

TEMA 8

ADMINISTRATIVOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Versión 42

Índice

1. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: CLASIFICACIÓN	4
1.1. INTRODUCCIÓN	4
1.2. CLASES DE FUENTES	4
1.2.1. FUENTES DIRECTAS.....	5
1.2.2. INDIRECTAS.....	7
1.3. PUBLICIDAD DE LAS NORMAS	7
1.4. DEFICIENCIAS DEL ARTÍCULO 1 DEL CÓDIGO CIVIL	7
1.5. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	8
1.6. OTRAS FUENTES.....	8
1.7. OTROS ASPECTOS	8
1.8. PLANES DE CALIDAD Y SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA	9
2. JERARQUÍA NORMATIVA	11
3. LA LEY: CONCEPTO Y CLASES	13
3.1. CONCEPTO DE LEY	13
3.2. NORMATIVA BÁSICA SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA	14
3.2.1. INICIATIVA LEGISLATIVA	14
3.2.2. PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN Y EVALUACIÓN NORMATIVA.....	14
3.2.3. PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE NORMAS CON RANGO DE LEY.....	15
3.3. DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA.....	15
3.4. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN A NIVEL ESTATAL.....	16
3.4.1. PROYECTOS DE LEY	16
3.4.2. PROPOSICIONES DE LEY ESTATALES	17
3.4.3. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA.....	18
3.4.4. FASE FINAL.....	19
3.5. TIPOS DE LEYES	19
3.6. LAS LEYES ORGÁNICAS.....	19
3.7. LA LEY AUTONÓMICA: NATURALEZA Y LÍMITES	21

3.8.	TIPOS DE LEYES EN ANDALUCÍA	21
3.9.	PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY	22
3.9.1.	PROCEDIMIENTO GENERAL	22
3.9.2.	TRAMITACIÓN DE URGENCIA	24
3.9.3.	PECULIARIDADES PARA NORMAS SOBRE FONDOS EUROPEOS	25
3.10.	PROPOSICIONES DE LEY	25
3.11.	TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA.....	26
3.12.	RELACIÓN ENTRE LA LEY AUTONÓMICA Y LA ESTATAL.....	27
3.13.	SUPUESTOS DE COMPETENCIA COMPARTIDA	28
3.14.	LEGISLACIÓN AUTONÓMICA Y LEYES DE ARMONIZACIÓN	28
3.15.	SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL.....	29
4.	DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY.....	30
4.1.	DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY EN EL ÁMBITO ESTATAL.....	30
4.1.1.	DECRETOS LEGISLATIVOS.....	30
4.1.2.	DECRETOS LEY.....	31
4.1.3.	REALES DECRETOS DICTADOS POR EL GOBIERNO AL AMPARO DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN	32
4.2.	DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO	32
4.2.1.	REGULACIÓN EN EL CONJUNTO DE CCAA	32
4.2.2.	REGULACIÓN EN ANDALUCÍA	33
5.	EL REGLAMENTO: CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN	34
5.1.	CONCEPTO	34
5.2.	EVOLUCIÓN HISTÓRICA	34
5.3.	SUBORDINACIÓN A LA LEY	35
5.4.	TIPOS DE REGLAMENTOS	35
5.5.	PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PLANES URBANÍSTICOS	36
5.6.	NORMATIVA REGULADORA.....	37
5.6.1.	NORMATIVA BÁSICA.....	37
5.6.2.	NORMATIVA ESTATAL.....	37
5.6.3.	NORMATIVA APLICABLE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.....	37
5.6.4.	NORMATIVA REGULADORA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	37
5.7.	EFICACIA NORMATIVA DEL REGLAMENTO	38
5.8.	INDEROGABILIDAD SINGULAR DE LOS REGLAMENTOS.....	38
5.9.	DIFERENCIA ENTRE ACTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES Y REGLAMENTOS	38
5.10.	LAS INSTRUCCIONES, CIRCULARES Y ÓRDENES DE SERVICIO.....	39

5.10.1.	LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL	39
5.10.2.	LEGISLACIÓN AUTONÓMICA	39
6.	LA POTESTAD REGLAMENTARIA: FUNDAMENTO, TITULARIDAD Y LÍMITES	41
6.1.	FUNDAMENTO	41
6.2.	TITULARIDAD: ÓRGANOS CON POTESTAD REGLAMENTARIA	41
6.2.1.	PREVISIÓN CONSTITUCIONAL	41
6.2.2.	ATRIBUCIÓN EN LA LEY 39/2015	41
6.2.3.	ESTATUTO DE AUTONOMÍA	42
6.2.4.	ATRIBUCIÓN EN LA LEY 6/2006	42
6.2.5.	ORGANOS COMPETENTES A NIVEL LOCAL	42
6.2.6.	INDELEGABILIDAD DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA	42
6.3.	LÍMITES	43
6.3.1.	FORMALES	43
6.3.2.	MATERIALES	43
6.3.3.	CONSECUENCIAS DE LA VIOLACIÓN DE LOS LÍMITES FORMALES O MATERIALES	44
6.3.4.	REACCIÓN CONTRA LOS REGLAMENTOS ILEGALES	44
6.3.5.	REACCIÓN CONTRA LOS ACTOS DE APLICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS ILEGALES	44
6.3.6.	POSIBILIDAD DE REVISIÓN DE OFICIO DE LOS REGLAMENTOS	45
7.	PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS	46
7.1.	NORMATIVA BÁSICA	46
7.2.	ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS A NIVEL ESTATAL	47
7.3.	ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS EN ANDALUCÍA	48
7.3.1.	NORMATIVA	48
7.3.2.	ACTUACIONES PREVIAS	49
7.3.3.	INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	49
7.3.4.	MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (MAIN)	50
7.3.5.	MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO ABREVIADA	54
7.3.6.	INFORMES EN MATERIA DE SIMPLIFICACIÓN, ORGANIZACIÓN Y DE VALORACIÓN DE LA MAIN	54
7.3.7.	OTROS INFORMES, TRÁMITES Y ACTUACIONES	55
7.3.8.	TRÁMITES DE AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA	56
7.3.9.	TRÁMITES FINALES, APROBACIÓN Y PUBLICACIÓN	57
7.3.10.	PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCEDIMIENTO	58
7.3.11.	TRAMITACIÓN DE URGENCIA	59
7.3.12.	PECULIARIDADES PARA REGLAMENTOS SOBRE FONDOS EUROPEOS	60

1. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: CLASIFICACIÓN

1.1. INTRODUCCIÓN

El concepto “fuentes del derecho” puede ser entendido de diversas formas. Podríamos, por tanto, diferenciar entre:

Fuentes materiales	Al igual que el agua brota o nace de una fuente, el derecho también nace de determinadas fuentes. Podemos considerar como fuentes del derecho en sentido material a las Cortes, el Gobierno, los parlamentos y ejecutivos autonómicos, el pueblo, etc.
Fuentes formales	Nos permiten conocer las formas que adopta el derecho. Podemos considerar como fuentes del derecho en sentido formal a la ley, forma por excelencia, pero también lo serían los decretos-Ley, los decretos-legislativos, los reales decretos, las órdenes ministeriales, los decretos autonómicos, la costumbre, los principios generales del derecho, etc.

Dado que las fuentes materiales se estudian en otros temas, a partir de ahora concentraremos nuestro estudio en las fuentes del derecho en sentido formal.

Las fuentes del derecho deben procurar un **ordenamiento jurídico completo**. No quiere ello decir que el ordenamiento jurídico lo regule todo, sino que sea capaz de ofrecer soluciones a cualquier problema jurídico que se pueda plantear, es decir, pueden existir lagunas de la ley, pero no lagunas del derecho.

Las fuentes del derecho deben estar amparadas siempre por otra de rango superior, salvo la propia Constitución, que obviamente se justifica a sí misma al no tener ninguna superior que pueda hacerlo.

1.2. CLASES DE FUENTES

Las fuentes del derecho español están enumeradas en el artículo 1 del Código Civil, que establece lo siguiente:

Artículo 1

1. Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

2. Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.

3. La costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada.

Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre.

4. Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.

5. Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado.

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

7. Los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido.

De lo dispuesto en dicha norma podemos efectuar la siguiente clasificación:

1.2.1. FUENTES DIRECTAS

1.2.1.a. La ley

La palabra ley puede entenderse de varias formas:

- En sentido estricto: es una norma escrita emanada del Parlamento como expresión de un mandato soberano.
- En sentido amplio: incluiría a las normas que son leyes en sentido estricto y a las que tienen su rango, fuerza o valor.
- En sentido amplísimo: empleado como sinónimo de norma escrita, cualquiera que sea el órgano de que emane.



En la palabra **ley** del artículo 1 del Código Civil debemos entender que se encuentra comprendido **todo el derecho escrito español**, es decir, se utiliza en sentido amplísimo. Se utiliza, por tanto, el concepto de ley en un sentido amplísimo en el que se incluye desde la Constitución española hasta las más humildes disposiciones reglamentarias de las entidades locales.

Lo anterior no quiere decir en modo alguno que todas estas disposiciones gocen del mismo rango. Por el contrario, podemos establecer varios **rangos jerárquicos**.

En el **primer nivel** nos encontraríamos con la Constitución. Se trata de la fuente suprema del ordenamiento jurídico español y a la cual deben someterse todas las normas.

El autorreconocimiento del valor normativo propio de la Constitución se efectúa en su artículo 9.1.

La garantía de que la supremacía de la Constitución va a ser real es la existencia del Tribunal Constitucional, que puede expulsar del ordenamiento jurídico las normas con rango de ley que contradigan a la Constitución, y con la posibilidad de los tribunales contencioso-administrativos de anular los reglamentos que incurran en igual defecto.

En un **segundo nivel** jerárquico se encontrarían varios tipos de normas. En primer lugar, los Tratados internacionales ratificados por España y completamente publicados y la normativa de la Unión Europea (reglamentos, directivas y decisiones). También estarían en este escalón las leyes españolas, entendiendo por tales tanto las dictadas por el Estado como por las distintas Comunidades Autónomas.

Existen otras normas que tienen rango, fuerza o valor de ley y que, por tanto, debemos colocar también en este segundo nivel jerárquico. Se trata de:

- Reglamentos de los Parlamentos.
- Disposiciones del ejecutivo con fuerza de ley.

① Decretos-Ley.

② Decretos Legislativos.

- Textos articulados. Se otorgarán mediante una ley de bases.
- Textos refundidos. Se otorgarán mediante ley ordinaria.

③ Reales Decretos previstos por el art. 116 de la Constitución.

Todos los textos que hemos citado en este nivel tienen el mismo nivel jerárquico. No obstante, a efectos prácticos, los tratados internacionales o la normativa propia de la Unión Europea se aplicará de manera prioritaria a la normativa nacional, pero no por aplicación del principio de jerarquía sino más bien porque consideramos a este tipo de normas como ley especial y dichas leyes se aplican antes que las leyes generales, que en este caso serían las normas nacionales.

Es la propia Constitución la que nos indica qué materias deben ser obligatoriamente reguladas por leyes, sean estas orgánicas u ordinarias. En estos supuestos decimos que existe una reserva de ley. Pero además de estos mínimos, la ley podrá abarcar cualquier otro material que el legislador considere oportuno. No obstante, las leyes suelen regular los aspectos que, por su importancia o carácter más permanente, son dignos de alcanzar ese nivel jerárquico.

Las cuestiones menos importantes o más cambiantes suelen ser reguladas por normas de rango inferior, dictadas ya por el poder ejecutivo, y que llevan el nombre de reglamentos. Llegaríamos ya al **tercer nivel** jerárquico en el que nos encontramos con reglamentos tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales. En este tercer nivel sí que existe una jerarquía interna, que proviene del nivel jerárquico del órgano administrativo que haya dictado el reglamento.

1.2.1.b. La costumbre

Es una fuente subsidiaria ya que se aplica a falta de Ley. No puede ser contraria a la moral ni al orden público. Tiene que ser probada por quien la alegue ya que supone una excepción al principio *iura novit curia*.

No tiene la consideración de costumbre el precedente administrativo.

Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre.

1.2.1.c. Los principios generales del derecho

También se trata de una fuente subsidiaria ya que se aplica a falta de ley y de costumbre.

Los principios generales del derecho son los grandes principios que inspiran al ordenamiento jurídico español. Tienen, además de un valor normativo directo un carácter informador del resto del ordenamiento.

Algunos se encuentran escritos (por ejemplo, todos los que aparecen en el artículo 9.3 de la Constitución) y otros continúan no escritos.

1.2.2. INDIRECTAS

1.2.2.a. La jurisprudencia

El artículo primero del Código Civil entiende por tal la doctrina que, de modo reiterado, establece el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

En cualquier caso y al contrario que en otros sistemas jurídicos, el juez español no puede innovar el derecho, sino tan solo aplicarlo.

1.2.2.b. Los Tratados internacionales

Los Tratados internacionales firmados por España se encontrarán en esta situación mientras no se ratifiquen y publiquen completamente, ya que una vez que esto se haga, pasan a entrar en el concepto de ley.

1.3. PUBLICIDAD DE LAS NORMAS

Las normas habrán de **publicarse en el diario oficial** correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos.

Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones públicas podrán establecer **otros medios** de publicidad complementarios.

La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano, Organismo público o Entidad competente tendrá en las condiciones y con las garantías que cada Administración pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

La **publicación del BOE en la sede electrónica** del Organismo competente tendrá **carácter oficial y auténtico** en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el artículo preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables.

1.4. DEFICIENCIAS DEL ARTÍCULO 1 DEL CÓDIGO CIVIL

Con el paso del tiempo se han ido introduciendo novedades en nuestro sistema de fuentes del derecho que no han sido recogidas por el primer artículo del Código Civil. Ello provoca que actualmente existan aspectos muy importantes para entender cómo funciona realmente nuestro sistema de fuentes que no aparecen recogidos en la citada norma. Entre estos aspectos podríamos citar los siguientes:

- No refleja la importantísima primacía que hoy tiene la **Constitución** como norma suprema.
- No contempla la existencia del **Tribunal Constitucional**, que no solamente actúa como “legislador negativo” sino que puede dictar sentencias interpretativas.
- Tampoco contempla la importante **jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia** de las distintas Comunidades Autónomas, que son los máximos especialistas en el derecho autonómico respectivo.
- Tampoco queda bien descrita la situación de los **tratados internacionales y derecho de la Unión Europea**.
- No refleja la existencia de las **leyes de las Comunidades Autónomas**.

1.5. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

En principio, son las mismas que las del derecho en general, pero con una serie de matizaciones.

En primer lugar, debemos indicar que **la costumbre tiene poca importancia** en esta rama del derecho, ya que es en la que más legislación escrita existe y por ello no queda mucho espacio a esta fuente no escrita. Ejemplos encontramos pocos y normalmente por remisión directa desde las leyes como es el caso de las que regulan las aguas, aprovechamientos de montes vecinales, etc.

En segundo lugar, **los principios generales del derecho tienen mucha importancia**. Ello es debido a que, tal y como indicábamos anteriormente, además del valor normativo directo (poco importante, ya que se aplican después de la costumbre, que ya decíamos tenía poca virtualidad en esta rama del derecho) tienen también un carácter informador del resto del ordenamiento. Este carácter informador sí que es muy importante ya que es el que hace que no tengamos la perentoriedad de una lectura diaria de los distintos diarios oficiales para poder conocer las reglas básicas de comportamiento de las administraciones públicas y de cómo debemos relacionarnos con ellas.

En tercer lugar, otra diferencia de esta rama del derecho la **gran importancia que el reglamento** tiene en ella, mucha más que la que puede tener en otros sectores del ordenamiento jurídico, como el penal, el civil, el procesal, etc.

Para finalizar, reseñaremos que existe una diferencia entre fuentes de la Administración y fuentes para la Administración, dependiendo de si estamos hablando de normas jurídicas que nacen de la Administración pública o de normas jurídicas que regulan su funcionamiento.

1.6. OTRAS FUENTES

Aunque no son fuentes del derecho, también es corriente hablar de las **fuentes de su conocimiento**. Son básicamente la doctrina y la jurisprudencia del resto de tribunales que no son el Tribunal Supremo. Insistimos en que no son fuentes del derecho, pero nos permiten conocerlo mejor, al tener su origen en personas expertas en el mismo.

Citamos también aquí el **precedente administrativo**. Al igual que ocurre con las fuentes del conocimiento, tampoco aquí podemos decir que estemos en presencia de una fuente del derecho. Con este concepto, nos referimos a la forma de actuar de la Administración en el pasado. Tiene una importancia práctica muy importante ya que, si en el pasado se ha actuado de una determinada manera, en el futuro probablemente se actuará de la misma manera. No obstante, la Administración puede cambiar su forma de actuar, dentro del respeto absoluto a la ley, si hay razones que así lo justifiquen, sociales, legales, económicas, etc. La *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (en adelante *Ley 39/2015*) lo reconoce implícitamente al establecer en su artículo 35 que deben motivarse los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes.

1.7. OTROS ASPECTOS

Si analizamos los primeros artículos del Código Civil nos encontramos con varios aspectos relevantes en relación con las fuentes del derecho español. Son las siguientes:

- Los **jueces y tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso** los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido.
- Las **leyes entran en vigor a los 20 días** de su completa publicación en el BOE, **si no disponen otra cosa**.

- Las **leyes solo se derogan por otras posteriores**. Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que esta hubiera derogado.
- La **ley especial se aplica antes que la ley general y solo es derogada por otra ley especial**.
- **Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas**.
- La **equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas**, si bien las resoluciones de los tribunales solo podrán descansar de manera exclusiva en ellas cuando la ley expresamente lo permita.
- Procederá la **aplicación analógica** cuando estas **no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante** entre los que se aprecie identidad de la razón. **Las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos y en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas**. Las disposiciones del CC se aplicarán como supletorias en las materias regidas por otras leyes.
- La **ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento**.
- Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en **fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma** que se hubiere tratado de eludir.
- Los **derechos reconocidos en las normas deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe**. La Ley no ampara el abuso de derecho o el ejercicio antisocial del mismo.

1.8. PLANES DE CALIDAD Y SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA

El *Decreto 622/2019* establece que la Consejería competente en materia de impulso, coordinación y el seguimiento de las actuaciones encaminadas a la consecución de la mejora de la calidad normativa pública elaborará cada 2 años, el **Plan de Calidad y Simplificación Normativa**, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno mediante acuerdo. Este plan tendrá como objetivo la revisión, simplificación y, en su caso, consolidación normativa de las disposiciones vigentes en el derecho propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Estos planes tendrán como objetivo la revisión, simplificación y, en su caso, consolidación normativa de las disposiciones vigentes en el derecho propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La Consejería competente en materia de administración pública impulsará y coordinará su seguimiento y revisión.

Los planes abordarán una revisión general de las normas vigentes para valorar la adopción de, al menos, las siguientes medidas:

- a. La reducción del número de normas.
- b. La adaptación de las normas a los principios de buena regulación establecidos en la legislación del procedimiento administrativo común y precisados en la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación en los procedimientos de elaboración de normas de la Junta de Andalucía, verificando que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos, así como que estaban justificados y correctamente cuantificados el coste y las cargas impuestas en ellas.

- c. La consolidación y simplificación de la normativa vigente.
- d. El rediseño funcional de los procedimientos, aplicando los criterios para la simplificación de procedimientos, agilización de trámites y reducción de cargas establecidos en el Decreto 622/2019.

El resultado de la ejecución de cada plan se plasmará en un **informe de evaluación** que, previo conocimiento de la Comisión Interdepartamental de Coordinación y Racionalización Administrativa, se hará público en el Portal de la Junta de Andalucía, así como por los medios que se estimen pertinentes.

TEMA DE PRUEBA - CEAPRO®

2. JERARQUÍA NORMATIVA

El principio de jerarquía normativa se encuentra garantizado en el **artículo 9.3 de la Constitución**. (*La Constitución garantiza el principio de... jerarquía normativa...*).

También podemos encontrarlo en el **artículo 1.2 del Código Civil**. (*Carecerán de validez las disposiciones que contradiga otra de rango superior*)

Por último, el **artículo 128.3 de la Ley 39/2015**, recoge este principio en el ámbito específico del derecho administrativo (*las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior*).

La relación entre las diferentes fuentes del derecho está basada en gran medida, aunque no exclusivamente, en el principio de jerarquía.

Garrido Falla establece 2 criterios para establecer la jerarquía de las normas.

- Primacía del derecho escrito.
- Jerarquía del órgano del que emana la norma escrita.

En España encontramos **3 grandes niveles jerárquicos** en relación con las normas escritas.

En el **primer nivel** nos encontraríamos con la **Constitución**, norma suprema a la que todas las demás deben sumisión total. La jerarquía normativa hace que **la cúspide del ordenamiento jurídico sea la Constitución**, que goza de una posición de supremacía normativa en un doble plano: material y formal. La supremacía formal implica que la Constitución no puede ser modificada ni derogada por ninguna otra norma. La supremacía material significa que la Constitución despliega los efectos propios de cualquier otra norma: debe ser cumplida por sus destinatarios (ciudadanos y poderes públicos) y aplicada por los tribunales de justicia; y deroga las normas anteriores que se opongan a sus disposiciones y determina la invalidez por vicio de inconstitucionalidad, de cualquier norma o acto producidos con posterioridad a su entrada en vigor.



La Constitución no es una mera norma programática. Tiene un claro valor normativo directo (como se deduce del art. 9.1 CE: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”) y con eficacia directa.

En un **segundo nivel** jerárquico, se encuentran todas las normas que tienen rango, fuerza o valor de **ley**. Entre dichas normas **no existe una relación de jerarquía**. Es el **principio de competencia** el que informa las relaciones entre este tipo de normas.

El **tercer nivel** jerárquico, es el que agrupa a las **normas de carácter reglamentario**. Entre los reglamentos dictados por una determinada Administración pública, **sí que existe una relación de jerarquía**, que depende de la propia **jerarquía de los órganos** que los aprueban.

El artículo 128 de la Ley 39/2015 establece que las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

A **nivel estatal**, los reglamentos se ordenan según la siguiente jerarquía:

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

En nuestra **Comunidad Autónoma**, la jerarquía de los reglamentos es la siguiente:

1. **Disposiciones aprobadas por la Presidencia de la Junta de Andalucía o por el Consejo de Gobierno**.
2. **Disposiciones aprobadas por los Consejeros**.

La jerarquía como vemos se da dentro de las disposiciones emanadas de una misma Administración pública, no existiendo entre reglamentos aprobados por **distintas administraciones**, entre los que no rige el principio de jerarquía sino el **principio de competencia**.

Recordemos por último que la **costumbre** y los **principios generales del derecho** serían aplicables a falta de derecho escrito, ocupando por tanto los niveles más bajos en la escala jerárquica de las fuentes del derecho.

TEMA DE PRUEBA - CEAPRO®

3. LA LEY: CONCEPTO Y CLASES

3.1. CONCEPTO DE LEY

Según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, una ley es un precepto dictado por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. Añade el diccionario que, en el régimen constitucional, lo es toda disposición votada por las Cortes y sancionada por el jefe del Estado.

Esta definición podría ser un buen punto de partida, aunque claramente insuficiente si queremos hacernos una idea exacta de lo que en España llamamos ley. Desde un punto de vista ya más jurídico, podríamos ir perfilando el concepto a través de la siguiente lista de características y rasgos identificadores del concepto de ley:

- Se encuentra **subordinada a la Constitución**.
- Es la **fuerza principal del derecho** (artículo 1 del Código Civil).
- Es una **fuerza directa**.
- Nace de los **representantes de la voluntad popular**.
- Es **obligatoria**.
- **No puede alegarse su ignorancia para no cumplirla**.
- Los **jueces no pueden resistirse a su aplicación** (a diferencia de lo que ocurre con los reglamentos).
- Se mantiene **vigente hasta que sea derogada o anulada**.
- Entra en **vigencia en el momento en que ella misma determine o, si no lo hace, a los 20 días naturales de su completa publicación** en el boletín oficial que corresponda.
- **Si no se indica lo contrario, no es retroactiva**.
- **Cierto número de leyes no pueden, en ningún caso, ser retroactivas** (sancionadoras no favorables y las restrictivas de los derechos individuales y textos articulados)
- Es una fuerza **escrita**.
- Está sometida a una rigurosa **publicidad**.
- Algunas materias tan solo pueden regularse mediante ley, ya que esa es la forma elegida por la Constitución. Cuando ello ocurre hablamos de **reserva de ley**.
- Su fuente material tradicionalmente han sido las **Cortes** (u órganos análogos en otros países), como

depositarias de la voluntad popular. Posteriormente el **Gobierno** ha accedido a la posibilidad de dictar normas con rango de ley. En nuestro país, desde la entrada en vigor de la vigente Constitución, las **Asambleas Legislativas** de las Comunidades Autónomas y sus **Consejos de Gobierno** se han convertido también en fuentes materiales.

- Hay **formas especiales** de leyes parlamentarias: refrendadas y paccionadas.

3.2. **NORMATIVA BÁSICA SOBRE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

El **Título VI** de la **Ley 39/2015**, contiene una serie de normas básicas sobre la iniciativa legislativa (que deben respetar por ello tanto el Estado como las Comunidades Autónomas) que debemos conocer.

3.2.1. **INICIATIVA LEGISLATIVA**

El **Gobierno de la Nación** ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales.

La iniciativa legislativa se ejercerá por los **órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas** en los términos establecidos por la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía.

3.2.2. **PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN Y EVALUACIÓN NORMATIVA**

El **artículo 129** de la Ley 39/2015 contiene una serie de principios en el ejercicio de la iniciativa legislativa. El Tribunal Constitucional (Sentencia 55/2018, de 21 de mayo de 2018) ha declarado que dichos **principios no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos**, siendo de aplicación, por tanto, tan solo a nivel estatal.

La misma situación la encontramos al estudiar el **artículo 130** de la Ley 39/2015, que estipula que las Administraciones públicas deben revisar periódicamente su normativa para adaptarla a los principios de buena regulación, plasmando su resultado en un informe. Este mandato es también **solo aplicable al Estado y no a las iniciativas normativas de rango legal de las Comunidades Autónomas**.

No obstante, debemos tener en cuenta en Andalucía el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía ha establecido que ciertas normas con rango de ley (**anteproyectos de ley y decretos legislativos**) deberán incluir, dentro de la **Memoria de Análisis de Impacto Normativo** y en concreto en el apartado que analiza la **oportunidad de la propuesta de norma**, la justificación de su **adecuación a los principios de buena regulación** establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y, en particular, a los principios de necesidad y eficiencia, justificando la razón de interés general en la que se funda, y que es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. También deberá contener una explicación de su adecuación al principio de proporcionalidad, de forma que la iniciativa contenga la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

Además, los **planes de calidad y simplificación normativa** contemplarán, como una de sus medidas, la **adaptación de las normas a los principios de buena regulación, verificando que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos, así como que estaban justificados y correctamente cuantificados el coste y las cargas impuestas en ellas**.

Los principios a los que nos venimos refiriendo son los siguientes:

- **Necesidad y eficacia.** La iniciativa normativa debe estar justificada por una **razón de interés general**, basarse en una **identificación clara de los fines** perseguidos y ser el **instrumento más adecuado** para garantizar su consecución.
- **Proporcionalidad.** La iniciativa que se proponga deberá contener la **regulación imprescindible para atender la necesidad** a cubrir con la norma, tras constatar que **no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones** a los destinatarios.
- **Seguridad jurídica.** La iniciativa normativa se ejercerá de manera **coherente con el resto del ordenamiento jurídico**, nacional y de la Unión Europea, para generar un **marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre**, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas. Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales e distintos a los contemplados en la Ley 39/2015, estos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.
- **Transparencia.** Las Administraciones públicas posibilitarán el **acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración; definirán claramente los objetivos** de las iniciativas normativas y su **justificación** en la exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una **participación activa en la elaboración** de las normas.
- **Eficiencia.** La iniciativa normativa debe **evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos**. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán **cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos**, y **superarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**.

3.2.3. PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE NORMAS CON RANGO DE LEY

La Ley 39/2015 establece 3 trámites que facilitan la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley. Se trata del trámite de **consulta** (que es previo a la elaboración del anteproyecto de ley) y los trámites de audiencia e información pública, que son regulados de manera conjunta y por ello, algo confusa ya que de la lectura de la ley no queda suficientemente clara la distinta naturaleza de estos trámites. El de **audiencia** debe quedar reservado a los interesados, estando el trámite de **información pública** abierto a todos los ciudadanos, sean interesados o no.

Debemos tener en cuenta que el Tribunal Constitucional ha declarado que el artículo 133 de la Ley 39/2015 en lo relativo a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley es tan solo **aplicable al Estado y no a las iniciativas normativas de rango legal de las Comunidades Autónomas**.

3.3. DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA

A la hora de elaborar un Anteproyecto se deben tener muy en cuenta los criterios de redacción establecidos en la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del entonces denominado Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al **Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa**.

En dicho texto se dan una serie de directrices que deben ser tenidas en cuenta a la hora de redactar textos jurídicos. Aunque las directrices son numerosas, indicaremos a título de ejemplo que en la redacción de las disposiciones se establece que se debe ir de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procesal.

3.4. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN A NIVEL ESTATAL

3.4.1. PROYECTOS DE LEY

Además de la normativa básica que acabamos de exponer, el **Título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno**, establece una serie de normas adicionales relativas a la iniciativa legislativa correspondiente al Gobierno. De dicha normativa destacamos lo siguiente:

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan **nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de esta**, preverán el comienzo de su vigencia el **2 de enero** o el **1 de julio** siguientes a su aprobación (esta norma no será de aplicación a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen).

La elaboración de los anteproyectos de ley (también de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias) se ajustará al siguiente **procedimiento**.

Su redacción estará precedida de cuantos **estudios y consultas** se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.

La **consulta pública**, previa a la elaboración del texto, deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un **tiempo suficiente que en ningún caso será inferior a 15 días naturales**. Se podrá prescindir de este trámite en ciertos casos (normas presupuestarias u organizativas, razones graves de interés público, tramitación urgente, etc.).

El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una **Memoria del Análisis de Impacto Normativo**, que deberá contener distintos apartados (oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, contenido y análisis jurídico, impacto económico y presupuestario, cargas administrativas que conlleva, impacto por razón de género, un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública y cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente).

Cumplidos los trámites anteriores, en el caso de que la disposición sea un anteproyecto de ley o un proyecto de real decreto legislativo (no en caso de proyectos de decreto-ley), el **titular o titulares de los Departamentos proponentes lo elevarán, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Consejo de Ministros**, a fin de que éste **decida sobre los ulteriores trámites** y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos. Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, y siempre que se hayan cumplimentado los trámites de carácter preceptivo, el Consejo de Ministros podrá prescindir de este trámite y acordar la **aprobación** del anteproyecto de ley y su **remisión**, en su caso, al Congreso de los Diputados o al Senado, según corresponda.

A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los **informes y dictámenes** que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen

convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto. Salvo que normativamente se establezca otra cosa, los informes preceptivos se emitirán en un plazo de **10 días**, o de **1 mes** cuando el informe se solicite a otra Administración o a un órgano u Organismo dotado de espacial independencia o autonomía.

En todo caso, los anteproyectos de ley deberán ser **informados por la Secretaría General Técnica** del Ministerio o Ministerios proponentes.

Cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar **audiencia** a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. El **plazo mínimo** de esta audiencia e información públicas será de **15 días hábiles**, y podrá ser **reducido hasta un mínimo de 7 días hábiles** cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas

Se recabará el **dictamen del Consejo de Estado** cuando fuera preceptivo o se considere conveniente.

Cumplidos los trámites anteriores, **la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios** y se elevará al **Consejo de Ministros** para su **aprobación** y su **remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado**, acompañándolo de una Exposición de Motivos y de la documentación propia del procedimiento de elaboración.

Por último, indicaremos que el Consejo de Ministros a propuesta del titular del departamento al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la **tramitación urgente** del procedimiento de elaboración, en alguno de los siguientes casos:

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

La tramitación por vía de urgencia implicará que:

- Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración **se reducirán a la mitad** de su duración.
- No será preciso el trámite de consulta pública**, sin perjuicio de la realización de los trámites de **audiencia pública o de información pública** sobre el texto, cuyo plazo de realización será de **7 días**.
- La **falta de emisión de un dictamen o informe preceptivo en plazo no impedirá la continuación** del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba.

3.4.2. PROPOSICIONES DE LEY ESTATALES

La iniciativa legislativa corresponde también al **Congreso** y al **Senado**.

Las **Asambleas de las Comunidades Autónomas** podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de Ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de Ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de 3 miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

Una Ley orgánica regula las formas de ejercicio y requisitos de la **iniciativa popular** para la presentación de proposiciones de Ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procede en:

- materias propias de Ley orgánica
- materias tributarias
- normas de carácter internacional
- en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

3.4.3. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA

En la tramitación parlamentaria **gozan de prioridad los proyectos de Ley**, pero dicha precedencia no debe impedir la tramitación de otras iniciativas.

Otro aspecto que debemos considerar es que toda **proposición de ley que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios** requerirá la **conformidad del Gobierno** para su tramitación. No obstante, en una sentencia del año 2018, el Tribunal Constitucional aclaró que esta capacidad de veto del Gobierno, a la que se refiere el artículo 134.1 de la Constitución, tiene límites. Por un lado, solo puede afectar a aquellas medidas que incidan directamente sobre el presupuesto aprobado. Por otro, dicha incidencia sobre las cuentas públicas debe ser real y efectiva y, además, debe referirse al presupuesto en vigor, no a presupuestos futuros. Por ello, la Mesa del Congreso puede rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo cuando compruebe que el Gobierno no ha cumplido con estos requisitos.

Las proposiciones de ley que come en consideración el Senado se remitirán al **Congreso**, para su trámite en este como tal proposición.

La tramitación en el Congreso de los Diputados podríamos resumirla de la siguiente manera:

- ☞ **Publicación**
- ☞ **Toma en consideración (Proposiciones).**
- ☞ **Debate de totalidad** (Para **proyectos de ley**, si se han presentado enmiendas a la totalidad)
- ☞ Remisión a la **Comisión**.
- ☞ Presentación de **enmiendas**.
- ☞ **Informe de la ponencia**.
- ☞ Debate y votación por artículos y elaboración de un **dictamen por la Comisión**.
- ☞ **Debate y votación por el Pleno del Congreso**.

Aprobado el texto por el Congreso, su presidente dará inmediata cuenta de este al presidente del **Senado**, el cual lo someterá a la deliberación de este. El Senado, en el plazo de **2 meses**, a partir del día de la recepción del texto puede, mediante mensaje motivado, oponer su **veto por mayoría absoluta** o introducir **enmiendas** al mismo.

Si hay veto, el proyecto no podrá ser sometido al rey sin que el **Congreso ratifique por mayoría absoluta o por mayoría simple, una vez transcurridos 2 meses** desde la interposición de este.

Si hay **enmiendas** el Congreso podrá aceptarlas o no por **mayoría simple**.

El plazo de 2 meses se reducirá a **20 días naturales** en los proyectos declarados **urgentes** por el Gobierno o por el Congreso. Asimismo, la Mesa del Senado, de oficio o a propuesta de 1 grupo parlamentario o de 25 senadores, podrá decidir la aplicación del procedimiento de urgencia.

Las aprobaciones se hacen por **mayoría simple** o **cualificada** si la Constitución así lo exige (leyes orgánicas, necesidad de armonizar, etc.)

3.4.4. FASE FINAL

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

3.5. TIPOS DE LEYES

Existe una gran proliferación de tipos de leyes. Entre otras, podemos hablar de leyes ordinarias, básicas, de bases, presupuestos, marco, de armonización, de lectura única, orgánicas, etc.

Analizaremos en este epígrafe, en concreto, las leyes orgánicas. De las leyes ordinarias, tan solo indicaremos que denominamos así a las leyes que no reciben un nombre especial, ya que ni por la materia que regulan ni por el procedimiento de aprobación encontramos en ellas ninguna singularidad.

3.6. LAS LEYES ORGÁNICAS

Artículo 81 CE

1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

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

El inciso de "las demás previstas en la Constitución" nos obliga a realizar una lectura de todo el texto constitucional. A la vista de esa lectura deducimos que se deben regular por ley orgánica las siguientes materias:

- bases de la organización militar,
- defensor del pueblo,
- suspensión de los derechos reconocidos en los artículos 17.2, 18.2 y 18.3 en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas,
- abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona,
- elección directa de los Senadores,
- iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley,
- condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución,

- autorización de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución,
- funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad,
- Consejo de Estado,
- estados de alarma, de excepción y de sitio,
- constitución, funcionamiento y gobierno de los Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera y del personal al servicio de la Administración de Justicia,
- Consejo General del Poder Judicial,
- déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su PIB
- Principios a que se refiere el artículo 135, así como la participación en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera.
- Tribunal de Cuentas,
- alteración de los límites provinciales,
- autorización de la constitución de Comunidades Autónomas uniprovinciales que no reúnan las condiciones del art. 143.1,
- Estatutos de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial,
- sustitución de la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el art. 143.2,
- reforma de los Estatutos de autonomía,
- regulación de la coordinación y las demás facultades de las Comunidades Autónomas en relación con las policías locales,
- creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos,
- transferencia o delegación de competencias estatales en las Comunidades Autónomas,
- regulación del referéndum previsto en art. 151.1,
- regulación de la posibilidad que en caso de no aprobación de un proyecto de Estatuto por una o varias provincias en referéndum las restantes puedan constituir Comunidad Autónoma,
- ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el art. 157.1,
- las normas para resolver los conflictos que puedan surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado,
- Tribunal Constitucional,
- determinación de las personas y órganos legitimados ante el Tribunal Constitucional.

Un aspecto importante, en relación con este tipo de normas, es que tanto las leyes orgánicas como las ordinarias tienen la **misma jerarquía**, a pesar de que una corriente minoritaria defendió lo contrario. (Garrido Falla, Oscar Alzadillas). Por tanto, la diferencia entre ambos tipos de normas se da en las materias a las que respectivamente afectan (principio de competencia) y en el proceso de aprobación (la ley orgánica debe cumplir los mismos trámites parlamentarios que una ley ordinaria, pero, como indica la Constitución, la principal diferencia en el proceso es que el Congreso de los Diputados debe realizar una votación final, al acabar con todos los trámites, donde la ley debe obtener una mayoría absoluta para su aprobación).

El Tribunal Constitucional ha **interpretado de manera restrictiva** el ámbito de aplicación de las leyes orgánicas, ya que la Constitución establece un sistema democrático basado en el juego de las mayorías, previendo tan solo para los supuestos tasados y excepcionales una democracia basada en mayorías cualificadas o reforzadas.

Las leyes orgánicas son una novedad de la Constitución, que se inspira en la Constitución francesa de 1958. No obstante, a diferencia de Francia, no hacen honor a su nombre, ya que no solo se refieren a aspectos orgánicos, de organización de poderes públicos.

Puede ser presentada como proyecto (por el Gobierno) o como proposición de ley (por cualquier otro sujeto con potestad de iniciativa legislativa).

El Tribunal Constitucional pide que se aclaren los preceptos que tienen carácter de orgánico y los que no, para evitar el fenómeno denominado “congelación del rango”. Hoy día todas las leyes orgánicas explicitan los preceptos orgánicos, en caso de que no toda la ley lo sea.

3.7. LA LEY AUTONÓMICA: NATURALEZA Y LÍMITES

El constituyente permitió la existencia de poderes legislativos autonómicos. Aunque ningún artículo lo indica claramente, si hay varios artículos que lo admiten indirectamente. A pesar de una cierta indefinición en la Constitución, al final **todas las Comunidades crearon asambleas legislativas**, que solo estaban previstas expresamente para las comunidades del artículo 151.

El límite más importante es, obviamente, que las leyes autonómicas están **totalmente subordinadas a la Constitución y al respectivo Estatuto de Autonomía**. Por ello, solo pueden versar sobre materias que sean de su competencia.

No están subordinadas a las leyes estatales (ya que entre ambos tipos de normas rige el **principio de competencia**). No obstante, la Constitución ha previsto un conjunto de **leyes estatales de conexión** con los subsistemas autonómicos.

Otro límite lo tenemos en el artículo 157.2 de la Constitución. **Las Comunidades Autónomas no podrán, en ningún caso, adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.**

Si se sobrepasan estos límites, el control se encomienda al **Tribunal Constitucional**, que podrá declarar que la ley autonómica que así lo haga, es inconstitucional.

3.8. TIPOS DE LEYES EN ANDALUCÍA

En Andalucía, nuestro Estatuto de Autonomía establece que el Parlamento ejerce la potestad legislativa mediante la elaboración y aprobación de las leyes.

Casi todas las leyes que emanan del Parlamento de Andalucía son leyes que podríamos calificar como ordinarias. No obstante, en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, se ha establecido que ciertas leyes tengan un procedimiento especial de aprobación. En la primera redacción del Estatuto no se contemplaba nada semejante, pero en la redacción actual se crea un tipo especial de ley para materias especialmente sensibles. Son textos que requerirán el **voto favorable de la mayoría absoluta de todo el Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto**, salvo aquellos supuestos en los que el Estatuto exija mayoría cualificada. Afectan a las siguientes materias:

- **organización territorial**
- **regimen electoral**
- **organización de las instituciones básicas.**

Las leyes de Andalucía serán **promulgadas, en nombre del Rey, por el presidente de la Junta**, el cual **ordenará la publicación** de estas en el **BOJA en el plazo de 15 días desde su aprobación**, así como en el **BOE**. A efectos de su vigencia, regirá la fecha de publicación en el BOJA.

3.9. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY

3.9.1. PROCEDIMIENTO GENERAL

3.9.1.a. Normativa

En la actualidad la tramitación de un anteproyecto de Ley por parte del Consejo de Gobierno debe respetar la **normativa básica** contemplada en la **Ley 39/2015** y que expusimos en el apartado denominado “Normativa básica sobre la iniciativa legislativa”, al que nos remitimos.

En nuestra Comunidad Autónoma, el **Título VI** de la **Ley 6/2006, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía**, establece normas adicionales a las establecidas con carácter básico en la Ley 39/2015.

3.9.1.b. Consulta pública

Se trata de un trámite regulado tanto en la **Ley 39/2015** como en la **Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía**, norma que se remite a la legislación básica y a la **Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía**.

Dispone dicha normativa que, **con carácter previo al inicio del procedimiento** de elaboración de una ley, se sustanciará una consulta pública a través del **Portal de la Junta de Andalucía**. La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en derecho. Deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente en atención a las circunstancias, de modo que el mismo sea no inferior a 15 días naturales.

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración de la Junta de Andalucía o de las organizaciones dependientes o vinculadas a esta, cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen, o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios, regule aspectos parciales de una materia o en casos de tramitación urgente del procedimiento normativo. La concurrencia de alguna o varias de estas razones se justificarán debidamente en el expediente. Igualmente, deberán articularse los procesos de comunicación dirigidos de forma expresa a las organizaciones o entidades representativas de intereses colectivos afectados por la normativa.

3.9.1.c. Iniciación

Dispone el artículo 127 de la Ley 39/2015, que la **iniciativa legislativa** se ejercerá por los **órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas** en los términos establecidos por la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Tras la realización de la consulta pública, la **Consejería competente** elaborará el correspondiente **anteproyecto**, que irá acompañado por los **estudios e informes** sobre la necesidad y oportunidad de este.

La Consejería proponente **elevará el anteproyecto al Consejo de Gobierno**, a fin de que **lo conozca** y, en su caso, **decida sobre ulteriores trámites**, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

3.9.1.d. MAIN

Al anteproyecto de ley se acompañará la **memoria del análisis de impacto normativo (MAIN)**, que es el documento en el que se recoge y unifica toda la información que se acompaña, como trámite preceptivo, justificando su oportunidad y necesidad y realizando una estimación de los impactos que en diferentes

ámbitos de la realidad tendrá su aprobación. Se trata de un documento contemplado en la Ley 6/2006 y desarrollado en el Decreto 622/2019.

En el caso de que por el órgano directivo competente para impulsar la norma se aprecie que el proyecto no tiene un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro, o que los impactos en dichos ámbitos no son significativos, se elaborará por este una **memoria abreviada**.

El contenido de la MAIN y de la memoria abreviada es objeto de estudio más detallado al analizar la tramitación de los reglamentos. No obstante, añadimos que, en el caso de anteproyectos de ley o decretos legislativos, la MAIN contendrá también dentro del apartado primero, que analiza la oportunidad de la propuesta de norma, que cuando se establezca que el **silencio tendrá efecto desestimatorio**, **se expondrá específicamente la razón de interés general que lo justifica, en los supuestos en los que el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio**.

El **contenido de la MAIN será objeto de 2 informes específicos**, uno a emitir por el órgano directivo central con competencias en materia de organización de los servicios públicos y simplificación administrativa y el otro por el órgano competente en materia de impulso, coordinación y seguimiento de las actuaciones encaminadas a la consecución de la mejora de la calidad normativa.

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2014 se aprobó la **Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo** en la que se establece una metodología de trabajo común para los órganos responsables de redacción de las MAIN.

3.9.1.e. Otros informes

Se deberán solicitar además otros **informes**, algunos de los cuales dependerán de la materia que regule la futura Ley. Entre los informes más importantes se encuentran los de la correspondiente Secretaría General Técnica, el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y los que deban emitir los demás órganos cuyo informe o dictamen tenga carácter preceptivo.

3.9.1.f. Audiencia

Cuando un anteproyecto de Ley afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, la Consejería proponente podrá acordar la realización del **trámite de audiencia**. No obstante, el Consejo de Gobierno decidirá sobre la realización de este trámite cuando lo aconsejen razones de urgencia debidamente acreditadas en el expediente.

3.9.1.g. Trámite de opinión

El último órgano en mostrar su opinión sobre el texto será el **Consejo Consultivo de Andalucía**, que se expresará por medio de un dictamen.

3.9.1.h. Aprobación

Una vez cumplidos estos trámites, el **Consejero proponente someterá de nuevo el anteproyecto de ley al Consejo de Gobierno**, para su **aprobación** como **proyecto de ley** y su **remisión** al Parlamento, acompañándolo de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él. Previamente, el texto habrá sido analizado por la **Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras**.

3.9.1.i. Participación ciudadana

El Acuerdo de 27 de diciembre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para habilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa a través del portal de la

Junta de Andalucía, establece, en relación con los anteproyectos de ley y proyectos de decreto legislativo que se impulsen o aprueben por las Consejerías y deban someterse a consulta, audiencia e información pública, que en el Portal de la Junta de Andalucía se establecerá un **Punto de Acceso para la participación en el procedimiento de elaboración** de dichos proyectos normativos. El Punto de Acceso figurará en un lugar visible y de fácil acceso del Portal de la Junta de Andalucía, y estará identificado con la expresión "Participación pública en proyectos normativos". El Punto de Acceso ofrecerá una doble opción:

1. La opción "**Consulta pública previa**", tiene por objeto recabar la opinión de la ciudadanía, organizaciones y asociaciones más representativas, potencialmente afectados, antes de la elaboración de un proyecto normativo; recogerá un listado de las iniciativas y propuestas normativas para las que se encuentre abierto este trámite, incluyendo título y fecha en que finaliza el plazo de la consulta. Así mismo, incluirá información sobre antecedentes normativos, problemas que se pretenden solucionar, necesidad y oportunidad de su aprobación, objetivos de la norma y posibles soluciones alternativas (regulatorias o no).
2. La opción "**Audiencia e información pública**", tiene por objeto recabar la opinión de las personas titulares de derechos e intereses legítimos afectados por un proyecto normativo ya redactado, así como obtener cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades; recogerá un listado de los proyectos normativos para los que se encuentre abierto este trámite, indicando la fecha en que finaliza el plazo de audiencia e información pública.

La consulta, audiencia e información pública se realizarán de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia. Se ofrecerá a la ciudadanía la posibilidad de realizar sus aportaciones, remitiendo tantos documentos como estime necesario para fundamentar las mismas. Se le enviará un aviso de la recepción de sus aportaciones.

3.9.2. TRAMITACIÓN DE URGENCIA

La **persona titular de la Consejería a la que corresponda la iniciativa** normativa podrá acordar la **tramitación urgente** del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley en alguno de los siguientes supuestos, que deberán quedar debidamente justificados en el acuerdo de inicio:

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

La tramitación urgente implicará que:

- Los **plazos** previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración, establecidos en la normativa vigente, **se reducirán a la mitad** de su duración.
- **No será preciso el trámite de consulta pública previo**, sin perjuicio de la realización de los trámites de **audiencia pública** o de **información pública** cuyo plazo de realización será de **7 días hábiles**.
- **Solo tendrá carácter preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo** de Andalucía, en lo que se refiere a los informes de órganos colegiados consultivos de la Comunidad Autónoma.

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

3.9.3. PECULIARIDADES PARA NORMAS SOBRE FONDOS EUROPEOS

El **Decreto-Ley 3/2021**, de 16 de febrero, introdujo **peculiaridades** cuando se trate de actuaciones financiables con los **fondos europeos** del Instrumento de Recuperación de la UE o los fondos europeos FEDER, FSE, FEADER o FEMP del periodo de programación 2014-2020, ampliándose dichas peculiaridades para el presente ejercicio a las actuaciones que se financien a través de los fondos europeos del periodo de programación 2021-2027 mediante la Ley 8/2025, de 22 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2026.

En concreto, el procedimiento de elaboración de las normas que se adopten en el marco de la gestión de proyectos financiables con estos fondos europeos, así como por cualquier actividad de la Administración de la Junta de Andalucía relacionada con aquellos proyectos, tendrá el carácter de **urgente**. El órgano administrativo deberá acreditar en el correspondiente acuerdo de inicio la vinculación del proyecto normativo con la gestión de proyectos financiables con fondos europeos determinante de su tramitación de urgencia, de la que se dejará igualmente constancia en el citado acuerdo.

En particular, los trámites de **audiencia e información pública**, cuando sean exigibles, tendrán un plazo de realización de **7 días hábiles**. Asimismo, **se reducirán a la mitad los plazos para la emisión de los informes preceptivos**.

Transcurrido el plazo para la emisión de los informes, consultas y dictámenes que se soliciten en el procedimiento de elaboración de la norma **sin haberse recibido** estos, el órgano directivo competente **podrá continuar la tramitación**. En todo caso, y **antes de la aprobación de la norma que se trate, se recepcionarán e incorporarán al expediente cuantos informes, consultas o dictámenes fueren preceptivos** de acuerdo con la legislación vigente.

Las **memorias justificativas** de estas normas contendrán un **apartado específico** en el que se justifique su vinculación con la gestión de proyectos financiables con fondos europeos.

3.10. PROPOSICIONES DE LEY

Recordamos que, además de la gubernamental analizada en el apartado anterior, la iniciativa legislativa la pueden ejercer también:

- **1 miembro de la Cámara con la firma de otros 10.**
- **1 Grupo parlamentario con la sola firma de su Portavoz.**
- **Al menos 40.000 ciudadanos** que, gozando de la condición política de andaluces, sean mayores de edad y que se encuentren inscritos en el censo electoral vigente el día de presentación de la iniciativa ante la Mesa del Parlamento.
- **Los Plenos de 25 ayuntamientos de nuestra Comunidad, o de 10 cuando estos representen al menos globalmente a 40.000 electores**, de acuerdo con el censo autonómico andaluz vigente el día de presentación de la iniciativa ante la Mesa del Parlamento, por acuerdo, adoptado por **mayoría absoluta**.

3.11. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA

Una vez que una iniciativa legislativa es presentada al Parlamento de Andalucía, la tramitación que siga va a depender de si se trata de un texto propuesto por el Consejo de Gobierno (proyecto de ley) o no (proposición de ley).

Si se trata de un **Proyecto de Ley** la tramitación será:

- Publicación.
- Debate de totalidad.
- Comparecencia ante la Comisión de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas.
- 15 días para presentación de enmiendas.
- Ponencia que, a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado, redactará un informe en el plazo de 15 días. La Ponencia podrá proponer enmiendas transaccionales a la Comisión.
- Debate en Comisión, que se hará artículo por artículo.
- Dictamen de la Comisión.
- Debate en el Pleno.

Si se trata de una **Proposición de Ley** la tramitación será:

- Publicación.
- Remisión al Consejo de Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.
- Transcurridos 15 días sin que el Consejo de Gobierno hubiera negado expresa y motivadamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno.
- Toma en consideración.
- Envío a la Comisión competente.
- Comparecencias informativas.
- Presentación de enmiendas.
- A continuación, seguirá el trámite establecido para los proyectos.

Existen ciertos textos que se apartan en algo de esta tramitación y que ofrecen ciertas **especialidades**. Nos referimos a textos tales como la reforma del Estatuto de Autonomía, proyecto de Ley de Presupuestos, competencia legislativa plena de las Comisiones, en lectura única.

3.12. RELACIÓN ENTRE LA LEY AUTONÓMICA Y LA ESTATAL

Al existir en España ordenamientos jurídicos que provienen de distintas voluntades, hay que establecer principios para relacionar estos ordenamientos. Para García de Enterría, estos son:

- **Separación.** Cada ordenamiento tiene su propio ámbito de aplicación, tiene sus propias fuentes.
- **Articulación.** La Constitución funciona como ordenamiento superior que establece las relaciones y ámbitos en los que cada ordenamiento funcionará.

El principio más importante, a la hora de estudiar la relación entre ordenamiento estatal y autonómico, es el **principio de competencia**. Se garantiza por la Constitución y por el estatuto de autonomía. Una ley estatal que invadiese competencias autonómicas violaría tanto la Constitución, como el correspondiente Estatuto de Autonomía.

A pesar de lo anterior, no son ordenamientos estancos. Se pueden dar supuestos en los que los ordenamientos estatal y autonómico **entren en contacto**:

- Cuando el Estado dicta la **legislación básica** en una materia y esta es desarrollada por las Comunidades Autónomas. Un ejemplo sería la regulación de las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios.
- Cuando la **legislación es dictada en exclusiva por el Estado, pero es ejecutada por las Comunidades Autónomas**. Un ejemplo sería la legislación sobre productos farmacéuticos.
- Cuando la **competencia estatal es la coordinación**. Un ejemplo sería la regulación de la coordinación de la planificación de la actividad económica.

García de Enterría habla también de **relaciones de interferencia**. Serían las figuras contempladas en los distintos números del artículo 150 de la Constitución.

La Constitución ha previsto un conjunto de **leyes estatales de conexión** con los subsistemas autonómicos:

- Los **estatutos de autonomía**. Obviamente son las normas fundamentales que articulan la relación entre el ordenamiento jurídico general del Estado y el propio de la Comunidad Autónoma. Ya han sido objeto de estudio anteriormente.
- Las **Leyes-marco**. El artículo 150.1 de la Constitución establece que las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.
- Las **Leyes orgánicas de delegación o transferencia**. El artículo 150.2 de la CE establece que el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que, por su propia naturaleza, sean

susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá, en cada caso, la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

- **Leyes de armonización.** Se ven en otro epígrafe.

3.13. SUPUESTOS DE COMPETENCIA COMPARTIDA

La Constitución de 1978 establece un reparto competencial, que puede ser calificado de complejo, entre los distintos entes territoriales. Las normas básicas de reparto podrían ser sistematizadas en las siguientes reglas:

- Hay competencias que son **exclusivas** del Estado y otras exclusivas de las Comunidades Autónomas.
- En otras materias se abre la posibilidad de **colaborar** o por alguna razón, **se entremezclan** las competencias:
 - Cuando el **Estado dicta la legislación básica en una materia y esta es desarrollada por las CCAA**. Hablamos entonces de legislación básica y legislación de desarrollo. Un ejemplo lo encontramos en el Estatuto del Empleado público y las leyes autonómicas de función pública que lo desarrollan. Este supuesto más auténtico de competencia compartida. Si se respetan los preceptos básicos, cada Comunidad puede legislar en un sentido, según su sensibilidad política. La habilitación para dictar Leyes autonómicas no nace de la Ley básica, sino de la Constitución. El Estado debe aclarar los artículos que tienen carácter de básicos.
 - Hay supuestos de competencias concurrentes. Por ejemplo, cultura. Cualquier administración puede organizar una exposición sobre Velázquez.
 - Cuando, para evitar vacíos, el Estado asume competencias que no han sido asumidas por la Comunidad Autónoma.
 - Las figuras ya citadas de las Leyes marco, las Leyes orgánicas de delegación o transferencia y las Leyes de armonización.

3.14. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA Y LEYES DE ARMONIZACIÓN

El artículo 150.3 de la Constitución establece que el **Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de estas, cuando así lo exija el interés general**. Corresponde a las Cortes Generales, por **mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad**.

La posibilidad de aprobar una norma armonizadora sería, por tanto, que la legislación autonómica esté perjudicando los intereses generales del país por su carácter disgregador.

Según el Tribunal Constitucional, la Ley de Armonización debe ser, por su propia naturaleza, una **ley de principios**, es decir, no puede ser una ley que agote la legislación material. Debe limitarse a establecer principios que impidan que el carácter disgregador persista. No es una situación comparable a la que nos encontramos con una ley de bases.

El Tribunal Constitucional explicita que se trata de una norma excepcional y que no puede abusarse de este instrumento.

Si la ley armonizadora es derogada, las Comunidades Autónomas recobran su plena libertad legislativa limitada, como siempre, tan solo por la Constitución.

3.15. SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL

El **artículo 149.3** de la Constitución establece que el **derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.**

El precepto tiene su fundamento en que el estatal es un ordenamiento jurídico completo, no así los autonómicos.

No obstante, como quedó claro en la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, **el Estado no puede legislar con carácter meramente supletorio.** Para que la cláusula se aplique, el Estado debe de disponer de algún título competencial en la correspondiente materia. En caso contrario, la supletoriedad de la legislación estatal se referiría a la legislación estatal anterior a la entrada en vigor de la Constitución.

El artículo se refiere al **derecho** y no a la ley, por lo que afecta también a la costumbre y a los principios generales del derecho.

La regla **refleja la superioridad constitucional del Estado** para garantizar la igualdad.

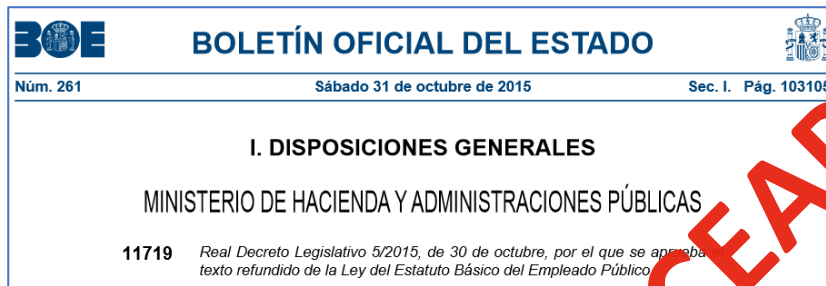
TEMA DE PRUEBA - CEAPRO

4. **DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY**

Como es bien sabido, la división de poderes en nuestro país dista mucho de ser perfecta. Una de las excepciones a este principio la encontramos en las figuras que analizamos en este epígrafe. En ellas contemplamos al poder ejecutivo dictando normas con rango de ley, es decir, invadiendo campos que, si la división de poderes fuese perfecta, estarían reservados al poder legislativo.

4.1. **DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY EN EL ÁMBITO ESTATAL**

4.1.1. **DECRETOS LEGISLATIVOS**



Aparecen contemplados en los **artículos 82 y siguientes** de la Constitución. Se justifican en mayor capacidad técnica del poder ejecutivo. Esquematizamos a continuación sus principales características:

- Por la forma en que el legislativo delega, podemos diferenciar entre:
 - **Ley de Bases.**
 - Da lugar a un texto articulado.
 - Delimitará con precisión el objeto y alcance de la delegación y los principios y criterios a utilizar.
 - No podrá autorizar la modificación de la propia Ley de Bases.
 - No podrá facultar para dictar normas con carácter retroactivo.
 - **Ley Ordinaria.**
 - Da lugar a un texto refundido.
 - Determinará el ámbito normativo a que se refiere.
 - Determinará si tan solo se hará un texto único o se podrá regularizar, aclarar y armonizar.
- **No** pueden utilizarse en materias que deban ser objeto de regulación por medio de una **Ley Orgánica**.
- Requisitos:
 - El mandato debe hacerse de **forma expresa** (no implícita).

- **Materia concreta.**
- **Plazo** (no tiempo indeterminado).
- **Se agota con la publicación** correspondiente.
- **No cabe subdelegación.**
- Las Leyes de delegación podrán establecer **formas adicionales de control.**
- **Control:**
 - Normalmente → **Tribunal Constitucional.**
 - Exceso legislativo gubernamental (*Ultra vires*) → **Tribunales contenciosos.**
- El **Gobierno puede oponerse a enmiendas o proposiciones contrarias** a delegaciones legislativas (aunque podría tramitarse una ley derogando a la de delegación).
- Reciben la denominación de **Reales Decretos Legislativos.**

4.1.2. *DECRETOS LEY*

Son regulados en el **artículo 86** de la Constitución. Su nombre nace tanto de su origen gubernativo como de su valor formal. Aparecieron a finales del siglo XIX. En la época de la I Guerra Mundial se hicieron habituales por razones excepcionales y posteriormente su existencia pasó a justificarse por razones de urgencia y por la lentitud de los trabajos parlamentarios. En la actualidad su utilización es muy amplia, habiéndose dado el caso de años en los que se han aprobado más decretos ley que leyes ordinarias (en 2021 se aprobaron 11 Leyes orgánicas, 22 ordinarias y 31 decretos Ley).

Esquematizamos a continuación sus principales características:

- El presupuesto de hecho habilitante (supuesto que justifica el uso de este instrumento), es la existencia de un caso de **extraordinario y urgente necesidad.**

I. DISPOSICIONES GENERALES

JEFATURA DEL ESTADO

26452 *Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.*

- Son normas **provisionales.**
- Deberán **convalidarse por el Congreso**, en el plazo de **30 días** siguientes a su promulgación (procedimiento especial y sumario). Si el Congreso está disuelto, la convalidación la realiza la Diputación Permanente.
- **Si no se convalidan, se mantienen los efectos ya producidos.**
- **Podrán tramitarse como proyectos de ley.** De hecho, no es infrecuente que se haga, lo que da la oportunidad a, una vez solventada la urgencia, tramitar un texto con el sosiego y profundidad propios de la tramitación parlamentaria.

- **No podrán afectar a ciertas materias:**
 - **Ordenamiento de las instituciones básicas del Estado.**
 - **Derechos, deberes y libertades del Título I (directamente).**
 - **Régimen de las CC.AA.**
 - **Derecho electoral general.**
 - **Materias donde debe intervenir obligatoriamente el poder legislativo.** (Ej. Ley Orgánica, Ley de Presupuestos, Leyes Marco, Leyes de Armonización, Reglamentos de las Cortes, Leyes declarando el Estado de Sitio...)

4.1.3. REALES DECRETOS DICTADOS POR EL GOBIERNO AL AMPARO DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN

En su Sentencia de 28 de abril de 2016, el Tribunal Constitucional determinó que los Reales Decretos previstos por el art. 116 de la Constitución (en concreto se analizaba la declaración de un estado de alarma por parte del Gobierno) tienen carácter normativo, ya que disponen la ley aplicable durante su vigencia y aunque son formalizados mediante Real Decreto del Consejo de Ministros, la decisión, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, debe entenderse que queda configurada en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango o valor de ley.

4.2. DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

4.2.1. REGULACIÓN EN EL CONJUNTO DE CCAA

El artículo 127 de la Ley 39/2015 dispone que, en su ámbito territorial, los respectivos órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas podrán aprobar normas equivalentes a los reales decretos-leyes y reales decretos legislativos estatales, de conformidad con lo establecido en la Constitución y en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

En relación con los **decretos ley**, inicialmente ninguna Comunidad Autónoma pudo utilizar esta figura, que siempre es vista con cierto recelo ya que los gobiernos pueden incurrir, con cierta facilidad, en un uso abusivo de esta herramienta. De hecho, fue expresamente eliminado de los textos que intentaron incluirlo. Cataluña y País Vasco lo quisieron incluir en sus Estatutos.

No obstante, se llegó a dictar uno en el País Vasco, que nadie llegó a recurrir a pesar de su manifiesta inconstitucionalidad.

En las últimas reformas estatutarias, ya sí que está siendo incluido y muchas Comunidades Autónomas pueden utilizar esta figura y, de hecho, lo hacen con asiduidad.

En relación con los **decretos legislativos**, la mayoría de Estatutos permitían su utilización desde el comienzo, al tratarse de una figura mucho menos conflictiva que la de los decretos ley.

Curiosamente **Andalucía**, con la redacción inicial de su Estatuto de Autonomía, era de las pocas Comunidades Autónomas que no podían utilizar ninguna de las dos figuras. Tras la reforma del año 2007 puede hacer uso de las dos.

4.2.2. REGULACIÓN EN ANDALUCÍA

El **Parlamento podrá delegar en el Consejo de Gobierno** la potestad de dictar normas con rango de ley. Las normas dictadas en el uso de esta delegación adoptarán la forma de **decretos legislativos**.

MATERIAS EXCLUIDAS DE LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA	Las leyes de reforma del Estatuto de Autonomía.
	Las leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma.
	Las leyes que requieran cualquier mayoría cualificada del Parlamento.
	Las leyes relativas al desarrollo de los derechos y deberes regulados en este Estatuto.
	Otras leyes en que así se disponga en el Estatuto.

La delegación legislativa para la **formación de textos articulados** se otorgará mediante una **ley de bases** que fijará, al menos, su objeto y alcance, los principios y criterios que hayan de seguirse en su ejercicio y el plazo de ejercicio. En su caso, podrá establecer fórmulas adicionales de control.

La delegación legislativa se agota por el uso que de ella haga el Gobierno, mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito, o por tiempo indeterminado.

La ley de bases no podrá autorizar, en ningún caso, su propia modificación, ni facultar para dictar normas de carácter retroactivo.

La delegación legislativa para la **refunción de textos articulados** se otorgará mediante **ley ordinaria**, que fijará el contenido de la delegación y especificará si debe formularse un texto único o incluye la regularización y armonización de diferentes textos legales.

Cuando una proposición de ley o una enmienda, fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto podrá presentarse una **proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación**.

En caso de **extraordinaria y urgente necesidad** el **Consejo de Gobierno** podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de **decretos-leyes**.

LOS DECRETOS-LEYES NO PODRÁN APLICARSE A	Los derechos establecidos en el Estatuto de Autonomía
	Al régimen electoral
	A las instituciones de la Junta de Andalucía
No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía	

Los decretos-leyes quedarán **derogados si en el plazo improrrogable de 30 días subsiguientes a su promulgación, no son convalidados expresamente** por el Parlamento tras un debate y votación de totalidad. Durante el plazo establecido en este apartado, el Parlamento **podrá acordar la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley, por el procedimiento de urgencia**.

5. EL REGLAMENTO: CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN

5.1. CONCEPTO

Los reglamentos son normas que aprueban el **Gobierno** y la **Administración pública**. No son una manifestación de la voluntad popular, sino fruto del principio de autonomía de las Administraciones.

Podríamos definir el reglamento como una disposición jurídica de carácter general y con valor subordinado a la ley, que es aprobada por una autoridad competente, susceptible de producir efectos generales (*erga omnes*) y que es dictado, o bien para el desarrollo y ejecución de una ley o de otro reglamento de rango superior, o bien para regular el funcionamiento de una corporación, una dependencia o un servicio público.

Los reglamentos **forman parte del ordenamiento jurídico** y por ello tienen **vocación de permanencia** en el mismo mientras no sean derogados, siendo susceptibles de ser aplicados en múltiples ocasiones.

Su **legitimidad nace de la Constitución o de la ley**, que puede asignar la potestad reglamentaria a la Administración y órganos a los que la Constitución no se la otorga directamente (es una potestad reconocida en la Ley del Gobierno estatal, en la Ley del Gobierno andaluz y en la Ley de Bases del Régimen Local y en algunas leyes que regulan la Administración institucional).

Podríamos establecer una división entre las fuentes jurídicas diferenciando entre:

- **Fuentes para la Administración**. Normas jurídicas que regulan el funcionamiento de la Administración y que pueden tener rango de ley o de reglamento.
- **Fuentes de la Administración**. Normas jurídicas que nacen de la Administración y tienen carácter reglamentario.

5.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Si analizamos la evolución histórica de la figura, podemos rastrear las siguientes etapas:

- Durante el siglo XIX y principios del XX existió una **visión negativa y residual** de la figura del Reglamento, que no fue utilizado más que de manera residual.
- A la finalización de la II Guerra Mundial se produjeron una serie de cambios políticos que hicieron que la Administración alcanzase una legitimidad democrática, con lo cual, la posibilidad de que de ella emanasen normas jurídicas empezó a no verse con tanta desconfianza por parte de la doctrina. Finalmente, se terminó **reconociendo la necesidad** de que el poder ejecutivo gozase de una potestad reglamentaria, ya que se reconoció la imposibilidad del poder legislativo para poder abordar la tarea de desarrollar las normas con rango de ley.
- Una última etapa se inicia en la segunda mitad del siglo XX, en la que se produce un aumento importante en la producción de leyes que conllevan un **aumento aún mayor en el número de reglamentos**, que llegan a contarse por cientos. Además, se produce un gran **aumento de los sujetos con potestad reglamentaria**, ya que además del Gobierno, la potestad es atribuida a los Ministros e incluso, ya de forma más limitada, a otros órganos inferiores.

En **España** vemos una **evolución parecida** a la desarrollada en los países de nuestro entorno, aunque con una importante peculiaridad. En efecto, tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, se produjo un **aumento de los sujetos con potestad reglamentaria**, que es mayor que el que observamos en otros países, debido al aumento de entes territoriales, especialmente por la creación de las Comunidades Autónomas.

5.3. SUBORDINACIÓN A LA LEY

La **supremacía de la ley sobre el reglamento es total**, siendo **nulo** de pleno derecho cualquier reglamento que viole esta norma. El veto a la presencia del reglamento puede nacer de:

- Una **reserva material** de ley, que aparece cuando, para un conjunto de supuestos o materias, la Constitución o un Estatuto de Autonomía, exige una regulación mediante una norma con rango de ley. En estos casos, aunque la ley de hecho no las regule, en ningún caso estas materias pueden ser reguladas por normas de carácter reglamentario. Ello no quiere decir que toda la regulación de ese supuesto o materia deba regularse por ley.
- Una **reserva formal** de ley, que supone que, prescindiendo incluso de las previsiones constitucionales o estatutarias, cualquier materia por insignificante que sea, una vez regulada por ley, queda vetada a la figura del reglamento.

Un caso especial se produce cuando se dicta una ley que permite su modificación futura por una norma de carácter reglamentario, lo cual afecta a la **fuerza pasiva de la ley**.

La fuerza pasiva de la ley, en general, supone una resistencia frente a las normas reglamentarias, que no tienen fuerza suficiente para modificar o derogar normas con fuerza de ley.

Cuando se produce una **“deslegalización”**, una norma con rango de ley, por autorización de ella misma, o de otra posterior, pierde su fuerza pasiva frente a normas reglamentarias. En estos casos la ley no se convierte en reglamento (continúa considerándose ley a todos los efectos, salvo los de su modificación) ni el futuro reglamento modificador se convierte en ley.

5.4. TIPOS DE REGLAMENTOS

Es habitual establecer diversas clasificaciones de los tipos de Reglamentos existentes, en base a varios criterios que pueden resultar útiles.

- Por su **contenido**. Es la clasificación más importante y utilizada de todas. Se distingue entre:
 - **Internos**. Su ámbito de aplicación está en la propia Administración, ya que regulan su organización. También incluimos aquí los reglamentos dictados en el ámbito de una relación especial de poder.
 - **Externos o de relación**. Regulan las relaciones con los administrados, pudiendo incluso incidir en el ejercicio de derechos de los ciudadanos.
- Atendiendo al **sujeto que los dicta**, lo cual nos permite conocer su ámbito territorial y la forma de manifestación que van a presentar:
 - **Estatales**.

- **Autonómicos.**
- **Locales.**
- **Institucionales.** Están subordinados a los dictados por los entes anteriores, de los que los entes instrumentales que los dictan son mero instrumento.
- Por su **relación con la Ley**:
 - **Ejecutivos.** Dictados en el ámbito de una ley previa, también se les denomina *secundum legem*. Desarrollan o complementan de una forma clara y directa una ley, que normalmente ha previsto la aprobación de un reglamento que así lo haga. Este tipo de reglamentos deben ser dictados de forma preceptiva por el Consejo de Estado o el órgano autonómico equivalente que debe prestar especial atención a controlar la fidelidad de la norma reglamentaria con la ley que desarrolla.
 - **Independientes.** Dictados prescindiendo de una ley previa, ya que o no existe reserva constitucional de ley o, fuera de este caso, simplemente no existe ley previa o si existió fue derogada, con lo cual la materia está deslegalizada. También se les denomina autónomos o *extra legem*.
 - **De necesidad.** Dictados por la Administración ante estados de necesidad y para hacer frente a situaciones extraordinarias. En esas circunstancias extraordinarias se aplica el viejo y sabio aforismo romano *salus populi suprema lex*. También se les denomina *contra legem*. Su vigencia termina cuando esas situaciones excepcionales cesan, sin que haya necesidad de una derogación expresa.
- Por sus **destinatarios**:
 - **Generales.** Los destinatarios son los ciudadanos en general.
 - **Especiales.** Los destinatarios son los colectivos concretos de ciudadanos, tales como agricultores, comerciantes, etc.

5.5. PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PLANES URBANÍSTICOS

En la actualidad tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina consideran que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística ostentan la naturaleza de **disposiciones de carácter general** porque deben ser objeto de publicación en diario oficial, se incorporan al ordenamiento jurídico, su vigencia y fuerza vinculante permanecen de manera indefinida en el tiempo, no están sometidos a los recursos administrativos propios de los actos administrativos y se consolidan con cada acto de aplicación.

A pesar de esta naturaleza reglamentaria los vicios en el procedimiento de elaboración del plan no siempre provocan la nulidad del plan completo (recordemos que los vicios de invalidez en que pueden incurrir las disposiciones generales son únicamente supuestos de nulidad plena). En el año 2020 el Tribunal Supremo (STS 318/2020, de 4 de marzo) estableció que nada impide concretar la nulidad de pleno derecho del artículo 47.2 de la Ley 39/2015, en relación a un procedimiento de actuación urbanística, a las precisas determinaciones afectadas del vicio de nulidad de pleno derecho, y quedando a salvo aquellas determinaciones concretas del planeamiento que carezcan de las características de infracción relevante de nulidad, y sea posible su existencia escindida de las determinaciones nulas de pleno derecho.

En este mismo sentido, la STS 569/2020, de 27 de mayo, indicaba que los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan la nulidad de pleno derecho de todo el

Plan impugnado, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan con una ulterior subsanación. No obstante, en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento.

5.6. **NORMATIVA REGULADORA**

5.6.1. **NORMATIVA BÁSICA**

En la **Ley 39/2015** se contienen una serie de normas que deben ser respetadas para el ejercicio de la potestad reglamentaria y en la elaboración de los correspondientes reglamentos.

5.6.2. **NORMATIVA ESTATAL**

Es la **Ley 50/1997**, de 27 de noviembre, del Gobierno, la que contempla la legislación que disciplina el ejercicio de esta potestad a nivel estatal, respetando obviamente la legislación que con carácter básico ha dictado también el Estado.

Procede recordar también la existencia de una serie de criterios de redacción que se establecieron en la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del entonces denominado Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al **Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa**. Las Directrices se aplicarán a los proyectos de real decreto, propuestos de acuerdo del Consejo de Ministros o a proyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y, en todo lo que sea posible, a las disposiciones y actos administrativos de los órganos de la Administración General del Estado que se publiquen en el BOE.

5.6.3. **NORMATIVA APLICABLE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

En nuestra Comunidad Autónoma la figura que analizamos está regulada en la Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del **Estatuto de Autonomía** para Andalucía, en cuyo artículo 112 se establece que corresponde al Consejo de Gobierno de Andalucía la elaboración de reglamentos generales de las leyes de la Comunidad Autónoma.

El desarrollo de esta disposición estatal, a nivel ya de legislación estrictamente andaluza, se produce en la **Ley 6/2006**. En concreto, es el artículo 44 de esta norma el que se dedica a la regulación de la potestad reglamentaria.

5.6.4. **NORMATIVA REGULADORA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

En el ámbito de las Corporaciones locales, el artículo 4 de la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**, dispone que, en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas la potestad reglamentaria.

El **Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril**, también se refiere a esta potestad.

5.7. EFICACIA NORMATIVA DEL REGLAMENTO

La eficacia normativa de los reglamentos está sometida a una serie de **requisitos formales**, el más importante de los cuales, es el de la necesaria publicación.

En general, la entrada en vigor se producirá **a los 20 días de su completa publicación, si en ellas no se indica lo contrario.**

En el **ámbito local existen normas especiales** ya que, en general, las ordenanzas entrarán en vigor una vez cumplidas 2 condiciones:

- Que se haya **publicado** completamente su texto en el “Boletín Oficial de la Provincia”.
- Que haya transcurrido el plazo de **15 días hábiles** desde que la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas haya recibido la comunicación del acuerdo efectuada por la Entidad local, salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales locales, que comenzarán a aplicarse en el momento de su publicación definitiva en el Boletín Oficial de la provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma Uniprovincial, salvo que en las mismas se señale otra fecha.

5.8. INDEROGABILIDAD SINGULAR DE LOS REGLAMENTOS

El reglamento es una auténtica **norma obligatoria para todos**, incluida la propia Administración que lo dictó, que queda vinculada por sus mandatos. Ello nos lleva a comentar el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, actualmente contemplado en el artículo 37 de la Ley 39/2015, según el cual **las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general.**

Por tanto, dado un reglamento por una determinada autoridad, a pesar de que dicha autoridad podría derogarlo o modificarlo en cualquier momento, sin embargo, no le es posible hacerlo para un caso particular. Ni siquiera pueden hacerlo autoridades superiores a aquella que dictó el reglamento, si pretenden hacerlo para un caso singular.

La sanción que se establece en la Ley 39/2015 para las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en un reglamento es la **nulidad de pleno derecho.**

5.9. DIFERENCIA ENTRE ACTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES Y REGLAMENTOS

Existen **actos administrativos generales** que se caracterizan por **afectar a una pluralidad indeterminada de sujetos**. En ello se parecen a los reglamentos, pero debemos **diferenciar entre los reglamentos y los actos administrativos**, por muy generales que sean estos.

La forma que adopten no es un criterio que nos permita apreciar la diferencia de forma correcta. Debemos acudir a otro tipo de criterios, que son los siguientes:

- **Crean derecho/aplican derecho.** El reglamento tiene un carácter normativo, general y abstracto, no referido a destinatarios concretos. Crea o innova el derecho mientras que el acto administrativo tan solo lo aplica.
- **No cabe la posibilidad de reglamentos singulares, *intuitu personae*** (sin embargo, sí se admite en relación con la ley, como ocurre por ejemplo con las que otorgan pensiones extraordinarias). No obstante, sí que es posible la existencia de reglamentos dirigidos a grupos concretos, al igual que cabe la posibilidad de actos cuyos destinatarios sean numerosos (caso de la convocatoria de

una oposición).

- **Permanecen/se agotan en sí mismos.** Es quizás el criterio que, en la práctica, mejor nos permite diferenciar si estamos ante un reglamento o ante un acto administrativo general. El acto tendrá una única aplicación, mientras que el reglamento es susceptible de múltiples aplicaciones.

La aplicación de estos criterios nos lleva a determinar con claridad si una determinada actuación administrativa se enmarca en el ejercicio de su potestad reglamentaria o bien nos encontramos ante un acto administrativo, para cuya creación es necesario seguir el procedimiento administrativo común. En ocasiones **un acto administrativo puede ser general, en el sentido de afectar a multitud de personas pero será en todo caso la presencia de los criterios citados lo que nos indicará su naturaleza última.**

Pero existen unas figuras intermedias que debemos analizar aún. Se trata de figuras con respecto a las cuales la jurisprudencia de nuestros tribunales fue vacilante pero que hoy día presentan perfiles propios. Nos referimos a las circulares, instrucciones y órdenes de servicio.

5.10. LAS INSTRUCCIONES, CIRCULARES Y ÓRDENES DE SERVICIO

5.10.1. LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL

El artículo 6 de la Ley 40/2015 dispone que los **órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.**

Quando una disposición específica así lo establezca o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio **no afecta por sí solo a la validez** de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir.

Destaca, en relación con la redacción de la Ley 30/1992 la desaparición de la figura de la circular.

5.10.2. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

El artículo 9 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, el que regula estas figuras. Dicho artículo establece que los órganos superiores y directivos impulsarán y dirigirán la actividad administrativa mediante circulares, instrucciones y órdenes de servicio. La diferencia entre estas figuras es la siguiente:

Circulares	Normas internas dictadas por los órganos superiores y directivos , encaminadas a recordar a los órganos y unidades que de ellos dependen, la aplicación de determinadas disposiciones o a establecer su interpretación , a fin de que sean objeto de una aplicación homogénea
Instrucciones	Normas internas dirigidas a establecer pautas o criterios de actuación , por los que han de regirse las unidades dependientes del órgano que las dicta
Órdenes de servicio	Reglas de actuación u órdenes específicas , que se dirigen a un órgano jerárquicamente inferior para un supuesto determinado

Como vemos estamos ante una manifestación del principio de jerarquía, por medio del cual los órganos superiores pueden dirigir a sus órganos dependientes. Aunque circulares e instrucciones reciben la

calificación de normas, no dejan de ser internas, sin posibilidad por tanto de afectar a los derechos de los ciudadanos.

La **Ley 9/2007** establece que las circulares, instrucciones y órdenes de servicio **no serán objeto de publicación en el BOJA, a excepción de los supuestos previstos en una norma o cuando así se decida por el Consejero correspondiente, al estimarse conveniente su conocimiento** por la ciudadanía o por el conjunto de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía.

No obstante, la **Ley 1/2014** establece que las Administraciones públicas andaluzas, en el ámbito de sus competencias y funciones, **publicarán las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.**

TEMA DE PRUEBA - CEAPRO

6. LA POTESTAD REGLAMENTARIA: FUNDAMENTO, TITULARIDAD Y LÍMITES

6.1. FUNDAMENTO

Existen una serie de razones de la existencia de la potestad reglamentaria. Encontrar un fundamento a esta potestad tiene una relativa importancia, ya que rompe el principio de separación de poderes. Dicha ruptura se justifica, no obstante, en una serie de **razones**:

- La **composición política de los Parlamentos**, que hace que no sean los órganos idóneos para dictar normas de desarrollo, que exigen un perfil mucho más técnico que el apropiado para una ley.
- La **movilidad de las normas administrativas**.
- El reglamento puede entenderse como una **forma de autolimitación** del poder ejecutivo.
- El **legislativo no puede preverlo todo** y por ello es bueno que la Administración, mucho más cercana al día a día, pueda regular detalles que va mostrando la casística que la vida real siempre proporciona.

Hay 3 grandes **posiciones doctrinales** sobre el fundamento de la potestad reglamentaria.

- La **teoría de la delegación** defiende que cuando ejerce la potestad reglamentaria, la Administración actúa en realidad por delegación del poder legislativo. En la tradición anglosajona, la posibilidad de que la Corona dictara normas sin el Parlamento. En el margen de este, se justifica en una implícita delegación legislativa.
- La **teoría de la discrecionalidad** defiende que los reglamentos se dictan en base a poderes discrecionales generales de los que dispone la Administración.
- Por último, la **teoría de los poderes propios** considera que estamos ante un poder propio y originario de la Administración. Es la teoría más adecuada en España, ya que la propia Constitución, de la que emanan todos los poderes del Estado, en su artículo 97, hablando del Gobierno establece que ejerce la potestad reglamentaria.

6.2. TITULARIDAD ÓRGANOS CON POTESTAD REGLAMENTARIA

6.2.1. PREVISIÓN CONSTITUCIONAL

El artículo 97 de la Carta Magna dispone que el **Gobierno ejerce la potestad reglamentaria** de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Podemos decir, a la vista de ello, que el Gobierno goza de una potestad reglamentaria **originaria**. Pero que la Constitución se la conceda expresamente al Gobierno, **no quiere decir que otros órganos no la tengan**. Serán en este caso normas legales, las que atribuyan la potestad.

6.2.2. ATRIBUCIÓN EN LA LEY 39/2015

El artículo 128 de la Ley 39/2015 establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al **Gobierno de la Nación**, a los **órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas**, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los **órganos de gobierno locales**, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por otro lado, el artículo 129, al regular el principio de seguridad jurídica como uno de los principios de buena regulación, establece que **las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.** Los incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” y “o de las consejerías de Gobierno” aparecen en cursiva al haber sido declarados inconstitucionales por invadir competencias autonómicas.

Dispone también que las leyes podrán habilitar directamente a **autoridades independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad** para aprobar normas en desarrollo o aplicación de estas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija. Leyes de carácter sectorial atribuyen la potestad reglamentaria a ciertas Administraciones independientes en el sector financiero (**Banco de España y Comisión Nacional del Mercado de Valores**), en la regulación de las telecomunicaciones y de la energía (**Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia**), en el ámbito de la seguridad nuclear (**Consejo de Seguridad Nuclear**) y en materia de protección de datos personales (**Agencia Española de Protección de Datos**).

6.2.3. ESTATUTO DE AUTONOMÍA

El artículo 112 del Estatuto de Autonomía, dispone que **corresponde al Consejo de Gobierno de Andalucía la elaboración de reglamentos generales de las leyes de la Comunidad Autónoma.**

6.2.4. ATRIBUCIÓN EN LA LEY 6/2006

El artículo 44 de la Ley 6/2006 establece que:

- El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al **Consejo de Gobierno** de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las Leyes.
- Los **Consejeros** tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, solo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitados para ello por una Ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno.

Debemos entender que, fuera del caso excepcional comentado, el **resto de autoridades administrativas no** podrán dictar auténticos reglamentos, sino tan solo normas puramente internas que se limiten a disciplinar o normalizar el funcionamiento de los servicios administrativos.

6.2.5. ORGANOS COMPETENTES A NIVEL LOCAL

El artículo 55 del **Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local** aprobado por el **Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril**, establece que, en la esfera de su competencia, las **Entidades locales podrán aprobar ordenanzas y reglamentos y los alcaldes dictar bandos.**

6.2.6. INDELEGABILIDAD DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

El artículo 9.2.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que **en ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a la adopción de disposiciones de carácter general.**

6.3. LÍMITES

Cuando ejerce la potestad reglamentaria, la Administración está sometida a una serie de límites que controlan su poder. Dichos límites, que tratan de **evitar un uso abusivo** de este poder extraordinario, son de 2 tipos; formales y materiales.

6.3.1. FORMALES

Como su propio nombre indica, son límites que afectan a la forma en que los reglamentos deben ser aprobados. Son 3:

- **Procedimiento.** El procedimiento previo necesario para que pueda ser aprobado un reglamento, debe seguirse de manera rigurosa. Dicho procedimiento debe estar regulado en la *ley*. Trámite especialmente importante dentro de este procedimiento, es el que la propia Constitución contempla, es decir, el derecho de los ciudadanos a participar en los reglamentos que les afecten (artículo 105; *La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten*).
- **Competencia.** Es importante que el órgano que dicta el reglamento tenga competencia para ello, es decir, que regule materias en las que tenga dicha potestad.
- **Publicidad.** Garantizado en la propia Constitución (artículo 9.3) al garantizarse la publicidad de las normas. La Ley 39/2015 dispone que las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios. La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, órgano, organismo público o entidad competente tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa. La publicación en BOE en la sede electrónica del Organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables.

6.3.2. MATERIALES

Este tipo de límites nos indican qué materias no pueden ser reguladas por normas de carácter reglamentario. El artículo 128.2 de la Ley 39/2015 dispone que los reglamentos y disposiciones administrativas:

No podrán vulnerar la Constitución o las leyes.

- No podrán ir contra un Reglamento de rango superior.
- No podrán regular materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (materias bajo reserva de ley).
- Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas.

- No podrán establecer penas o sanciones.
- No podrán establecer tributos, exacciones parafiscales (figura que ya no aparece contemplada en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria) u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.
- No podrán ser retroactivos si son sancionadores y no favorables o si son restrictivos de derechos individuales.

6.3.3. CONSECUENCIAS DE LA VIOLACIÓN DE LOS LÍMITES FORMALES O MATERIALES

Los reglamentos que incumplan los límites materiales o formales serán sancionados con la más grave forma de invalidez, es decir, serán nulos de pleno derecho.

Esta regla general tendría una excepción en el requisito de la **publicidad**, cuyo incumplimiento daría lugar, más bien, a un caso de **ineficacia** de la norma y no de invalidez de esta.

6.3.4. REACCIÓN CONTRA LOS REGLAMENTOS ILEGALES

La **reacción contra los reglamentos ilegales** puede recauzarse por diversas vías, a disposición de quien resulte afectado por un reglamento inválido. Dichas vías serían las siguientes:

- **Vía penal.** El código penal tipifica el delito de usurpación de atribuciones. En concreto, el artículo 506 establece que la autoridad o funcionario público que, careciendo de atribuciones para ello, dictare una disposición general o suspendiere su ejecución, será castigado con la pena de prisión de uno a tres años, multa de seis a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis a doce años.
- **Vía de excepción.** Los jueces y tribunales de cualquier jurisdicción no tendrán que aplicar un reglamento contrario a la Constitución, la ley o al principio de jerarquía normativa, tal y como establece el artículo 6 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- **Vía contencioso-administrativa.** Contra las disposiciones administrativas no cabrá recurso alguno en vía administrativa, pero los ciudadanos sí que podremos acudir a los tribunales del orden contencioso-administrativo, que conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley, tal y como indica el artículo 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

6.3.5. REACCIÓN CONTRA LOS ACTOS DE APLICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS ILEGALES

Aunque, como acabamos de ver, no podemos acudir a la figura del recurso administrativo para luchar contra reglamentos que consideramos ilegales, sí que los podremos atacar ante la propia Administración de forma indirecta, a través del **recurso contra el acto de aplicación** de ese reglamento, basándonos en la ilegalidad de este. Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse **directamente ante el órgano que dictó dicha disposición**. Este último tipo de recurso se denomina recurso *per saltum*.

6.3.6. POSIBILIDAD DE REVISIÓN DE OFICIO DE LOS REGLAMENTOS

La Administración tiene la posibilidad de **derogar** o **modificar** un reglamento, si no lo considera adecuado. No obstante, si la Administración detecta un reglamento ilegal dictado por ella misma, lo que procede es que inicie un procedimiento de **revisión de oficio**.

Dispone la Ley 39/2015 que las Administraciones públicas **de oficio**, y **previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente** de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015 (que establece que son 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).

Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición, podrán establecer, en la misma resolución, las **indemnizaciones** que proceda reconocer a los interesados, en las circunstancias previstas en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La revisión de oficio de una disposición se hará sin perjuicio de que **subsistan los actos firmes dictados en aplicación de esta**.

TEMA DE PRUEBA - CEAPRO

7. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS

7.1. **NORMATIVA BÁSICA**

La **Ley 39/2015** incluye varias novedades para **incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas**, entre las que destaca, la necesidad de recabar, con carácter previo a su elaboración, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Recordemos que la Ley 39/2015 establece **3 trámites** que facilitan la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley. Se trata del trámite de **consulta** (que es previo a la elaboración del anteproyecto de ley) y los trámites de audiencia e información públicas, que son regulados de manera conjunta y, por ello, algo confusa ya que de la lectura de la ley no queda suficientemente clara la distinta naturaleza de estos trámites. El de **audiencia** debe quedar reservado a los interesados, estando el trámite de **información pública** abierto a todos los ciudadanos, sean interesados o no.

Dichos trámites deberán efectuarse (o no) en los mismos términos que ya estudiamos al analizar el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley.

Por otro lado, el artículo 14 de la **Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado**, dispone que **las autoridades competentes intercambiarán información** relativa a los **proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado**, valorando especialmente la coherencia de dichos proyectos normativos con dicha Ley.

En los procedimientos de elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, la autoridad competente proponente de la norma pondrá a disposición del resto de autoridades a través del **sistema de intercambio electrónico de información** previsto en la Ley, con la antelación suficiente, el texto del proyecto de norma, acompañado de los informes o documentos que permitan su adecuada valoración, incluyendo en su caso la memoria del análisis de impacto normativo.

Las disposiciones de carácter general que regulen las funciones o la actuación de varias autoridades competentes en relación con las previsiones contenidas en la Ley 20/2013 garantizarán el **principio de simplificación de cargas**.

Si el proyecto de norma **establece o modifica medios de intervención, se analizará la existencia de otras medidas que afecten a la misma actividad ya establecidas** por otras autoridades competentes. Asimismo se asegurará que los medios de intervención no recaen sobre los mismos aspectos en caso de concurrir de varias administraciones y preverá un sistema por el cual el procedimiento **no genere costes adicionales para el operador en comparación con la intervención de una única Administración**.

Si el proyecto de norma **establece o modifica requisitos de acceso o ejercicio a una actividad económica** se analizará la **consistencia de estos con el resto de la normativa** de las demás autoridades competentes.

En los procedimientos de audiencia pública de las leyes y disposiciones normativas de carácter general, los **operadores económicos o sus asociaciones representativas podrán pronunciarse sobre el impacto de la normativa en la unidad de mercado**.

Indicaremos, por último, que la **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno** dispone que las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, **publicarán**:

- Los **proyectos de reglamentos** cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.
- Las **memorias e informes** que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la **memoria del análisis de impacto normativo**.

7.2. ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS A NIVEL ESTATAL

El procedimiento para la elaboración de reglamentos a nivel estatal es similar al que procede en el caso de anteproyectos de ley, que ya analizamos en otro lugar y que actualmente se encuentra contemplado en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Recordemos los trámites principales.

Su redacción estará precedida de cuantos **estudios y consultas** se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.

La **consulta pública**, previa a la elaboración del texto, deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un **tiempo suficiente**, que **en ningún caso será inferior a 15 días naturales**. Se podrá prescindir de este trámite en ciertos casos (normas presupuestarias u organizativas, razones graves de interés público, tramitación urgente, etc.).

El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una **memoria del análisis de impacto normativo**.

A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los **informes y dictámenes** que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

En todo caso, los proyectos de disposiciones reglamentarias deberán ser **informados por la Secretaría General Técnica** del Ministerio o Ministerios proponentes.

Cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar **audiencia** a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

Se recabará el **dictamen del Consejo de Estado** cuando fuera preceptivo o se considere conveniente.

Cumplidos los trámites anteriores, **la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios** y se elevará al **Consejo de Ministros** para su **aprobación**.

El **Consejo de Ministros**, a propuesta del titular del departamento al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la **tramitación urgente** del procedimiento de elaboración, en algunos casos.

Por otro lado, en la elaboración de reglamentos a nivel nacional, habrá que tener presente que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de los reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan **nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de esta**, preverán el comienzo de su vigencia el **2 de enero** o el **1 de julio** siguientes a su aprobación. Ello no será de aplicación cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen.

7.3. ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS EN ANDALUCÍA

7.3.1. NORMATIVA

En nuestra Comunidad Autónoma es el **artículo 45 de la Ley 6/2006** la norma más importante en la regulación del procedimiento de elaboración de los reglamentos.

También debemos tener presente otra normativa, tanto autonómica (como, entre otra mucha, la *Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía*, el *Decreto 622/2013, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía* o el *Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía*) como normativa básica estatal (*Título VI de la Ley 39/2015*).

En relación con los preceptos contenidos en la *Ley 39/2015* sobre elaboración de reglamentos, debemos tener en cuenta que el Tribunal Constitucional (Sentencia 55/2018) declaró lo siguiente:

- El **artículo 129** (*Principios de buena regulación*) **no invade las competencias estatutarias** de las Comunidades Autónomas.
- El **artículo 130.1, párrafo primero** (*Las Administraciones públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y los recursos impuestos en ellas*) también resulta **aplicable** a las Comunidades Autónomas ya que tiene carácter de base del régimen jurídico de las Administraciones públicas.
- El **artículo 130.1, párrafo segundo** añade que el *informe público sobre los resultados de la evaluación* tendrá “el alcance y periodicidad” que “determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente”. Esta previsión tiene un contenido muy general que, en cuanto tal, tampoco desborda el ámbito de lo básico y por ello las Comunidades Autónomas deben también **aplicarlo**.
- El **artículo 130.2** (*Las Administraciones públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica*) **no invade las competencias estatutarias** de las Comunidades Autónomas.
- El **artículo 132** (*Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente*) no puede entenderse amparado en el título bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), por lo que invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas resultando por ello **inaplicable** en ellas.

- Las únicas normas contenidas en el **artículo 133** que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos son:
 - **Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública.**
 - **Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.**

El procedimiento establecido en la legislación autonómica es **similar** al establecido en la estatal.

7.3.2. ACTUACIONES PREVIAS

Las **personas y entidades de participación ciudadana** tienen derecho a presentar a la Administración de la Junta de Andalucía, en las materias de su competencia, **propuestas de tramitación de iniciativas de carácter reglamentario, a excepción de las disposiciones de carácter organizativo** del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía.

Con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento se sustanciará una **consulta pública**, regulada tanto en la *Ley 39/2015* como en la *Ley 6/2006*, norma que se remite a la legislación básica y a la *Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía*, la cual dispone que, con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración de un reglamento, se sustanciará una consulta pública a través del Portal de la Junta de Andalucía. La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en derecho.

Deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente en atención a las circunstancias, de modo que el mismo sea no inferior a 15 días naturales.

Podrá prescindirse de la consulta en:

- ✓ Normas presupuestarias u organizativas de la Administración de la Junta de Andalucía o de las organizaciones dependientes o vinculadas a esta.
- ✓ Cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
- ✓ Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia.
- ✓ En casos de tramitación urgente del procedimiento normativo.

Podrán realizarse también en esta fase previa **estudios, consultas y otras actuaciones**, tales como, en su caso, los procesos de comunicación dirigidos de forma expresa a las **organizaciones o entidades representativas de intereses colectivos** afectados por la normativa, quedando reflejado su resultado en las actas y certificaciones correspondientes.

7.3.3. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

La **iniciación** del procedimiento se llevará a cabo por el **órgano directivo competente, previo acuerdo de la persona titular de la Consejería**, mediante la elaboración del correspondiente **proyecto**.

En el supuesto de proyectos de disposiciones que **afecten a más de una Consejería**, será necesario incorporar al expediente el escrito de **conformidad expresa** de cada Consejería afectada.

7.3.4. MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO (MAIN)

7.3.4.a. Concepto

Al proyecto de reglamento se acompañará la MAIN, que es el documento en el que se recoge y unifica toda la información que se acompaña, como trámite preceptivo, justificando su oportunidad y necesidad y realizando una estimación de los impactos que en diferentes ámbitos de la realidad tendrá su aprobación. Se trata de un documento contemplado en la Ley 6/2006 y desarrollado en el Decreto 622/2019.

El órgano directivo competente para impulsar la norma elaborará la MAIN en el caso de que el proyecto normativo tenga impacto de carácter económico, presupuestario, social sobre cargas administrativas o cualquier otro.

Para la realización y estructuración de la MAIN se atenderá a las indicaciones contenidas en la **Guía Metodológica** que se aprobó por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2024.

7.3.4.b. Contenido de la MAIN

En todo caso, se incluirá al principio de la Memoria una **ficha con el resumen ejecutivo** de la misma, conforme a lo establecido en la Guía Metodológica.

La MAIN deberá contener los siguientes apartados:

1. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA DE NORMA

En todo caso contendrá:

- 1.º Identificación clara de los **finés y objetivos** perseguidos.
- 2.º **Alternativas de regulación** estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.
- 3.º Justificación de su **adecuación a los principios de buena regulación** establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, y, en particular, a los principios de necesidad y eficiencia, justificando la razón de interés general en la que se funda, y que es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. También deberá contener una explicación de su adecuación al principio de proporcionalidad, de forma que la iniciativa contenga la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

2. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

Incluirá:

- 1.º Referencia al **derecho nacional**, si tiene carácter de normativa básica, al derecho de la **Comunidad Autónoma de Andalucía** y al de la **Unión Europea**, que incluirá el listado pormenorizado de las normas autonómicas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de esta.
- 2.º Régimen de **distribución de competencias**.
- 3.º **Justificación sobre el rango** del proyecto normativo y su **incardinación con el resto del ordenamiento**

jurídico.

4.º Cuando se regule un **procedimiento administrativo**, se expondrán los factores tenidos en cuenta para fijar su plazo máximo de duración, así como una previsión de su impacto organizativo y de los recursos de personal para su óptima gestión.

El análisis del procedimiento administrativo deberá contener los criterios empleados en el diseño funcional del mismo, a fin de someterlos a un cribado de técnicas de simplificación, evaluación de cargas administrativas, de factibilidad de su digitalización y automatización, y a la evaluación sobre el cumplimiento de la normativa vigente en materia de Administración electrónica. Asimismo, deberá incorporar, en la memoria o de forma independiente, el código de identificación del nuevo procedimiento.

Cuando se modifiquen preceptos relativos a procedimientos administrativos ya existentes, se debe llevar a cabo un estudio relativo al análisis y diagnóstico de los procedimientos y sus posibles rediseños. Dicho estudio formará parte, en su caso de la memoria.

Asimismo, cuando se adicionen nuevos trámites en los procedimientos, se debe obligar a aportar nuevos documentos, se justificará que son eficaces, proporcionados y necesarios para la consecución de los fines propios del procedimiento.

5.º Cuando se trate de la creación de **nuevos órganos**, la acreditación de la **no coincidencia** de sus funciones y atribuciones con la de otros órganos existentes.

3. IMPACTO ECONÓMICO FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO

1.º El **impacto económico** evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como sobre la unidad de mercado, de conformidad con lo establecido en la Guía.

En su caso, se evaluarán así mismo los impactos sobre las pequeñas y medianas empresas mediante la consideración de las peculiaridades de estas a través del uso de instrumentos de análisis de las diferentes repercusiones que puede tener la aprobación de la norma.

2.º El **impacto económico-financiero y presupuestario** comprenderá, al menos, una estimación de su incidencia sobre los ingresos y gastos públicos, valorando sus repercusiones y efectos sobre los ejercicios presupuestarios en los que se extienda su vigencia, con referencia a las disponibilidades presupuestarias.

La MAIN será **remitada** por el órgano administrativo designado por cada consejería, agencia o consorcio adscrito a la **Dirección General de Presupuestos**. Tras ser analizada, este centro directivo:

- Emitirá un **informe preceptivo sobre la incidencia económico-financiera y presupuestaria**, en el plazo de **10 días hábiles**, en los proyectos de disposiciones reglamentarias competencia de las personas titulares de las consejerías. Se exceptúan las bases reguladoras de subvenciones financiadas con Fondos Europeos que sean informadas por la Dirección General de Fondos Europeos, conforme a la normativa de aplicación correspondiente, siempre que su financiación se realice exclusivamente con cargo a dicha fuente de financiación.
- Si de la MAIN se desprende que el proyecto **no tiene incidencia económica** o que teniéndola está **dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes** tanto en el ejercicio corriente como en ejercicios

futuros, emitirá **informe simplificado** en el plazo de **5 días hábiles**, que se limitará a constatar la ausencia de incidencia económica o la existencia de disponibilidad presupuestaria.

En todo caso, el plazo de emisión del informe quedará interrumpido cuando por la Dirección General de Presupuestos se solicite subsanción de deficiencias, ampliación de la información o aportación de documentos necesarios para emitir el mismo. De no atenderse a la subsanción o ampliación en el plazo de 3 meses, se entenderá que el órgano proponente desiste de la petición de dicho informe.

Con carácter excepcional, la Consejería competente en materia de Hacienda, a través de Resolución dictada por la Dirección General de Presupuestos, está habilitada a **excluir de informe** por su **escaso impacto económico o cualquier otra circunstancia** debidamente motivada.

4. EVALUACIÓN DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS QUE CONLLEVA LA PROPOSTA

Justificando su **necesidad** y el **coste** de su cumplimiento para los obligados a soportarlas, con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas. En todo caso la iniciativa normativa evitará la imposición de cargas innecesarias y accesorias y racionalizará en su aplicación la gestión de los recursos públicos.

5. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO, EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA Y EN LA FAMILIA

El impacto de género analizará y valorará los resultados que se puedan derivar de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la **eliminación de desigualdades** y de su contribución a la consecución de los **objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres**. A estos efectos las Unidades de Igualdad de Género existentes prestarán asesoramiento al centro directivo que impulse la norma.

Asimismo, se realizará un análisis de los **impactos en la infancia y adolescencia**, de conformidad con la normativa en vigor.

El centro directivo competente para la emisión de la MAIN la **remitirá al Instituto Andaluz de la Mujer junto con las observaciones de la Unidad de igualdad de género** de la consejería y el **proyecto** de disposición, acreditándolo en el respectivo expediente, antes de su envío a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras o, en caso de proyectos de disposiciones en las que no sea necesario dicho trámite, antes de su aprobación.

Por otro lado, el órgano directivo competente para la emisión de la MAIN en la que se incluye el **impacto en la infancia, adolescencia y en las familias**, **comunicará a la Consejería competente** en materia de infancia, adolescencia y familias el proyecto de disposición con un plazo de **antelación de al menos 10 días**, en el caso en que existan dichos impactos, **antes de su envío a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras o, en caso de proyectos de disposiciones en las que no sea necesario dicho trámite, antes de su aprobación.**

Si la valoración del impacto fuese **negativa o se hiciesen observaciones** para la mejora del enfoque de derechos de la infancia y la adolescencia, el centro directivo competente que tramite el proyecto de norma **deberá motivar la aceptación o no** de dichas observaciones **antes de su envío a la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.**

6. MEDIOS ELECTRÓNICOS

Se incorporará en los siguientes casos:

- 1.º El proyecto regula un **procedimiento administrativo**.
- 2.º El proyecto guarda **relación directa con las TIC**.
- 3.º El proyecto **requiere de manera relevante de dichas tecnologías** para llevarse a cabo.

Este apartado, así como el correspondiente contenido sobre impacto presupuestario en el ámbito TIC, lo elaborará la **Agencia Digital de Andalucía (ADA)** cuando a esta le corresponda la definición y ejecución de los medios electrónicos, en virtud del ámbito en el cual la Agencia ejerce el desempeño de sus fines.

En el supuesto de que el proyecto **regule un procedimiento administrativo**, la ADA elaborará un **modelo tipo a partir del protocolo de telematización** de los procedimientos y herramientas informáticas de asistencia y ayuda que se elaborará por parte de todos los centros directivos competentes. Dicho modelo contendrá previsiones en materia de gestión electrónica del procedimiento y de cumplimiento de los requisitos relacionados con medios electrónicos derivados de la *Ley 39/2015*, del *Decreto 622/2019*, y demás normativa de aplicación, así como, en su caso, la publicación automatizada de información en la sección de transparencia del Portal de la Junta de Andalucía y en el catálogo de datos abiertos.

7. EVALUACIÓN DE OTROS IMPACTOS

Se analizarán **impactos que sean necesarios por razón de la materia** objeto del proyecto, prestando especial atención al impacto de carácter ambiental y al impacto social.

Asimismo, se realizará un análisis sobre el coste-beneficio con carácter potestativo y, en todo caso, cuando una norma específica o sectorial así lo exija. Este análisis consistirá en un resumen de todos los costes y beneficios de la norma, tanto directos como indirectos, debiendo quedar acreditado que los beneficios esperados compensan o superan los costes derivados del proyecto y justifican la aprobación de este.

8. RESUMEN DE LAS PRINCIPALES APORTACIONES RECIBIDAS EN EL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA

En el caso de **prescindirse** de este trámite de consulta pública previa, deberá **justificarse** la concurrencia de alguna o varias razones, debidamente motivadas, previstas en el artículo 133.4 de la *Ley 39/2015* y artículo 28.2 de la *Ley 7/2017*, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía.

9. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN, MOTIVACIÓN SOBRE EL ALCANCE DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA Y PETICIÓN DE INFORMES Y DICTÁMENES

Se hará referencia a los **resúmenes de las principales aportaciones recibidas** en el trámite de audiencia y de información pública, y en los informes y dictámenes preceptivos y facultativos evacuados.

En todo caso, dicha descripción contendrá el **resultado** y el **reflejo de aquéllas en el texto** del proyecto, así como, en

su caso, las **razones por las que se prescindió** de aquellas o la **justificación de la tramitación de urgencia**, cuando proceda. En el caso de que se acuerde la tramitación urgente del procedimiento, en la Memoria se mencionará la existencia dicho acuerdo, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.

10. IMPACTO EN LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

11. EVALUACIÓN EX POST

Indicando la **sistemática que se va a utilizar** en la evaluación de los resultados de la aplicación de la norma y la entidad u **órgano que se considera idóneo** para llevarla a cabo.

7.3.4.c. Actualización

El **órgano directivo competente para la realización de la memoria actualizará** el contenido de esta con las **novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento** de elaboración normativa.

En especial, se actualizará el apartado relativo a la **descripción de la tramitación y petición de informes**, que comprenderá la valoración de las observaciones y alegaciones formuladas a lo largo de todo el procedimiento.

7.3.5. MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO ABREVIADA

En el caso de que por el **órgano directivo competente para impulsar la norma** se aprecie que el proyecto **no tiene un impacto relevante** de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro, o que los impactos en dichos ámbitos no son significativos, se elaborará por este una **memoria abreviada**, que deberá incluir, al menos, los siguientes apartados:

- Oportunidad de la norma.
- Régimen de distribución de competencias.
- En su caso, listado de las normas que quedan derogadas.
- Impacto económico-financiero y presupuestario.
- Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia.
- Medios electrónicos.
- Descripción de la tramitación y consultas.

La Guía Metodológica incluye indicaciones del contenido preciso de la memoria abreviada.

El órgano directivo competente deberá justificar oportunamente en la propia memoria los **motivos de su elaboración** como abreviada.

7.3.6. INFORMES EN MATERIA DE SIMPLIFICACIÓN, ORGANIZACIÓN Y DE VALORACIÓN DE LA MAIN

El **órgano directivo central con competencias en materia de organización de los servicios públicos y simplificación administrativa** informará, con carácter **preceptivo y no vinculante** las disposiciones reglamentarias y previamente a su aprobación, en lo relativo a:

- ✓ Organización y procedimientos administrativos.
- ✓ Cuando se regule un procedimiento administrativo, plazo máximo de duración, impacto organizativo y de los recursos de personal, diseño funcional, cargas administrativas, factibilidad de su digitalización y automatización, cumplimiento de la normativa de Administración electrónica y código de identificación del procedimiento.
- ✓ Cuando se modifiquen preceptos relativos a procedimientos ya existentes, análisis y diagnóstico de los procedimientos y su posible rediseño. Cuando se adicione nuevos trámites o la obligación de aportar nuevos documentos, justificación y efectos de la modificación sobre el plazo y previsión de impacto organizativo y de recursos de personal.
- ✓ Cuando se trate de creación de nuevos órganos, acreditación de la no coincidencia de sus funciones y atribuciones con otros.
- ✓ Evaluación de las cargas administrativas.

No será necesario el informe en los supuestos de **delegación de competencias**.

La solicitud de este informe irá acompañada, en su caso, de la propuesta de **formularios** del procedimiento para su normalización y correspondiente inscripción en el Registro de Procedimientos y Servicios.

El **órgano competente en materia de impulso, coordinación y seguimiento de las actuaciones encaminadas a la consecución de la mejora de la calidad normativa** informará, con carácter **preceptivo y no vinculante**, las disposiciones, previamente a su aprobación, en lo relativo al **cumplimiento del contenido de la MAIN, con excepción de lo ya recogido en el informe anterior**.

Estos 2 informes serán **solicitados simultáneamente** por la persona titular de la **Secretaría General Técnica** de la Consejería que promueve la norma, remitiendo la MAIN junto con el proyecto de disposición. Los informes **podrán integrarse en un único documento**.

El plazo de emisión de los informes quedará interrumpido cuando se solicite la subsanación de deficiencias o ampliación de información.

7.3.7. OTROS INFORMES, TRÁMITES Y ACTUACIONES

Desde la fecha del acuerdo de inicio, el centro directivo responsable de la tramitación remitirá el texto **simultáneamente** para **informe, dictamen, autorización o consulta** a todos los órganos, organismos y entidades que así **establezcan las disposiciones vigentes**.

Se solicitarán también cuantos informes, dictámenes, estudios y consultas **se estimen convenientes** para garantizar el acierto y la legalidad de la disposición.

Todos estos trámites habrán de ser solicitados por el centro directivo competente de la tramitación del procedimiento y remitidos a este en el plazo improrrogable de **10 días**, salvo los supuestos en que la normativa específica estableciere otro plazo. Todas las actuaciones relativas a estos trámites serán formalizadas en documentos que irán quedando reflejados en el correspondiente **expediente**.

Son ejemplos de posibles informes que deben incorporarse, en su caso, al citado expediente:

- **Intervención General**. Si el reglamento contiene las bases reguladoras de una subvención, debiendo ser emitido en el plazo de 15 días.

- **Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.** En el procedimiento de elaboración de los proyectos de disposiciones generales que se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, siempre que las mismas podieran afectar al ejercicio de las competencias propias de la administración local establecidas en los artículos 9 y 15 de la LAULA o en la legislación sectorial.
- **Consejo Andaluz de Concertación Local.** Informa los proyectos de disposiciones generales cuando el órgano proponente rechace observaciones o reparos del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales que expresamente se hayan realizado por resultar afectadas las competencias locales propias.
- **Comisión Interdepartamental sobre la Comunicación Social y Relaciones con el Parlamento.** En caso de disposiciones de carácter general que afecten a la comunicación social y publicidad institucional de la Administración de la Junta de Andalucía, así como a las relaciones con el Parlamento.
- **Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.** Proyectos de normas por las que se creen, modifiquen o supriman registros administrativos, en lo relativo a su aprovechamiento estadístico.
- **Consejo de las Personas Consumidoras y Usuaris de Andalucía.** Será consultado, preceptivamente, en los procedimientos de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores y usuarios.
- **Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Andalucía.** Proyectos de normas generales de ámbito regional que afecten directamente a los intereses generales del comercio, la industria, los servicios o la navegación.
- **Dirección General competente en materia de tesorería.** Informará preceptivamente los proyectos de disposiciones normativas de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los que se establezca la obligación de constituir cualquier tipo de garantía o depósito en la Caja General de Depósitos de la Comunidad Autónoma, al objeto de adecuar la gestión de estos a lo establecido en el *Reglamento de organización y funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y de la gestión recaudatoria, aprobado por el Decreto 197/2021, de 20 de julio.*
- **Otros órganos consultivos sectoriales.** (Consejo Andaluz de Servicios Sociales, Consejo Escolar de Andalucía, etc.). Dependiendo de la normativa sectorial habrá que solicitar más informes a distintos órganos consultivos.

7.3.8. TRÁMITES DE AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA

Cuando una disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía se le dará **audiencia** (debemos recordar que, además de lo dispuesto en la normativa andaluza que analizamos a continuación, existe normativa básica estatal, contenida en la Ley 39/2015 que ya analizamos anteriormente y que afecta a este trámite):

- Durante un plazo razonable y no inferior a 15 días hábiles.
- Podrá ser abreviado hasta el mínimo de 7 días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen.
- Directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.

- La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a la ciudadanía afectada será debidamente motivada en el expediente, por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia.
- La audiencia puede en ocasiones no ser obligatoria:
 - ✓ Podrá omitirse cuando graves razones de interés público, que habrán de explicitarse, lo exijan.
 - ✓ No será necesario si las organizaciones o asociaciones interesadas hubieran participado, por medio de informes o consultas, en el proceso de elaboración.
 - ✓ No se aplicará a las disposiciones de carácter presupuestario u organizativo del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella, ni cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Asimismo, la disposición será sometida a **información pública** (debemos recordar que, además de lo dispuesto en la normativa andaluza que analizamos a continuación, existe normativa básica estatal, contenida en la *Ley 39/2015* que ya analizamos anteriormente y que afecta a este trámite). Sus aspectos esenciales son los siguientes:

- Se realizará durante el plazo razonable y no inferior a 15 días hábiles.
- La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en derecho.
- Debe publicarse la iniciativa, al menos, en el Portal de la Junta de Andalucía.
- Podrá ser abreviado hasta el mínimo de 7 días hábiles, cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen.
- No se aplicará a las disposiciones de carácter presupuestario u organizativo del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella, ni cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

7.3.9. TRÁMITES FINALES, APROBACIÓN Y PUBLICACIÓN

Tras la modificación del texto, en su caso, fruto de la recepción de los informes solicitados, el centro directivo responsable de la tramitación lo remitirá junto con el expediente a la **Secretaría General Técnica** interesando el preceptivo **informe**, que habrá de ser remitido en el plazo improrrogable de **10 días** y deberá ser suscrita por el titular del órgano o constar la conformidad de este. A la vista de este informe, el centro directivo responsable de la tramitación realizará, en su caso, las modificaciones al texto que estime oportunas.

A continuación, el órgano responsable de la tramitación de la norma remitirá el texto acompañado de la memoria y de los informes jurídicos que obren en el expediente para informe del **Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía**. Dicho informe será remitido en el plazo improrrogable de **10 días**. Las modificaciones al texto que sea preciso efectuar se realizarán a continuación.

Cuando el órgano competente decida el sometimiento a informe del **Consejo Económico y Social de Andalucía**, el órgano responsable de la tramitación lo remitirá a este. Dicho informe será remitido en el plazo máximo de **20 días**, aunque por razones de urgencia y oportunidad se puede reducir a **15 días**. Se someten a

este informe los proyectos de decretos que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia y en los que se regulen materias socioeconómicas y laborales.

Finalmente, el procedimiento entrará en su **fase final**, que variará dependiendo de si es necesaria la emisión de un dictamen por parte del Consejo Consultivo de Andalucía (recordemos que será consultado preceptivamente en proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones):

- Si no fuese necesaria la emisión del dictamen, el texto **se elevará al órgano competente** para su aprobación. Será, normalmente, el caso de los reglamentos que deban adoptar la forma de **Orden del Consejero** competente en la materia.
- Si fuese necesaria la emisión del dictamen, se recabará dicho **dictamen** antes de su aprobación por el **órgano competente**. Normalmente se tratará de reglamentos que deban ser aprobados por el **Consejo de Gobierno**, en cuyo caso la tramitación será la siguiente:
 - ✓ Se eleva a la **Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras**. Aquí se estudia el texto y se hacen alegaciones y modificaciones que se pacten por los Viceconsejeros.
 - ✓ Tras la reunión de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras que acuerde la remisión del proyecto de norma al Consejo Consultivo de Andalucía, (recordemos que es preceptivo solicitar su dictamen para proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes, o del derecho de la UE y sus modificaciones), por el **titular de la Consejería** competente, se remitirá la **solicitud de dictamen** a dicho órgano superior consultivo, junto con el proyecto de la norma, el expediente completo y certificación del acuerdo de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras relativo a la petición del dictamen.
 - ✓ Emisión del dictamen del **Consejo Consultivo**.
 - ✓ Una vez dictaminado el proyecto por el Consejo Consultivo, se realizarán, en su caso, las **modificaciones** que procedan.
 - ✓ La Consejería competente remitirá a la **Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras** el texto resultante junto con el dictamen del Consejo Consultivo. La Comisión General de Viceconsejeros acordará lo procedente, elevando al Consejo de Gobierno el proyecto de decreto para su aprobación si procede.
 - ✓ Aprobación, en su caso, por el **Consejo de Gobierno**, oído o de acuerdo con el Consejo Consultivo.

Finalmente se acordará la remisión al BOJA para su íntegra publicación.

7.3.10. PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCEDIMIENTO

El *Acuerdo de 27 de diciembre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para habilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa a través del portal de la Junta de Andalucía*, establece, en relación con los proyectos de normas reglamentarias que se impulsen o aprueben por las Consejerías y deban someterse a consulta, audiencia e información pública, que en el Portal de la Junta de Andalucía se establecerá un **Punto de Acceso para la participación en el procedimiento de elaboración** de dichos proyectos normativos.

El Punto de Acceso figurará en un lugar visible y de fácil acceso del Portal de la Junta de Andalucía, y estará identificado con la expresión “Participación pública en proyectos normativos”. El Punto de Acceso ofrecerá una doble opción:

1. La opción “**Consulta pública previa**” tiene por objeto recabar la opinión de la ciudadanía, organizaciones y asociaciones más representativas, potencialmente afectados, antes de la elaboración de un proyecto normativo; recogerá un listado de las iniciativas y propuestas normativas para las que se encuentre abierto este trámite, incluyendo título y fecha en que finaliza el plazo de la consulta. Así mismo, incluirá información sobre antecedentes normativos, problemas que se pretenden solucionar, necesidad y oportunidad de su aprobación, objetivos de la norma y posibles soluciones alternativas (regulatorias o no).
2. La opción “**Audiencia e información pública**”, tiene por objeto recabar la opinión de las personas titulares de derechos e intereses legítimos afectados por un proyecto normativo ya redactado, así como obtener cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades; recogerá un listado de los proyectos normativos para los que se encuentre abierto este trámite, indicando la fecha en que finaliza el plazo de audiencia e información pública.

La consulta, audiencia e información pública se realizarán de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de **emitir su opinión**, para lo cual deberán **ponerse a su disposición los documentos necesarios**, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia. Se ofrecerá a la ciudadanía la posibilidad de realizar sus aportaciones, remitiendo tantos **documentos** como estime necesario para fundamentar las mismas. Se le enviará un **aviso de recepción** de sus aportaciones.

La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía establece que **los proyectos de reglamentos se harán públicos en:**

- ① El momento en que, en su caso, se sometan al trámite de audiencia o información pública.
- ② Cuando se solicite, en su caso, el dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía.
- ③ Cuando se solicite el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

La publicación de los proyectos de reglamentos no supondrá, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública. Establece igualmente que se publicarán las **memorias e informes** que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos con ocasión de la publicidad de estos.

7.3.11. TRAMITACIÓN DE URGENCIA

La persona titular de la Consejería a la que corresponda la iniciativa normativa podrá acordar la **tramitación urgente** del procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de reglamentos en alguno de los siguientes supuestos, que deberán quedar debidamente justificados en el acuerdo de inicio:

- c) Cuando sea necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de derecho de la Unión Europea.
- d) Cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

La tramitación urgente implicará que:

- Los **plazos** previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración, establecidos en la normativa vigente, **se reducirán a la mitad** de su duración.
- **No será preciso el trámite de consulta pública previo**, sin perjuicio de la realización de los trámites de **audiencia pública** o de **información pública** cuyo plazo de realización será de **7 días hábiles**.
- **Solo tendrá carácter preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo** de Andalucía, en lo que se refiere a los informes de órganos colegiados consultivos de la Comunidad Autónoma.
- La **falta de emisión** de un dictamen o informe preceptivo en plazo **no impedirá la continuación** del procedimiento, sin perjuicio de su posterior incorporación y consideración cuando se reciba.

7.3.12. PECULIARIDADES PARA REGLAMENTOS SOBRE FONDOS EUROPEOS

El **Decreto-Ley 3/2021**, de 16 de febrero, introdujo **peculiaridades** cuando se trate de actuaciones financiables con los **fondos europeos** del Instrumento de Recuperación de la UE o los fondos europeos FEDER, FSE, FEADER o FEMP del periodo de programación 2014-2020, ampliándose dichas peculiaridades para el presente ejercicio a las actuaciones que se financien a través de los fondos europeos del periodo de programación 2021-2027 mediante la Ley 8/2025, de 22 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2026.

Dado que dichas peculiaridades han sido ya analizadas al tratar la tramitación de los proyectos de ley en Andalucía, nos remitimos al correspondiente apartado para recordar su contenido.

