

DISPOSICIONES GENERALES

Principio de jerarquía y competencia (art. 128 LPAC)

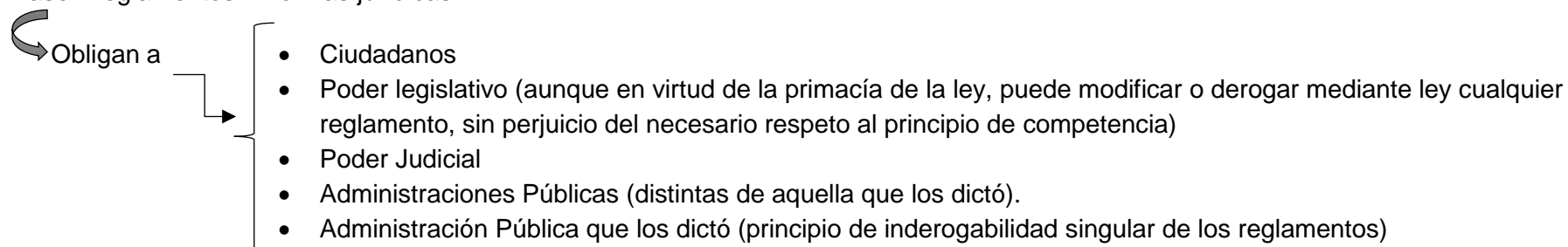
Jerarquía inferior a Ley → Las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la CE o las leyes ni regular aquellas materias que la CE o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las CCAA.

Límites concretos → No podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

Jerarquía entre reglamentos → Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.
→ Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes

Eficacia normativa de los Reglamentos: la Inderogabilidad Singular (arts. 37 LPAC)

Base: Reglamentos = normas jurídicas



Formulación legal (art. 37 LPAC) → “1. 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.

2. Son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 47”

Significa —> Superioridad del reglamento sobre el acto administrativo.
 —> Fuerza obligatoria del reglamento: actúa con independencia de la posición jerárquica de los órganos que los dictan

No significa —> Prohibición de reglamentos singulares (válidos siempre que no vulneren el principio de igualdad).
 —> Prohibición de que el reglamento recoja excepciones que impliquen dispensa de su observancia.

Régimen de invalidez —> Nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas:

(art. 47.2 LPAC)

- Que vulneren la CE, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior.
- Las que regulen materias reservadas a la Ley.
- Las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Titularidad y competencia	
Competencia de Derecho Común	Gobierno de la Nación (arts. 97 CE, 22 LGob y 128.1 LPAC)
	Gobierno o Consejo de Gobierno autonómico (CE con carácter abstracto; algunos Estatutos de Autonomía; Leyes de Gobierno y Administración en otros casos; 128.1 LPAC)
	Pleno de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales (arts. 22.2 d) y 32.2 b) LBRL y 128.1 LPAC)
Competencia de Atribución	Base ⇒ Posibilidad de que la ley efectúe atribuciones singulares y para materias concretas de potestad reglamentaria a favor de autoridades distintas del Gobierno.
	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente del Gobierno (para creación, modificación y supresión de Departamentos ministeriales) • Ministros. Art. 4.1. b) Ley Gobierno → Debe interpretarse en el sentido de que pueden tener potestad reglamentaria en las materias propias de su departamento, sólo cuando otra disposición se la atribuya.
	<p>Límites a la atribución de potestad reglamentaria a autoridades distintas del Gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Atribución por ley:</i> <ul style="list-style-type: none"> — Concreta ⇒ No referido a materias o sectores completos de actividad pública, sino sobre cuestiones o temas singulares. — No válida en cuestiones que exijan decisiones de política general que correspondan bien al Gobierno, bien al Presidente. • <i>Atribución por reglamentos del Gobierno</i> ⇒ Sólo cabe excepcionalmente y siempre que se refiera a cuestiones secundarias, puramente operativas. <p>Art. 129.4 LPAC: “Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo.</p> <p><i>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”.</i></p>

AUTORIDAD	DENOMINACIÓN
ESTADO (art. 24 LGob)	
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Reales Decretos (acordados en Consejo de Ministros) • Acuerdos (decisiones que no deban adoptar la forma anterior; generalmente no poseen contenido reglamentario). Si presentan caracteres de reglamento, suelen publicarse como “Orden de la Presidencia del Gobierno” o “Resolución” de una Secretaría de Estado
Presidente del Gobierno	Reales Decretos (del Presidente del Gobierno)
Comisiones Delegadas del Gobierno	Orden (del Ministro competente; si afecta a varios, Orden del Ministro de Presidencia)
Ministros	<ul style="list-style-type: none"> • Orden (ministerial). • Orden del Ministro de Presidencia (si el reglamento afecta a varios Ministerios)
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	
Gobierno o Consejo de Gobierno	Decretos
Consejeros	Órdenes de la Consejería
Órganos inferiores	Diversas denominaciones; la más frecuente, Resoluciones
ENTES LOCALES¹	
<p>1) <i>Reglamento orgánico</i> (pueden ser uno o más) ⇒ Regula los órganos internos de la entidad y su régimen de funcionamiento (sujeción al esquema organizativo de la LBRL)</p> <p>2) <i>Ordenanzas</i> ⇒ Restantes normas reglamentarias de contenido no organizativo (todos los sectores de la actividad municipal o provincial)</p> <p>3) <i>Presupuesto</i> ⇒ Tiene carácter normativo y singularidad propia (no se aprueba mediante Ordenanza)</p>	

¹ La diferente denominación no obedece en este caso a la autoridad que dicta los reglamentos (el Pleno, en todo caso), sino al objeto de regulación que posean éstos.

PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN (art. 129 LPAC)

Principios. Enunciado general

- Necesidad.
- Eficacia.
- Proporcionalidad.
- Seguridad jurídica.
- Transparencia.
- Eficiencia.

Concreción

En la exposición de motivos (anteproyectos de ley) o en el preámbulo (proyectos de reglamentos), quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

Necesidad y eficacia (art. 129.2 LPAC)

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 (art. 129.3 LPAC)

La iniciativa 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 (principio pro libertate o favor libertatis)

Seguridad jurídica (art. 129.4 LPAC)

La iniciativa normativa se ejercerá de manera *coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la UE*, 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 o distintos a los contemplados en la LPAC: deben ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley (reglamentos ejecutivos):

- 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.

— Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

Transparencia
(art. 129.5 LPAC)

Las Administraciones Públicas

- Posibilitarán el *acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración* (art. 7 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).
- *Definirán claramente los objetivos* de las iniciativas normativas *y su justificación* en el preámbulo o exposición de motivos.
- Posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una *participación activa* en la elaboración de las normas.

Eficiencia
(art. 129.6 LPAC)

La iniciativa normativa *debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar*, en su aplicación, *la gestión de los recursos públicos*.

Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera
(art. 129.7 LPAC)

Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

EVALUACIÓN NORMATIVA (arts. 130 LPAC y 28 LGob)

Evaluación normativa (art. 130 LPAC)

Revisión periódica de la normativa vigente por parte de las Administraciones Públicas para:

- adaptarla a los principios de buena regulación y
- comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

Realización de un informe con el resultado de la evaluación. Informe será público. Detalle, periodicidad y órgano competente: según determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

Regla: 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.

Se aprobará por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, antes del 30 de abril de cada año.

Contenido:

- Grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el citado Plan, y las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa.
- Conclusiones del análisis de la aplicación de las normas referido en el art. 25.2 LGob. que, de acuerdo con lo previsto en su respectiva Memoria, hayan tenido que ser evaluadas en el ejercicio anterior (evaluación conforme a los términos y plazos previstos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo). Incluye en todo caso:
 - a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación.
 - b) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias.
 - c) La sostenibilidad de la disposición.
- Puede contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconsejase el resultado del análisis.

Informe anual de evaluación (art. 28 LGob)

PLANIFICACIÓN NORMATIVA. PLAN ANUAL NORMATIVO (arts. 132 LPAC y 25 LGob)

- Se aprueba anualmente por las Administraciones Públicas y se publica en el portal de transparencia correspondiente.
- En el ámbito de la AGE:
 - Aprobación corresponde al Gobierno antes del 30 de abril.
 - Coordinación por el Ministerio de Presidencia (finalidad: asegurar la congruencia de todas las iniciativas que se tramiten y de evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo). Este lo eleva al Consejo de Ministros para su aprobación.
 - Por orden del Ministerio de la Presidencia se aprobarán los modelos que contengan la información a remitir sobre cada iniciativa normativa para su inclusión en el Plan.
- Contenido:
 - Iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.
 - Identificará las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos.
- Propuesta normativa no contenida en el Plan Anual Normativo: necesidad de justificarla en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

**PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE NORMAS CON RANGO DE LEY Y REGLAMENTOS
(art. 26 LGob)**

APLICABLE	Elaboración de anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias.
NO APLICABLE	Tramitación y aprobación de decretos-leyes. Excepción: previsiones sobre la memoria (art. 26.3 LGob), con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

ACTUACIONES PREVIAS → **Estudios y consultas** que se estimen convenientes para garantizar el acierto y legalidad de la norma.

PREVIAS
(arts. 26.2 LGob y 133 LPAC) → **Consulta pública** a través de la Web del departamento competente.

- Consiste en recabar opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:
 - a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.
 - b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
 - c) Los objetivos de la norma.
 - d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.
- Puede prescindirse:
 - En el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.
 - 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 el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas (art. 27.2 LGob)

→ La causa o causas se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.
- Plazo: el suficiente para que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión. En ningún caso inferior a 15 días naturales.

↓
**MEMORIA DE ANÁLISIS DE
IMPACTO NORMATIVO**
(art. 26.3 LGob)

→ Se elabora por el centro directivo competente.

→ Contenido y apartados:

- a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas. Debe incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.
 - b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la UE. Incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
 - c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
 - d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias.
- Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.
- e) Identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, con cuantificación del coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.
 - f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.
 - g) Resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública.
 - h) Cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

Especialidad en relación con anteproyectos de Ley o proyectos de RD Legislativo
(art. 26.4 LGob)

→ Cumplidos los trámites anteriores, el titular o titulares de los Departamentos proponentes lo elevarán 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.

→ Requisito: sometimiento previo a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

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

INFORMES Y DICTÁMENES
(art. 26.5 LGob)

► **Estudios y consultas facultativos:** pueden recabarse por el centro directivo cuantos se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

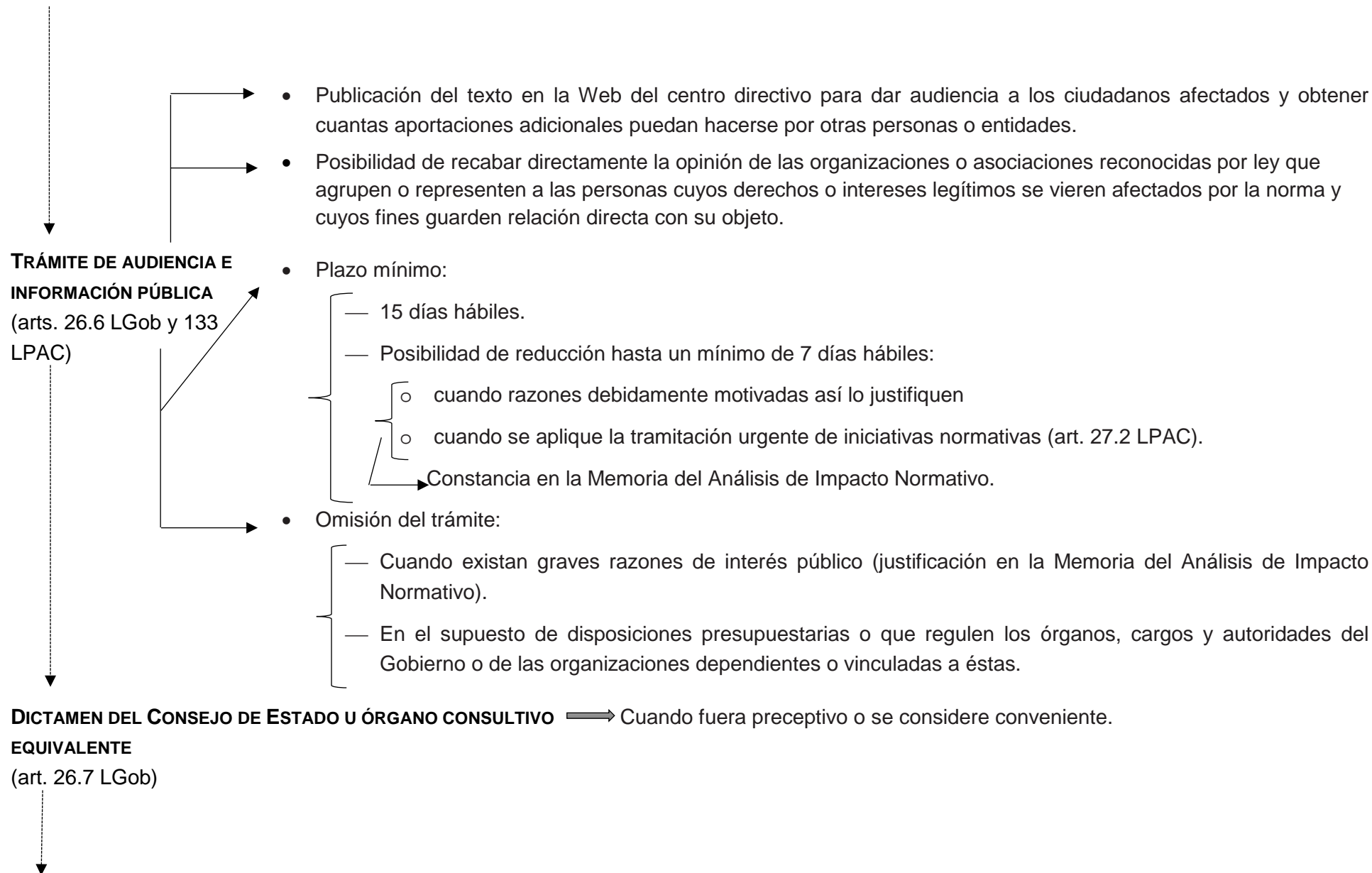
► **Informes preceptivos. Plazos:**

- General: 10 días salvo que normativamente se establezca otra cosa.
- Cuando el informe se solicite a otra Administración o a un órgano u Organismo dotado de especial independencia o autonomía: 1 mes.
- Urgencia (mediante solicitud motivada del centro directivo): plazo no superior a la mitad de la duración anterior.

► **Informe de la Secretaría General Técnica** del Ministerio o Ministerios proponentes (preceptivo)

► **Aprobación preceptiva del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Supuestos:**

- Cuando la propuesta normativa afectara a la organización administrativa de la Administración General del Estado, a su régimen de personal, a los procedimientos y a la inspección de los servicios.
 - Momento: antes de ser sometidas al órgano competente para promulgarlos.
 - Transcurso de 15 días desde la recepción de la solicitud de aprobación por parte del Ministerio sin haberse formulado objeción: se entiende concedida la aprobación
- Cuando la norma pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.





Trámites subsiguientes y aprobación
(art. 26.8 LGob)

- Sometimiento de la propuesta a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y elevación al Consejo de Ministros para su aprobación.
- Proyectos de Ley: remisión posterior al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado. Se acompaña de: Exposición de Motivos y documentación propia del procedimiento de elaboración (art. 7 b) y d) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su normativa de desarrollo).

OTROS ASPECTOS

Supervisión del Ministerio de Presidencia (art. 26.9 LGob)

→ Finalidad: asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno.


→ Análisis de:

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

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

Expediente administrativo. Contenido que se conserva (formato electrónico) (art. 26.10 LGob)

- Memoria del Análisis de Impacto Normativo,
- Informes y dictámenes recabados para su tramitación
- Todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas.

<p>Publicidad de las normas (art. 131 LPAC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> — En el Diario oficial correspondiente (para su entrada en vigor y producción de efectos jurídicos). — + otros medios adicionales complementarios (facultativos) que establezcan las Administraciones Públicas.
<p>Entrada en vigor (art. 23 LGob)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aplicación del art. 2.1 Código Civil. ▪ Disposiciones que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta: preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación. <p> No aplicación a reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria.</p>

TRAMITACIÓN URGENTE (art. 27 LGob)

Competencia para determinar la tramitación urgente —> Consejo de Ministros a propuesta del titular del departamento al que corresponda la iniciativa normativa.

Supuestos —> Procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley, reales decretos legislativos y de reales decretos, en alguno de los siguientes casos:

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

—> Memoria del Análisis de Impacto Normativo: debe mencionar la existencia de acuerdo de tramitación urgente + circunstancias que le sirven de fundamento.

Características de la tramitación urgente

a) Reducción de los plazos de realización de los trámites a la mitad.

↪ Si, en aplicación de la normativa reguladora de los órganos consultivos que hubieran de emitir dictamen, fuera necesario un acuerdo para requerirlo en dicho plazo, se adoptará por el órgano competente; y si fuera el Consejo de Ministros, se recogerá en el acuerdo de tramitación urgente.

b) Innecesariedad del trámite de consulta pública del art. 26.2 LGob,

↪ Ello sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia pública o de información pública sobre el texto (art. 26.6 LGob). Plazo: 7 días.

c) 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.

INSTRUCCIONES INTERNAS

(art. 6 LRJSP)

Fundamento	Potestad de autoorganización y poder jerárquico ⇒ Potestad de órganos superiores de dirigir la actividad de los inferiores.
Tipos	<i>De carácter informativo</i> ⇒ Transmisión de datos, opiniones o recomendaciones no vinculantes.
	<i>De carácter directivo</i> ⇒ Fijación de objetivos concretos.
	<i>De carácter preceptivo</i> ⇒ Subtipos: <ul style="list-style-type: none">• <i>Órdenes de servicio</i>: indican líneas concretas de actuación en un momento determinado o criterios de resolución de un tipo específico de expedientes o procedimientos.• <i>Circulares normativas</i>: Imponen determinadas opciones interpretativas de preceptos legales o reglamentarios o desarrollan algún extremo de la una ley o reglamento.
Publicidad	Cuando 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 periódico oficial que corresponda.
Naturaleza	<ul style="list-style-type: none">— No tienen carácter normativo (base: alcance meramente interno, sin eficacia sobre terceros), pero sí eficacia interna (normas internas).— Sólo vinculan a la Administración que los dictó.— Aunque su incumplimiento no determina la invalidez del acto, pueden sin embargo dar lugar a la misma en cuanto expresen un comportamiento administrativo arbitrario.