DERECHO ADMINISTRATIVO

TEMA 1

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. CLASES DE FUENTES. LA JERARQUÍA DE LAS FUENTES. LA LEY. TIPOS DE LEYES. RESERVA DE LEY. DISPOSICIONES DEL GOBIERNO CON FUERZA DE LEY: DECRETO-LEY Y DECRETO LEGISLATIVO.

1. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. CLASES DE FUENTES.

1.1 - Concepto.

Fuentes del Derecho Administrativo

Al referirnos a las fuentes del Derecho se alude a los hechos y a las formas mediante los que una sociedad constituida establece y exterioriza la norma jurídica como Derecho positivo obligatorio. Si la referencia es hacia el Derecho Administrativo, se entenderá como fuentes aquellas formas o actos a través de los cuales el Derecho Administrativo se manifiesta en su vigencia.

Definicion del Derecho

Se puede definir el Derecho como el conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de manera coactiva.

Ignacio de Otto

El constitucionalista Ignacio de Otto señala que la expresión fuentes del derecho alude, como indica el significado común del término fuentes, a aquello de lo que el Derecho procede, al origen de las normas jurídicas.

Derecho Administrativo

El Derecho Administrativo es la parte del ordenamiento jurídico general que afecta o se refiere a la Administración Pública. El ordenamiento no es un agregado de normas, la norma lo es precisamente por su inserción en un ordenamiento concreto, para lo cual ha tenido que ser cualificada previamente como fuente del derecho

Fuentes del Derecho directas e indirectas

Las fuentes del Derecho positivo se han venido dividiendo por la doctrina tradicional en directas, que encierran en si la norma jurídica, e indirectas, que ayudan a la producción y a la comprensión de la regla jurídica, pero sin darle existencia por sí mismas.

Fuente del Derecho en sentido formal

En sentido formal, entendemos por fuente del Derecho la concreción real de la potestad normativa originaria de determinadas instituciones. Es decir, la forma que adopta la norma en su concreción.

Fuente del Derecho en sentido material

En la segunda acepción del término, en sentido material, entendemos por fuente del derecho la institución e instituciones que tienen la potestad atribuida de crear normas jurídicas.

Clases de fuentes

1.2 - Clases de fuentes.

Las clases de fuentes encuentran su regulación en el Código Civil. Señala el artículo 1 del mismo:

"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

preparacion2000@outlook.com

Art. 1 Codigo Civil	rango superior 3. La costumbre solo 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 B.O.E. 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."
Fuentes del Derecho Directas: Ley Costumbre Principios Gen. Dº Indirectas: Jurisprudencia Tratados	Por tanto, clasificamos las fuentes de la siguiente forma: * Fuentes directas: - La Ley - La costumbre - Los principios generales del Derecho * Fuentes indirectas: - La Jurisprudencia - Los Tratados internacionales Esta tradicional clasificación de las fuentes que hace el Código Civil no se corresponde, sin embargo, con la realidad del ordenamiento, entre otras razones porque no se cita siquiera una fuente tan importante como son los reglamentos, aunque se puede entender una alusión al hablar de disposiciones que contradigan otras de rango superior. Por ello hay que entender el término "ley" en el sentido de norma escrita, cualquiera que sea el órgano de que emane.
Sistema fuentes más complejo: CCAA, Union Europea	Por otro lado, el sistema de fuentes es hoy mucho más complejo que cuando se redactó el Código Civil, complejidad que deriva no sólo del valor de la Constitución como norma jurídica, sino también de la aparición de dos nuevas clases de leyes, desconocidas hasta la Constitución de 1978: la Ley Orgánica, que se aplica para regular ciertas materias por su importancia, y la Ley de las Comunidades Autónomas, que surge de haberse reconocido en ellas otra instancia soberana de producción de Derecho. Por si esto fuera poco, la entrada de nuestro país en la Unión Europea ha supuesto la aplicación de un nuevo ordenamiento conforme al cuál, a parte del valor de los tratados internacionales, aparecen los reglamentos comunitarios, con vigencia directa e inmediata en el Derecho español e incluso con valor superior al de nuestras leyes, a las que derogan. Un sistema de fuentes, de otro lado, supone la existencia de unas normas sobre las mismas fuentes, que las ordenen o jerarquicen, asignando a cada su posición dentro del conjunto. Esta función la cumplen los principios de jerarquía normativa y el de competencia.
Principio jerarquia normativa	Según el primero de ellos, recogido en el artículo 9.3 de la Constitución, la norma superior deroga a la inferior y la inferior es nula cuando contradice la superior.
Principio competencia	El principio de competencia significa la atribución a un órgano concreto de la potestad de regular materias o de dictar cierto tipo de normas

preparacion2000@outlook.com

Sistema real fuentes del derecho en España	con exclusión de los demás órganos. Por tanto, podemos establecer después de estas aclaraciones que el sistema real de fuentes del derecho en nuestro país es el siguiente: a) Fuentes directas: * Primarias - La Constitución - Ordenamiento comunitario - Ordenamiento comunitario - La Constitución - Ordenamiento comunitario - Estatutos de Autonomía y Leyes Orgánicas - Leyes ordinarias del Estado y de las Comunidades Autónomas; Decretos leyes y Decretos legislativos - Reales Decretos y Decretos autonómicos - Ordenes de las Comisiones Delegadas del Gobierno - Órdenes Ministeriales - Disposiciones de Autoridades inferiores * Secundarias o subsidiarias: - Costumbre - Principios Generales del Derecho b) Fuentes indirectas: - Tratados internacionales. - Jurisprudencia
Garrido Falla Clasificacion fuentes: desde punto vista procedencia o de la materia regulada	Otros autores, como Garrido Falla, distingue también: - Desde el punto de vista de su procedencia: fuentes para la Administración (la ley que es dictada por un órgano distinto de los administrativos) y fuente de la Administración (los reglamentos) - Desde el punto de vista de la materia regulada, hay fuentes exclusivas del Derecho Administrativo (el reglamento, pues no contiene normalmente más que materia jurídico-administrativa) y fuentes eventuales de Derecho Administrativo (la ley, hay leyes administrativas, pero también civiles, mercantiles …)
Otros autores: Fuentes primarias, complementarias o aclaratorias	Otros autores hablan de: - Fuentes primarias: las que crean derecho directamente aplicable per se (leyes y reglamentos). - Fuentes complementarias: cuya vigencia deriva de los propios pronunciamientos de las fuentes primarias (la costumbre, los principios generales del derecho y los tratados internacionales). - Fuentes aclaratorias: que orientan sobre el auténtico sentido y alcance de lo querido por el legislador (la jurisprudencia y la doctrina científica).
Supremacia Constitucion española	La Constitución es la primera de las fuentes, es decir, la norma que prevalece sobre todas las demás. Sin embargo, la cuestión que interesa dilucidar no es la evidencia de que la Constitución es una norma jurídica sino si es o no directamente aplicable por los operadores del Derecho. Si esta discusión se plantea es porque las constituciones actuales, además de regular los derechos y libertades básicas y la organización de los poderes del Estado, recogen otra serie de preceptos que pretenden establecer una tabla de valores conformadores de la sociedad entera. La respuesta la encontramos recogida en el artículo 53 de la

preparacion2000@outlook.com

Derecho Europeo	Constitución, que distingue entre las normas reguladoras de los derechos fundamentales y libertades públicas de las que recogen los principios rectores de la política social y económica. De las primeras se predica su aplicación directa al señalar que "vinculan a todos los poderes públicos". De las segundas, en cambio, se dice que "su reconocimiento, respeto y protección informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos". La supremacía de la Constitución puede verse, no obstante, disminuida por el Derecho europeo, pues, si en principio los tratados internacionales sólo son válidos si se sujetan a lo dispuesto en la Constitución (artículo 95.1: "la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional"), aquella supremacía cede en el supuesto contemplado en el artículo 93 de la propia Constitución, que establece que mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.
Revision constitucional	Por razón de los procedimientos establecidos para su revisión, las normas constitucionales son de dos clases: - Las previstas en el artículo 168.1 de la Constitución. Su revisión se equipara con la revisión total de la Constitución y se sujeta a un procedimiento que consiste en la aprobación de la iniciativa por mayoría de 2/3 de ambas Cámaras, disolución de las Cortes, ratificación de la decisión por las nuevas Cámaras, aprobación del nuevo texto por mayoría de 2/3 y sometimiento a referéndum. - Las restantes que se pueden considerar jerárquicamente inferiores a las anteriores y su revisión se realiza por un procedimiento más simple, recogido en el artículo 167 de la Constitución.
Principio legalidad actuacion administrativa	**<u>1.3 – El principio de legalidad en la actuación administrativa</u>** El Estado de Derecho supone el sometimiento de la Administración a la ley, debiendo entenderse aquí la ley en su sentido más amplio. Ha hecho fortuna la expresión de que la Administración debe someterse no ya a la ley sino al bloque de legalidad. Ahora bien, para que este sometimiento a la legalidad se aplique efectivamente en la actuación administrativa, existen determinadas técnicas que podemos resumir así: - Hay una serie de materias reservadas a la competencia del Poder Legislativo que, por tanto, no pueden ser reguladas por la Administración. - En la producción de las normas administrativas hay que respetar la jerarquía de fuentes. - En virtud del procedimiento de "soporta la ley que hiciste" se prohíbe a la Administración alterar mediante actos singulares lo establecido en las disposiciones generales por ella dictadas; inderogabilidad singular de los Reglamentos. - Se impone a la Administración, además de las reglas exteriores de conducta, una especie de regla interna: la obligación de perseguir en todas sus actuaciones el interés público. - Los actos administrativos deben producirse por el órgano competente, ajustándose al procedimiento establecido. - Los actos administrativos más importantes, entre ellos, los que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos, deben ser motivados.

preparacion2000@outlook.com

Principio legalidad actuacion administrativa	- Para que la Administración pueda proceder a la ejecución forzosa de los actos administrativos se requiere el previo apercibimiento al obligado para que voluntariamente lo cumpla. En otro caso, sería vía de hecho. - Se prescribe que en el supuesto de que la Administración infrinja alguna de las técnicas antes citadas, el acto por el que se cometa la infracción estará viciado, en grado de nulidad o anulabilidad según la gravedad de aquella. - Hay un control, interno del sometimiento de la actuación administrativa a la ley a través de la fiscalización de los actos administrativos por la Intervención General del Estado y por los recursos administrativos. - Hay un control externo del sometimiento de la actuación administrativa a la ley, que se lleva a cabo por la jurisdicción contencioso-administrativa.
Actividad discrecional Administracion	*a) Actividad discrecional de la Administración*. Una potestad es discrecional siempre que el ordenamiento jurídico no establezca cuándo deba ejercitarse, cómo deba ejercitarse y en qué sentido deba ejercitarse. Ahora bien, en un acto discrecional existen unos elementos reglados cuya adecuación al ordenamiento jurídico, con el bloque de la legalidad, podrá ser controlada por los Tribunales. Entre tales elementos reglados se encuentra, en primer lugar, el fin de perseguir en la actuación administrativa. Si la Administración ejercita sus potestades para una finalidad distinta de la predeterminada por el ordenamiento jurídico estará desviándose de aquélla e incurrirá en el vicio de desviación de poder. Como los demás actos administrativos, los discrecionales deben producirse por el órgano competente y ajustándose al procedimiento establecido. Por otra parte, con el fin de velar por el principio de interdicción de la arbitrariedad que establece el artículo 9.3 de la Constitución, los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, deben ser motivados. En todo caso, los actos discrecionales están sometido a los principios generales del Derecho.
Principio de legalidad en la potestad sancionadora de la Administración	*b) Principio de legalidad en la potestad sancionadora de la Administración*. En base al artículo 25 de la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público: La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público y en la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario. Las disposiciones recogidas en el capítulo III de la Ley 40/2015 "principios de la potestad sancionadora" no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad sancionadora respecto de

preparacion2000@outlook.com

quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del sector público o por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas

2. LA JERARQUIA DE LAS FUENTES.

Art. 9.3 CE: principio jerarquia

La relación entre las diferentes fuentes del Derecho está basada en gran medida, aunque no exclusivamente, en el principio de jerarquía, consagrado por la Constitución en su artículo 9.3, junto a los de legalidad, publicidad de las normas e irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, entre otros principios.

Jerarquia determina orden aplicación y la invalidez normas inferiores

La jerarquía de las fuentes determina el orden de aplicación al caso concreto (sólo en ausencia de fuente superior se aplica la inferior). Además, determina la invalidez de la norma inferior que contradiga lo dispuesto por la superior (artículo 1.2 del Código Civil).

Primacia norma escrita

El Código Civil consagra la primacía de la norma escrita, sobre las otras fuentes directas, al establecer que "la costumbre sólo regirá en defecto de ley aplicable" (1.3) y que "los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre" (1.4).

Constitucion: norma suprema

A su vez, dentro del concepto genérico de norma escrita se incluye la Constitución, norma suprema del ordenamiento jurídico, a la que se subordina la Ley en sus diversas formas. Dentro de la Ley no existe una gradación jerárquica entre las diferentes clases de normas con este rango. Las relaciones entre Ley estatal y Ley autonómica o entre Ley ordinaria y Orgánica derivan del principio de competencia. Todas se sitúan en un mismo nivel jerárquico.

Entre leyes no hay jerarquia sino principio competencia

Reglamento subordinado jerarquicamente a ley y dentro Reglamentos, sí hay jerarquia

Finalmente, el Reglamento se subordina jerárquicamente a la Ley, y dentro de la genérica categoría sí existe a su vez una graduación jerárquica.

Principios competencia, ley posterior y reserva ley

Otros principios que, junto al de jerarquía, determinan las relaciones entre las diferentes fuentes del ordenamiento son los de competencia (cada tipo de fuente formal emana de una concreta fuente material y puede regular un ámbito material determinado), ley posterior (artículo 2.2 del Código Civil: "Las leyes sólo se derogan por otras posteriores") y reserva de ley (determinadas materias por su especial importancia han de ser objeto de regulación exclusiva mediante Ley sin que el poder reglamentario pueda entrar a regularlas, por ejemplo, las materias reservadas a Ley Orgánica en el artículo 81 de la Constitución).

Constitucion: poder constituyente

Ya destacamos en el apartado anterior que la Constitución es la primera fuente escrita y que es la primera norma del ordenamiento jurídico, que aprueba el poder constituyente y de la que dimana todo otro poder, que aparece así ordenado por ella y sometido a sus disposiciones. A diferencia de aquel Poder constituyente, los demás son meros poderes constituidos. La Constitución se sobrepone a los ciudadanos, a todos los Poderes Públicos y, por tanto, a todas las normas de cualquier naturaleza que de estos dimanen. La STC 101/1983, de 18 de noviembre estableció que la sujeción a la Constitución es una consecuencia obligada de su carácter de norma suprema.

En cuanto norma, la Constitución 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

Constitucion: supremacía formal y material	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. Hay que tener siempre en cuenta que la Constitución, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal, es una norma jurídica (STC 16/1982, de 28 de abril). **3. LA LEY. TIPOS DE LEYES. RESERVA DE LEY. DISPOSICIONES DEL GOBIERNO CON FUERZA DE LEY: DECRETO-LEY Y DECRETO LEGISLATIVO.** **3.1 - La Ley. Tipos de leyes. Reserva de Ley.** Antes de comenzar a hablar sobre los distintos tipos de leyes y normas que existen, hay que saber qué significa «Ley».
Definición de Ley	Las leyes se definen como documentos legales jurídicos escritos que prevalecen frente a cualquier fuente normativa. La creación de toda ley es el resultado de la expresión de la voluntad popular. La aprobación y publicación de las leyes corresponde al poder legislativo. Una vez están aprobadas pasan a formar parte del ordenamiento jurídico. Toda ley es al mismo tiempo una norma jurídica que sirve para regular el comportamiento social y humano. A nivel estatal el órgano competente son las Cortes Generales. Y a nivel autonómico las encargadas son las Asambleas legislativas.
Jerarquía	Dentro de las leyes existe una jerarquía, que dependiendo del rango u órgano de dónde emanen tendrán un lugar en la misma. Toda norma que contradiga a la de rango superior carece de validez.
Leyes Orgánicas	Las leyes orgánicas vienen reguladas en el artículo 81 de la Constitución Española, son aquellas que desarrollan los derechos fundamentales y libertades públicas, las que aprueban los estatutos de autonomía y la LOREG (Ley Orgánica de régimen electoral general), además de todas aquellas que estén previstas en la Constitución, por ejemplo, la regulación de los estados de alarma, excepción y sitio y la regulación del Defensor del Pueblo, entre otras. Su aprobación, modificación o derogación se llevará a cabo por mayoría absoluta de los miembros del Congreso.
Leyes ordinarias	Por otra parte, están las leyes ordinarias, que se encuentran al mismo nivel que las leyes orgánicas, aunque están por debajo en la jerarquía legislativa. Se encargan de regular materias que no estén reservadas a ley orgánica y para su aprobación se necesita mayoría simple de cada una de las cámaras.
Leyes de bases	Las leyes de bases están reguladas en el artículo 82 de la Constitución Española, son leyes que delegan al Gobierno la potestad para que dicte normas con rango de ley. Dichas leyes tratan materias que no están comprendidas en ninguna de las otras leyes a las que nos hemos

preparacion2000@outlook.com

	referido. En la ley de bases deberá especificarse el objeto y alcance de la delegación legislativa. Hay que destacar que en el artículo 83 de la Constitución, se establecen dos aspectos importantes: uno es que no se podrá modificar una ley de bases por la propia ley, y el otro, que está prohibido dictar normas con carácter retroactivo. Otras leyes incluidas en el mismo rango que las anteriores son:
Leyes Marcos	-Leyes Marcos: son atribuciones a las Comunidades Autonomas para dictar normas legislativas, en materia de competencia estatal, siguiendo los principios, bases y directrices fijadas por dicha ley marco estatal.
Leyes transferencia o delegación	-Leyes Organicas de transferencia o delegación: son leyes orgánicas que se dictan por el Estado, con la finalidad de transferir o delegar competencias a las Comunidades Autónomas que son de titularidad exclusiva del Estado.
Leyes armonización	-Leyes de Armonización: tienen como finalidad principalmente el interés nacional. Tienen como destinatarios las Comunidades Autónomas y se usan básicamente para armonizar las disposiciones normativas creadas por las Comunidades Autónomas, cuando lo exija el interés general.
Reserva de Ley	Por otro lado, en relación a la institución de la reserva de ley, la misma obliga a regular una materia concreta con normas que posean rango de ley, particularmente aquellas materias que tienen que ver la intervención del poder público en la esfera de derechos del individuo. La reserva de ley refleja la doctrina liberal de la separación de poderes, el principio de reserva nos garantiza un estado de derecho y ha de ser preservado. Nuestra Constitución establece con cierta frecuencia mandatos a los poderes públicos, al incluir expresiones tales como "sólo por ley", "la ley regulará", para que sea el legislador el encargado de regular materias. Para estas materias que establece la Constitución, existe reserva de ley.
Art. 53.1 CE	La reserva de la ley más importante que establece la Constitución es la contenida en el artículo 53.1 al imponer que "sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial", podrá regularse el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I (derechos y libertades). La vinculación que se impone a los poderes públicos respecto a los derechos y libertades, lo es para todos los poderes públicos, sin embargo, cuando el artículo 53.1 proclama que "sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades", se deriva un plus de vinculación respecto al poder legislativo.
Reserva de ley en Leyes Orgánicas	Un ejemplo importante de reserva de ley es el de las leyes orgánicas, a las que ya nos hemos referido, que vienen determinadas tanto por la reserva de ley como por el procedimiento necesario para su aprobación, modificación y derogación, cuya regulación se especifica en el artículo 81 de la Constitucion: «1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben 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».

preparacion2000@outlook.com

Iniciativa legislativa

- Gobierno
- Congreso y Senado
- Asambleas legislativas CCAA
- Iniciativa popular

Iniciativa gubernamental: proyectos de ley

Iniciativa Congreso y Senado: proposiciones de ley

3.2 - Elaboración de las leyes.

1) Iniciativa legislativa.

El procedimiento legislativo viene regulado en el Capítulo II del Título III de la Constitución, el cual es definido, en sentido amplio, siguiendo a I. de Otto, como el conjunto de actos que conducen a la creación de la Ley, desde la iniciativa que lo pone en marcha hasta la publicación del texto final. La elaboración de texto en sede parlamentaria es sólo la fase central de dicho procedimiento.

La Constitución, en su art. 87, confiere iniciativa legislativa a una pluralidad de órganos:

a) Al Gobierno.
b) Al Congreso y al Senado.
c) A las Asambleas Legislativas de las CC.AA.
d) Al cuerpo electoral, es decir, la iniciativa popular.

a) Iniciativa Gubernamental

La iniciativa del Gobierno es la más frecuente en un sistema parlamentario en el que el Gobierno dispone de la mayoría en las Cámaras. El Gobierno es el órgano que ejerce la función de dirección política, así lo dice la Constitución en su art. 97. Y uno de los contenidos más importantes de esta función es la de programar y proyectar. Así pues, el Gobierno, para cumplir su programa político, necesita que las Cortes legislen en tal línea y, para ello, él les remite los proyectos de ley que estima pertinentes.

La Constitución diferencia y da trato de favor a las iniciativas gubernamentales, a las que denomina proyectos de ley. El art. 98.1 afirma la prioridad de éstos sobre las proposiciones de ley en la tramitación parlamentaria. Además, los arts. 131.2 y 134.1 reservan al Gobierno el monopolio de la iniciativa en materia de planificación económica general y presupuestaria, respectivamente, por iguales razones de la estricta conexión de estas materias con la función de dirección política.

Dispone el art. 88 que los proyectos de ley, para ser sometidos al Congreso de los Diputados, deben haber sido aprobados previamente en Consejo de Ministros, el cual los acompañará de una Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para que los miembros de las Cámaras puedan examinarlos debidamente.

b) Iniciativa del Congreso y del Senado.

Las Cámaras tienen reconocida también iniciativa legislativa. La Constitución así lo dispone y remite a los respectivos Reglamentos o Estatutos su tramitación en lo que no haya establecido ella misma.

La Constitución reconoce que la prioridad debida a los proyectos de ley no debe impedir el ejercicio de las proposiciones de ley.

Cabe resaltar que, la proposición de ley es una vía de actuación de la Oposición. De manera que, si bien sus proposiciones suelen ser vetadas por la Mayoría Parlamentaria salvo acuerdos ocasionales, su mera presentación consigue el efecto político de suscitar un debate sobre la materia para que

preparacion2000@outlook.com

llegue a la opinión pública.

c) Iniciativa de los Parlamentos Autonómicos.

Iniciativa Parlamentos autonómicos:

- proposiciones de ley
- solicitud Gobierno proyecto ley

El art. 87.2 de la C.E. regula la iniciativa legislativa de los Parlamentos Autonómicos. Estos han de remitir su proposición de ley al Congreso de los Diputados y pueden nombrar una delegación de hasta 3 de sus miembros para su defensa. No se ha excluido ninguna materia a esta modalidad de iniciativa legislativa fuera de las que están vedadas también a las demás proposiciones de ley por ser de monopolio gubernamental.

El citado precepto admite también que las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas soliciten del Gobierno Central la adopción de un proyecto de ley. No se puede hablar en este supuesto de iniciativa legislativa de aquéllas, sino del Gobierno de la Nación, aunque sea a instancias de un órgano autonómico.

d) Iniciativa popular.

Iniciativa popular: 500.000 firmas

La Constitución exige no menos de 500.000 firmas acreditadas de electores.

Respecto a las materias excluidas de esta iniciativa legislativa, el art. 87.3 establece las siguientes:

Materias excluidas

- Materias propias de Ley Orgánica
- Materias Tributarias.
- Materia de carácter internacional
- En lo relativo a la prerrogativa de gracia

Las materias excluidas no son únicamente las mencionadas en el art. 87 de la C.E., sino también algunas contenidas en otros preceptos constitucionales, como son:

- La reforma constitucional (arts. 167 y 168, en relación con el art. 87.1 y 2).
- Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (art. 134.1).
- Las Leyes de Planificación General de la Economía (art. 131.2).

Tramitación

2) Tramitación.

La tramitación se ajusta, en términos generales, a las fases y pautas siguientes:

1 .- Entrado un proyecto o proposición de ley en el Congreso de los Diputados, la Mesa procede a su admisión a trámite si cumple los requisitos constitucionales y estatutarios

Uno de esos requisitos afecta únicamente a las proposiciones de ley, ya que han de ser remitidas previamente al Gobierno para que preste su conformidad. Esas proposiciones son las que impliquen un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos presupuestariamente establecidos; sin tal conformidad no podrán tramitarse.

El Gobierno también expresa su opinión, favorable o desfavorable, pero no vinculante, sobre las demás proposiciones.

preparacion2000@outlook.com

Tramitación:

- Admisión a tramite Mesa
- Toma en consideración
- Enmiendas a la totalidad
- Ponencia Comisión informe
- Aprobación Pleno o Comisión
- Remisión Senado: veto o enmiendas (2 meses)
- Remisión Congreso si veto (mayoría absoluta 2 meses simple) o enmiendas (mayoría simple)

2 .- Posteriormente, si se trata de una proposición de ley, el Pleno del Congreso efectúa su toma en consideración, salvo cuando ya lo ha hecho el Senado respecto de una proposición propia. Si la mayoría de la Cámara se opone a continuar la tramitación, la proposición queda definitivamente rechazada.

Los proyectos de ley están exentos de este trámite. Por lo que la superación de la proposición de ley de este trámite, determina, al decir de algunos autores, la conversión de esta en una verdadera iniciativa legislativa, ya que hasta entonces consistía en una mera propuesta.

3 - Llegados a este punto, puede darse el caso de que se proponga una enmienda a la totalidad durante el plazo habilitado al efecto En este supuesto, el Pleno del Congreso ha de debatirla y votarla.

Si la enmienda es aprobada, el texto inicial es cambiado por el alternativo. Pero a este ya no pueden presentársele nuevas enmiendas a la totalidad.

4 .- Superado el obstáculo anterior, el texto pasa a la Comisión, la cual nombra una Ponencia, que juega un destacado papel como centro de negociación entre los grupos políticos

La Ponencia elabora un informe sobre el texto y las enmiendas recibidas y propone uno propio, que será sobre el que trabaje la Comisión.

5. - En esta nueva fase de Comisión tiene lugar el debate sobre las enmiendas y la votación, que ha de serio tanto de éstas como del texto elaborado por la Ponencia.

6 - Según dispone el art. 75.2 de la CE, la Comisión puede haber sido delegada por el Pleno para la aprobación del proyecto o proposición de ley, aunque el Pleno puede recabar su debate y votación en cualquier momento.

No obstante, corno ya es sabido, existen proyectos y proposiciones indelegables en las Comisiones, son, en concreto, los que versan sobre reforma constitucional cuestiones internacionales Leyes Orgánicas y de Bases y los Presupuestos Generales del Estado Ahora bien, incluso en estos supuestos la Comisión puede realizar la deliberación y elaboración del texto para su ulterior votación por el Pleno.

7. - Aprobado el proyecto en Comisión y/o en Pleno, según los casos, es remitido al Senado, en el que se sigue un procedimiento similar al del Congreso, aunque más rápido. En efecto, el art. 90 de la C.E. le asigna un plazo de 2 meses para todas las fases descritas. En este tiempo, el Senado puede vetar, por mayoría absoluta, o introducir enmiendas al proyecto.

8. - El veto o el texto enmendado por el Senado es reenviado al Congreso con un mensaje motivado. El Congreso puede superar el veto del Senado por mayoría absoluta en primera votación y, no obtenida esta, por mayoría simple una vez transcurridos 2 meses desde la remisión del veto.

Si el Senado solo introduce enmiendas, el Congreso puede aceptarlas o rechazarlas por mayoría simple.

Como puede apreciarse, la Cámara Baja goza de una clara posición de preeminencia en el ejercicio de la función legislativa. Esto es así incluso en aquellas Leyes que están relacionadas con la organización territorial del Estado. Solo se exceptúa el tramite uncial de las Leyes de Armonización.

9.- La Constitución, en su art. 90.3, permite declarar urgente un proyecto de ley (no una proposición) para su más rápida tramitación en el

preparacion2000@outlook.com

Proyecto ley urgente:

- Mitad Congreso.
- Senado 20 días naturales

Senado. Pero el Estatuto del Congreso amplía esta previsión regulando un procedimiento de urgencia, que afecta también a la fase congresual.

Los efectos de tal decisión consisten en reducir a la mitad la duración de los plazos en el Congreso, y, por disposición constitucional, la tramitación en el Senado se abreviará de 2 meses a 20 días naturales.

Por el procedimiento de urgencia fueron aprobadas, en la primera legislatura, estando vigentes los Estatutos provisionales de las Cámaras, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la Ley Orgánica del Referendo.

Lectura única

10.- El Estatuto del Congreso todavía prevé la posibilidad de que, cuando la naturaleza del proyecto o proposición lo aconseje, o la simplicidad de su formulación lo permita, pueda el Pleno de la Cámara tramitarlo en lectura única, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces. De ser aprobado el texto, pasa al Senado donde se procede de igual manera.

Sanción Rey 15 días, promulgación y e inmediata publicación BOE

Entrada en vigor 20 días salvo plazo distinto

3) Sanción, promulgación y publicación de las leyes.

Conforme al art. 91 de la C.E., el Rey sancionará en el plazo de 15 días las Leyes aprobadas por las Cortes Generales y las promulgará y ordenará su inmediata publicación.

La publicación se realizará en el Boletín Oficial del Estado, entrando en vigor, si en ellas no se establece un plazo distinto, a los 20 días según dispone el Código Civil.

4) Procedimientos especiales.

La Constitución establece diversos procedimientos legislativos especiales. Así sucede, entre otras, con las Leyes Orgánicas y las Leyes de Armonización.

Leyes orgánicas:

- Derechos fundamentales
- Estatutos Autonomía
- Régimen Electoral General
- Demás en Constitución

a) Leyes Orgánicas.

El art. 81.1 de la C.E. denomina Leyes Orgánicas a aquéllas relativas:

- Al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas.
- Las que aprueben los Estatutos de Autonomía.
- El Régimen Electoral General.
- Las demás previstas en la Constitución, las cuales se señalarán posteriormente.

No delegación Comisión Legislativas

Mayoría absoluta Congreso ultima votación

Aparte de que la aprobación definitiva de las Leyes Orgánicas no puede delegarse en las Comisiones Legislativas, la especialidad de procedimiento de estas Leyes se concreta, según el apartado siguiente del citado artículo constitucional, en la exigencia de mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del texto para su aprobación, modificación y derogación.

El Estatuto del Congreso dispone que, si el proyecto de Ley Orgánica no obtiene la mayoría absoluta, éste vuelve a la Comisión para que modifique el texto, y si el nuevo tampoco obtiene dicha mayoría en el Pleno, queda rechazado.

En el supuesto de que haya veto en el Senado, su levantamiento por

preparacion2000@outlook.com

Veto Senado, en el Congreso mayoría absoluta 1ª y 2ª votación	el Congreso necesita mayoría absoluta tanto en primera como en segunda votación. Si sólo es enmendado, la mayoría absoluta le es requerida al Congreso para aceptar las enmiendas en una votación de conjunto; de no conseguirse tal mayoría, las enmiendas quedan rechazadas y es aprobado definitivamente el texto inicial del Congreso. Como puede observarse, el Senado queda de nuevo en una posición claramente subordinada. Por otro lado, señalar que, respecto a la reserva de Ley Orgánica, tanto la doctrina como la jurisprudencia están de acuerdo en afirmar que la reserva constitucional de Ley Orgánica es tasada y exhaustiva. Las demás materias le están vedadas y deberán ser reguladas por alguna de las otras fluentes, según corresponda.
Materias reguladas por Ley Orgánica previstas en la Constitución	A continuación, se exponen las demás materias reguladas por Ley Orgánica previstas en la Constitución: - Las bases de la organización militar (art. 8.2). - La institución del Defensor del Pueblo (art. 54). - La suspensión de los derechos que se citan a continuación, para personas determinadas en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas amadas o elementos terroristas (art. 55.2): * Puesta en libertad o a disposición de la autoridad judicial de los detenidos, en el plazo máximo de 72 horas. * La inviolabilidad del domicilio * Secreto de las comunicaciones. - La resolución de las dudas de hecho o de derecho que ocurran en el orden de sucesión a la Corona y las abdicaciones y renuncias (art. 57.5). - Los términos en que se elegirán por sufragio universal los cuatro Senadores que corresponden por provincia (art. 69.2). - Las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley (art. 87.3). - Las condiciones y procedimiento de las distintas modalidades de referéndum (art. 92.3). - La autorización para la celebración de Tratados por los que se atribuyen a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (art. 93). - Las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los cuales bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (art. 104,2). - La composición y competencia del Consejo de Estado, como supremo órgano consultivo del Gobierno (art. 107). - Los Estados de alarma, de excepción y de sitio; competencias y limitaciones (art. 116.1). - El Poder Judicial, constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera y del personal al servicio de la Administración de Justicia, estatuto y régimen de incompatibilidades y funciones de los miembros del Consejo General del Poder Judicial; elección de miembros de dicho Consejo (art. 122). - La composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas (art. 136.4). - La alteración de los límites provinciales (art. 144.1). - La autorización de la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no tenga

preparacion2000@outlook.com

Materias reguladas por Ley Orgánica previstas en la Constitución	características históricas, culturales y económicas comunes, así como los territorios insulares y las provincias que no posean entidad regional histórica (art. 144.a). - La autorización o acuerdo, en su caso, del Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial (art. l44.b). - La sustitución de la iniciativa de las Corporaciones Locales en el proceso autonómico (art. 144.c). - La aprobación de reforma de los Estatutos de las Comunidades Autónomas (art. 147.3). - El marco en el que se crearán Policías Autonómicas (art. 149.1.29). - La transferencia o delegación, del Estado en las Comunidades Autónomas, de facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación (art. 150.2). - Los términos en que se podrá ratificar la iniciativa del proceso autonómico mediante referéndum (art. 151.1). - El ejercicio de las competencias financieras a través de los recursos de las Comunidades Autónomas, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las CC.AA. y el Estado (art. 157.3). - El funcionamiento del Tribunal Constitucional, Estatuto de sus miembros, procedimiento ante el mismo y condiciones para el ejercicio de las acciones (art. 165). - La autorización a Ceuta y Melilla para constituirse en Comunidades Autónomas (Disposición Transitoria Quinta).
	b) Leyes de Armonización.
Leyes de Armonización de disposiciones normativas CCAA	El art. 150.3 de la C.E. faculta a las Cortes para dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general.
Excepcionalidad	Toda la doctrina coincide en reconocerle a estas Leyes de Armonización un carácter absolutamente excepcional, puesto que prevalece sobre la distribución de competencias realizada a partir de los Estatutos de Autonomía. Por eso la Constitución exige que las dos Cámaras aprecien por mayoría absoluta la necesidad, siendo ésta la fundamental especialidad de su procedimiento.
Mayoría absoluta ambas Cámaras ⇩ Texto: mayoría simple	La estimación de la necesidad de armonizar las disposiciones normativas de las CC.AA. es previa a la tramitación en cada Cámara. No obstante, el texto legal puede ser aprobado posteriormente por mayoría simple, lo cual, a juicio de la doctrina, no resulta del todo coherente. Por eso el Tribunal Constitucional exige que el juicio sobre la necesidad de armonizar se haga sobre materias concretas y no en abstracto.
	3.3 – Disposiciones del Gobierno con fuerza de Ley: Decreto Ley y Decreto Legislativo.
Decretos-Leyes	*a) Decretos-Leyes.* Los Decretos-Leyes son otra de las modalidades de participación del Gobierno en el ejercicio de la función legislativa.

preparacion2000@outlook.com

Así pues, el art. 86 de la C.E. admite que, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno puede dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-Leyes, los cuales no podrán afectar:

Decretos-Leyes: no afectarán

- Instituciones básicas Estado
- Derechos Titulo I
- Régimen CCAA
- Derecho electoral

- A las instituciones básicas del Estado.
- A los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título 1.
- Al régimen de las Comunidades Autónomas.
- Al Derecho Electoral General.

30 días: convalidación o derogación Congreso

El apartado segundo del citado artículo precisa que los Decretos-Leyes deben ser inmediatamente sometidos, en el plazo de los 30 días siguientes a su promulgación, a debate y votación de totalidad en el Congreso de los Diputados, el cual será convocado al efecto si no estuviese reunido.

El mencionado precepto también añade que el Congreso ha de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre la convalidación o derogación del Decreto-Ley, para lo cual su Estatuto o Reglamento establece un procedimiento especial y sumario.

Tramitación proyectos ley procedimiento urgencia

Por último, durante el citado plazo de 30 días, las Cortes podrán, alternativamente, tramitar los Decretos-Leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Decretos Legislativos

b) Decretos Legislativos.

La regulación constitucional prevista para la producción de los Decretos Legislativos se formula en los arts. 82 a 85 de nuestra Norma Fundamental.

Antes de continuar, conviene distinguir y clarificar la terminología constitucional relacionada con este apartado:

- Delegación legislativa: es la que hacen las Cortes a favor del Gobierno.
- Legislación delegada es la legislación producida por el Gobierno en tales casos
- Decreto Legislativo es toda disposición del Gobierno que contiene legislación delegada.

Así pues, los Decretos Legislativos constituyen una de las modalidades de participación del Gobierno en el ejercicio de la función legislativa, siendo normas gubernamentales con rango, fuerza y valor de ley.

Delegación al Gobierno dictar normas con rango de ley

Conforme al art. 82 1 de la C.E., aunque las Cortes Generales pueden delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, estas no podrán afectar a las materias reguladas por Ley Orgánica.

Texto Articulado (Ley Bases)

Texto Refundido Ley ordinaria

El objeto de la delegación legislativa que hacen las Cortes en el Gobierno puede ser la formación de un texto articulado sobre una materia o bien la refundición de varios textos legales en uno solo. En el primer caso, la delegación adopta la forma de Ley de Bases, mientras que en el segundo, la de Ley Ordinaria.

preparacion2000@outlook.com

Forma expresa Materia concreta Fijación plazo No subdelegación	En uno y otro supuesto ha de otorgarse de forma expresa, para una materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. Nunca puede concederse de modo implícito y por tiempo indeterminado. Una vez que el Gobierno publique el Decreto Legislativo correspondiente, la delegación que le hicieron las Cortes queda agotada. Finalmente, el Gobierno no puede, a su vez, hacer una subdelegación a favor de autoridades distintas.
Leyes bases no autorizar su modificación ni dictar normas retroactivas	La Ley de Bases debe delimitar con precisión el objeto y alcance de la delegación y los principios y criterios que el Gobierno ha de seguir en su ejercicio. Las Leyes de Bases no podrán en ningún caso autorizar su propia modificación, ni facultar al Gobierno para dictar normas con carácter retroactivo.
Textos refundidos: si texto único o aclarar o armonizar textos	La delegación legislativa para refundir textos legales también debe determinar el ámbito normativo objeto de la misma, y especificar si el Gobierno debe ceñirse a formular un texto único o si lo autoriza para aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.
Formulas adiciones de control	Por su parte, el art. 82 6 dispone que "Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las Leyes de delegación podrán establecer en cada caso formulas adicionales de control".
No tramitación proposiciones ley y enmiendas contrarias a la delegación	Respecto a la relación entre las Cortes y el Gobierno con ocasión de la delegación legislativa, el art. 84 establece que, en tanto la delegación legislativa esté en vigor, el Gobierno puede oponerse a la tramitación de proposiciones de ley y de enmiendas que sean contrarias a la misma.
Derogación delegación legislativa	No obstante, las Cortes siempre tienen abierta la vía de la derogación de la delegación legislativa, ya que el mencionado artículo señala que "en tal supuesto, podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación".

FIN DE TEMA

preparacion2000@outlook.com