

INDICE ANALÍTICO REFUNDIDO 2005-2013

REGLAMENTOS

-Distinción con actos administrativos generales; criterio de la susceptibilidad de distintas aplicaciones: [D.119/08](#)

-*Circulares e Instrucciones*: [D.7/05](#)

-*Denominaciones*:

-Debe emplearse la denominación “Reglamento”, que corresponde a nuestra tradición jurídica, y no la de “Manual” o “Pliego”, aunque la emplee la normativa de la UE que deba ser traspuesta. [D.54/10](#).

-La expresión *reglamentariamente*, referida a cómo se fijarán los méritos exigibles, no incluye a las órdenes de convocatoria de procesos selectivos, ya que no son reglamentos. [D.65/10](#).

-*Forma*: [D.2/10](#).

-*Inderogabilidad singular*: [D.7/05](#)

-*Jerarquía* entre reglamentos: [D.29/10](#)

-*Reserva de ley, remisión a reglamentos, densidad legal mínima y deslegaciones*:

-Como indicó la STC 83/84 (F.J.4), el principio de reserva de Ley no impide que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, “*pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la CE en favor del legislador*”, por lo que proscribía aquellas cláusulas “*en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada; esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir*”. [D.36/13](#).

-Cabe la remisión a reglamentos, habiendo reserva de ley, cuando el precepto legal al menos contiene los aspectos nucleares de regulación de la materia. [D.36/13](#).

-No procede derogar disposiciones con rango de ley que absolvían la carga de regulación de una materia sujeta a reserva de ley para sustituirla por otra con rango de ley que no regula dicha materia sino que se limita a deslegalizarla remitiéndose en blanco a una norma reglamentaria. [D.36/13](#).

-*Reserva reglamentaria*: no existe en nuestro Derecho: [D.20/10](#), [D.29/10](#).

-*Publicidad y control*: [D.7/05](#).

- *Reglamentos ejecutivos*:

-Finalidad:

- Estos reglamentos tienen por finalidad completar, desarrollar o concretar lo que en la Ley aparece regulado de modo más genérico o en forma principal, dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del reglamento, en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la completa actuación administrativa sobre ella: [D.34/01](#) y [D.51/01](#); [D.55/08](#), [D.86/08](#), [D.103/08](#); [D.39/09](#), [D.70/09](#), [D.8/10](#), [D.10/10](#), [D.11/10](#), [D.12/10](#), [D.13/10](#), [D.14/10](#), [D.15/10](#), [D.66/10](#), [D.90/10](#), [D.92/10](#), [D.105/10](#), [D.29/11](#), [D.59/13](#).

-Estos reglamentos parten de una habilitación legal que constituye su marco normativo general y el objeto principal de los mismos consiste, de un lado, en establecer, bajo el principio de legalidad, unas reglas que ofrezcan a los ciudadanos la seguridad jurídica debida; y, de otro, permitir la adecuación normativa mediante el desarrollo reglamentario de una materia. [D.51/01](#); [D.55/08](#), [D.86/08](#), [D.103/08](#); [D.39/09](#), [D.70/09](#), [D.8/10](#), [D.10/10](#), [D.11/10](#), [D.12/10](#), [D.13/10](#), [D.14/10](#), [D.15/10](#), [D.66/10](#), [D.90/10](#), [D.92/10](#), [D.105/10](#), [D.29/11](#), [D.59/13](#).

-El sometimiento a la ley de estos reglamentos es expresión de la satisfacción del principio de legalidad: [D.51/01](#); [D.55/08](#), [D.86/08](#); [D.70/09](#), [D.8/10](#), [D.10/10](#), [D.11/10](#), [D.12/10](#), [D.13/10](#), [D.14/10](#), [D.15/10](#), [D.66/10](#), [D.90/10](#), [D.105/10](#), [D.29/11](#), [D.59/13](#).

-Doctrina del *complemento indispensable* de la ley que desarrollan ex SSTC 37/84, 37/87 y 99/87, entre otras): [D.119/08](#) y [D.136/08](#).

-Los reglamentos que se dicten en materias en las que la Comunidad Autónoma sólo tiene competencias de ejecución, aunque están limitados a aspectos organizativos del servicio correspondiente, la CA goza de una discrecionalidad técnica en ese aspecto: [D.40/09](#).

-Elaboración:

-Ver procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales.

-Competencia y cobertura:

-La competencia de la Comunidad Autónoma constituye un presupuesto necesario para la validez de cualquier tipo de disposición, legal o reglamentaria, que dicten sus órganos: [D.55/08](#), [D.100/08](#), [D.108/08](#); [D.57/09](#), [D.65/10](#), [D.98/10](#), [D.10/11](#), [D.10/11](#), [D.11/11](#), [D.55/13](#), [D.56/13](#).

-El *juicio sobre la competencia* va ínsito en el *juicio de estatutoriedad y constitucionalidad* que debe realizar el Consejo Consultivo sobre todo proyecto normativo: [D.108/08](#)

-Problema distinto al de la competencia para dictarlo, es el de la cobertura legal que el reglamento precisa: [D.121/08](#)

-La norma modificativa de otra anterior debe contar al menos con el mismo rango que la modificada: [D.91/09](#), [D.35/10](#).

-Los vicios de incompetencia de un reglamento que se limita a desarrollar una ley son referibles a ésta y no al reglamento que la ejecuta; y dicha Ley goza de una presunción de constitucionalidad que solo el TC puede deshacer; en tales casos el análisis jurídico se limita a examinar si el reglamento respeta el principio de jerarquía normativa. [D.23/06](#), [D.40/06](#), [D.51/06](#), [D.76/06](#) y [D.96/06](#); y [D.51/07](#); [D.68/09](#), [D.61/10](#), [D.91/10](#), [D.1/12](#).

-En los reglamentos, el análisis competencial se solapa con el de cobertura o jerarquía normativa, ya que la competencia ya fue ejercitada al dictar la ley desarrollada que, por tanto, presta cobertura a los eventuales defectos competenciales del reglamento: [D.51/07](#), [D.79/07](#), [D.47/13](#), [D.60/13](#).

-Aunque un reglamento puede derogar tácitamente a otro anterior del mismo rango, sin embargo no debe hacerlo cuando éste sea de distinto ámbito de aplicación y finalidad, pues entonces es preciso modificarlo expresamente por motivos de seguridad jurídica: [D.14/06](#) (en el caso se trataba de un Reglamento técnico en materia de juego que pretendía modificar tácitamente el Reglamento general del juego).

-Es aconsejable que la regulación autonómica general de una materia se haga por norma con rango de ley (*doctrina de la conveniente interposición de ley autonómica*) ya que, si se hace por reglamento, no sólo hay que atender al principio de competencia, sino también al de jerarquía normativa, y entonces la norma de cobertura será la Ley estatal correspondiente que deberá ser respetada en todo (salvo en aspectos de organización) y no sólo en lo que pueda tener de legislación orgánica o básica, con la consiguiente minoración de autonomía política que ello supone, y además no será posible que la normativa autonómica

con rango reglamentario desplace a la estatal no básica formulada con rango de ley ni la anteceda en el sistema de prelación de fuentes : [D.80/05](#); [D.31/08](#), [D.100/08](#), [D.136/08](#); [D.6/09](#), [D.40/09](#), [D.44/09](#), [D.52/10](#), [D.35/13](#)

-Cuando una ley estatal requiere primero un desarrollo reglamentario estatal y luego otro autonómico, la relación del reglamento autonómico con el estatal no es de jerarquía, sino que sólo se explica por el principio de competencia (normalmente, en virtud de la técnica bases-desarrollo, englobando en el reglamento estatal bases que la CA debe respetar), de suerte que, con independencia de la vinculación del Reglamento autonómico al estatal por razón de la competencia, el mismo se dicta en ejecución y desarrollo de la ley estatal, única a la que está sometida por razón de la jerarquía: [D.57/09](#)

-Cuando una ley estatal básica posterior mantiene provisionalmente la vigencia de los reglamentos estatales anteriores en lo que no se le opongan, éstos pierden, en esa medida, no en el resto, el carácter básico que acaso tuvieran, de suerte que la C.A. sólo queda vinculada ahora por la nueva ley básica y no por aquella parte del reglamento estatal que antes fue básica pero que ahora ha dejado de serlo, y dicha vinculación, si se trata de ejercer la potestad reglamentaria autonómica lo es a un tiempo por razón de la de la jerarquía y de la competencia: [D.57/09](#).

-Cuando un único reglamento trata de modificar varios precedentes sobre diversas materias (como sucede en el caso de la trasposición de la Directiva Bolkenstein o de Servicios -Dva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre- mediante un reglamento *ómnibus* o conjunto al efecto) ha de encontrarse su cobertura en las habilitaciones contenidas en las leyes sectoriales respectivas. [D.35/10](#).

-Debe publicarse un nuevo reglamento autonómico cuando se trate de modificar uno anterior que desarrollaba una ley estatal que ha dejado de ser básica al ser desplazada por otra estatal básica posterior que es la desarrollada ahora por el reglamento autonómico modificador: [D.57/09](#)

-Debe publicarse un nuevo reglamento autonómico cuando se trate de modificar uno anterior que desarrollaba un reglamento estatal que ha dejado de ser básico al ser desplazado en todo o parte por una ley estatal básica posterior que es la desarrollada ahora por el reglamento autonómico modificador: [D.57/09](#)

-No es razonable autolimitar el ejercicio de las propias competencias con normas reglamentarias estatales provisionalmente vigente pero que ya no son básicas: [D.57/09](#)

-Tampoco es razonable esperar a que el Estado dicte en el futuro nuevas normas básicas, máxime cuando la propia nueva ley estatal básica impida nuevos desarrollos estatales reglamentarios al dejar todo el desarrollo reglamentario en manos de las CCAA: [D.57/09](#)

-La cobertura de una reglamento debe darla la última ley vigente no una anterior que ésta derogó, aunque la misma prestara en su día cobertura al reglamento que ahora es derogado por el nuevo. [D.52/10](#).

-Un reglamento no puede aumentar el ámbito subjetivo de la ley que desarrolla: [D.47/06](#); [D.91/09](#).

-Un reglamento no puede establecer obligaciones a los ciudadanos que no estén contempladas en la ley que le presta cobertura. [D.12/11](#).

-Un órgano en que participen los Sindicatos puede proponer la modificación, pero no acordar la de un Decreto, ya que la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno: [D.7/09](#)

-La potestad reglamentaria conlleva una discrecionalidad técnica en la adopción de distintas soluciones dentro de la ley que el reglamento desarrolle, y así puede no desarrollar un determinado aspecto o hacerlo por referencia a la normativa vigente sin más detalles: [D.39/09](#).

-La mera existencia y publicación de una Orden en el BOR no garantiza la legalidad y acierto de su contenido, máxime si no ha sido dictaminada previamente por el Consejo Consultivo. [D.54/10](#).

-Cuando se trata de modificar por Decreto otro que es anterior a la ley que ahora sirve de cobertura al sector, la seguridad jurídica aconseja dictar un nuevo reglamento refundido, pero, si ello no es posible, la parte expositiva del decreto de modificación debe advertir esta circunstancia y que el conjunto reglamentario resultante respeta la ley de cobertura, para evitar así la perplejidad que supone aprobar un decreto que modifica otro que es anterior a la ley que presta cobertura a ambos. [D.11/11](#).

-Los reglamentos autonómicos que desarrollen una ley estatal que es reputada inconstitucional por el Consejo Consultivo, pero que no ha sido impugnada ante el TC, por lo que éste no la ha declarado inconstitucional, deben, por razones de jerarquía normativa y, sobre todo, de competencia, respetar dicha ley estatal, sobre todo si al reglamento en cuestión le presta cobertura también una Ley autonómica en cuya Exposición de Motivos se reconoce la vigencia y validez de la ley estatal en cuestión. [D.22/12](#).

-Los reglamentos que excedan la Ley de cobertura son nulos *ex arts. 9.3 CE, 1.2 Cc y 62.2 LRPAC*, por todos. [D.47/13](#).

-Plazo legal para dictar reglamentos.

-El plazo establecido en una ley para dictar el reglamento que deba desarrollarla no limita el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno ni puede interpretarse como un término final a la habilitación para el dictado de la norma reglamentaria, por lo que su incumplimiento carece de consecuencias jurídicas, aunque pueda tenerlas políticas o de otra índole. [D.91/10](#).

-Límites del reglamento en materia sancionadora y limitadora de derechos:

-En general: [D.58/06](#)

-Un reglamento no puede imponer obligaciones a los particulares ni afectar a la esfera de las personas físicas o jurídicas privadas sin cobertura legal suficiente para ello pues sólo una norma con rango de ley puede afectar a dicha esfera (la libertad, la igualdad, la propiedad, el régimen sancionador) estableciendo limitaciones y sujeciones administrativas o imponiendo obligaciones y cargas económicas, según ha declarado la jurisprudencia en SSTs de 24-10-96, 10-1-97, 16-6-00, 4-5-01, entre otras: [D.12/02](#); [D.71/08](#)

-En materia sancionadora la reserva de ley no sólo se ciñe a lo establecido en el art. 53.1 CE, sino que, ex art. 25.1 CE, alcanza a la tipificación de infracciones y sanciones, de suerte que, ex STC 83/90, se limita la doctrina del complemento indispensable reduciendo el reglamento a una función de concreción de las tipificaciones legales: [D.136/08](#)

-En las situaciones administrativas de sujeción o supremacía especial, como son las escolares, el TC, en SSTC 2/81, 2/87, 42/87, 190/87, 69/89 y 219/89, y ATC 408/88, pareció admitir reglamentos disciplinarios independientes como el aprobado en el ámbito estatal por RD 732/95, pero luego afirmó decididamente la necesidad de observar también el principio de legalidad, ex SSTC 47/90, 61/90 y 207/90, aunque admitiendo cierta flexibilidad, que no supresión, en este ámbito de las relaciones de supremacía especial: [D.136/08](#)

-Para la especialidad de la potestad sancionadora (régimen disciplinario) en el ámbito de los centros docentes, Ver, en Competencias, Educación.

-No debe confundirse el procedimiento de *elaboración* del Decreto de aprobación de un Plan con el procedimiento de *aprobación* o *revisión* de ese Plan: [D.106/08](#), [D.117/08](#), [D.119/08](#)

-*Potestad reglamentaria de los Consejeros:*

-La tienen cuando estén habilitados expresamente para ello por una ley o por un reglamento aprobado por el Gobierno: [D.23/00](#); [D.37/05](#) , [D.14/06](#), [D.2/10](#), [D.22/12](#)

-Esta suficientemente amparada el art. 46.1 Ley 8/03 cuando se trata de normas de organización *ad intra* sin trascendencia ante terceros: [D.14/08](#)

-Puede admitirse que las normas organizativas aprobadas por Orden de Consejería tengan una eficacia refleja en terceros, como sucede en la Orden que aprueba el Reglamento de Régimen interno de las Residencias de personas mayores cuando regulan los órganos de representación y participación de sus socios, que ya venían regulados por una Orden anterior: [D.8/08](#)

-Excede de la potestad reglamentaria del Consejo al que se adscribe un Registro administrativo el regular la coordinación del mismo con los similares de otras CC.AA: [D.73/08](#).

-Es perfectamente ajustado a Derecho que un Decreto pueda derogar una Orden de Consejería. [D.29/10](#).

-El ejercicio de la potestad reglamentaria mediante Orden de Consejería puede estar habilitado por un Decreto previo habilitante, aunque éste sea el modificador de otro anterior que no contenía dicha habilitación. [D.22/12](#)

-*Doctrina de la necesidad de una doble habilitación*: El art. 46.1 de la Ley 8/03 (primera habilitación) confiere potestad reglamentaria a los Consejeros, cuando les habilite a ello (segunda habilitación) una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno. [D.22/12](#), [D.62/13](#).

-La Orden de la Consejería de Hacienda sobre directrices para la elaboración del inventario general de bienes y derechos de la CAR cuenta con la doble habilitación del art. 42.1. de la Ley 8/2003, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros; y del art. 27 de la Ley 11/2005, de Patrimonio de la CAR. [D.62/13](#).

-Potestad reglamentaria de los Organismos autónomos

En Organismos autónomos, hay que tener en cuenta que, salvo que su Ley creacional se la haya reconocido expresamente, carecen de la potestad reglamentaria *ad extra*, la cual se reserva a las entidades territoriales de las que dependa (*principio de generalidad*), por lo que, a lo sumo, sólo dispondrán de una facultad de organización interna o doméstica que se limita a su propio ámbito de actuación (*principio de especialidad*). De estos principios, establecidos en los arts 22.1 y 24.2 g) de la Ley 3/03, de 3 de marzo, de organización del sector público de la CAR, resulta que, por lo general, ninguno de sus órganos internos podrá dictar la resolución de inicio de un procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, diendo limitarse a formular propuestas a la Consejería de adscripción. [D.1/11](#)

-Carácter reglamentario de las normas forales vascas.

-Ver Territorios históricos.

-Reglamentos de planificación o que aprueban Planes:

-Cuando el Plan se limite a estudios, propuestas o recomendaciones de carácter técnico, por muy valiosas que éstas sean, si carece de una ordenación normativa, no tiene carácter jurídico ni recibe éste de la norma reglamentaria que se limite a aprobarlo, pues no vincula a la Administración ni a los ciudadanos; y el Consejo Consultivo sólo puede dictaminar entonces en el sentido de que el Plan en cuestión debe tener cierto contenido normativo, si así lo exige la normativa que le preste cobertura. [D.14/12](#).

-El Plan tiene carácter jurídico-reglamentario cuando contiene normas jurídicas en cuya virtud la Administración se encuentra vinculada al dictar actos administrativos respecto a la materia planificada. [D.14/12](#).

-Reglamentos independientes:

-Lo son los organizativos, salvo que se trate de desarrollar un órgano previsto en una Ley: [D.81/10](#).

-No es independiente el reglamento que desarrolla otro que a su vez desarrolla una ley de cobertura común. [D.12/12](#).

-Reglamentos con eficacia normativa condicionada a convenios.

-El [D.6/13](#) contempla y admite con cautelas un caso de técnica legislativa para formalizar “*Derecho blando*” (*soft law*), al dictaminar sobre un proyecto de reglamento en materia docente que aparenta tener en su articulado un tono imperativo, tanto para los centros públicos cuanto para los privados, concertados o no; pero que contiene una DA que viene a negar ese carácter para éstos últimos, condicionando su eficacia a la suscripción de “*acuerdos o convenios*”; pero advierte que debe procederse con rigor y claridad en esta materia y puesto que, a salvo la inspección que en todo caso corresponde a la Administración educativa, la plena aplicación de la norma proyectada a los centros privados –en particular, a los no concertados– requiere que se llegue a acuerdos concretos con los mismos. Esta advertencia implica una reprobación de la técnica legislativa empleada en la citada DA en cuanto que la misma parecía dar por ya suscritos tales convenios puesto que terminaba manifestando que, no sólo la Administración autora de la norma proyectada, sino también sus destinatarios, “*se comprometen*” a cumplirla. [D.6/13](#).

-Disposiciones generales en sentido formal y material.

-Los reglamentos han de publicarse en el BOR en cuanto que son tales materialmente, es decir, no porque “*revistan la forma de*” disposición general, como, p.e, la forma de una Orden de Consejero, sino porque “*constituyen*” una disposición general en sentido material; lo que sucede cuando innovan el ordenamiento jurídico creando obligaciones y derechos y posiciones jurídicas para una pluralidad de destinatarios. [D.36/13](#)