat. Cal distingir, doncs, entre aquests dos supòsits, ja que només el segon és el que queda protegit pel principi d'irretroactivitat.

Exemple il·lustrador

Davant d'una determinada planificació administrativa, un propietari té reconegut un aprofitament urbanístic concret. Ara bé, si no exerceix aquest dret segons la normativa urbanística, un nou pla urbanístic pot variar aquella expectativa, sense que això signifiqui retroactivitat en el sentit dels articles 9.3 de la Constitució i 47.2 LPAC. En canvi, el nou pla no pot restringir els drets urbanístics que davant la vigència del pla anterior ja s'hagin consolidat com a tals.

5) La inderogabilitat singular dels reglaments

D'acord amb l'article 37.1 de la LPAC, les resolucions administratives de caràcter particular²² no poden vulnerar el que estableix una disposició de caràcter general "aunque aquellas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general".

⁽²²⁾Noció que cal interpretar de manera àmplia, incloent-hi també els reglaments.

L'ordenament prohibeix amb aquest principi que l'Administració, fent ús de la seva potestat reglamentària, pugui disposar tractes singulars o de privilegi per a determinats supòsits mitjançant normes particulars que exceptuin l'aplicació del que preveu, amb caràcter general, una altra disposició reglamentària, fins i tot de rang inferior.

La raó d'aquesta prohibició es troba en el fet mateix que el reglament, com a norma jurídica, forma part del "bloc de la legalitat", al qual també està sotmesa la mateixa Administració. Per tant, l'Administració no es pot desvincular de la legalitat vigent per a supòsits singulars, aprofitant la capacitat que té per a configurar-la per mitjà de la seva potestat reglamentària.

4.2. Els límits formals

Des d'un punt de vista formal, l'exercici de la potestat reglamentària està condicionada per les limitacions següents:

1) El principi de jerarquia normativa

Com hem vist anteriorment, aquest principi té una manifestació molt clara i precisa en la relació de **subordinació del reglament respecte de la Constitució i de les lleis**. Així resulta dels articles 9.3 i 103.1 de la Constitució i de l'article 128.1 de la LPAC.

En el nostre sistema constitucional no hi ha una **reserva reglamentària**, la qual cosa significa que més enllà de la reserva material de llei el legislador pot regular qualsevol altre àmbit. Per tant, al límit substantiu que impliquen les matèries reservades a la llei cal afegir ara el límit formal que implica en tot cas el principi de jerarquia respecte de la llei que es presenta en termes generals i absoluts.

D'altra banda, el principi de jerarquia normativa té una altra dimensió que es mostra en el pla intern de la mateixa potestat reglamentària. Com després veurem amb més detall, dintre del reglament com a categoria genèrica es pot establir una **classificació jeràrquica** o de rang. Això comporta que els reglaments de rang inferior no poden vulnerar els preceptes d'un altre de rang superior, com s'estableix als articles 128.3 de la LPAC i 24.2 de la LG. En el cas de Catalunya, podem citar també l'article 41 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

2) La competència per dictar els reglaments

D'acord amb l'article 97 de la Constitució, l'exercici de la potestat reglamentària correspon al Govern com a òrgan col·legiat i cap de l'estructura administrativa.

No obstant això, aquesta atribució competencial a favor del Govern no es pot entendre en sentit exclusiu:

- a) D'una banda, l'Administració de l'Estat no és l'única que té atribuïda la potestat reglamentària²³.
- b) De l'altra, dins de la mateixa Administració estatal i autonòmica, es reconeix a òrgans inferiors al Govern un cert poder reglamentari²⁴.

Vegeu també

Sobre el principi de jerarquia normativa, vegeu el subapartat 2.1 d'aquest mòdul.

Vegeu també

Vegeu l'apartat 5 d'aquest mòdul didàctic.

Exemple

Una ordre ministerial o d'un conseller autonòmic no pot vulnerar el que estableix un decret del Govern respectiu.

⁽²³⁾També la tenen les administracions de les comunitats autònomes, les administracions locals i, fins i tot, algunes administracions institucionals.

⁽²⁴⁾Comissions delegades, ministres, consellers.

Per a adonar-nos d'aquesta situació, que és més complexa del que sembla que es deriva de l'article 97 de la Constitució considerat aïlladament, només cal tenir present el **principi de jerarquitzaació interna dels reglaments**, que ja s'ha comentat i que es concreta especialment a l'article 24 de la LG²⁵.

(25) Decrets del Govern i ordres ministerials.

Aquesta aparent complexitat en l'**atribució orgànica de la potestat reglamentària** es pot reduir notablement a partir d'una premissa comunament admesa per la doctrina i la jurisprudència, que es basa en el principi de jerarquia interna dels reglaments i, molt especialment, en l'abast domèstic al qual han de quedar limitades les **disposicions reglamentàries inferiors als decrets de Govern**. Aquestes disposicions s'han de limitar, per tant, als aspectes d'organització interna del mateix aparell administratiu, incloent-hi com a màxim les anomenades *relacions especials de subjecció*, que expliquem més endavant.

Vegeu també

Sobre les relacions especials de subjecció, vegeu l'apartat 5 d'aquest mòdul didàctic.

Fora d'aquest àmbit i llevat del cas d'una habilitació legal concreta i expressa, la **potestat reglamentària general** i amb efectes *ad extra* correspon al Govern com a òrgan col·legiat.

Aquest esquema és substancialment aplicable també a l'exercici de la potestat reglamentària en l'àmbit de les **comunitats autònomes**²⁶, mentre que en l'àmbit de les **administracions locals** la solució és fins i tot més senzilla en atribuir-se el monopoli de la potestat reglamentària al ple dels ajuntaments, dels consells comarcals i de les diputacions provincials.

(26) Per exemple, els articles 39 i 40 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

Finalment, s'ha de tenir en compte que altres **administracions de tipus institucional o instrumental**, així com l'Administració corporativa, també tenen una capacitat pròpia reglamentària, tot i que en aquest cas està estrictament limitada als aspectes organitzatius o de relació amb els seus membres o els usuaris de serveis.

3) El procediment d'elaboració dels reglaments

Com tota l'activitat administrativa, l'elaboració i l'aprovació dels reglaments s'ha de fer complint un **procediment previ** que ha de seguir l'Administració i que té com a finalitat garantir l'encert de la decisió que adopti, incloent-hi no solament els aspectes tècnics i administratius en joc, sinó també el coneixement i la valoració dels interessos externs eventualment afectats.

Les normes específiques sobre el procediment d'elaboració de les disposicions de caràcter general es troben recollides al Títol VI de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques i també al Títol V de la Llei del Govern:

a) Segons aquests preceptes, l'elaboració dels reglaments requereix el **compliment d'una sèrie de tràmits**, entre els quals destaquen:

- La seva redacció ha d'estar precedida de tots aquells estudis i consultes que es considerin oportuns per tal de garantir la correcció i legalitat de la norma. En aquest sentit, es preveu que, amb caràcter previ a l'elaboració del text, es realitzarà una consulta pública, en format electrònic, a través del portal web del departament competent per conèixer l'opinió de tots els subjectes potencialment afectats²⁷.
- En segon lloc, el departament competent ha d'elaborar també una memòria d'impacte normatiu que, entre altres aspectes, ha de valorar l'oportunitat de la proposta i possibles alternatives a aquesta regulació, contingut i anàlisi jurídic de la norma, anàlisi sobre l'adequació de la norma proposada en l'ordre de distribució de competències o l'impacte econòmic i pressupostari²⁸.
- Per altra banda, al llarg de tot el procediment d'elaboració de la norma s'hauran de sol·licitar tots els informes i dictàmens que siguin preceptius. En aquest sentit, cal tenir en compte que l'article 26.5 de la Llei del Govern preveu ja que, en tot cas, els projectes de disposicions reglamentàries hauran de ser informats per la secretaria general tècnica del departament corresponent. Com veurem tot seguit, cal sol·licitar també l'informe al Consell d'Estat o òrgan consultiu autonòmic equivalent.

(27) Articles 26.1 i 26.2 la LG.

(28) Article 26.3 de la LG.

Contingut complementari

Segons el articles 58.2 i 65 de la LRJSP, la secretaria general tècnica és un òrgan que ha d'existir necessàriament en tots els ministeris i al qual s'atribueix essencialment una funció d'assistència i de suport en relació amb les tasques de producció normativa, gestió dels serveis comuns, publicacions,...

b) Mereix una consideració especial el tràmit que preveu l'**article 26.6 de la Llei del Govern** sobre l'audiència que cal donar als ciutadans i a les organitzacions i associacions reconegudes per llei com a representatives d'interessos afectats directament per la disposició.

Segons aquest precepte, un cop elaborat el text d'una disposició que afecti els drets i interessos legítims dels ciutadans, caldrà donar el **tràmit d'audiència** esmentat per un termini no inferior a quinze dies. Aquest tràmit d'audiència es podrà completar, a criteri de l'Administració, amb un d'informació pública paral·lel.

A diferència de la regulació d'aquesta matèria establerta a l'anterior normativa sobre procediment administratiu, la **regulació** que en fa la Llei del Govern sembla eliminar definitivament el debat que hi havia sobre el caràcter discrecional o obligatori del tràmit d'audiència.

D'acord amb el principi que estableix l'article 105.a) de la Constitució, la Llei del Govern regula de manera obligatòria aquest tràmit de participació. Ara bé, l'article 26.6 LG en preveu unes **excepcions** concretes:

a) Quan es tracta de reglaments d'organització interna. Es a dir, de reglaments que reguen els òrgans, càrrecs i autoritats del Govern o de les organitzacions que en depenen.

b) O bé quan, de manera molt excepcional, ho exigeixen greus raons d'interès públic degudament justificades per l'Administració en la memòria d'impacte normatiu.

Cal tenir en compte que aquest tràmit d'audiència es reforça encara més en l'àmbit de l'Administració local, ja que l'article 49 de la LBRL preveu que, abans de l'aprovació definitiva, sempre s'han de sotmetre les ordenances locals a informació pública i audiència dels interessats per un termini mínim de trenta dies per a la presentació de reclamacions i suggeriments.

c) A tots aquests requisits formals cal afegir encara el **dictamen del Consell d'Estat**, que és preceptiu en el cas dels reglaments executius, és a dir, d'aquells que es dicten en el desenvolupament i l'execució del contingut d'una llei²⁹. Aquest informe del Consell d'Estat és substituït pel de l'organisme consultiu propi en el cas de les comunitats autònomes³⁰.

⁽²⁹⁾Article 22.3 de la LOCE.

⁽³⁰⁾La Comissió Jurídica Assessora a Catalunya.

Tot i que, en principi, l'omissió de qualsevol dels tràmits anteriors hauria de donar lloc a la nul·litat de ple dret del reglament, d'acord amb el que preveu l'article 47.2 LPAC, aquesta conclusió s'ha de matisar segons una línia jurisprudencial que fins ara no atribueix el valor d'irregularitat invalidant a alguns dels tràmits esmentats, singularment als informes a que es refereix l'article 26.5 de la Llei del Govern.

Finalment, hem d'afegir que el títol IV de la Llei catalana 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les Administracions públiques de Catalunya ha vingut a regular també el procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries en l'àmbit competencial de la Generalitat de Catalunya.

L'aspecte més nou de la regulació catalana és el que fa referència a les memòries que han d'acompanyar tot projecte de reglament, ja que, a més dels informes tradicionals (legalitat, impacte econòmic, etc.), la Llei catalana exigeix que s'elabori una memòria d'avaluació de l'impacte que poden tenir les mesures que es proposen, així com una memòria de les observacions i al·legacions que s'han presentat al projecte i, si escau, les raons que han portat a desestimar-la.

5. Les classes de reglament

En la doctrina es poden trobar diferents classificacions dels reglaments, que atenen criteris diferents, com la relació que tenen amb la llei, el seu contingut o la seva procedència.

Sobre aquestes classificacions us remetem a un altre mòdul didàctic. No obstant això, és convenient aquí fer referència a les principals categories de reglament que, més enllà d'una classificació de tipus formal, permeten precisar conseqüències importants sobre l'abast de la potestat reglamentària, així com sobre els seus límits:

Vegeu també

Vegeu el mòdul "Fonts del dret" de l'assignatura *Dret Constitucional I*.

1) Els reglaments executius

Aquests reglaments, també anomenats *jurídics o normatius*, suposen l'expressió més important de la potestat reglamentària. Es dicten per a desplegar o executar una llei i fan, per tant, una tasca complementària de la regulació legal. Per aquesta mateixa raó són coneguts també com a **reglaments ad extra**, ja que solen tenir efectes sobre els ciutadans en general o sobre un sector de la població.

Tot i que normalment l'existència d'aquests reglaments es legitima per una **clàusula expressa d'habilitació** prevista a les mateixes lleis, aquesta habilitació es pot considerar fins i tot implícita quan es tracti de matèries administratives³¹, d'acord amb la potestat genèricament atribuïda al Govern per l'article 97 de la Constitució.

⁽³¹⁾Matèria reglamentària.

L'**òrgan competent** per a dictar els reglaments executius és el Govern, i la seva forma és la del decret, tot i que cal recordar que un ministre o un conseller els pot dictar sota la forma d'ordre en el cas d'una habilitació legal que així ho prevegi expressament.

La **clàusula d'estil** que solen utilitzar les lleis per a habilitar la col·laboració reglamentària executiva se sol establir en una disposició final de la llei i pot tenir una redacció com la següent:

"S'autoritza el Govern perquè dicti les disposicions necessàries per al desplegament i l'execució d'aquesta llei."

En relació amb aquest tipus de reglaments que, recordem-ho, porten a terme una tasca de desplegament de la llei, cal tenir molt en compte el **principi de reserva material de llei**. Es pot donar aquí el problema de les **remissions**

en blanc de la llei a favor del reglament, que clarament ultrapassarien els límits propis de la potestat reglamentària. Evidentment, aquest problema no es planteja fora dels àmbits constitucionalment reservats a la llei, supòsit en què l'abast de l'habilitació reglamentària que pugui fer la llei és intranscendent.

2) Els reglaments organitzatius

A diferència dels reglaments executius, els reglaments organitzatius no porten a terme una funció d'execució o complement de la llei, sinó que el camp d'actuació és l'àmbit domèstic o intern de la mateixa Administració. Per això se'ls ha qualificat també de "reglaments no normatius", qualificació molt dubtosa, ja que, si bé no tenen una clara vocació d'efectes externs, no hi ha dubte que contenen veritables normes jurídiques.

Aquest fet es posa encara més en relleu quan es constata que les **previsions organitzatives** tenen una transcendència jurídica indubtable³² i que dins el que es coneix com a *àmbit organitzatiu o domèstic* estan directament vinculades relacions amb terceres persones, com són les pròpies de les anomenades **relacions especials de subjecció**.

(32) Per exemple, els criteris d'atribució de les competències administratives.

Tot i l'ús abusiu que s'ha fet fins fa poc d'aquest concepte, hi ha supòsits clars en què determinats particulars es troben en una situació de relació especial i més intensa amb l'Administració, que els involucra o integra dins l'organització administrativa³³.

(33) Per exemple, els usuaris de serveis públics, els funcionaris públics, els soldats que fan el servei militar, els reclusos.

Per totes aquestes raons no s'ha de menystenir la **importància i l'extensió dels reglaments organitzatius**. Cal tenir en compte, a més, que en aquest cas no és exigible l'existència d'habilitacions legals expresses, ja que es troben en el camp propi del reglament i de la capacitat d'autoorganització que s'ha de reconèixer a l'Administració.

Pel que fa a la **competència** per a dictar-los, es dóna aquí també més flexibilitat que en el cas dels reglaments executius, ja que, com hem vist abans, la legislació administrativa estableix la competència dels ministres o dels consellers per a dictar reglaments d'aquesta classe³⁴. En aquest sentit, determinades administracions instrumentals encarregades de gestionar serveis públics o de complir funcions de supervisió o control sobre sectors concrets disposen per elles mateixes de la potestat reglamentària.

(34) Articles 61 de la LRJSP i 24.1 de la LG.

L'ordenament jurídic preveu molts supòsits en què ens públics de naturalesa institucional tenen capacitat reglamentària pròpia en aspectes organitzatius dels serveis que gestionen i, fins i tot, sobre aspectes de transcendència més externa, però que cauen dins l'àmbit de les **relacions especials de subjecció**.

Exemples de relacions especials de subjecció

- a) Els reglaments de policia portuària, que poden dictar les autoritats portuàries en la seva jurisdicció³⁵.
- b) Els estatuts i els reglaments interns de les universitats públiques, fruit de la seva autonomia³⁶.
- c) Les disposicions de la Comissió Nacional del Mercat de Valors en l'exercici de les seves funcions de supervisió i inspecció dels mercats de valors³⁷.
- d) Les circulars del Banc d'Espanya en matèria de política monetària i en l'exercici de les seves funcions d'intervenció sobre el sistema bancari i creditici³⁸.

(35) Llei 27/1992, de 24 de novembre, de ports i de la marina mercant.

(36) Llei orgànica 6/2001, de 21 de desembre, d'universitats.

(37) Reial decret legislatiu 5/2015, de 23 d'octubre, pel que s'aprova el Text refós de la Llei del Mercat de Valors.

(38) Llei 13/1994, d'1 de juny, d'autonomia del Banc d'Espanya.

3) Els reglaments independents

Una de les classificacions més tradicionals dels reglaments que fa la doctrina és la que pren com a referència la seva relació amb la llei. Des d'aquest punt de vista, ja hem vist un tipus de reglament, l'executiu, que es caracteritza perquè té la funció de desenvolupar el contingut d'una llei.

Tanmateix, la relació entre la llei i el reglament planteja altres aspectes interessants, per exemple el debat sobre la possibilitat d'existència en el nostre sistema constitucional i administratiu dels anomenats *reglaments independents*.

Aquest tipus de reglaments són els que es caracteritzarien pel fet de no tenir una funció directament subordinada i d'execució d'una llei, sinó que els dicta l'Administració sense un marc de cobertura legal concret.

La qüestió, doncs, és determinar si és possible l'exercici d'aquesta potestat reglamentària desvinculada d'una llei habilitant prèvia i, si és així, dins de quins límits.

Evidentment, no es pot confondre aquesta situació amb el cas dels anomenats **reglaments autònoms**, és a dir, els que en algun sistema constitucional es poden dictar amb total independència de la llei i que són fruit, precisament, d'una reserva constitucional de matèries a favor del reglament. Aquesta situació no es dona en el nostre ordenament, on cal partir sempre del principi que la llei no té un àmbit limitat d'actuació.

Ara bé, sempre es pot plantejar la possibilitat de si, en una matèria no reservada expressament³⁹ a la llei i, alhora, tampoc regulada per la llei⁴⁰, es podria donar la presència d'un reglament dictat a partir del reconeixement genèric de la potestat reglamentària que té atribuït el Govern⁴¹.

(39) Principi de reserva material.

(40) Principi de reserva formal.

(41) Article 97 de la CE.

Sobre aquesta qüestió la doctrina mostra una certa divisió en el sentit que, mentre que hi ha unanimitat a reconèixer aquesta possibilitat en l'àmbit organitzatiu o intern de l'Administració, la posició varia quan es tracta d'admetre o no els reglaments d'aquesta classe amb efectes *ad extra*.

Al nostre entendre, la postura més correcta en el pla teòric és la de reconèixer la possibilitat dels **reglaments independents** *ad extra*, sempre que no entrin en matèries reservades a la llei ni contradiguin una disposició legal existent i es tracti, en tot cas, de matèria pròpia de la intervenció del reglament. Així ho ha entès, d'altra banda, la jurisprudència, que, tot i assenyalar aquests límits, no nega la possibilitat dels reglaments independents.

Nota

Aquesta doctrina favorable a l'existència dels reglaments independents en l'actual marc constitucional es pot trobar, per exemple, en les STS de 4 de febrer de 1982, 30 de juny de 1996 i 27 de desembre de 2011, entre moltes altres.

Amb tot, cal advertir que aquesta és una qüestió més teòrica que no pas de transcendència pràctica, si tenim en compte l'abast de les reserves materials de llei que conté la Constitució. L'article 53.1 de la Constitució espanyola estén aquesta reserva a tot allò que faci referència a la regulació dels drets i les llibertats fonamentals. D'això deriva necessàriament l'escassa rellevància que pot tenir en el nostre sistema jurídic el reglament independent *ad extra*, en no poder afectar en cap cas les posicions bàsiques dels ciutadans.

4) Els reglaments de necessitat

Tenint també el punt de referència en la llei, podem trobar una altra categoria de reglaments que es caracteritzen perquè poden exceptuar fins i tot els mandats previstos en una o unes determinades normes legals.

A diferència dels reglaments executius o *secundum legem* i dels reglaments independents o *praeter legem*, en aquest cas es tracta d'uns veritables **reglaments contra legem**, amb la perplexitat consegüent que aquesta possibilitat comporta quan s'ha insistit tant en el principi de supremacia de la llei sobre el reglament.

Abans de veure si efectivament poden haver-hi reglaments de necessitat en l'actual marc legal, convé precisar que històricament aquests reglaments han existit sobre la base del **principi *salus populi suprema lex est***, que servia per

a legitimar l'Administració quan adoptava mesures excepcionals i urgents davant de situacions de greu alteració de la vida social que no permetien aplicar normalment la legalitat vigent.

Com es pot intuir fàcilment, dins d'aquest plantejament es troba latent, tal com demostra l'experiència històrica, el perill d'utilitzar aquest poder reglamentari excepcional per a limitar els drets i les llibertats dels ciutadans per interès i oportunitat política.

L'abús de la clàusula d'ordre públic per a legitimar els reglaments excepcionals en situacions de conflicte social i polític al llarg del segle XIX i en bona part del XX ha servit per a establir una prevenció justificada en contra d'aquests reglaments de necessitat.

Aquest risc i la seva concreció real en la història més recent dona una nota clarament pejorativa als reglaments excepcionals o de necessitat, que no n'ha d'implacar, però, la inconstitucionalitat d'entrada, si aquesta categoria s'ajusta en el moment present al marc constitucional a partir dels tres eixos següents:

- a) La previsió legal, i fins i tot en la mateixa Constitució, d'aquest poder excepcional.
- b) La seva utilització normal per part de l'autoritat civil.
- c) La definició també legal dels supòsits d'anormalitat que poden donar lloc a l'adopció de les mesures excepcionals que, evidentment, no poden suposar en cap cas la restricció dels drets i les llibertats més enllà dels supòsits previstos a la Constitució.

Un aspecte important sobre aquest tipus de reglaments és la seva **vigència i eventual afectació del bloc de la legalitat**. El reglament de necessitat només es justifica per l'existència d'una situació d'excepcionalitat o anormalitat, per la qual cosa la seva mateixa vigència està condicionada a la permanència d'aquesta situació i només a aquest fet. Per aquesta mateixa raó, no es pot considerar que el seu efecte implica la derogació de les lleis o altres normes que exceptuen, sinó la suspensió simple i momentània dels seus efectes mentre duri la situació excepcional que legitima el reglament de necessitat.

Pel que fa als **supòsits més rellevants** en què es poden donar actualment aquest tipus de reglaments, podem esmentar els següents:



a) El cas dels **estats d'alarma, excepció i setge** a què es refereix l'article 116 de la Constitució espanyola i que regula la Llei orgànica 4/1981, de 4 de juny, d'estats d'alarma, excepció i setge.

b) Les mesures que preveu la legislació sobre **protecció civil**⁽⁴²⁾.

(42) Llei 17/2015, de 9 de juliol.

c) La legislació en matèria de **salut pública**⁽⁴³⁾.

(43) Llei orgànica 3/1986, de 14 d'abril.

Cal recordar també que els alcaldes, com a primera autoritat en el territori, poden dictar els anomenats **bans de necessitat** a l'empara de l'article 21.1.m de la LBRL, que els autoritza a adoptar personalment i sota la seva responsabilitat les mesures necessàries i adequades en cas de catàstrofe o d'infortuni públics o de perill greu.

D'acord amb aquesta legislació, les **causes dels reglaments de necessitat** s'han de trobar avui en elements aliens als conflictes socials i polítics, com ara bàsicament els que poden motivar la declaració de l'estat d'alarma o actuacions de protecció civil⁽⁴⁴⁾, en els quals es justifica que l'Administració adopti amb la màxima celeritat les disposicions més oportunes en interès del bé públic i sempre d'acord amb l'habilitació general que a aquest efecte li fan les lleis.



Fotografia de la catàstrofe natural de Biescas que donà lloc a l'aplicació de les mesures que preveu la legislació sobre protecció civil.

(44) Les catàstrofes naturals, les crisis sanitàries, les situacions de manca de recursos de primera necessitat.

Cal remarcar en aquest sentit que en els altres supòsits en què l'excepcionalitat ve donada per greus alteracions socials o d'ordre públic, la **Llei orgànica 4/1981**, de 4 de juny, reguladora dels estats d'alarma, excepció i setge, condiona i limita l'adopció de les mesures de necessitat a un acte previ i específic d'autorització del Congrés dels Diputats.

6. El règim d'invalidesa dels reglaments

Tal com s'ha assenyalat abans en fer la distinció entre el reglament i l'acte administratiu, una de les diferències que es donen entre aquestes dues figures és el règim d'invalidesa.

En el cas dels reglaments, aquest règim d'invalidesa és sempre el de **nul·litat absoluta o de ple dret**, tal com resulta de la declaració general i sense excepcions que fa l'article 47.2 de la LPAC.

Són nul·les de ple dret segons l'article 47.2 LPAC:

"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."

Les **conseqüències principals** que comporta aquest grau màxim d'invalidesa són:

- a) Els efectes *a radice* o inicials d'aquesta nul·litat.
- b) La impossibilitat d'esmenar-los.
- c) La no-caducitat de les accions per a poder impugnar el reglament.

L'ordenament jurídic preveu, doncs, per als reglaments un règim d'invalidesa⁴⁵, que és molt més contundent que el règim ordinari d'invalidesa dels actes administratius, del qual resulten matisacions importants a les conseqüències que s'acaben d'esmentar.

⁽⁴⁵⁾ En el qual cal incloure també els vicios o les infraccions de procediment.

Des del punt de vista de les garanties dels administrats és important destacar la **caducitat per a exercir les accions impugnadores** contra les decisions administratives. El dret administratiu estableix uns terminis molt breus, dintre dels quals s'ha de plantejar el recurs, i un cop transcorreguts, es considera que la decisió queda consentida.

Ara bé, aquest principi, que és d'aplicació ordinària en el cas dels actes administratius, es matisa profundament en el cas dels reglaments, atès que l'article 26.2 de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa preveu expressament

que la manca d'impugnació directa d'un reglament no impedeix en cap cas la impugnació posterior dels actes d'aplicació individual basada en la il·legalitat del reglament.

A la sanció d'invalidesa absoluta i als seus efectes cal afegir també l'àmplia previsió que conté l'ordenament jurídic de **mitjans impugnadors contra els reglaments il·legals**.

Cal precisar en aquest sentit que el **control dels reglaments** correspon al poder judicial⁴⁶ i, més concretament, a la jurisdicció contenciosa administrativa, com a jurisdicció encarregada de controlar l'activitat de l'Administració. La llei reguladora d'aquesta jurisdicció preveu a aquest efecte el **recurs directe** contra reglaments i el **recurs indirecte**⁴⁷.

⁽⁴⁶⁾Article 106.1 de la CE.

⁽⁴⁷⁾Article 26.1 i 2 de la LJCA.

Aquest darrer mecanisme té una especial importància pràctica, ja que permet posar en qüestió un reglament existent⁴⁸ a partir de qualsevol acte d'aplicació. Tot i que el particular afectat rebi en aquest cas la notificació d'una resolució o acte administratiu, té la possibilitat d'impugnar-lo al·legant que el seu suport es basa en un reglament il·legal, cosa que permet estendre el control judicial al mateix reglament.

⁽⁴⁸⁾Encara que hagi passat el termini per a interposar un recurs directe.

En relació amb aquest **règim de recursos**, l'article 28.1.b de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa restringia la legitimació per a interposar el recurs directe contra reglaments de l'Administració de l'Estat a les entitats associatives o corporacions representatives d'interessos afectats, és a dir, exclouia les impugnacions plantejades directament pels particulars.

No obstant això, aquesta limitació es va considerar derogada perquè era contrària al principi constitucional de tutela judicial efectiva de l'article 24.1 de la Constitució espanyola, tal com resulta de la STC 160/1985 i de la reiterada doctrina del Tribunal Suprem. Aquesta interpretació és la que ha prevalgut en la LJCA de 1998 (article 19 i concordants). Així, l'exposició de motius d'aquesta Llei assenyalava que s'asseguren les més àmplies possibilitats de sotmetre a control judicial la legalitat de les disposicions generals, preservant els que s'han denominat recursos directe i indirecte i eliminant qualsevol rastre de les limitacions per a recórrer que va establir la legislació anterior.

Nota

STS de 14 d'octubre de 1981, de 20 de febrer de 1984, de 20 d'abril de 1985 o de 8 de juny de 1986, entre altres.

Cal dir que durant la vigència de la LJCA de 1956 també es va plantejar un altre problema respecte als efectes que produïen les sentències estimatòries dels recursos directes i indirectes contra els reglaments. Així, mentre a les sentències estimatòries dels recursos directes s'atribuïen efectes *erga omnes*, pel que fa als recursos indirectes, els efectes s'acostumaven a restringir a les parts d'aquell procés contenciós administratiu. Aquesta situació va ser objecte de crítica per part de la doctrina perquè obligava la resta de persones que no havien participat en aquell recurs contenciós administratiu a plantejar un altre recurs indi-

recte en el cas que se'ls apliqués aquest mateix reglament; tot això, amb la possibilitat afegida que en haver-hi diversos recursos indirectes en tribunals diferents, hi haguessin sentències contradictòries. Així ho constata l'exposició de motius de la LJCA de 1998 quan diu que el caràcter difús d'aquest tipus de control, segons la regulació de la LJCA de 1956, va generar situacions d'inseguretat jurídica i desigualtat manifesta, ja que segons el criteri de cada òrgan judicial i a falta d'una instància unificadora, que no sempre existeix, determinades disposicions s'apliquen en uns casos i es deixen inaplicades en d'altres.

Per aquest motiu, la LJCA de 1998 introdueix l'anomenada qüestió d'il·legalitat. Segons l'exposició de motius d'aquesta Llei, la solució d'aquest problema passa per unificar la decisió judicial sobre la legalitat de les disposicions generals en un sol òrgan, aquell que és competent en cada cas per a conèixer del recurs directe contra aquestes, dotant sempre aquesta decisió d'efectes *erga omnes*. Per aquest motiu es regula com a procediment especial la qüestió d'il·legalitat en els articles 123 a 126 de la LJCA de 1998. Per tant, quan un òrgan jurisdiccional hagi dictat sentència ferma estimatòria perquè considera il·legal el contingut de la disposició general aplicada, haurà de plantejar la qüestió d'il·legalitat davant el Tribunal competent per a conèixer del recurs directe contra la disposició. Aquesta regla s'exceptua en el cas que coincideixi l'òrgan jurisdiccional competent per a conèixer el recurs directe i el recurs indirecte o quan el Tribunal Suprem conegui en qualsevol grau un recurs contra un acte fonamentat en la il·legalitat d'aquella norma.

Un altre mecanisme de control dels reglaments il·legals és la **potestat de revisió d'ofici** de què disposa la mateixa Administració (art. 106 de la LPAC). L'Administració pot declarar per si mateixa sense necessitat d'un pronunciament judicial i per mitjà d'un procediment específic, el de revisió d'ofici, la nul·litat de les disposicions reglamentàries, amb el dictamen previ favorable del Consell d'Estat.

D'altra banda, la voluntat de depurar l'ordenament jurídic dels reglaments il·legals o, almenys, d'evitar-ne l'aplicació, s'evidencia en l'anomenada **tècnica de la inaplicació dels reglaments il·legals**, que amb caràcter general recull l'article 6 de la Llei orgànica del poder judicial i que va adreçada als jutges i tribunals no pertanyents a l'ordre contenciós administratiu o que, dins d'aquest, no tenen la competència per a declarar la nul·litat del reglament.

L'article 6 de la Llei orgànica del poder judicial estableix:

"Los Jueces y Tribunales no aplicarán los Reglamentos o cualquier otra disposición contraria a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa."

Vegeu també

La revisió d'ofici s'estudiarà més detingudament en el mòdul 6 relatiu a l'acte administratiu.

Amb aquesta tècnica s'atorga a tots els jutges i tribunals el poder d'invalidar els reglaments, que no es concep com una facultat, sinó com una veritable obligació quan constatin que el reglament és il·legal.

7. La legislació delegada

La potestat reglamentària de l'Administració no és l'únic exemple del protagonisme progressiu del poder executiu en la configuració de l'ordenament jurídic. A la potestat reglamentària, com a activitat genuïnament administrativa, cal afegir el pas qualitatiu que significa la intervenció de l'Administració en l'exercici de la potestat legislativa, que té la seva expressió en la figura de la legislació delegada.

Tot i que sigui dins el marc d'una autorització del titular originari del poder legislatiu, el resultat que es produeix amb la **tècnica de la legislació delegada** és permetre al poder executiu dictar normes amb valor i força de llei, cosa que suposa una flexibilització notable del monopoli parlamentari pel que fa a l'exercici del poder legislatiu⁴⁹.

⁽⁴⁹⁾El Parlament.

La delegació legislativa no és, d'altra banda, l'únic exemple d'aquesta flexibilització, ja que el marc constitucional també preveu la figura del **decret llei**, que permet al Govern dictar normes amb rang de llei provisionalment en cas de necessitat urgent i extraordinària.

En el mòdul d'una assignatura anterior es fa un estudi complet de la legislació delegada, especialment dels seus aspectes constitucionals. Per tant, cal donar per reproduïts aquí el concepte, les característiques i les limitacions d'aquesta figura, sense perjudici d'insistir i aprofundir tot seguit els aspectes que ofereixen interès especial des del punt de vista administratiu:

Vegeu també

Vegeu el mòdul "Fonts del dret" de l'assignatura *Sistema constitucional espanyol*.

1) Un primer aspecte que cal destacar és la **competència per a dictar decrets legislatius**, producte de la delegació legislativa, que la Constitució atribueix al Govern i que en cap cas pot ser objecte de subdelegació a favor d'òrgans inferiors*.

2) Un segon aspecte és el que fa referència a la **capacitat o marge real de la intervenció administrativa**, que depèn de les dues modalitats admissibles de delegació legislativa⁵⁰:

⁽⁵⁰⁾Article 82.2 de la CE.

- Amb una **lleï de bases** a partir de la qual el Govern formula un text articulat.
- Amb una **lleï ordinària** per a refondre diversos textos legals preexistents en un de sol.

El camp de joc que aquestes dues modalitats permeten al Govern és diferent:

a) En el primer cas⁵¹, el protagonisme i el marge de decisió és sens dubte més important, en la mesura que la delegació atribueix a l'Administració la configuració d'un text legislatiu pròpiament nou, encara que sigui dins el marc dels principis establerts en la llei de bases.

(51) Llei de bases.

b) Aquest marge i la capacitat subsegüent de configuració normativa és òbviament menor en el segon cas⁵², ja que la seva finalitat és eminentment tècnica i opera sobre una normativa de detall preexistent, encara que la delegació arribi a incloure la potestat de regularitzar, aclarir i harmonitzar els textos legals que hagin de ser refosos.

(52) Text refós.

En qualsevol cas, però, cal tenir en compte l'efecte fonamental que deriva de la mateixa lògica de la delegació. Els textos aprovats pel Govern tenen el valor de **normes amb rang de llei**, sempre que s'ajustin als termes de la delegació; però el perden si s'extralimiten d'aquests termes.

Aquest segon cas, l'**excés de delegació**, té la important conseqüència des del punt de vista impugnador de permetre un control per part dels tribunals contenciosos administratius. Això és possible perquè, més enllà de l'abast de la delegació, els preceptes que l'excedeixen no poden quedar mai emparats com a normes de rang legal, sinó com a simples normes reglamentàries.

La **norma delegada** només pot tenir valor de llei *intra vires* de la delegació, mentre que fora dels seus límits la poden controlar els tribunals contenciosos administratius d'acord amb la doctrina coneguda com a control dels *ultra vires*. Per aquesta raó, l'article 82.6 de la Constitució es refereix genèricament al control per part dels tribunals i no solament del Tribunal Constitucional:

Cal dir, però, que alguns autors, fonamentalment els constitucionalistes, entenen que hi ha una altra interpretació possible de l'article 82.6 de la CE. Aquesta consideraria que la remissió de la Constitució a les competències dels "tribunals" s'han d'entendre com la possibilitat que, davant un decret legislatiu amb excés de poder respecte a la delegació, plantegin la qüestió d'inconstitucionalitat, que és la facultat general que els reconeix l'article 164 CE.

No obstant això, la LJCA ha al·ludit expressament a aquesta problemàtica i ha assenyalat que els jutjats i tribunals de l'ordre contenciós administratiu coneixeran, entre d'altres, les pretensions que es dedueixin en relació amb els decrets legislatius quan excedeixin els límits de la delegació.

3) Finalment, quant als **límits formals de l'exercici de la delegació** per part del Govern, cal recordar:

a) En primer lloc, que la delegació no pot tenir un abast indefinit i que s'exhaureix amb el seu exercici⁵³.

b) En segon lloc, que l'elaboració i l'aprovació dels decrets legislatius s'ha de fer d'acord amb les regles del procediment establertes per a les disposicions de caràcter general, és a dir, d'acord amb el que preveu el títol V de la Llei del Govern, procediment en el qual també ha d'intervenir preceptivament el Consell d'Estat.

⁽⁵³⁾Aquests elements posen en relleu una configuració de la delegació més com un mandat de col·laboració amb el poder legislatiu que no pas com un mecanisme de transferència d'una part del poder legislatiu a favor de l'executiu.

8. Altres fonts de l'ordenament juridicoadministratiu

Tot i que el dret administratiu és essencialment formal, en la mesura que l'integren les lleis i les altres normes de rang legal i, sobretot, les normes reglamentàries que són fruit d'una capacitat pròpia de l'Administració, una concepció àmplia de l'ordenament juridicoadministratiu inclou també altres fonts complementàries, com el costum i la praxi administrativa, els **principis generals del dret i la jurisprudència**.

Es tracta, en definitiva, de completar l'ordenament administratiu amb unes fonts que, tal com es desprèn de l'article 1 del Codi civil, s'han de considerar generals i comunes per a totes les branques del dret, encara que sigui amb una importància i una aplicació diferents segons les característiques i les especificitats pròpies que presenta cada sector de l'ordenament jurídic.

L'article 1 del Codi civil s'expressa en els termes següents:

"La costumbre⁵⁴ 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 consideración de costumbre."

(⁵⁴) Article 1.3 del CC.

"Los principios generales del Derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico⁵⁵."

(⁵⁵) Article 1.4 del CC.

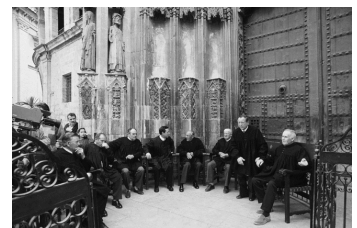
"La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho⁵⁶."

(⁵⁶) Article 1.6 del CC.

1) El costum i la praxi administrativa

a) A priori el costum, com a font complementària del dret administratiu, no hauria de tenir gaire transcendència per la raó acabada d'exposar: per la mateixa naturalesa del dret administratiu, aquest ordenament és el que mostra un contingut més positiu, especialment per la importància que adquireix el reglament. Per aquest motiu, una font jurídica com el costum, que es presenta com una norma no escrita, només avalada per un comportament reiterat i una convicció social d'obligatorietat jurídica, sembla difícil que es pugui donar dins la lògica del dret administratiu.

Tot i així, encara que sigui de manera gairebé excepcional, no es pot excloure d'entrada l'aplicació del costum en el dret administratiu, sempre que es tracti evidentment d'un costum que no sigui contrari a la llei, entenent en aquest concepte totes les normes escrites, inclosos els reglaments.



El Tribunal de les Aigües de València és un exemple de l'aplicació del costum en el dret administratiu.

L'**aplicació del costum** en el dret administratiu queda emparada en primer lloc en la previsió genèrica de l'article 1.3 del Codi civil, ja que, tal com admet la doctrina, els principis generals del sistema de fonts normatives del títol preliminar del Codi civil no tenen uns efectes limitats a l'àmbit del dret privat, sinó que es projecten també sobre les altres branques del dret.

Però, sens dubte, la importància del costum en el dret administratiu ve donada pels supòsits en què la mateixa legislació administrativa s'hi remet per a complementar la regulació d'una determinada matèria.

Supòsits de remissió de la legislació administrativa al costum

- a) En l'àmbit del dret local, quan la llei es remet als "usos, costums i tradicions locals" per a completar la regulació del funcionament del règim municipal de consell obert⁵⁷.
- b) En l'aplicació de les "normes consuetudinàries tradicionalment observades" per a completar el règim d'aprofitament dels béns comunals⁵⁸.
- c) També en altres àmbits sectorials, com per exemple en la legislació d'aigües, es remet al costum. Així, en el cas de l'aplicació del costum pel que fa a l'organització i al funcionament dels jurats i tribunals de reg⁵⁹.

(57) Article 29 de la LBRL.

(58) Article 95 del Reglament de béns de les corporacions locals.

(59) Article 85 del Reial Decret Legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel que s'aprova el Text refós de la Llei d'aigües.

- b) Al marge del costum, cal destacar també la importància que té en el dret administratiu la praxi i els precedents seguits en la resolució de situacions anteriors per part de l'Administració.

Aquesta **praxi administrativa** no es pot confondre amb el costum, ja que respon a la conducta interna de la mateixa Administració, però adquireix rellevància i fins i tot un cert grau de vinculació en la mesura que l'article 35.1.c de la LPAC obliga l'Administració a motivar aquelles resolucions "que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes".

Tal com reconeix la doctrina, aquest precepte no impedeix que l'Administració es desvinculi del seus precedents en resoldre un assumpte nou idèntic. Però també és cert que això no ho pot fer lliurement, sinó que per a apartar-se de la seva conducta anterior ha de complir amb la càrrega de motivar aquesta decisió, és a dir, d'explicar i justificar les raons objectives del canvi.

El **precedent** actua així, si més no, com un límit que obliga l'Administració a justificar en cada cas els seus canvis de criteri sobre la línia decisòria seguida anteriorment, la qual cosa suposa, en darrer terme, una garantia per al control d'una eventual actuació discriminatòria des del punt de vista del principi d'igualtat dels administrats.

2) Els principis generals del dret

L'article 1.4 del Codi civil preveu els principis generals del dret com un darrer recurs per a resoldre els conflictes, en defecte de la llei i el costum. Tal com demostra el tractament doctrinal d'aquesta qüestió, el primer problema que plantegen els anomenats *principis generals del dret* és la seva naturalesa i identificació. La decisió es polaritza entre dues interpretacions:

- Els que els identifiquen amb els principis del dret natural⁶⁰.
- Els que consideren que aquests principis s'han d'identificar més objectivament amb els valors de la cultura jurídica que la doctrina i la jurisprudència han anat establint com a informadors del dret positiu.

⁽⁶⁰⁾Que, d'altra banda, tampoc no són clars, ja que aquest és un concepte fonamentalment ideològic i subjectiu.

La seva aplicació en el camp del dret administratiu és, però, indubtable, en la mesura que així ho preveuen expressament les normes bàsiques que afecten l'Administració.

Fonaments de l'aplicació dels principis generals del dret

Sense anar gaire lluny, només cal recordar els casos següents:

- El principi d'actuació de l'Administració pública amb submissió plena a la llei i al "dret" que consagra l'article 103.1 de la Constitució.
- L'exposició de motius de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa que identifica el principi de legalitat amb un concepte ampli d'ordenament jurídic en el qual no s'inclou només el dret escrit, sinó que s'estén també "als principis i a la normativitat immanent en la naturalesa de les institucions".

El que succeeix, però, és que actualment els principis generals del dret, que per la seva naturalesa són aplicables a l'actuació administrativa, difícilment es poden considerar de manera autònoma i al marge de l'ordenament formalitzat, ja que en el **procés de configuració del dret administratiu** es pot constatar que el legislador els ha anat positivament i integrant, per tant, com a elements del dret escrit, fins al punt que avui seria realment difícil poder formular plantejaments alternatius.

La **importància dels principis generals** i de la seva positivació actual es constata, a més, en el fet gens menyspreable que es reconguin constitucionalment.

Els principis generals del dret i la Constitució

Principis com els d'igualtat⁶¹, mèrit i capacitat per a l'accés a les funcions públiques⁶², de responsabilitat de l'Administració⁶³, d'audiència a l'interessat⁶⁴ o de publicitat i irretroactivitat⁶⁵ tenen actualment un reconeixement màxim que implica, fins i tot, un efecte vinculant no solament per a l'Administració, sinó per a tots els poders públics en general, inclòs el legislatiu.

⁽⁶¹⁾Article 14 de la CE.

⁽⁶²⁾Articles 23.2 i 103.3 de la CE.

⁽⁶³⁾Articles 9.3 i 106.2 de la CE.

⁽⁶⁴⁾Article 105 de la CE.

⁽⁶⁵⁾Article 9.3 de la CE.

D'altra banda, també es pot constatar la *vis expansiva* que com a principi general ha donat la jurisprudència a la **interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics** que garanteix l'article 9.3 de la Constitució espanyola. Aquest principi ha servit extraordinàriament per a controlar la discrecionalitat administrativa sobre la base de la idea que el poder no es pot exercir de manera arbitrària o irraonable, cosa que ha permès aplicar, a aquest efecte, paràmetres com els de la proporcionalitat de la mesura adoptada, la coherència amb els fins públics o l'adopció de la solució menys costosa entre les diverses possibles. De fet, aquests constitueixen principis autònoms que es veuen també així constitucionalitzats sota el marc que representa la formulació genèrica del principi d'interdicció de l'arbitrarietat.

3) La jurisprudència

Encara que formalment no se li reconeix de manera directa el valor de font del dret, la jurisprudència té una importància cabdal en la determinació final del dret, si més no pel valor i l'**efecte vinculant de les sentències** i l'inevitable lligam que per coherència i per a evitar la revocació de decisions judicials s'estableix dins la línia jeràrquica en què s'estructura el poder judicial.

Així, malgrat que l'article 1.6 del Codi civil es refereixi a la jurisprudència només com a "complement" de l'ordenament jurídic, com a doctrina que, de manera reiterada, estableix el Tribunal Suprem en interpretar i aplicar la llei, el costum i els principis generals del dret, el cert és que, atesa la importància pràctica de la decisió judicial esmentada, es pot fins i tot afirmar que la jurisprudència té una transcendència igual o més gran que les normes que aplica.

Com en totes les branques del dret, el dret administratiu no és una excepció a aquesta realitat, sobretot quan la Constitució i les lleis generalitzen el control judicial de tota l'activitat administrativa. Els **tribunals contenciosos administratius** exerceixen aquesta funció i són, per tant, els intèrprets finals de la legalitat en la qual s'emmarca aquella activitat, així com dels fins d'interès públic d'acord amb els quals s'habilita l'Administració per a actuar⁶⁶.

Per tant, no és exagerat dir, com fan alguns autors, que la jurisprudència arriba a "crear" el dret, en interpretar i precisar el contingut de les normes, ja que en definitiva són els tribunals els que de forma inevitable "acaben dient el que diuen les normes".

⁽⁶⁶⁾Article 106 de la CE.

Aquesta és una realitat que evidencia la importància real que té la doctrina jurisprudencial en la configuració del contingut mateix de l'ordenament jurídic, però que és una conseqüència necessària del paper constitucional que correspon al poder judicial i que, en el cas del dret administratiu, es reforça fins i tot a l'hora d'aconseguir l'equilibri més gran possible entre les prerrogatives pròpies del poder públic i la garantia dels drets dels administrats.

4) L'autoregulació regulada: el cas de les normes tècniques

En els últims anys, des de la doctrina juridicoadministrativa s'ha prestat especial interès al fet de l'autoregulació. Amb aquesta expressió es posa de manifest una realitat que no indica altra cosa que l'existència de regulacions privades sorgides a iniciativa dels integrants d'un àmbit social determinat (per exemple, el professional o l'industrial) amb la finalitat de sotmetre-s'hi per a un correcte exercici d'una activitat pròpia. És el que, amb matisos, tradicionalment s'ha conegut com la denominada *lex artis*.

Les característiques principals de l'autoregulació serien dues: d'una banda, el seu origen privat, fruit d'un consens, i de l'altra, la seva adopció voluntària, és a dir, amb absència de tot caràcter coactiu. Ambdues notes són conseqüència lògica de la circumstància que en un estat de dret només els òrgans estatals legítimats tenen la capacitat d'elaborar normes vinculants i, si escau, imposar-les.

L'afegit de "regulada" vindria donat per aquells casos en què els poders públics fomenten o participen, sempre d'una manera no directiva, en les entitats privades en què s'origina l'autoregulació. En el cas de les normes tècniques (per exemple, normes que determinen des del diàmetre de les tapes d'embornal fins a la seguretat dels productes làser), el seu origen privat no exclou que el règim jurídic i l'activitat de les entitats que les elaboren sigui definit per una norma juridicoadministrativa que, a més, els atorga cobertura jurídica.

De fet, l'autoregulació no és un fenomen nou, ja que sempre hi ha hagut codis de conducta o codis de bones pràctiques lligats a l'exercici d'una professió determinada (per exemple, la medicina) o d'una activitat industrial (per exemple, el sector tèxtil).

En constitueixen un clar antecedent històric les regulacions gremials. Es tracta d'un exemple magnífic que ens pot ajudar a comprendre de manera senzilla el que avui dia està succeint. L'aparició dels gremis en les ciutats medievals va lligada a l'interès dels artesans no solament per a regular l'accés als oficis, sinó també per a assegurar una determinada manera d'elaborar els productes que havia de garantir-ne una qualitat determinada (teixits, espases, daus...). Amb aquest finalitat s'establien unes normes pròpies que, en el que ara ens interessa, trobaven un reconeixement jurídic per part de les instàncies políticament legítimades de la ciutat.

Exemple

El RD 2200/1995, pel qual s'aprova el Reglament d'infraestructura per a la qualitat i seguretat industrial, estableix que els organismes de normalització són associacions privades sense ànim de lucre.

Més endavant, amb l'aparició de l'Estat modern (segles XVI-XVIII), el monarca sancionarà també aquests ordenaments gremials a manera de reglamentacions i, per tant, establirà la seva obligatorietat *de iure*. Com és sabut, aquest escenari de pluralisme social i jurídic que caracteritzava l'Antic Règim desapareix amb la Revolució Francesa.

Amb major o menor rapidesa, durant les primeres dècades del segle XIX es desmantellen en els diferents estats europeus els monopolis gremials en nom del principi de llibertat d'indústria. A més, la consolidació definitiva de l'Estat comporta, amb diferent intensitat segons els països, la desarticulació dels cosos intermedis, de tal manera que la relació entre aquell i l'individu es pretén directa. Aquest escenari coincideix, cal tenir-ho present, amb l'afirmació del poder estatal (delimitació definitiva de les fronteres, desenvolupament d'infraestructures, implantació del servei militar obligatori, establiment de la instrucció pública, etc.) i l'aparició d'un desenvolupament científic i tècnic fins llavors desconegut que, en gran mesura, serà portat a terme des d'institucions estatals.

A partir de la segona meitat del segle XX i per diferents raons, les circumstàncies del poder estatal i la seva relació amb la societat tornen a variar. D'una banda, ens trobem amb la recurrent afirmació de crisi de l'Estat, paradoxal, atès que mai com ara no s'havia reclamat des de la societat la intervenció o participació dels poders públics; d'una altra, s'observa un enfortiment dels nivells socials, especialment en els àmbits econòmics i científicotècnics, que, tanmateix, recapten insistentment la col·laboració amb l'Administració pública. N'és un exemple molt clar l'activitat de normalització.

L'activitat de normalització consisteix en l'elaboració per part del sector industrial de normes tècniques dirigides a la fabricació de productes segurs i de qualitat, segons el que permeti l'estat de la ciència i de la tècnica de cada moment.

La normalització, o elaboració de normes tècniques, no deixa de constituir una activitat de contingut normatiu –no jurídic– amb cert grau d'abstracció. El que és destacable és que aquests elements normatius gestats en l'àmbit privat poden tenir transcendència en l'àmbit públic, incidint d'alguna manera en el dret administratiu. Això succeeix en aquells casos en què les normes tècniques, com a expressió d'autoregulació, són assumides o preses com a referència pels poders públics i, principalment, per l'Administració (per exemple, mitjançant remissions des de reglaments a normes tècniques), normes tècniques que, insistim, en tot cas, són elaborades, aplicades i controlades des de l'àmbit privat. Per tant, l'eficàcia de l'autoregulació regulada (com és el cas de les normes tècniques) depèn en gran mesura de la seva empara per l'Estat i, per descomptat, de la seva compatibilitat amb els principis d'ordre jurídic i polític d'aquest ma-

teix Estat. Això permet afirmar que, amb tota lògica, qualsevol manifestació social que sigui contrària a l'ordenament jurídic estatal no pot ser considerada en absolut una mostra d'autoregulació.

Resulta evident que no es poden prendre com a mostra del que aquí tractem, per exemple, els acords d'una "societat de lladres", un clàssic exemple utilitzat pel jurista italià Santi Romano, qui escrivia que "el lladre, quan s'ajusta a les lleis de la seva associació, no obra com a lladre, sinó com a home que, havent-se posat fora i en contra de tot altre dret, reconeix que, no obstant això, ha de respectar certes normes de la vida social organitzada com sigui; que la seva culpable negació de l'ordenament estatal implica també una certa afirmació d'aquest últim, etc." (Fragments d'un diccionari jurídic).

En definitiva, entenent que les normes tècniques són una mostra d'autoregulació, s'han de contraposar a les reglamentacions tècniques elaborades en el si de l'Administració i que expressen l'activitat normativa estatal, això és, l'activitat de producció de normes jurídiques. Ambdues expressions, *norma tècnica* –d'origen voluntari, però obligatòria *de facto*– i *reglamentació tècnica* –obligatòria *de iure*– es troben recollides legalment i tenen també reconeguda la seva diferent eficàcia, tal com ha expressat el Tribunal Suprem en diferents sentències.

A partir de tot el que s'ha exposat, resulta lògic plantejar-se quina és la naturalesa jurídica de les normes tècniques i les seves condicions d'aplicabilitat en el dret.

Així, s'ha d'afirmar com a principi que les normes tècniques no tenen el caràcter de normes jurídiques.

Això és així, com hem anat dient, perquè les seves instàncies creadores, les organitzacions de normalització (AENOR, en el cas espanyol), manquen de potestat normativa, per la qual cosa no poden establir disposicions obligatòries per als seus destinataris, ni exigir-ne de manera coactiva el compliment. Aquesta potestat només la té l'Estat, qui exerceix el monopoli normatiu jurídic. En conseqüència, no és possible considerar com a jurídiques aquelles normes elaborades per altres organitzacions situades en un altre nivell que no sigui l'estrictament estatal, com és el cas de les organitzacions de normalització. De la mateixa manera, en cap cas la remissió realitzada des de normes jurídiques a normes tècniques no pot convertir aquelles entitats en partícips d'un poder normatiu conformador del dret. Si per la seva procedència no es pot atribuir la nota de juridicitat a les normes tècniques, tampoc no es pot considerar que aquestes formin part del que se'n diu *el bloc de formació difusa*, això és, que siguin una forma d'expressió o exteriorització normativa en el sistema de fonts del dret, o de l'ordenament jurídic espanyol (art. 1.1 Cc).

En aquest sentit, les normes tècniques no poden ser considerades dret consuetudinari, és a dir, dret no estatal nascut en la societat. Hi hauria fonamentalment dues raons que permetrien afirmar aquesta exclusió. En primer lloc, la caracterització del costum com una actuació o un comportament de caràcter

Nota

Llei 21/1992, d'indústria i STS de 2 de juny de 2003, de 18 de maig de 2004 i de 9 de març de 2005, entre d'altres

uniforme i continuat en un espai de temps lliga malament amb el dinamisme de les normes tècniques, fruit del ràpid desenvolupament científic i tècnic. A més, les normes tècniques manquen d'un dels requisits constitutius del costum, el de la creença que la conducta en què el costum consisteix és jurídica-ment obligatòria.

En canvi, resulta més problemàtic negar la consideració de les normes tècniques com un ús que, en un procés de "codificació" de naturalesa privada, pot perfectament arribar a tenir per via convencional un valor jurídic. La distinció entre el costum i l'ús resulta important, ja que, com sabem, el primer és font del dret directa i independent. L'ús, en canvi, "només obliga de manera indirecta, en tant que ha estat recollit per una altra norma com a element d'ella" (L. Díez Picazo). En aquest sentit, les normes tècniques poden arribar a ser normes que ajudin a fonamentar resolucions judicials. Així, les normes tècniques se situarien en un nivell parell al de les regles de l'art o regles tècniques en, per exemple, l'exercici hipocràtic. No obstant això, *norma tècnica* i *regla tècnica* no s'han de confondre, ja que ambdues ofereixen uns contorns i uns elements diferenciats. N'és un el fet que la norma tècnica és adoptada d'una manera institucionalitzada i mitjançant el consens de les parts interessades; això darrer és una de les seves notes característiques que en permet l'obligatorietat *de facto* sobre un col·lectiu determinat. Aquesta nota, en canvi, no seria extensible a les regles tècniques.

Resum

En aquest mòdul es fa una referència específica a les **fonts del dret administratiu** dins el context general del sistema de fonts normatives. En aquest sentit cal constatar la interconnexió evident entre aquestes fonts del dret administratiu i la resta de normes que integren l'ordenament jurídic.

La **Constitució** i les **lleis** s'han de considerar fonts del dret administratiu en la mesura que regulen aspectes molt importants de l'organització i de l'activitat de l'Administració pública.

Per la seva banda, l'**estudi del reglament** com a font administrativa pròpiament dita no es pot fer sense tenir en compte la seva relació amb la llei, respecte a la qual té una clara posició de subordinació i dependència. No obstant això, malgrat aquest caràcter de norma subordinada, el reglament té una transcendència molt considerable com a font del dret, tal com demostra la simple constatació de les normes que integren l'ordenament jurídic en els àmbits en els quals es produeix la intervenció de l'Administració pública.

A partir del reconeixement material i formal d'aquest poder reglamentari, és essencial estudiar quin és el camp de joc del reglament, així com els elements que en condicionen la producció i la validesa.

Finalment, l'anàlisi de les fonts del dret administratiu es completa amb la figura de la **legislació delegada** i els seus límits, com un dels supòsits en els quals es permet a l'Administració, i més concretament al Govern, dictar normes amb rang de llei. Aquesta anàlisi s'acaba amb l'estudi del paper que tenen les altres **fonts secundàries del dret administratiu i l'autoregulació regulada**.

Nota

Juntament amb els decrets llei.

Fonts secundàries

El costum i la praxi administrativa, els principis generals del dret i la jurisprudència.

Activitats

Activitats de reforç

1. Quina és la intervenció del Govern en la configuració de l'ordenament jurídic? Es limita només a la producció de normes reglamentàries? Contesteu en un text de 25 a 30 línies.
2. Quin és el significat de la reserva material i formal de llei en relació amb l'exercici de la potestat reglamentària? Contesteu en un text d'unes 50 línies.
3. Quines diferències hi ha entre els reglaments executius i els reglaments independents? Es pot justificar l'existència d'aquests últims en el nostre marc constitucional? Contesteu en un text de 35 a 40 línies.
4. Quins aspectes singularitzen el reglament en relació amb l'actuació executiva de l'Administració? Contesteu en un text de 30 a 35 línies.
5. Definiu breument els conceptes següents:
 - a) Matèria reglamentària.
 - b) Inderogabilitat singular dels reglaments.
 - c) Relació especial de subjecció.
 - d) L'expressió *salus populi suprema lex est*.

Activitats d'aprofundiment

1. Relacioneu els conceptes següents:
 - a) Reglament executiu i reglament organitzatiu.
 - b) Llei i reglament de necessitat.
 - c) Reserva de llei i reglament independent.

Qüestions breus

1. En quins supòsits poden els ministres i els consellers dictar reglaments?
2. Què succeeix quan una norma dictada en virtut d'una delegació legislativa excedeix els termes de la delegació?
3. Quina relació hi ha entre els principis generals del dret i la interdicció de l'arbitrarietat?

Exercicis d'autoavaluació

De selecció

1. El Govern pot dictar...
 - a) lleis.
 - b) lleis i reglaments.
 - c) només reglaments.
 - d) reglaments i en determinats supòsits normes amb valor de llei.
2. El reglament està subordinat a la llei...
 - a) sempre.
 - b) en el cas dels reglaments executius.
 - c) en qualsevol cas dins d'un mateix ordenament jurídic.
 - d) quan afecta una matèria reservada a la llei.
3. El tràmit d'audiència en el procediment d'elaboració dels reglaments és...
 - a) potestatiu.
 - b) d'obligat compliment, com a principi general.
 - c) discrecional.
 - d) aplicable només quan una llei ho preveu expressament.

4. El règim d'invalidesa dels reglaments comporta...

- a) la seva nul·litat de ple dret.
- b) la seva anul·labilitat.
- c) la seva nul·litat de ple dret, llevat dels vicis formals.
- d) la seva anul·labilitat, llevat que l'Administració esmeni les causes que la provoquen.

5. Els tribunals poden inaplicar...

- a) les lleis que considerin contràries a la Constitució.
- b) els reglaments.
- c) els reglaments i les normes amb rang de llei dictades per l'Administració.
- d) els reglaments dictats per autoritats inferiors al Govern.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. d
2. c
3. b
4. a
5. b

Glossari

CC *m* Codi civil.

CE *f* Constitució espanyola.

Inderogabilitat singular dels reglaments *f* principi segons el qual l'Administració no pot exceptuar mitjançant normes particulars el que estableix amb caràcter general una altra norma reglamentària, encara que aquelles siguin de rang superior.

LBRL *f* Llei de bases del règim local.

Legislació delegada *f* norma amb rang de llei que dicta el Govern en virtut d'una autorització prèvia del Parlament. Rep el nom de decret legislatiu i pot consistir en un text articulat, si desplega una llei de bases, o en un text que refon diversos textos legals.

LG *f* Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern.

IJ *f* Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa.

LOCE *f* Llei orgànica del Consell d'Estat.

LOFAGE *f* Llei d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat.

LPAC *f* Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

LRJAE *f* Llei del règim jurídic de les administracions de l'Estat.

LRJPCat *f* Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les Administracions públiques de Catalunya.

LRJPAC *f* Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

LRJSP *f* Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

Reglament *m* norma dictada per l'Administració en exercici de la potestat reglamentària que li reconeix la Constitució i que està subordinada jeràrquicament a la llei.

Reglament executiu *m* norma que es dicta per a desplegar una llei i que, d'acord amb el seu contingut, complementa la regulació legal del sector.

Reserva de llei *f* àmbit sectorial la regulació del qual correspon a la llei perquè així ho estableix expressament la Constitució (reserva material) o per la decisió del mateix poder legislatiu (reserva formal). La reserva de llei actua com un límit a la intervenció del reglament.

STC *f* sentència del Tribunal Constitucional.

STS *f* sentència del Tribunal Suprem.

Bibliografia

Bibliografia bàsica

Vegeu la bibliografia general del mòdul.

Bibliografia complementària

– (2003). "Las normas técnicas en el derecho administrativo". *DA* (núm. 265-266).

Baño León, J.M. (1990). *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*. Madrid: Civitas.

Boquera Oliver, J.M. (1984). "Enjuiciamiento e inaplicación judicial de los reglamentos". *REDA* (núm. 40-41).

Carro Fernández Valmayor, J.L.; Gómez-Ferrer Morant, R. (1978). "La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución". *RAP* (núm. 87).

Darnaculleta Gardella, M. (2005). *Autorregulación y derecho público: la autorregulación regulada*. Madrid: Marcial Pons.

Díez Sastre, S. (2008). *El precedente administrativo*. Madrid: Marcial Pons. Embid Irujo, A. (2010). *La potestad reglamentaria de las entidades locales*. Madrid: Iustel.

Embid Irujo, A. (2010). *La potestad reglamentaria de las entidades locales*. Madrid: Iustel.

Esteve Pardo, J. (2002). *Autorregulación. Génesis y efectos*. Pamplona: Aranzadi.

García de Enterría, E. (1981). *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*. Madrid: Tecnos.

García de Enterría, E. (1990). "La eliminación de las normas reglamentarias nulas con ocasión de recursos contra sus actos de aplicación". *REDA* (núm. 66).

Leguina Villa, J. (1987). "Principios generales del Derecho y Constitución". *RAP* (núm. 114).

Quadra, T. de la (1991). *La delegación legislativa en la Constitución. Estudios sobre la Constitución española. Libro homenaje a García de Enterría*. Madrid: Civitas.

Rebollo Puig, M. (1988). "La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales". *RAP* (núm. 115).

Tarrés Vives, M. (2003). *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*. València: Tirant lo Blanch.

Toscano Gil, F. (2006). *Autonomía y potestad normativa local*. Sevilla: Ed. Comares.

