Traducció al català de:
*Manual de Derecho administrativo*
*Revista de Derecho Público: Teoría y Método*
pp. 407-434
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L16
© Juli Ponce Solé
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 16

# REGLAMENTS I ALTRES DISPOSICIONS ADMINISTRATIVES

Juli Ponce Solé
Universitat de Barcelona (UB)

**SUMARI:** 1. REGLAMENTS I DISPOSICIONS ADMINISTRATIVES EN EL SISTEMA DE FONTS: 1.1. Importància, dades empíriques, terminologia i conceptes; 1.2. Fonament de la potestat reglamentària de governs i administracions; 1.3. Tipologia: *1.3.1. Tipus de reglaments i disposicions administratives en funció de la seva relació amb la llei; 1.3.2. Tipus de disposicions en funció de qui les dicta; 1.3.3. Tipus de disposicions en funció del destinatari*; 1.4. Reglaments locals.—2. LA DISTINCIÓ ENTRE ACTE ADMINISTRATIU I DISPOSICIÓ REGLAMENTÀRIA O ADMINISTRATIVA. NOCIÓ I ABAST DE LES INSTRUCCIONS.—3. ELABORACIÓ DELS REGLAMENTS: 3.1. Els principis jurídics de bona regulació i el procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries: la millora de la regulació (better regulation); 3.2. Procediments d'elaboració de reglaments: *3.2.1. Planificació normativa; 3.2.2. Estudis, informes i consultes; 3.2.3. Aprovació, publicació i entrada en vigor*.—4. LÍMITS I CONTROLS JURÍDICS. ESPECIALMENT, EL CONTROL EXERCIT PER LA JURISDICCIÓ CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA: 4.1. El control pel mateix govern o Administració que dicta la disposició; 4.2. El control pels tribunals de justícia; 4.3. El control pel Tribunal Constitucional.—5. BIBLIOGRAFIA: 5.1. Bibliografia citada; 5.2. Bibliografia complementària recomanada.

# 1. REGLAMENTS I DISPOSICIONS ADMINISTRATIVES EN EL SISTEMA DE FONTS

## 1.1. Importància, dades empíriques, terminologia i conceptes

**1.** Una de les derivacions de la innovació jurídica en relació amb el bon govern i la bona administració és la **millora regulatòria o normativa**. La millora de la regulació forma part de la qualitat institucional i, com veurem amb dades concretes, pot suposar un element rellevant en la **diferència entre que un país fracassi o no** (ACEMOGLOU i ROBINSON, 2012). La mala regulació, per exemple, compromet l'existència de competència en un mercat i, per tant, afecta l'equitat i la cohesió social, ja que la competència les promou (CORTÉS, 2011).

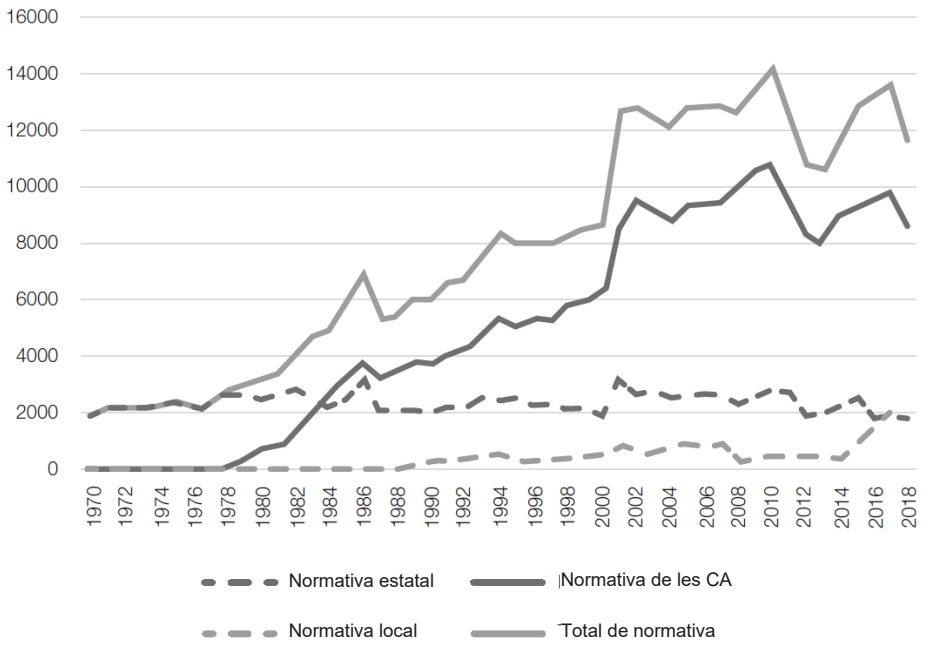
**2.** La **qualitat normativa** es troba al cor de la legitimitat pública moderna, des de la perspectiva del denominat "dret útil" o "regulatiu", que acompanya la intervenció pública. Això explica la creixent preocupació d'organitzacions com l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) i la Unió Europea (UE), que va iniciar la reflexió sobre el tema amb l'Informe del Mandelkern Group on Better Regulation el 2001 i que en documents recents està ja considerant qüestions vinculades amb les aportacions conductuals des de la psicologia (PONCE, 2022, i PONCE i VILLORIA, 2024) i la intel·ligència artificial, així com les iniciatives impulsades per diversos països en aquest àmbit, com és el cas dels Estats Units d'Amèrica (els EUA), Gran Bretanya, França i d'altres. Aquesta preocupació i les tècniques de gestió desplegades és el que es coneix com a *better* o, més recentment, *smart regulation* (per tots, BALDWIN, 2005).

**3.** La millora de la regulació suposaria també una millora de la **sostenibilitat social, ambiental i econòmica**. En aquest últim aspecte, s'ha calculat que a Espanya es podria augmentar almenys un 1 % el PIB si es millorés la deficient qualitat normativa que tenim, d'acord amb els mesuraments fets a escala internacional (JIMÉNEZ, 2020). En fi, per dir-ho amb les paraules de Ramió, que —en analitzar quina podria ser l'evolució administrativa en les pròximes dècades, dins dels possibles escenaris de canvi per a les administracions públiques— destaca la configuració d'"una administració essencialment reguladora" en la qual (RAMIÓ, 2017: 137; la cursiva és nostra): "La regulación va a ser la principal política pública a impulsar por las instituciones a nivel internacional y a nivel local (y en una fase de transición también a nivel estatal). Regulación económica, regulación de nuevos derechos, regulación de nuevos sistemas políticos de participación, regulación de la prestación de servicios públicos (función de meta gobernador, en un sistema de prestación pública en red), regulación de los diversos ámbitos de convivencia y ordenación del territorio a nivel global. En el futuro, cada vez más la calidad de la regulación va a tener una correlación directa con el buen gobierno y con el bienestar social".

**4.** Com assenyala la jurisprudència del TS, hi ha una clara **connexió entre la bona regulació administrativa i el dret a una bona administració.** Així, entre d'altres, la Sentència del Tribunal Suprem (STS) de 15 de juliol de 2010, ECLI:ES:TS:2010:4057, apunta que: "Los conceptos de buena administración y de calidad de la actividad administrativa, cobran todo su protagonismo en el momento de concretar los costes económicos y financieros que la aplicación de una norma reglamentaría puede suponer. El deber de buena administración, de un buen hacer administrativo en el ejercicio de la potestad reglamentaria, exige un especial cuidado a la hora de estudiar las consecuencias económicas que la implantación de la nueva normativa comporta".

**5.** D'altra banda, no és possible fer-se una idea de la importància de la potestat reglamentària dels governs i administracions sense tenir en compte algunes dades empíriques. Així, no hi ha cap dubte que és possible **mesurar quantitativament** l'entramat normatiu simplement comptant normes i, dins d'aquestes, reglaments i altres disposicions normatives, activitat que proporciona unes xifres impressionants.

**6.** És ja un clàssic al·ludir a la **legislació motoritzada** o a l'hemorràgia normativa, expressions que fa dècades que sentim i llegim i que, per descomptat, els nombres confirmen, com ha explicat recentment MORA–SANGUINETTI (2022), que xifra en 386.850 les normes jurídiques existents, amb un increment continu en el nombre.




**7.** Només respecte de **normes relacionades amb la COVID-19**, n'hi ha centenars d'estatals dictades des de març de 2020, a més d'autonòmiques i locals, moltes de les quals són decrets llei. En total, el 2020 es van publicar 12.250 normes noves, de manera que Espanya multiplica per quatre el nombre de normes aprovades des del 1979, moment en què es van publicar 3.012 normes, moltes de les quals són de rang reglamentari.

**8.** Per posar-ne un **exemple autonòmic,** a Catalunya, en data 2 de maig de 2024, d'acord amb les dades del Portal jurídic de la Generalitat de Catalunya, constaven 1.019 lleis, 7.738 decrets i 18.165 ordres. Fins i tot tenint en compte que no totes les ordres contenen disposicions generals de caràcter reglamentari i moltes són actes administratius, certament, així i tot, el nombre és impressionant. En l'**àmbit local** específic i en relació amb la situació a Catalunya, hem pogut fer una primera quantificació de les ordenances vigents, que ha ofert un saldo total, en data de maig de 2017, de 17.652 (PONCE, 2017b).

**9.** En aquesta lliçó es parla de **"reglaments" i "disposicions administratives"** de manera diferenciada: aquesta terminologia diferent significa que som davant realitats jurídiques diferents? Abans de res, convé aclarir el significat de tots dos conceptes, encara que ni la doctrina especialitzada ni la jurisprudència del Tribunal Suprem, i ni tan sols la normativa, no han acostumat a fer una distinció especialment acurada entre ells. El Tribunal Suprem acostuma a tractar com a equivalents "disposicions generals" i "reglaments" (per exemple, STS de 4 de juliol de 2012, ECLI:ES:TS:2012:5217). En aquest sentit, tradicionalment, a Espanya es denomina **reglament** qualsevol norma o disposició general dictada per un òrgan del poder executiu: bé per un govern, bé per un òrgan administratiu (*supra* § 6.37-38). Així, per exemple, igual que a Catalunya el Consell de Govern de la Generalitat aprova reglaments, també cada universitat aprova normes que anomena "reglaments" (com, per exemple, el Reglament dels usos lingüístics a la Universitat de Barcelona, aprovat el 1996 i modificat el 1999). D'altra banda, el dret positiu es refereix també de manera genèrica a les **"disposicions administratives"**, incloent-hi totes les dictades pel poder executiu, tant per governs com per òrgans administratius. Així, tenim que l'art. 105 *a*) de la Constitució espanyola (CE) es refereix de manera genèrica a la participació ciutadana en l'elaboració de les "disposicions administratives", entre les quals, sens dubte, inclou els "reglaments" dictats pel Govern (art. 97 CE). El mateix succeeix en l'art. 106.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), en regular la revisió d'ofici de les "disposicions administratives", i en l'article 112.3 LPAC, en prohibir els recursos administratius contra les "disposicions administratives de caràcter general". En tots aquests casos, "disposició administrativa" és qualsevol norma o disposició amb rang inferior a la llei procedent d'un govern o una administració pública, sense més distinció. En canvi, l'article 128 LPAC distingeix expressament entre "reglaments i disposicions administratives".

**10.** En aquesta lliçó, i malgrat la imprecisió lingüística present en el dret positiu i la jurisprudència, es distingeix entre "reglaments" (en sentit estricte) i "disposicions administratives" (també en sentit estricte). Reglaments i disposicions administratives (entesos tots dos en sentit estricte) comparteixen el fet de ser **normes** o disposicions generals (com són la Constitució i les lleis), manifestacions de l'exercici de la **potestat reglamentària** o poder normatiu propi i característic del poder executiu. Ara bé, es distingeixen entre si perquè els **reglaments** en sentit estricte són, pròpiament, les disposicions generals de rang inferior a la llei que provenen dels governs estatal, autonòmics i locals (únics titulars originaris de la potestat reglamentària). Així resulta de l'art. 97 CE i equivalents dels estatuts d'autonomia i de la legislació relacionada: per als municipis, art. 4.1 *a*) de la Llei 7/1985, de 25 d'abril, reguladora de les bases del règim local [LBRL], i STC 214/1989, FJ 6, en vinculació amb l'autonomia constitucionalment garantida, art. 140 CE. En canvi, **les disposicions administratives** en sentit estricte (a què s'al·ludeix en l'art. 105 *a*) CE, de manera no gaire precisa) són, per descomptat, disposicions generals, però que provenen d'**òrgans de les administracions generals** (ministres, consellers) i d'ens públics que formen part de l'Administració institucional o instrumental (*infra* § 9), que exer-

citen una potestat normativa ("reglamentària") desconcentrada o derivada, per habilitació legal específica (per exemple, el Banc d'Espanya). A efectes expositius, quan en aquesta lliçó es parla simplement de "reglaments", "disposicions administratives" o "disposicions generals de rang reglamentari", sense més precisions, aquestes expressions s'han d'entendre en un sentit ampli o genèric, incloent-hi qualssevol normes infralegals aprovades per òrgans governatius o administratius. En canvi, quan es parla de reglaments "en sentit estricte", es fa referència només a les disposicions dictades per un òrgan de govern territorial (estatal, autonòmic o local).

**11.** Quines conseqüències té aquesta distinció en la pràctica? La LPAC esmentada n'extreu les següents:

a) **Les disposicions administratives en sentit estricte se subordinen als reglaments emanats dels governs** (art. 128.3 LPAC), excepte en el cas de les autoritats independents (art. 129.4 LPAC).

b) En principi, el **desenvolupament normatiu general de les lleis està reservat als reglaments executius** (aprovats pels governs), de tal manera que, si una llei pretengués atribuir-ne el desplegament als titulars de ministeris o conselleries o a altres òrgans dependents o subordinats d'aquests, cal entendre que hauria de ser per a qüestions concretes i tècniques específiques, i s'hauria de justificar específicament, per ser excepcional (art. 129.4 LPAC) (*supra* § 6.40).

**13.** Les possibles confusions terminològiques no acaben amb la distinció apuntada entre reglaments i disposicions administratives. Les diferents manifestacions de l'exercici de la potestat reglamentària reben, alhora, **diferents denominacions**, com veurem (decrets, ordres, ordenances, etc.). Al mateix temps, alguns d'aquests noms no sempre fan referència a disposicions generals de rang inferior a la llei resultat de l'exercici de la potestat reglamentària, sinó a actes administratius. Per això, cal ser prudents amb la terminologia, que a vegades pot ser confusa. Així, per exemple, els reglaments que aproven els governs contenen "decrets" ("reial decret", una denominació històrica, si són del govern estatal). Ara bé, no tot (reial) decret conté un reglament.

**14.** Per exemple, mitjançant el Reial decret 463/2020, de 14 de març, el Govern d'Espanya va declarar l'**estat d'alarma** per gestionar la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19. Una equiparació automàtica entre nom i contingut ens faria concloure que, en tractar-se d'un reial decret, som davant un reglament dictat pel Govern estatal. Ara bé, el Tribunal Constitucional havia aclarit ja prèviament (STC 83/2016), que les declaracions per reial decret d'estats d'alarma són, sí, disposicions generals, però no reglamentàries, sinó —per les peculiaritats de la seva ubicació sistemàtica en l'ordenament jurídic— de rang legal.

**15.** També, com veurem, sovint sota una denominació que podria fer-nos creure que som davant un reglament o disposició administrativa es pot ocultar, en realitat, **un acte administratiu**, és a dir, una decisió administrativa no normativa. Això succeeix amb freqüència en el cas de les anomenades "ordres" (provinents dels ministres o consellers de les comunitats autònomes), que a vegades contenen una autèntica disposició general de caràcter reglamentari, i d'altres, actes administratius. Per exemple, una ordre ministerial pot contenir un acte administratiu com la con-

cessió d'una subvenció pública a una empresa concreta. El criteri per saber destriar cada cas l'exposarem aviat, quan parlem de la diferència entre reglament o disposició administrativa i acte administratiu. Podem avançar ara que, per saber si som en cada cas davant una disposició o un acte, fa falta, més enllà del nom donat a la decisió, estar atents a les característiques pròpies dels reglaments i disposicions administratives, que anirem precisant.

### 1.2. Fonament de la potestat reglamentària de governs i administracions

**16.** Els motius pels quals avui dia es reconeix als governs i a les administracions el poder de dictar reglaments i disposicions administratives es poden trobar en **raons històriques i pràctiques**.

a) Les **raons històriques** tenen a veure amb els canvis produïts a partir de les revolucions liberals dels segles XVII, XVIII i XIX a Anglaterra, França i els Estats Units i les repúbliques hispanoamericanes independitzades d'Espanya. En les primeres constitucions acceptades per les monarquies es reconeixien dos poders normatius autònoms amb la seva pròpia legitimació: el del monarca, que podia delegar en el seu govern, d'arrels històriques i legitimació dinàstica, i el del parlament, basat en el principi democràtic.

b) A aquest ròssec històric, s'hi va sumar una **necessitat pràctica**: la impossibilitat que les lleis, aprovades pels parlaments mitjançant un procediment legislatiu amb publicitat, però també amb lentitud, consideressin totes les qüestions de detall necessàries per a executar les lleis.

**17.** Finalment, avui dia, aquestes raons han derivat cap al seu **reconeixement** en l'ordenament jurídic vigent. Així, la Constitució espanyola reconeix la potestat reglamentària al **Govern estatal** i a les administracions implícitament (art. 97 i 106.1 i 153 *c*), respectivament) i els estatuts d'autonomia, als **governs autonòmics** (per exemple, art. 68 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006). Les lleis reconeixen als ministres la potestat de dictar disposicions administratives en matèries pròpies dels seus departaments (perspectiva anomenada, històricament, *ad intra*), sense afectar els ciutadans o *ad extra* (art. 4.1 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern [LG], i 61 *a*) de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic [LRJSP]) o, fins i tot, afectant-los, però només si ho preveu una llei específica (art. 129.4 LPAC). Igualment, la llei reconeix la potestat reglamentària a les administracions públiques, inclosos els municipis (art. 4.2 LBRL), com a expressió de l'autonomia municipal reconeguda constitucionalment en l'art. 140 CE, així com altres entitats públiques, com, per exemple, el Banc d'Espanya (com s'ha destacat en la STC 135/1992).

## 1.3. Tipologia

**18.** Es poden distingir diferents tipus de reglaments i disposicions administratives, depenent de la relació que tenen amb la llei (1.3.1), de qui els dicta (1.3.2) i del destinatari (1.3.3).

### *1.3.1. Tipus de reglaments i disposicions administratives en funció de la seva relació amb la llei*

**19.** Abans d'exposar els tipus de disposicions reglamentàries o administratives generals en funció de la relació amb la llei, convé contextualitzar aquesta tipologia, en el **marc del principi de legalitat** a què fa referència l'article 9.3 CE, com a element important de l'Estat de dret. Com ja sabem, el principi de legalitat propi de l'Estat de dret implica, per a una part rellevant de la doctrina, que, com a regla general, tota activitat administrativa estigui predeterminada per una norma jurídica prèvia, i hi ha un debat doctrinal sobre si aquesta norma prèvia ha de ser sempre una norma amb rang de llei o no. Per a algunes opinions, hi ha una reserva general en la Constitució a favor de la llei per a tot allò que afecta la llibertat o propietat de les persones; per a d'altres no: l'exigència de norma amb rang de llei depèn de si hi ha una reserva específica de llei constitucional en la matèria concreta sobre la qual vol actuar l'Administració (*supra* § 6.20). En el marc d'aquesta qüestió és on situem l'exposició sobre els tipus de reglaments i disposicions administratives segons la relació que tenen amb la llei.

**20.** Tenim, en primer lloc, **reglaments i disposicions administratives independents,** denominats també utilitzant una expressió llatina: *praeter legem*, és a dir, "fora de la llei". Un reglament o disposició administrativa que no desplega una llei prèvia, perquè no existeix, es qualifica d'"independent" (*supra* § 6.28).

**21.** D'acord amb el debat doctrinal abans esmentat, per als qui creuen que hi ha una **reserva de llei general** en la Constitució sobre la llibertat i la propietat dels ciutadans i, per tant, principi de legalitat i reserva de llei són el mateix, aquestes disposicions independents no serien possibles. En canvi, per als qui consideren que el principi de legalitat implica, a vegades, una norma amb rang legal prèvia i, a vegades, no, en funció de l'abast de les reserves de llei concretes existents en la Constitució, sí que ho serien (sempre que el legislador no hagi decidit, malgrat la no existència de reserva concreta, intervenir prèviament). A parer nostre, atesa la potestat reglamentària pròpia dels governs (prevista expressament en l'art. 97 CE i els estatuts d'autonomia) i atesa l'existència de reserves de llei específiques en la mateixa Constitució (per exemple, art. 53.1 CE en relació amb la regulació de l'exercici de drets fonamentals), considerem que en àmbits on no hi hagi reserva de llei específica en la CE, i el legislador no hagi decidit regular (cosa que pot fer quan vulgui, perquè no hi ha reserva reglamentària), un reglament governatiu podria entrar a normar la matèria. Això ha succeït històricament i ha estat acceptat per la jurisprudència espanyola, en àmbits com els purament organitzatius interns de les administracions públiques, però també en d'altres, com la regulació en matèria de protocol i d'espectacles taurins tradicionals (STS de 20 d'octubre de 2005, ECLI:ES:TS:2005:7245). **En la pràctica**, ateses les nombroses reserves de llei constitucionals i el gran nombre de lleis existents, la diferència entre les dues postures exposades es redueix: és difícil no trobar una llei de cobertura de la disposició reglamentària posterior (*supra* § 6.20 a 23).

**22.** També tenim, en segon lloc, **reglaments i disposicions administratives executives**, denominades també *secundum legem*, és a dir, "d'acord amb la llei". A diferència de les anteriors, es dicten en desplegament o execució d'una llei prèvia; bé en matèries en les quals hi ha una reserva de llei i, per tant, la disposició reglamentària o administrativa necessàriament ha de ser posterior a la llei, o bé en matèries en què no hi ha reserva de llei, però en què el parlament corresponent ha aprovat una llei, que després pot ser desplegada per un reglament governatiu i, en última instància, també per una disposició administrativa.

**23.** Així, la **regulació del dret de propietat** està reservada a la llei (art. 33 CE i 53.1 CE), la qual cosa obliga a aprovar una llei si es pretén establir un topall a les quanties dels preus de lloguer de pisos de propietat privada, per afavorir l'assequibilitat de l'habitatge als arrendataris (per exemple, com es va fer a Catalunya en la Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge, declarada en gran part inconstitucional per motius competencials per la STC 37/2022). Així ho fa la Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, en l'article 18, que ha estat considerat constitucional per la STC 19/2024.

**24.** En aquests casos, la disposició reglamentària o administrativa és un **complement** per a la regulació legal que sigui **indispensable** per motius tècnics o per optimitzar el compliment de les finalitats proposades per la Constitució o la mateixa llei (STC 83/1984). El fet que aquest complement sigui indispensable cal determinar-ho cas per cas, en funció de la matèria i la regulació (aquest és, doncs, un concepte jurídic indeterminat, generat per la jurisprudència del Tribunal Constitucional). En tot cas, almenys en matèries reservades a la llei no serà mai possible la denominada **remissió en blanc:** és a dir, que el legislador no estableixi regles limitatives sobre els fins o objectius que ha de perseguir la disposició de caràcter reglamentari, de manera que **deslegalitza** una matèria sotmesa a reserva de llei constitucional. En matèries reservades a la llei fa falta, doncs, que la llei dissenyi el camp de joc dins del qual es mourà el futur reglament.

**25.** En tercer lloc, tenim les **disposicions o reglaments de necessitat**, denominats també *contra legem*, és a dir, "en contra de la llei". Són les disposicions que es poden dictar per circumstàncies excepcionals i de manera limitada temporalment, malgrat que puguin col·lidir contra normes de rang superior o no apliquin o deixin suspeses normes de rang superior. Òbviament, els reglaments o disposicions *contra legem* han d'estar prèviament autoritzats per la llei. Tan sols així s'explica que puguin desplaçar temporalment l'aplicació de qualsevol altra norma.

**26.** Dos exemples del que s'ha dit són, en primer lloc, els reglaments que es puguin dictar en els **estats d'alarma, excepció o setge** (art. 116 CE) o, en segon lloc, els que pugui dictar un alcalde d'acord amb l'art. 21.1 *m*) LBRL, que els habilita per "adoptar provisionalment, i sota la seva responsabilitat, en cas de catàstrofe o infortunis públics o de greu risc dels mateixos les mesures necessàries i adequades, donant-ne compte el ple de l'ajuntament". Un exemple de reglament *contra legem*, que va ser derogat unes setmanes més tard, dictat en el marc de la pandèmia de COVID-19 podria ser l'Ordre INT/227/2020, de 15 de març, en la qual, a conseqüència de l'epidèmia de COVID-19, de manera extraordinària se suspenien les comunicacions ordinàries i els permisos de sortida dels interns en els centres penitenciaris. Aquest reglament *contra legem* disposava de l'autorització genèrica de la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, dels estats d'alarma, excepció i setge.

### *1.3.2. Tipus de disposicions en funció de qui les dicta*

**27.** Com ja sabem, els **reglaments** en sentit estricte els poden dictar els diferents governs: estatal, autonòmics i locals (*supra* § 9.78). Les **disposicions administratives** en sentit estricte les dicten ministres, consellers i òrgans administratius, sempre que hi hagi una atribució específica de la potestat normativa per l'ordenament jurídic. Això inclou la possibilitat de dictar disposicions administratives per part de la denominada **Administració institucional o instrumental** (persones jurídiques públiques creades per dur a terme funcions específiques: *infra* § 9) i, dins d'aquesta, per part de les administracions reguladores independents (creades en el context de liberalitzacions dels últims anys en la nostra economia, com, per exemple, la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència o el Banc d'Espanya). Més endavant ens referirem específicament a les disposicions reglamentàries de les entitats locals (*infra* § 16.32).

**28.** Finalment, des de la perspectiva de l'òrgan competent també cal efectuar una distinció entre les disposicions reglamentàries o administratives i el **dret tou o *soft law***. Existeixen lleis que atorguen la potestat per dictar instruments de *soft law* a òrgans diferents del govern. Així, per exemple, l'art. 30 de la Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, li atorga l'habilitació per dictar "comunicacions que aclareixin els principis que guien la seva actuació". Així mateix, hi ha un conjunt variat de disposicions dictades per òrgans tècnics que formalment no tenen la consideració de normes jurídiques, amb independència que sí que tinguin efectes jurídics: guies metodològiques (com les usades en l'àmbit de l'avaluació d'impacte normatiu desenvolupada en els procediments administratius reglamentaris per l'Estat o les CA), recomanacions, codis de conducta, protocols, etc.

**29.** La categoria de *soft law* o dret tou és certament làbil, complexa i molt variada, amb la qual cosa torna a sorgir la necessitat de l'anàlisi cas per cas, ja que a vegades es pot suposar que alguna cosa és dret tou i pot no ser-ho finalment: així, les **cartes de servei** que estableixen estàndards de bona administració a Catalunya són obligatòries i tenen efectes normatius (art. 59 de la Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern). El dret a una bona administració dels ciutadans exigeix que existeixi un procediment d'elaboració d'aquests documents que, com a mínim, garanteixi el respecte dels principis de bona regulació, davant el fet que en la LPAC actual falta que siguin inclosos específicament entre les disposicions elaborades pel poder executiu. Això seria recomanable per garantir un nivell adequat de legitimitat democràtica i objectivitat, en establir un marc organitzatiu i procedimental específic, la qual cosa és especialment important per al cas de supòsits de *soft law* que provenen ja no del sector públic, sinó del privat, però els empren les administracions públiques (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2021).

### *1.3.3. Tipus de disposicions en funció del destinatari*

**30.** Ha estat tradicional distingir les disposicions administratives i reglamentàries depenent de si afecten només l'**àmbit intern, autoorganitzatiu** (*ad intra*) o l'**àmbit social** extern, els ciutadans (*ad extra*). Segons aquesta distinció, les disposicions *ad intra* tindrien una elaboració diferent, menys exigent, ja que no afecten, teòricament, els ciutadans (p. ex. art. 133 LPAC, que exclou els reglaments organitzatius dels

"tràmits de consulta, audiència i informació públiques que preveu aquest article", al qual ens referirem després). Ara bé, té sentit mantenir avui dia aquesta distinció? Es pot sostenir realment que una disposició reglamentària que disposa sobre l'organització interna d'un servei públic no afecta mai els ciutadans? No n'afecta, de fet, el dret a una bona administració, que reconeix la jurisprudència, per exemple, en la STS de 4 de novembre de 2021, ECLI:ES:TS:2021:4117? (PONCE, 2019). La veritat és que la distinció entre disposicions *ad intra* i *ad extra* segueix present en el nostre dret (*supra* § 7.72), i la jurisprudència accepta que les disposicions *ad intra* no requereixen certes garanties, com, per exemple, un informe previ (dictamen) de l'organisme administratiu consultiu competent (Consell d'Estat [art. 107 CE] o equivalent autonòmic) abans de l'elaboració, com veurem.

**31.** Un àmbit que ha rebut atenció històricament és el de les anomenades **relacions de subjecció especial** (*supra* § 7.94). Aquest concepte fa referència a un tipus singular de relació jurídica administrativa en què el ciutadà es troba en una situació d'especial intensitat en la connexió que té amb l'Administració. És el cas dels funcionaris, dels interns en centres penitenciaris i, fins i tot, dels estudiants en els centres públics. Durant un temps hi va haver un debat sobre si aquesta situació d'especial intensitat significava que eren possibles disposicions reglamentàries independents, malgrat que s'afectessin drets constitucionals sotmesos a reserva de llei (pensem en el dret a l'educació de l'art. 27 CE, per exemple). Finalment, la STC 61/1990 va tancar la discussió, en afirmar que, quan existís reserva de llei, la disposició reglamentària només podia ser executiva d'una llei prèvia, fins i tot allà on hi hagués relacions administratives d'especial intensitat. Posteriorment, la STC 132/2001, FJ 4, ha negat expressament tota rellevància constitucional actual al concepte històric de relació especial de subjecció.

### 1.4. Reglaments locals

**32.** Els reglaments municipals es denominen **ordenances** (fiscals, urbanístiques, etc.) o simplement **reglaments** (orgànics, de serveis municipals, de personal, etc.). La jurisprudència del TS ha establert que també els **plans d'urbanisme** tenen naturalesa reglamentària (doctrina repetida nombroses vegades; així, STS de 29 d'abril de 2021, ECLI:ES:TS:2021:1679). Es tracta, en tot cas, de normes aprovades pels plens de les entitats locals.

**33.** D'altra banda, són clàssics en el nostre dret els **bans d'alcaldia** (art. 21.1 *e*) i 124.4 *g*) LBRL), que sovint incorporen avisos, recomanacions, advertiments o recordatoris, però que no tenen caràcter reglamentari en sentit estricte ni segueixen, per tant, el seu procediment d'elaboració, al qual al·ludirem després, malgrat que en circumstàncies excepcionals —com hem vist abans en l'art. 21.1 *m*) LBRL (*supra* § 16.25)— poden suposar, en realitat, reglaments de necessitat.

**34.** Un exemple de ban municipal, dictat **durant la pandèmia de COVID-19** a la primavera de 2020, es pot trobar a la pàgina web de l'Ajuntament de Paracuellos de Jarama, a la comunitat autònoma de Madrid. En aquest ban, i en el context del mandat de confinament que establia el Reial decret

463/2020, de 14 de març, pel qual es declarava l'estat d'alarma, l'alcalde disposava: "sólo puede sacar a pasear al perro una persona, y un máximo de tres veces al día (…)". Precisament, la crisi de la COVID-19 a la primavera de 2020 va suscitar, de nou, la polèmica sobre la competència dels alcaldes per prendre mesures restrictives en bans municipals com aquest i d'altres de similars.

**35.** Els reglaments municipals es dicten l'**àmbit de les competències corresponents**, com a expressió de l'**autonomia local** garantida constitucionalment (art. 137 CE i següents), i són aprovats pel ple de l'ajuntament, òrgan que, a imatge i semblança dels parlaments, reflecteix el pluralisme polític (*supra* § 6.43).

**36.** La STS 10 de desembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:4194), per exemple, recull una concepció àmplia de les competències locals i de l'autonomia local, en referir-se a la **"vinculació negativa"** a la llei de les ordenances locals, en la mateixa línia —afegim nosaltres— que l'article 4.2 de la Carta europea d'autonomia local (CEAL): "las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad".

**37.** En fi, hi ha una tendència creixent a l'**augment** dels reglaments locals en els últims anys. Al costat de les matèries tradicionals, incloent-hi les regulacions urbanístiques, de tanta rellevància, creixentment els ajuntaments han entrat a regular matèries amb incidència en drets, fins i tot fonamentals, dels ciutadans. Des de les ordenances de convivència ciutadana o civisme; passant per les de l'ús del burca o el nicab; la contaminació acústica, electromagnètica i lumínica; sobre olors, escombraries i abocaments; la protecció i tinença d'animals de companyia i perillosos; la mobilitat; l'aprofitament d'energia solar, o els establiments de tatuatges, en les regulacions locals (incloent-hi els reglaments orgànics municipals, que incideixen en aspectes vinculats amb l'accés a la informació d'arxius i registres) es pot afirmar l'existència d'una tendència clara a ampliar les matèries de què s'ocupen les ordenances municipals. Això no eximeix que, quan hi ha reserva de llei en una matèria, ha d'existir una norma prèvia amb rang de llei (estatal o autonòmica), perquè les ordenances no compleixen aquest requisit.

**38.** La jurisprudència del Tribunal Suprem i del Tribunal Constitucional (SSTC 223/1999 i 132/2001) han acceptat una major **flexibilitat en la relació llei – reglament local**, en àmbits com el tributari o el sancionador, en què existeix reserva de llei constitucional, i la remissió legal pot ser més àmplia del que seria si es tractés d'un reglament estatal o autonòmic (*supra* § 6.43). Ara bé, l'exigència de llei prèvia en els casos de reserva de llei es manté (per exemple, en l'àmbit sancionador aquesta llei és la LBRL, títol XI).

**39.** L'exigència de llei prèvia en la regulació de l'exercici de drets fonamentals (art. 53.1 CE), fins i tot malgrat la doctrina constitucional que la flexibilitza, és expressada clarament en la STS de 14 de febrer de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:693), que va anul·lar una ordenança de l'Ajuntament de Lleida que **prohibia el vel integral** en espais municipals. Segons el TS: "(…) el paso desde un principio de vinculación positiva de las ordenanzas municipales a la ley (…) a un principio de vinculación negativa, no autoriza a prescindir del hecho de que tal vinculación negativa existe, vinculación que comienza por la Constitución (arts. 9.1 y 53.1 CE); y ello sentado, si la Constitución exige para poder limitar el ejercicio de un derecho fundamental (como lo es el de libertad religiosa, del art. 16 CE) la existencia de una ley (art. 53.1 inciso segundo), no se atiene a ese principio de vinculación negativa una ordenanza que

directamente prescinde de la exigencia del artículo 53 CE, arrogándose la potestad de regular lo que la Constitución reserva a la ley."

## 2. LA DISTINCIÓ ENTRE ACTE ADMINISTRATIU I DISPOSICIÓ REGLAMENTÀRIA O ADMINISTRATIVA. NOCIÓ I ABAST DE LES INSTRUCCIONS

**40.** Una disposició general de caràcter reglamentari, sigui un reglament en sentit estricte o una disposició administrativa, és una decisió jurídica formalitzada que prové del poder executiu com a resultat de l'exercici d'una potestat administrativa: la potestat reglamentària. No obstant això, en la pràctica no sempre és fàcil diferenciar entre una norma de rang reglamentari i un acte administratiu. Un decret, tant estatal com autonòmic, unes vegades pot contenir una disposició general i altres vegades un acte administratiu. La qualificació correcta no sempre és fàcil.

**41.** Els **reglaments i disposicions administratives** són normes jurídiques de rang jeràrquic inferior a les lleis, com ja sabem, que s'integren en l'ordenament jurídic. Des d'aquesta perspectiva, regulen situacions abstractes i generals, que poden succeir en el futur. S'han de publicar per produir efectes (art. 131 LPAC), i només són modificades o derogades per noves posteriors de rang igual o superior. En contra, no és possible interposar cap recurs administratiu (art. 112.3 LPAC). Al contrari, en general (aquesta matisació és important), els **actes administratius** es dirigeixen a un o diversos destinataris concrets (p. ex. una multa de trànsit, però també hi ha actes múltiples, adreçats a una pluralitat de persones), són notificats (tot i que a vegades són publicats), els seus efectes s'exhaureixen en cada compliment (així, pagar la multa imposada) i, en contra seu, es pot interposar un recurs administratiu d'alçada o reposició, depenent de si l'acte exhaureix o no la via administrativa (art. 112.1 LPAC).

**42.** Si qualifiquéssim una decisió de disposició general, resultat de l'exercici de la potestat reglamentària, això tindria un seguit de **conseqüències pràctiques,** vinculades al respecte de les orientacions (principis de bona regulació, que veurem) i límits establerts per l'ordenament jurídic. Així, hauríem de comprovar que qui dicta la decisió té, efectivament, atorgada potestat reglamentària per afectar els ciutadans (disposició *ad extra*), i que en l'elaboració d'aquesta decisió s'ha seguit el procediment per elaborar disposicions reglamentàries, que és específic i que detallarem després (*infra* §§ 16.50-54). Si la decisió fos una disposició general, el govern o l'Administració, abans de dictar-la, hauria de respectar tots els límits i orientacions propis de l'exercici de la potestat reglamentària, i els ciutadans i els òrgans de control, inclòs el poder judicial, una vegada dictada, podrien comprovar si s'han complert, i, en cas contrari, utilitzar els recursos disponibles en contra (*infra* § 16.81), impugnar-la i arribar a la declaració judicial de la seva invalidesa. Ara bé, si no es tractés d'una disposició general i féssim tot això, estaríem cometent errors jurídics importants. Per part de l'Administració, estaria seguint un procediment d'elaboració

equivocat; per part dels ciutadans, escollint també recursos equivocats, i, per part dels jutges, anul·lant una decisió per vicis jurídics que no serien tals. En conseqüència, decidir en cada cas si som davant un reglament o disposició administratiu o no, és una decisió pràctica molt important.

**43.** Tenint en compte el que s'ha exposat fins ara, podríem dir, **hipotèticament**, que una ordre administrativa que convoca unes oposicions seria una disposició administrativa que és resultat també de l'exercici de la potestat reglamentària, per part d'un conseller d'un govern autonòmic. Però hem de ser prudents, doncs, com comprovarem, aquesta afirmació seria errònia. Podríem emprar diversos indicis per arribar a aquesta conclusió errònia. El nom ("ordre", habitual, com sabem en relació amb disposicions generals dictades pels consellers autonòmics); el fet que va adreçada a una pluralitat indeterminada de persones desconegudes (centenars o milers, qui sap: tots els possibles interessats a presentar-se a l'oposició); que es publiqui en el diari oficial corresponent, etc. Tots aquests podrien ser indicis que ens podrien portar a afirmar que som davant una disposició general de caràcter administratiu. Prenguem com a exemple l'Ordre 7/2019, de 28 de febrer, de la Conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport de la Generalitat Valenciana, per la qual es convoca un procediment selectiu de professors d'ensenyament secundari. D'acord amb el que s'ha assenyalat, podríem pensar que som davant un reglament. Doncs bé, podem avançar que en l'exemple que ens ocupa, malgrat les aparences, no som davant una disposició reglamentària, sinó davant una decisió administrativa (acte administratiu) que no és resultat de l'exercici de la potestat reglamentària.

**44.** Podríem pensar que el criteri per identificar una disposició general és la **publicació** en un diari oficial i que reguli una situació en **abstracte i de manera general**, amb vista al futur. Ara bé, els criteris esmentats, malgrat que puguin ser intuïtius i que funcionen bé sovint, no són definitius i ens poden induir a error. Hi ha casos en què fallen, perquè ens podem trobar davant decisions que, malgrat dirigir-se a una pluralitat indeterminada de persones (no a un destinatari concret) i ser publicats en els diaris oficials, no són disposicions generals, sinó actes administratius. Aquest és el cas de l'ordre de la conselleria valenciana esmentada per la qual es convoca una oposició. Es publica en un diari oficial i té destinataris generals, però no és una disposició reglamentària.

**45.** Quin és, doncs, el criteri definitiu per identificar una disposició general i distingir-la d'un acte administratiu? És la voluntat de la decisió d'**inscriure's en l'ordenament jurídic**, innovant-hi, i no exhaurint-se en un únic compliment. La STS de 4 de juliol de 2012 condensa la doctrina jurisprudencial en els termes següents: "(…) la diferencia está en que el reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente y así se admite pacíficamente la figura de los actos administrativos generales que tienen por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos ('actos plúrimos'). Por tanto, los actos administrativos carecen de esa finalidad normativa pues no contienen una regulación con voluntad de permanencia (criterio de la consunción), teniendo una misión ejecutiva e instrumental y no innovan el ordenamiento jurídico preexistente (criterio ordinamentalista)".

**46.** L'art. 3 de la Llei basca 6/2022, de 30 de juny, del procediment d'elaboració de les disposicions de caràcter general, assenyala: "se entienden por disposiciones normativas de carácter general las que, cualquiera que sea la materia sobre la que versen (…) contienen normas jurídicas que innovan el ordenamiento jurídico"; això les distingeix dels actes administratius o resolucions de caràcter particular que: "no teniendo vocación de permanencia se agoten con una sola aplicación, incluso en el supuesto

de que pretendan su aplicación a una pluralidad de casos (…)". A diferència de l'ordre valenciana a què s'ha al·ludit abans, ens podem referir ara a un segon exemple també valencià: el Decret 172/2021, de 15 d'octubre, del Consell de la Comunitat Valenciana, de desplegament de la Llei 25/2018, de 10 de desembre, reguladora de l'activitat dels grups d'interès de la Comunitat Valenciana. En aquest segon exemple, sí que som davant una disposició general (més específicament, un reglament en sentit estricte): té la voluntat d'innovar en l'ordenament jurídic en regular el règim jurídic dels *lobbys*, fins que sigui derogat en el futur.

**47.** En el marc del que exposem, un altre focus de possible confusió poden ser els casos en què ens trobem davant decisions que porten per nom **instruccions, ordres de servei** (art. 6 LPAC) o, més tradicionalment, **circulars**. Es tracta de decisions administratives que els superiors jeràrquics utilitzen per orientar l'activitat dels inferiors, una tècnica per articular el principi democràtic amb l'objectivitat en el servei als interessos generals. Tanmateix, a vegades, sota aquesta denominació es troben decisions que afecten drets dels ciutadans. Són les instruccions o circulars disposicions generals? **La resposta dependrà del que en realitat s'amagui darrere de la paraula** "instrucció", "ordre de servei" o "circular". Per això, de nou, s'ha de ser prudent i analitzar-ho cas per cas.

**48.** Si la instrucció, l'ordre de servei o la circular va adreçada realment **només a l'interior** de l'Administració, ens trobarem davant directrius internes que no afecten els ciutadans de manera directa. Aquest tipus d'instruccions estableixen criteris sobre com han de ser interpretades i aplicades normes jurídiques preexistents, però no innoven l'ordenament jurídic. No són disposicions generals. Segons la STS de 14 de desembre de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:4830): "(…) cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que lo que se está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos sino una de esas instrucciones u ordenas de servicio (…)". Si, en canvi, amb independència del nom, la decisió busca **innovar l'ordenament**, ens trobem davant una autèntica disposició administrativa, que només serà lícita si prèviament la llei ha atribuït potestat normativa a l'òrgan administratiu corresponent.

**49.** Així, per exemple, ens podem trobar amb documents similars a aquest: Instrucció 3/2020, de 13 de març, de la Secretaria d'Administració i Funció Pública, sobre mesures preventives, de protecció i organitzatives d'aplicació al personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya amb motiu del coronavirus SARS–CoV-2; mitjançant aquesta instrucció es redueix la mobilitat dels empleats públics en les dependències administratives, per evitar la propagació de l'epidèmia. Circular 3/2016, de 21 de març, del Banc d'Espanya, a les entitats titulars de caixers automàtics i les entitats emissores de targetes o instruments de pagament, sobre informació de les comissions per la retirada d'efectiu en caixers automàtics. Mentre que en el primer cas la instrucció va dirigida a l'interior de la Generalitat de Catalunya, als seus empleats públics (*ad intra*), en el segon cas el Banc d'Espanya, que és Administració pública també (reguladora independent) per habilitació d'una llei prèvia, regula com uns privats (els bancs, en aquest cas) han de complir les obligacions de subministrar informació. Aquesta "circular", pel contingut, seria aleshores una vertadera disposició administrativa de caràcter reglamentari.

## 3. ELABORACIÓ DELS REGLAMENTS

### 3.1. Els principis jurídics de bona regulació i el procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries: la millora de la regulació (*better regulation*)

**50.** Els **principis de bona regulació** (íntimament vinculats al moviment ja al·ludit de *better regulation*) estan previstos en l'article 129 LPAC, i són aplicables indistintament a la iniciativa legislativa desplegada mitjançant projectes de llei i a l'exercici de la potestat reglamentària, malgrat que nosaltres ara ens concentrarem en aquesta última, en formar part de les bases de règim jurídic de les administracions (art. 149.1.18 CE i STC 55/2018) i ser aplicables, doncs, a tots els reglaments i disposicions administratives de tots els governs i administracions a Espanya. Segons l'article 129.1 LPAC, aquests principis són els de **necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència**, que són objecte de definició en el mateix precepte.

**51.** Aquests principis de bona regulació han d'orientar l'elaboració de reglaments (en sentit estricte) i també de les disposicions administratives. Atès que els principis de bona regulació són principis legals **vinculants**, infringir-los pot donar lloc a la nul·litat de la disposició general corresponent.

**52.** La consagració a Espanya d'aquests principis de bona administració està associada al moviment internacional ja esmentat de **millora de la regulació** (*better regulation*), que ha motivat que l'ordenament espanyol no només hagi reconegut aquests principis, sinó que, com veurem, hagi adoptat, almenys en la lletra de la llei, una part de la caixa d'eines de la bona regulació. Aquest moviment no s'ocupa únicament de l'anomenada "simplificació" —és a dir, de la mera reducció del nombre de normes—, sinó que va molt més enllà i cerca obtenir millors reglaments i disposicions administratives, incloent-hi una major transparència i participació ciutadana. Cada vegada tothom és més conscient de la importància de les normes jurídiques, inclosos els reglaments, per a la sostenibilitat econòmica (s'ha mesurat ja la influència de les regulacions de mala qualitat en els PIB dels països), social i ambiental.

### 3.2. Procediments d'elaboració de reglaments

**53.** Els legisladors estatals i autonòmics (en compliment de l'art. 105 *a*) CE) han regulat en els últims anys diversos **procediments d'elaboració de reglaments** que, impulsats pel moviment internacional esmentat, volen millorar la qualitat normativa, protegir els drets dels ciutadans i fer-ne efectiu el dret a una bona administració. Nosaltres ens concentrarem aquí en les regles establertes per la LPAC (concretament, en els art. 130 i següents) que articulen els principis de bona regulació exposats abans. Malgrat que la LPAC empara aquesta regulació en la competència estatal per dictar les "bases del règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú" (art. 149.1.18 CE), el Tribunal Constitucional ha considerat que algunes d'aquestes normes excedeixen la competència estatal, per la qual cosa no són aplicables a les comunitats autònomes (STC 55/2018).

**54.** A causa de la falta de precisió en la LPAC, no és clar si les regles procedimentals bàsiques de la LPAC s'apliquen només als reglaments en sentit estricte (els aprovats per governs) o també al conjunt de les disposicions administratives (aprovades per òrgans administratius). En principi, seguint el mateix estil literal de la LPAC, es podria considerar que **només els reglaments governatius** (és a dir, els reglaments en sentit estricte, dictats pels governs estatal, autonòmics o locals) estan vinculats pels tràmits concrets d'elaboració que fixa la LPAC. Aquests tràmits es regulen de manera bàsica en els articles 130 LPAC i següents i, de manera complementària, en les lleis que regulen cada organització territorial. Així, per als reglaments del Govern d'Espanya regeixen els art. 22-28 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern (LG); a la Junta de Castella i Lleó, per exemple, s'hi apliquen els articles 75-76 bis de la Llei castellanolleonesa 3/2001, de 3 de juliol, del Govern i de l'Administració de la Comunitat de Castella i Lleó; i per als reglaments locals regeix l'article 49 LBRL (més les lleis autonòmiques de règim local). En principi, totes aquestes regles procedimentals no s'aplicarien a les **disposicions administratives** (perquè no són reglaments en sentit estricte). Això no obsta perquè els principis més genèrics de bona regulació (enunciats en l'art. 129.1 LPAC) sí que siguin aplicables a totes les disposicions administratives i que, com a mínim, s'hagin de donar tràmits participatius als afectats per aquestes disposicions i, mentre s'elaboren, s'hagi de fer una avaluació d'impacte normatiu que quedi plasmada en l'expedient, com a component mínim del **procediment administratiu degut** que deriva del principi de **bona administració constitucional** reconegut per la jurisprudència del TS, ja mencionada.

### *3.2.1. Planificació normativa*

**55.** A grans trets, l'article 132 LPAC, l'article 25 LG i diverses lleis autonòmiques preveuen, en primer lloc, una **planificació prèvia** de les normes reglamentàries que anualment es volen aprovar, per garantir la transparència i la seguretat jurídica dels ciutadans. El pla normatiu ha d'incloure les normes que es preveu aprovar l'any següent (i atorga certa flexibilitat, cap a menys o més, sempre que hi hagi una motivació). La STC 55/2018 ha assenyalat que l'article 132 LPAC excedeix el que és bàsic quan intenta imposar aquesta tècnica a les comunitats autònomes, si bé aquesta regulació, en tot cas, és utilitzada internacionalment i útil, i té correspondència en diverses lleis autonòmiques.

**56.** El primer pla normatiu estatal va ser aprovat el desembre de 2018 i des de llavors se n'han anat succeint diversos. També han aprovat plans anuals normatius diverses CA i ajuntaments. En l'àmbit autonòmic, es poden consultar, per exemple, els diferents plans normatius anuals de la Generalitat Valenciana des de 2017 a la seva pàgina web. En l'àmbit local, per exemple, es pot consultar en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* de 7 d'abril de 2018 el Pla anual normatiu de l'Ajuntament de Palma, consultable a la pàgina web de l'Ajuntament.

### *3.2.2. Estudis, informes i consultes*

**57.** En segon lloc, l'article 26.1 LG o les diferents lleis autonòmiques exigeixen que, en el si de qui exerceix la potestat reglamentària, es facin tots els **estudis i consultes** que es considerin necessaris per a l'aprovació de la disposició per part del ministeri, departament o Administració que impulsa el reglament futur.

**58.** S'estan començant a desenvolupar també **experiments previs** a l'adopció de la norma, dels quals ja n'hi ha experiències dutes a terme en diversos països, tot i que no a Espanya (si bé alguna legislació autonòmica, com la catalana, preveu des de 1989 la possibilitat de proves pilot abans de dictar una regulació, no explorada). No obstant això, s'està començant a caminar en aquesta direcció amb els anomenats *sandboxes*, espais controlats de prova regulatoris que es van promoure fa anys a escala internacional, que a Espanya ara esmenta el Reial decret llei 23/2020, de 23 de juny, pel qual s'aproven mesures en matèria d'energia i en altres àmbits per a la reactivació econòmica (DA 23a: «Bancs de proves reguladors»), regulats pel Reial decret 568/2022, d'11 de juliol, pel qual s'estableix el marc general del banc de proves regulatori per al foment de la recerca i la innovació en el sector elèctric, així com la Llei 7/2020, de 13 de novembre, per a la transformació digital del sistema financer; la Llei 17/2022, de 5 de setembre, dirigida a fomentar la recerca i la innovació, o la Llei 28/2022, de 21 de desembre, de foment de l'ecosistema de les empreses emergents (títol IV, sobre entorns regulats de proves per a les empreses emergents), i també el Reial decret 817/2023, de 8 de novembre, en l'àmbit de la intel·ligència artificial.

**59.** Obligatòriament, s'ha de fer l'anomenada **consulta prèvia** (art. 133.1 LPAC): cerca que qui vulgui, en un moment inicial de l'elaboració de la disposició reglamentària, pugui fer sentir la seva veu i participar-hi. La STC 55/2018 ha assenyalat que la regulació estatal és massa detallista i excedeix del que és bàsic quant a la manera com cal fer-la (aspecte de competència autonòmica i local). En conseqüència, la regulació procedimental concreta de la consulta prèvia s'ha de trobar en la llei autonòmica corresponent. Es pot prescindir d'aquest tràmit en els supòsits previstos en l'article 133.4 LPAC: normes pressupostàries, raons greus d'interès públic, o que es tracti d'una disposició organitzativa o *ad intra*, com ja s'ha dit.

**60.** Per exemple, el 2 de juny de 2021, el regidor delegat d'Urbanisme de l'Ajuntament de la Corunya va ordenar l'obertura de la consulta prèvia per elaborar un "proxecto da nova ordenanza de conservación e rehabilitación de inmobles". En la convocatòria de la consulta es precisa que els objectius són: "(…) solucionar certas incidencias que se producen na tramitación ordinaria deses procedementos, motivadas xa non só unicamente polos cambios de regulación, senón por diversas disfuncións derivadas do elevado volume de denuncias e solicitudes que se reciben que non van acompañadas da documentación necesaria, o que obriga a facer numerosos requirimentos de emenda; da falta da necesaria adaptación á normativa da administración electrónica por parte de persoas obrigadas; da pretensión de utilización destes procedementos para abordar cuestións que pertencen ao ámbito do dereito privado… Disfuncións, en síntese, que dificultan acadar a eficacia e eficiencia necesarias no exercicio das competencias municipais na materia".

**60 *bis*.** La consulta prèvia ha generat una abundant **jurisprudència**. Dues SSTS de 2023, en sengles recursos de cassació, han establert la doctrina que no és necessari obrir aquest tràmit de consulta prèvia en el cas de les **ordenances fiscals** (STS 31 de gener de 2023, ECLI:ES:TS:2023:227: afirma que és aplicable la disposició addicional 1a de la LPAC i, per tant, el procediment d'elaboració d'aquestes ordenances es regeix per la legislació d'hisendes locals) ni en el cas dels **plans d'urbanisme** (STS de 6 de febrer de 2023, ECLI:ES:TS:2023:290, per la mateixa raó). Ara bé, la STS de 16 de novembre de 2023, ECLI:ES:TS:2023:5029, ha aclarit que les ordenances **de prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari** han d'obrir el tràmit de consulta prèvia, ja que no estan incloses en la disposició esmentada. D'altra banda, la STS de 31 de gener de 2024, ECLI:ES:TS:2024:481, en inter-

pretar l'art. 26.2 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, en relació amb un reial decret de modificació del Reglament de costes, ha assenyalat que "para el supuesto de normas reglamentarias de la Administración General del Estado, las excepciones para poder prescindir del trámite de consulta pública, han de concurrir las circunstancias acumuladas de que se trate de normas presupuestarias u organizativas y, además de esas específicas normas reglamentarias, que concurran razones graves de interés público que lo justifiquen, no impongan obligaciones relevantes a los destinatarios o regulen aspectos esenciales (si bien la ley dice parciales…) de una materia".

**61.** Així mateix, tant l'article 26.4 LG com les diverses lleis autonòmiques exigeixen que se sol·liciti **un informe a l'òrgan encarregat de qüestions jurídiques en cada administració** (a l'Estat, la secretària general tècnica de cada ministeri; a les CA, els seus equivalents), així com els altres informes que cal sol·licitar perquè ho imposa una norma (preceptius) o que es consideri que són convenients per decidir millor (facultatius).

**62.** L'article 133.2 LPAC imposa que **s'obri de nou a la participació pública l'esborrany de reglament**, després d'haver fet la consulta prèvia, mitjançant els tràmits d'audiència (potestatiu i dirigit a possibles afectats específics per la futura normativa) i informació pública (aquest, obligatori i obert a tothom que vulgui dir alguna cosa sobre el tema que s'ha de regular), moments participatius que s'obren en el portal web de transparència de què es tracti, en què cal oferir tots els documents necessaris per a una participació informada i un termini per presentar els suggeriments, les observacions, les al·legacions i les opinions que es vulgui.

**63.** La participació en l'elaboració de reglaments està connectada amb la clàusula constitucional d'**Estat democràtic** (art. 1.1 CE), així com amb l'article 9.2 CE, en relació amb el principi d'igualtat de l'art. 14 CE. És molt rellevant que no hi hagi unes veus que siguin escoltades en detriment d'altres, desigualtat participativa que afectaria el dret a la igualtat i condicionaria la imparcialitat i l'objectivitat de les administracions i els governs, vulnerant el dret a una bona administració i els principis de bona regulació.

**64.** Aquesta afectació és més probable que es produeixi quan interactuïn en l'opacitat poderosos *lobbys* o grups d'interès que poden influenciar indegudament el decisor reglamentari. Per això, és fonamental anivellar el terreny de participació i fer públic tot contacte que es pugui donar al marge d'aquests tràmits formalitzats d'audiència i informació pública (reunions i converses informals). A Espanya —anomalia en l'àmbit europeu i internacional—, manca una regulació estatal general dels *lobbys* o grups d'interès, si bé diverses CA sí que han promulgat lleis en els seus àmbits sobre el tema, com, per exemple, la Llei valenciana 25/2018, de 10 de desembre, reguladora de l'activitat dels grups d'interès de la Comunitat Valenciana, que és la primera a Espanya que preveu fins i tot la possibilitat de desplegar contactes abans de dictar la norma per entaular converses sobre el possible contingut futur d'aquesta.

**65.** El Tribunal General de la Unió Europea en la sentencia de 12 de junio de 2014, Intel/Comisión, T-286/09, ECLI:EU:T:2014:547, ha destacat que una obligació derivada del dret a una bona administració és la de deixar constància per escrit d'aquestes trobades al marge dels tràmits formals d'audiència o informació pública. Diverses normes autonòmiques ho preveuen explícitament així i exigeixen una "empremta normativa" del contacte, que consti per escrit en l'expedient. Per exemple, vegeu l'article 54 de la Llei asturiana 8/2018, de 14 de setembre, de transparència, accés a la informació i bon govern.

**66.** També és un tràmit preceptiu sol·licitar un **informe** al Consell d'Estat (art. 107 CE, art. 22.2 de la LOCE, Llei orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat) si és un reglament estatal, o als equivalents autonòmics, si n'hi ha (p. ex. la Comissió Jurídica Assessora, si la disposició és catalana), quan es tracta d'elaborar un reglament executiu (no, doncs, en el cas dels independents). Cal fer constar en l'exposició de motius corresponent si el reglament finalment aprovat es dicta una vegada escoltats aquests òrgans administratius consultius esmentats o d'acord amb el que han dit aquests òrgans (en aquest últim cas, fent cas, llavors, dels seus consells).

**67.** Tots els tràmits del procediment d'elaboració del reglament han de permetre una **avaluació dels possibles impactes** de tota mena (en els pressupostos públics, en les empreses privades, en el medi ambient, en els drets socials, etc.) del futur reglament, avaluació que ha de ser duta a terme amb la diligència deguda i la cura deguda, per obligació derivada del dret a una bona administració, i s'ha de plasmar en un document escrit incorporat a l'expedient d'elaboració de la disposició, denominat **memòria d'anàlisi d'impacte normatiu**.

**68.** En l'àmbit de l'Estat i en algunes comunitats autònomes **s'han creat unitats administratives internes**, que vetllen per la qualitat formal i material de les normes en elaboració per promoure la bona administració, garantint el respecte dels principis de bona regulació i dels tràmits vistos. Així, en el cas estatal, existeix l'Oficina de Coordinació i Qualitat Normativa, que disposa de pàgina web pròpia, mentre que, en l'àmbit autonòmic, podem destacar, per exemple a Catalunya, l'Àrea de Millora de la Regulació, la unitat degana en l'Estat.

**69.** En l'àmbit local, l'article 49 LBRL, de 1985, estableix el procediment d'**aprovació d'ordenances**. És un article que necessita urgentment una modificació normativa que l'adeqüi a les exigències de la LPAC (PONCE i VILLORIA, 2020) i que, de moment, cal interpretar d'acord amb aquesta Llei, afegint-hi els tràmits no previstos expressament. En l'article 49 LBRL esmentat s'estableixen quatre tràmits per aprovar ordenances (o reglaments locals): aprovació inicial del projecte per part del ple de l'entitat local; sotmetiment a informació pública i audiència als interessats en el termini mínim de trenta dies, per presentar reclamacions i suggeriments; resolució de totes les reclamacions i suggeriments presentats dins del termini, i aprovació definitiva per part del ple.

**70.** En fi, el seguiment del **procediment administratiu degut** ja esmentat és un requisit associat al dret a una bona administració i dista molt de ser un mer requisit "formal". Tal com ha declarat el Tribunal Suprem en la STS de 14 d'abril de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1387): "(…) el derecho al procedimiento administrativo debido, que es corolario del deber de buena administración, garantiza que las decisiones administrativas (…) se adopten de forma motivada y congruente con el *iter* procedimental, sin incurrir en desviación del procedimiento, en la medida que se requiere que no haya discordancias de carácter sustancial entre los datos fácticos relevantes, la fundamentación jurídica obrante en el expediente y el contenido de la decisión administrativa". En conseqüència, la jurisprudència està declarant la invalidesa de disposicions reglamentàries quan constata violacions del procediment degut. Així, per exemple, la STS de 24 de juny de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1946), pas-

sant de les paraules als fets, ha anul·lat un reial decret del Govern estatal per violació de l'esmentat art. 129.4 LPAC, referit específicament a un principi de bona regulació, el de seguretat jurídica.

### *3.2.3. Aprovació, publicació i entrada en vigor*

**71.** Finalitzat el procediment descrit, és el moment d'**aprovar** la disposició reglamentària per part del govern que sigui competent. Perquè tingui eficàcia, n'és necessària la **publicació** (art. 131 LPAC). Aquesta exigència no es limita als reglaments en sentit estricte (aprovats per governs), sinó que la llei l'estén expressament al conjunt de les disposicions administratives. L'**entrada en vigor** de la norma, després de la publicació, es produeix d'acord amb el que estableix l'article 2.1 del Codi civil (per tant, amb caràcter general, al cap de vint dies d'haver-se publicat). Això no obstant, cal tenir en compte que el que diu l'article 2.1 CC ho matisa en l'àmbit estatal l'article 23 LG, segons el qual les disposicions que imposen noves obligacions a les persones físiques o jurídiques que exerceixen una activitat econòmica o professional han de preveure començar la vigència el 2 de gener o l'1 de juliol següents a la data en què s'aproven. A més, cal tenir en compte la jurisprudència del Tribunal Suprem que **nega la retroactivitat** (art. 47.2 LPAC; STS de 7 de juny de 2002, ECLI:ES:TS:2002:4114).

**72.** Un reglament o una disposició administrativa no pot ser derogat si no és per un reglament (o norma de superior rang) posterior, no per una altra decisió no normativa de la mateixa Administració, d'acord amb el denominat principi d'**inderogabilitat singular dels reglaments** (art. 37 LPAC). Això és conseqüència lògica dels principis de legalitat (art. 9.1 CE) i igualtat (art. 14 CE), i implica que l'aplicació d'una disposició reglamentària o administrativa en vigor no pot ser exceptuada en un cas concret per decisió singular (acte administratiu), ni tan sols si prové d'un òrgan superior jeràrquic del que va dictar la disposició.

**73.** Ja en vigor el reglament, seria molt convenient fer-ne una **avaluació *ex post*,** per saber com s'està aplicant, quines dificultats genera, què es podria millorar, etc., i, així, en el futur derogar o modificar les parts que es revelin ineficaces per aconseguir la finalitat d'interès general perseguida. Ho preveu així l'article 130.1 LPAC, amb caràcter bàsic, per a tots els reglaments i disposicions administratives de tots els governs i administracions, però de manera poc concreta, la qual cosa exigeix que sigui precisat per altres normes, cosa que, de moment, només s'ha fet en l'àmbit estatal (art. 28 LG).

## 4. LÍMITS I CONTROLS JURÍDICS. ESPECIALMENT, EL CONTROL EXERCIT PER LA JURISDICCIÓ CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

**74.** Per "límits" dels reglaments i disposicions administratives ens referim als **principis i regles jurídiques** que han de respectar per ser considerats legals. Si en l'exercici de la potestat reglamentària es vulnera algun d'aquests límits (i orientacions en positiu, derivades dels ja coneguts principis de bona regulació), la disposició corresponent podria **ser declarada il·legal i invàlida.** Cal assenyalar que la infracció per part d'una disposició de l'ordenament jurídic, d'acord amb la interpretació que fa la jurisprudència majoritària, determina la nul·litat de ple dret de la disposició reglamentària corresponent, per aplicació de l'article 47.2 LPAC.

**75.** Una part de la doctrina ha reaccionat contra aquesta manera d'operar, i sosté la possibilitat d'aplicar a les disposicions reglamentàries (i especialment als plans d'urbanisme) la mateixa **graduació d'invalidesa** que als actes administratius (graduada en nul·litat o anul·labilitat, depenent del tipus de violació, art. 47 i 48 LPAC), cosa que dona suport a reformes normatives en relació amb els plans d'urbanisme que impedeixin que tot tipus de vicis legals donin lloc a la nul·litat absoluta (LÓPEZ RAMÓN, 2021; i, específicament sobre els plans d'urbanisme, FERNÁNDEZ VALVERDE, 2022).

**76.** La potestat reglamentària és sempre, en un grau major (reglaments independents) o menor (executius), **una potestat discrecional** (*supra* § 5), que obre espais de valoració a l'autor de la disposició (malgrat que és possible que en algun cas no hi hagi aquests espais i es tracti d'una disposició reglada, derivada, per exemple, del que poden dir altres normes de rang superior). La discrecionalitat reglamentària no implica, clar, que no hi hagi límits i orientacions jurídiques que cal respectar i seguir, i que el seu exercici es pugui considerar lliure per a l'autor del reglament i indiferent per al dret. Ben al contrari, aquests límits i orientacions de la discrecionalitat reglamentària tenen a veure amb qüestions relacionades **més generalment** amb el principi de legalitat i el concepte de potestats discrecionals, que tot seguit recordarem amb la **llista de comprovació** següent. Tant podrien emprar-la les persones que treballen en l'elaboració de la disposició general de caràcter reglamentari abans que l'aprovi el govern o l'Administració pública com, una vegada aprovada, podria servir per comprovar si s'han respectat o no els límits i orientacions en positiu per part dels ciutadans i els òrgans de control:

| | | |
|---|---|---|
| **1. Existència de potestat reglamentària per aprovar el reglament** | D'acord amb l'Estat de dret i el principi de legalitat, ha d'existir atribució de potestat reglamentària per poder dictar un reglament. | ✓ |
| **2. Respecte al principi de reserva de llei i al principi de jerarquia normativa** | Un reglament no pot entrar a regular una matèria sotmesa a reserva de llei constitucional. Tampoc no pot contravenir una norma de rang jeràrquic superior (art. 128.3 LPAC). | ✓ |
| **3. Existència de competència per adoptar el reglament** | La persona jurídica pública i l'òrgan administratiu han de tenir la competència atribuïda per poder elaborar la norma. | ✓ |
| **4. Existència dels fets en què es basa el reglament** | No existeixen miracles ni *postveritats* en la gestió pública. Només s'han de tenir en compte els fets certs i rellevants, i | ✓ |

| | | |
|---|---|---|
| | s'han de descartar els inexistents o irrellevants, evitant biaixos del decisor. En cas d'incertesa científica, cal aplicar el principi de precaució tant en l'àrea ambiental i social com en l'econòmica. | |
| **4. Procediment d'elaboració del reglament: avaluació d'impactes (*ex-ante i ex post*) i respecte al dret a una bona administració de les persones** | El (degut) procediment (administratiu) reglamentari ha de constituir *una avaluació ex-ante* d'impactes futurs de la decisió que s'ha d'adoptar, que generi alternatives (incloent-hi la possible *baseline*: no actuar en no ser necessari), feta amb la cura deguda i la diligència deguda per obtenir la regulació més adequada i amb participació ciutadana (consultes prèvies, audiència, informació pública), d'acord amb el principi de transparència, prenent en consideració i ponderant els fets, drets i interessos i regulacions rellevants per al cas.<br>L'avaluació *ex post* dels efectes reals de la decisió és important per mantenir-la o rectificar-la. | ✓ |
| **5. Finalitat que ha de perseguir el reglament** | Ha de ser l'específica d'interès general prevista per la norma atributiva de la potestat, no una altra; si no, es produirà desviació de poder. | ✓ |
| **6. Justificació del reglament** | En el preàmbul i les memòries (LPAC). Ha de ser suficient i congruent amb el material existent en l'expedient i el contingut del reglament, explicitant clarament el criteri discrecional adoptat (extrajurídic: estètic, polític, econòmic…), si escau (vegeu 7). | ✓ |
| **7. No conflictes d'interessos en l'aprovació del reglament** | El decisor ha de ser conscient de no trobar-se en situació de conflicte d'interès i, si n'és el cas, s'ha d'abstenir per evitar una mala administració. | |
| **8. Respecte als principis generals del dret i, entre aquests, als principis de bona regulació** | | ✓ |
| **8.1. Principis de bona regulació orientatius de l'exercici de la potestat** | Principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, i eficiència (art. 129 LPAC). | ✓ |
| **8.2. Exemple de principi general limitatiu: no-arbitrarietat i racionalitat** | La decisió ha de respectar la racionalitat humana i estar justificada adequadament (vegeu 6). | ✓ |
| **8.3. Exemple de principi general limitatiu: no-discriminació i igualtat formal i material** | La decisió ha de ser fruit de la imparcialitat i l'objectivitat. No ha de ser discriminatòria i ha de promoure les condicions perquè la igualtat sigui real i efectiva. S'ha d'anar amb compte amb els biaixos i els heurístics del decisor públic. | ✓ |
| **8.4. Exemple de principi general limitatiu: proporcionalitat** | La decisió ha de ser fruit de la generació d'alternatives prèvies (vegeu 4), de les quals cal escollir la menys restrictiva dels drets de les persones (sempre que s'aconsegueixi l'interès general perseguit) i només si els beneficis de tot tipus (socials, ambientals, econòmics) superen als costos de tot tipus, respectant el *principi* d'eficiència, de manera que s'eviten càrregues administratives innecessàries per a l'interès general i es prenen en consideració els impactes sobre la competència. | ✓ |

**76 *bis*.** Finalment, es pot destacar com en els últims anys la jurisprudència dels tribunals superiors de justícia de les CA i del Tribunal Suprem han intensificat el **control judicial** sobre l'incompliment dels principis de bona regulació de la LPAC, així com del procediment reglamentari i la motivació. En aquest sentit, se'n pot trobar un exemple, entre d'altres, en la STS de 2 de novembre de 2023, ECLI:ES:TS:2023:4853**,** en la qual es considera correcte el control efectuat pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya sobre la regulació de la zona de baixes emissions (ZBE) de Barcelona, en la qual es va anul·lar aquesta zona i es va assenyalar la necessitat del "control efectivo sobre el modo de ejercicio de la discrecionalidad, a través del procedimiento y la motivación, como modo judicial de garantizar que el resultado discrecional final es razonable, como producto del cumplimiento de los deberes jurídicos conectados a los principios constitucionales de buena administración, y al derecho a un procedimiento debido, sin que ello suponga la invasión de ámbitos funcionales correspondientes al poder ejecutivo, en este caso municipal. En este análisis, resulta imprescindible una ponderación auténtica del estudio conjunto del expediente, de la motivación y del contenido de la decisión, no para que el juez sustituya la ponderación administrativa, sino para garantizar que la misma se ha producido de forma efectiva y acorde con la ley y el ordenamiento jurídico".

**77.** Com es pot reaccionar jurídicament davant una disposició reglamentària aprovada que no ha respectat els límits i orientacions que estableix l'ordenament jurídic? Són diverses les **vies per aconseguir la declaració formal d'il·legalitat** d'una disposició reglamentària, bé per part del mateix òrgan que va aprovar la disposició, bé per part dels tribunals. Recordem que fins que no es produeixi la declaració d'il·legalitat, en virtut del principi d'autotutela declarativa o privilegi d'executivitat, el reglament es presumeix vàlid, presumpció *iuris tantum* que només es pot destruir amb una declaració jurídica formal de qui posseeix el poder per a això que declari la invalidesa.

### 4.1. El control pel mateix govern o Administració que dicta la disposició

**78.** En primer lloc, si el govern que ha dictat un reglament o l'Administració que ha aprovat una disposició administrativa s'adona que ha dictat una norma contrària a l'ordenament jurídic, sempre en pot dictar una altra de posterior que la **derogui**.

**79.** D'acord amb el procediment de **revisió d'ofici** regulat en l'article 106.2 LPAC, l'òrgan que va dictar el reglament o disposició administrativa pot declarar-ne la nul·litat iniciant un procediment administratiu específic a tal fi (*infra* § 33.25). Aquest procediment només el pot iniciar d'ofici el mateix govern o Administració que va dictar la disposició revisada.

**80.** Malgrat que segons l'article 112.3 LPAC no són possibles els recursos administratius contra les disposicions generals (és a dir queixes o reclamacions davant qui va dictar la disposició; la revisió d'ofici ja esmentada no ho és, malgrat que s'hi pugui assemblar), el mateix article 112.3 de la LPAC permet, **en discutir un acte d'aplicació del reglament**, posar en relleu la invalidesa del mateix reglament. En aquest cas, el recurs administratiu s'interposa directament "davant l'òrgan que va dictar aquesta disposició" (*infra* § 33.55).

### 4.2. El control pels tribunals de justícia

**81.** Aquí cal distingir entre les diferents jurisdiccions existents. Encara que el control de legalitat de les disposicions reglamentàries i administratives la duu a terme normalment la jurisdicció contenciosa administrativa, altres ordres jurisdiccionals (civil, social) i, fins i tot, el Tribunal Constitucional també participen en la tasca de control de legalitat i constitucionalitat de la potestat reglamentària.

**82.** Correspon en exclusiva a la **jurisdicció contenciosa administrativa** la declaració formal de la invalidesa d'una disposició administrativa de caràcter general (art.1.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa [LJCA]), cosa que pot fer per dues vies: mitjançant el recurs directe, i mitjançant el recurs indirecte i la qüestió d'il·legalitat.

**83.** D'acord amb l'article 25.1 LJCA, el **recurs directe** consisteix que sigui presentat un recurs judicial directament contra la disposició que es considera il·legal, en un període breu (dos mesos des de l'endemà de la publicació: art. 46.1 LJCA), per alguna persona afectada pel reglament o disposició administrativa (art. 19 LJCA).

**84.** També és possible qüestionar la legalitat d'una disposició general mitjançant el **recurs indirecte,** regulat en l'article 26.1 LJCA. En aquest cas, en lloc d'impugnar la disposició directament, es pot fer indirectament, bé perquè han passat els terminis breus per fer-ho o bé perquè el recurs directe s'ha desestimat en el moment oportú. Aquí el que s'impugna és un **acte d'aplicació** del reglament o disposició administrativa que es considera il·legal, i en aquesta impugnació es posa en relleu que la il·legalitat de l'acte concret deriva de forma directa de la il·legalitat de la disposició que aplica i, així, es pot aconseguir la declaració de nul·litat de la il·legalitat del reglament finalment, per via indirecta. El recurs indirecte té l'avantatge que cada acte d'aplicació del reglament és impugnable dins del termini establert legalment, encara que el reglament hagi pogut ser dictat fa més de dos mesos i hagi esdevingut inatacable directament (per exemple, es va dictar fa anys, però no ens afecta a nosaltres fins que ens l'apliquen en un supòsit concret).

**85.** Vinculat amb aquest recurs indirecte, l'article 27 LJCA articula l'anomenada **qüestió d'il·legalitat.** Es tracta, simplement, d'un mecanisme processal dirigit als òrgans judicials contenciosos administratius, i destinat a evitar que una disposició que pot ser il·legal i la possible il·legalitat de la qual s'ha detectat mitjançant un recurs indirecte no quedi indemne a causa d'un problema tècnic específic: la distribució de competències entre els òrgans judicials —que encara no hem estudiat, però que es troba en els articles 8 a 12 LJCA. Doncs bé, la qüestió d'il·legalitat soluciona aquest problema pràctic. I ho fa obligant el tribunal que anul·la la decisió concreta perquè creu que el reglament és il·legal a fer una "consulta formal" per via interna —la qüestió d'il·legalitat— al tribunal competent per declarar nul el reglament, perquè, si ho creu convenient, ho faci. Feta la consulta obligatòria, aquest tribunal competent pot dir dues coses: o bé que està d'acord amb el tribunal que el consulta i, per tant, declara formalment la nul·litat del reglament, el qual és eliminat del món

jurídic i no pot donar lloc a més decisions il·legals; o bé que dissenteix del tribunal consultant i considera que el reglament és legal i, per tant, continua desplegant efectes en el món jurídic i no n'és destruïda la presumpció de legalitat. Ara bé, subsisteix un problema: què succeeix amb la decisió discriminatòria anul·lada si el tribunal competent per decidir sobre el reglament declara, finalment, que és perfectament legal? L'article 126.5 LJCA assenyala que aquesta decisió anul·lada no es veu afectada per la sentència que confirma la validesa de la disposició general qüestionada.

**86.** El funcionament de la **qüestió d'il·legalitat**, per al control indirecte d'una disposició general, es pot il·lustrar amb un exemple senzill: un reglament aprovat pel Govern estatal estableix una regulació clarament discriminatòria per a les dones i, en aplicació d'aquest reglament, dos anys després d'haver-se publicat, un òrgan administratiu de la Junta d'Andalusia pren una decisió que afecta una dona. En aquest cas, succeeix el següent:

— No és possible presentar un recurs directe, perquè han passat els dos mesos des de la publicació del reglament (de fet, de llarg, dos anys).

— D'acord amb les normes de distribució de competències de la LJCA (art. 6 i següents), el recurs indirecte possible contra la decisió autonòmica, dins del termini de dos mesos que preveu l'art. 46.1 LJCA, cal presentar-lo davant el Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia.

— Si la ciutadana discriminada aconsegueix guanyar el cas, la decisió andalusa serà declarada il·legal a causa de la il·legalitat del reglament que vulnera l'art. 14 CE.

— Però el Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia no és competent per declarar la il·legalitat de reglaments del Govern estatal: només ho és el Tribunal Suprem, situat a Madrid, d'acord amb l'article 12.1 *a*) LJCA.

Si la història acabés aquí, tindríem una decisió discriminatòria declarada il·legal perquè el tribunal andalús creu que el reglament estatal ho és, però el reglament continuaria indemne, és a dir, que podria tornar a ser aplicat a altres ciutadanes, en no haver estat declarat il·legal pel tribunal andalús, atès que no és competent per fer-ho. Això és precisament el que tracta d'evitar la qüestió d'il·legalitat. En el nostre exemple, si mitjançant la qüestió d'il·legalitat el Tribunal Suprem declara la nul·litat del reglament, ja no serà aplicable a cap cas posterior. I, si en declara la plena validesa, la ciutadana andalusa no se'n veu afectada, però, amb vista al futur, ha quedat establert que el reglament és legal per a tothom (*erga omnes*) i que, per tant, les dones a qui s'apliqui l'han d'obeir.

**87.** Quines són les conseqüències de les sentències que declaren la il·legalitat d'una disposició general en relació amb els **actes dictats sota la seva vigència**? Els actes administratius dictats sota la vigència de la disposició reglamentària contra els quals ja no es pot recórrer (és a dir, que són ja ferms perquè han transcorregut els terminis per al recurs, o perquè es va intentar i va ser denegat) en el moment de dictar-se la sentència anul·latòria **no se'n veuen afectats** i subsisteixen tal com es van dictar, tret que la declaració de nul·litat del reglament suposi que s'eliminen sancions o es redueixen, i aquestes no han estat cobrades completament (art. 73 LJCA). En aquests casos, i en els casos dels actes susceptibles de ser encara discutits jurídicament (no ferms), es pot utilitzar i al·legar la sentència per obtenir la reducció o l'eliminació de les sancions no cobrades per l'Administració o la declaració d'il·legalitat dels actes que comporten causa del reglament declarat nul.

**88.** En tot cas, hi ha límits en el control judicial derivats del caràcter discrecional de la potestat reglamentària. El principi de separació de funcions que preveu implícitament la nostra Constitució entre els poders legislatiu, executiu i judicial apareix

amb tota claredat en l'art. 71.2 LJCA, que **impedeix substituir la discrecionalitat administrativa per la judicial**. Com hem dit abans (*supra* § 16.76), la potestat reglamentària és, en major o menor mesura, sempre una potestat discrecional, i aquesta discrecionalitat pot i ha de ser orientada i limitada pel dret, com hem vist, i controlada pels jutges, però no substituïda. Els **òrgans judicials contenciosos**, integrants del poder judicial, no es poden situar en una posició constitucional que no els correspon, és a dir, la pròpia del poder executiu, i fer polítiques públiques, perquè tenen una legitimació en el sistema i una capacitat tècnica totalment diferents. Per això, l'article 71.2 LJCA esmentat assenyala: "Els òrgans jurisdiccionals no poden determinar la forma en la qual han de quedar redactats els preceptes d'una disposició general en substitució dels que anul·lin (…)."

**89.** Tot el que s'ha dit no impedeix que els jutges contenciosos puguin **obligar a dictar un reglament** quan hi hagi una obligació legal de fer-ho; en principi, sense determinar el text del reglament, tret que sigui imposat per alguna norma de rang superior (STS de 5 de desembre de 2018, ECLI:ES:TS:2013:6137).

**90.** A part de la jurisdicció contenciosa administrativa, també els **altres ordres jurisdiccionals** que formen el poder judicial poden controlar la legalitat de les disposicions generals, encara que no declarar-les nul·les. D'acord amb l'article 6 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial (LOPJ): "Els jutges i tribunals no han d'aplicar els reglaments o qualsevol altra disposició contraris a la Constitució, a la llei o al principi de jerarquia normativa". És a dir, en els litigis laborals, mercantils, etc., per a la resolució dels quals s'hagi de tenir en compte un reglament administratiu i el jutge o tribunal consideri que el reglament és il·legal, no l'ha d'aplicar al cas, i ha de resoldre la qüestió sense tenir-lo en compte.

### 4.3. El control pel Tribunal Constitucional

**91.** Finalment, el Tribunal Constitucional també pot controlar un reglament o disposició administrativa per les vies següents, que ens limitem a recordar: **recurs d'empara** (art. 161.1 *b*) CE i 43 de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional [LOTC]), per al cas que una disposició general vulneri drets fonamentals recollits en els articles 14-29 i 30.2 CE, i una vegada exhaurits els recursos judicials previs existents; **impugnació suspensiva** de l'article 161.2 CE, per la qual el Govern de l'Estat pot impugnar reglaments de les CA si considera que vulneren la CE (però, tanmateix, no al revés); i **conflictes de competències** (art. 161.1 *c*) CE i 59.1 LOTC) entre l'Estat i una comunitat autònoma (en aquest cas, poden plantejar el conflicte tant l'Estat com les comunitats autònomes) o entre comunitats autònomes.

**91 *bis*.** Quant a la possible anul·lació indirecta de reglaments mitjançant el recurs d'empara, el Tribunal Constitucional s'ha mostrat dubitatiu fins a la STC 184/2025, de 2 de desembre, en la qual ha decidit "després de l'oportú procés de reflexió interna, aclarir la seva doctrina sobre la procedència de declarar, en via d'empara, la inconstitucionalitat i nul·litat del precepte reglamentari identificat com a origen de la lesió", i ha afirmat aquesta procedència.

# 5. BIBLIOGRAFIA

## 5.1. Bibliografia citada


Daron ACEMOGLU i James A. ROBINSON, *Por qué fracasan los países,* Deusto, Bilbao, 2012.

Robert BALDWIN, "Is better regulation smarter regulation?", *Public Law,* núm. 3 (2005), pàg. 485-511.

Edwin Riaño CORTÉS, "El derecho de competencia en nuestro estado social de derecho", *Revista Mundo Económico y Empresarial*, núm. 11 (2011), pàg. 37-41.

Gabriel DOMÈNECH PASCUAL, "El juego del legislador, la Administración y el Juez", a José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Gabriel DOMÈNECH PASCUAL i Luis ARROYO JIMÉNEZ (coord.), *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Introducción. Fundamentos*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pàg. 861-933.

Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE, *Urbanismo judicial*, Fundación Arquia, Barcelona, 2022.

Fernando JIMÉNEZ SÁNCHEZ**,** "El déficit de calidad institucional y la mala regulación: la importancia de mejorar la normativa", a Juli PONCE SOLÉ i Manuel VILLORIA MENDIETA, *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2020, pàg. 61-86.

Fernando LÓPEZ RAMÓN, "La invalidez de reglamentos y planes entre la interpretación y la reforma", *Revista de Administración Pública*, núm. 214 (2021), pàg. 57-98.

Juan S. MORA–SANGUINETTI, *La factura de la injusticia*, Tecnos, Madrid, 2022.

Juli PONCE SOLÉ (coord.), *Acicates (nudges), buen gobierno y buena administración. Aportaciones de las ciencias conductuales, nudging y sector público y privado*, Marcial Pons, Madrid, 2022.

Juli PONCE SOLÉ i Manuel VILLORIA MENDIETA, "Presentación del Anuario y Estudio introductorio a la edición de 2019: el impacto de la pandemia de COVID-19", *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2020, pàg. 17-55.

Juli PONCE SOLÉ i Manuel VILLORIA MENDIETA (coord.), *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2022. Evaluación de las calidad normativa y de las políticas públicas locales mediante la experimentación: el caso de los llamados sandboxes*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2023.

Juli PONCE SOLÉ i Manuel VILLORIA MENDIETA (coord.), *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2023. Nudges (acicates), y aportaciones conductuales para la mejora de las decisiones con especial atención al mundo local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024.

Juli PONCE SOLÉ, *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida*, Universitat d'Alcalá de Henares – Defensor del Pueblo, Alcalá de Henares, 2019.

Juli PONCE SOLÉ (b). "La mejora regulatoria en el ámbito local y el control judicial de ordenanzas y planes de urbanismo: análisis de los antecedentes y de los retos en el caso español", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 45 (2017), pàg. 157-195.

Carles RAMIÓ, *La Administración pública del futuro (Horizonte 2050). Instituciones, Política, mercado y sociedad de la innovación*, Tecnos, Madrid, 2017.

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, "Sistema de fuentes del derecho administrativo", a José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Gabriel DOMÉNECH PASCUAL i Luis ARROYO JIMÉNEZ, *Tratado de derecho administrativo, Volumen 1. Introducción. Fundamentos*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pàg. 777-860.

## 5.2. Bibliografia complementària recomanada

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, "Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175 (2016), pàg. 31-55.

Joaquín TORNOS, "El principio de legalidad en la doctrina jurídica española", *Diritto Pubblico*, núm. 1 (1995), pàg. 73 i següents.

Marcos VAQUER CABALLERÍA, "Un apunte sobre las disposiciones administrativas y el «soft law» tras la ley del procedimiento administrativo común", a Jorge AGUDO, Juan Antonio CHINCHILLA, Mónica DOMÍNGUEZ, Felipe IGLESIAS i Francisco Javier JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Thomson Reuters Aranzadi, 2018, pàg. 793-804.