

Tema 07.- Las Fuentes del Derecho: la jerarquía de las fuentes. La ley. Las disposiciones del ejecutivo con rango de ley. La iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley. El reglamento: concepto, clases y límites. La potestad reglamentaria del Gobierno.

I.- Las Fuentes del Derecho: la jerarquía de las fuentes

El concepto de fuentes del derecho hace referencia a los medios de producción de las normas jurídicas y a las formas en que se manifiesta el derecho.

La doctrina distingue entre: a) fuentes en sentido material: las instituciones o fuerzas sociales que poseen capacidad para crear o producir normas jurídicas, y b) fuentes en sentido formal: los textos y documentos en los que se recopilan las leyes o conceptos relacionados con aquellas.

Diferenciando otras clasificaciones de fuentes entre: a) fuentes directas (las que contienen “derecho”, como la ley, la costumbre y los principios generales del derecho), y fuentes indirectas (las que por sí solas no contienen “derecho” pero ayudan a comprenderlo o exteriorizarlo, como la jurisprudencia y la doctrina), o b) fuentes primarias (aquellas que se aplican en primer lugar, como la ley) y secundarias (el resto de fuentes).

El sistema de fuentes del ordenamiento jurídico español se relaciona en los artículos 1 y 2 del Código Civil, en los que se dispone:

Artículo 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 2.

1. Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si en ellas no se dispone otra cosa.

2. Las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado.

3. Las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario.

La mencionada relación contiene una clasificación tradicional de las fuentes que, a día de hoy, no se corresponde con la realidad del actual ordenamiento jurídico español, entre otras razones porque los artículos transcritos no citan una fuente tan importante como los reglamentos, pese a que puedan entenderse incluidos en la mención que el artículo 1.2 efectúa a las disposiciones en un sentido general.

Las fuentes una vez relacionadas deben ser ordenadas, motivo por el que se sujetan al principio de jerarquía normativa, recogido en los artículos 9.3 de la Constitución y 1.2 del Código Civil al establecer, en este último caso que: “*carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior*”, por lo que en virtud de este principio las normas de rango superior prevalecen y se imponen sobre las de rango inferior, teniendo las normas que ostentan el mismo rango, la misma fuerza normativa.

El principio de jerarquía normativa también permite constatar la relación existente entre la fuente de la que emana cada norma (el órgano que la produce) y la forma de la misma, así como su rango y fuerza; correspondiendo a la Constitución determinar las potestades normativas y la atribución del rango en virtud de la fuente de la que proceden, de modo que todas las normas procedentes de la misma fuente tienen, en principio, la misma forma externa y la misma fuerza (leyes, decretos...).

Además, el principio posibilita que se configure una estructura piramidal, cuya cúspide es la Constitución, norma suprema que prevalece y se impone a todas las demás normas. A la que siguen:

- a) Los Tratados Internacionales publicados en el BOE, las leyes orgánicas y ordinarias y las disposiciones del Gobierno con rango de ley (Decretos-Leyes y Decretos Legislativos), y en este mismo escalón, las leyes y disposiciones con rango de ley emanados de las Comunidades Autónomas.
- b) Los Reglamentos, que también cuentan con su propia ordenación jerárquica, preceptuando en este sentido el artículo 128.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes, sin que ninguna disposición administrativa pueda vulnerar los preceptos de otra de rango superior.
- c) La costumbre y los principios generales del derecho, fuente esta última que, aunque carece de naturaleza normativa cumple, como principios informadores del ordenamiento jurídico y en virtud de lo previsto en el artículo 1 Código Civil, una doble función, ser considerados tanto en la elaboración como en la aplicación de las normas y utilizados para hallar las soluciones concretas a casos determinados en defecto de ley o costumbre.
- d) Las fuentes indirectas como: la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, los Tratados Internacionales no publicados en el BOE y la doctrina científica.

Y todo esto, sin perjuicio de señalar la primacía del Derecho comunitario que exige la adaptación del Derecho nacional al mismo.

El principio de jerarquía normativa se completa y complementa, con los principios de temporalidad, ya que la ley posterior deroga a la anterior y de especialidad, en cuanto la ley especial prevalece sobre la ley general.

Aclarar que el concepto de fuentes del derecho adquiere en el Derecho Administrativo una importancia muy superior a la que tiene en otras ramas del derecho, porque la Administración es a la vez destinataria obligada de las normas jurídicas (como el resto de sujetos del derecho), y protagonista importante en su elaboración, circunstancia esta última que se manifiesta de tres formas distintas:

- Por la coparticipación de la Administración, dirigida por el Gobierno, en la función legislativa del Parlamento, mediante la elaboración de proyectos de ley.
- Por su participación directa en la función legislativa, dictando normas con valor de ley, que al ser elaboradas por el Gobierno reciben el nombre de Decretos Legislativos y Decretos Leyes.
- Mediante la elaboración de los reglamentos (de valor inferior y subordinado a las normas con rango de ley), que, sin embargo, constituyen cuantitativamente el sector más importante del ordenamiento jurídico.

II.- La ley

El concepto de ley alude desde un punto de vista amplio a toda norma jurídica o Derecho, refiriéndose desde un punto de vista restringido exclusivamente a la norma escrita, y desde un punto de vista más restringido todavía a la norma escrita emanada de las Cortes en el ejercicio de su potestad legislativa, siguiendo el procedimiento solemne legalmente establecido.

En base a esta última concepción y atendiendo a sus fuentes generadoras y a sus respectivos rangos, las leyes existentes en el ordenamiento español son las siguientes:

- 1) La Constitución de 1978: Es la norma suprema del ordenamiento jurídico. En ella se contienen los principios fundamentales del Estado español, sus órganos e instituciones básicos, los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, y los fundamentos de la estructura autonómica del Estado. Todas las demás normas jurídicas están supeditadas a la Constitución, y carecen de validez en cuanto la contradigan.
- 2) Los Tratados Internacionales: Son los acuerdos suscritos por el Estado español con otros Estados con arreglo a las normas del Derecho Internacional Público. Los Tratados vinculan al Estado español desde que son ratificados conforme a tales normas, pero sólo pasan a formar parte del ordenamiento interno –y, por tanto, son aplicables por los Tribunales españoles- cuando cumplan con lo señalado por el art. 1.5 CC, que pasen a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el BOE. Una vez publicados, su rango es inferior a la Constitución, pero superior al de las leyes internas.
- 3) Las leyes en sentido estricto: Son las normas emanadas del Poder Legislativo (ya sea el estatal –las Cortes Generales- o el autonómico –los Parlamentos de las diferentes Comunidades Autónomas-).

Existen dos tipos de leyes, que no guardan entre sí una relación de jerarquía, sino de competencia por razón de la materia:

- a) Las Leyes Orgánicas: tienen por objeto el desarrollo directo de la Constitución. Entre ellas cabe mencionar, por ejemplo, las que desarrollan los derechos y libertades fundamentales, los órganos esenciales del Estado, el régimen electoral general y, los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas.

Las leyes orgánicas exigen para su aprobación, modificación o derogación mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto (art. 81.2 CE), estando las materias objeto de ley orgánica excluidas de la iniciativa popular y de la regulación por Decretos-Legislativos y Decretos-Leyes (art. 81 CE).

- b) Las Leyes Ordinarias: recaen sobre las demás materias que no han de ser reguladas por ley orgánica por exigencia constitucional. En principio, es el

mismo Poder Legislativo el que decide qué materias han de ser reguladas mediante una ley ordinaria, aunque la Constitución establece en ocasiones una reserva de ley para regular ciertas cuestiones. Se elaboran por el procedimiento habitual y pueden ser aprobadas y modificadas por mayoría simple.

Además de las mencionadas, existen otro tipo de leyes como las leyes de armonización, las de transferencia y delegación o las leyes marco (todas ellas previstas por el artículo 150 de la Constitución), las leyes de bases, las leyes de comisión o de pleno o las leyes básicas, entre otras.

4) Normas con rango de ley dictadas por el Poder Ejecutivo: En ciertos casos previstos por la Constitución, el Gobierno puede dictar normas con rango de ley: a) los Reales Decretos-Ley: en casos de extraordinaria y urgente necesidad (art. 86 CE); y b) los Reales Decretos Legislativos: dictados por delegación de las Cortes Generales (arts. 82 a 85 CE).

Junto con la Constitución, la ley goza de directa legitimidad democrática al ser producto de la actividad normativa de las Cortes Generales. Considerada como fuente del derecho, constituye la categoría básica del ordenamiento jurídico, inmediatamente subordinada a la Constitución, que reserva determinadas materias para que su regulación se realice por ley (y no por reglamento), lo que constituye la llamada reserva de ley, y garantiza que dichas materias, por su especial trascendencia, sean reguladas por el titular del poder legislativo o por normas de igual rango y fuerza.

En cuanto a su sanción y promulgación, las leyes aprobadas por las Cortes Generales serán sancionadas por el Rey en el plazo de 15 días, que las promulgará y ordenará su inmediata publicación.

Indicar con respecto a las leyes autonómicas que, aunque poseen el mismo rango y fuerza que las leyes del Estado, tienen un campo material distinto en virtud de principio de competencia, como medio de delimitación del ámbito del ejercicio de la potestad normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las leyes autonómicas son aprobadas por las Asambleas Legislativas autonómicas en el ámbito de sus competencias, y se encuentran jerárquicamente sometidas a la Constitución y a sus respectivos Estatutos de Autonomía.

III.- Las disposiciones del ejecutivo con rango de ley

La Constitución contempla la existencia de normas, los Decretos Legislativos y los Decretos-Leyes, que sin ser leyes ni proceder del Parlamento tienen su mismo rango y fuerza. Estas normas se dictan en virtud de facultades que también constituyen la potestad legislativa del Estado pero que se atribuyen al Gobierno.

A. Decretos Legislativos: las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada. Están previstas por los artículos 82 al 85 de la Constitución, en los que se determina que:

Artículo 82

1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior. (Materias reservadas a su regulación mediante Ley Orgánica).

2. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.

4. Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

5. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

6. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.

Artículo 83

Las leyes de bases no podrán en ningún caso:

- a) Autorizar la modificación de la propia ley de bases.*
- b) Facultar para dictar normas con carácter retroactivo.*

Artículo 84

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

Artículo 85

Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.

B. Decretos-Leyes: se regulan por el artículo 86 de la Constitución, en los términos siguientes:

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

IV.- La iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley

El artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al regular la iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley, preceptúa que:

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

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

Asimismo, el Gobierno de la Nación podrá aprobar reales decretos-leyes y reales decretos legislativos en los términos previstos en la Constitución. Los respectivos órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas podrán aprobar normas equivalentes a aquéllas en su ámbito territorial, de conformidad con lo establecido en la Constitución y en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

V.- El reglamento: concepto, clases y límites

Concepto. Se entiende por reglamento, toda norma escrita con rango inferior a la ley dictada por las Administraciones Públicas, en virtud de su propia competencia.

El reglamento comparte con la ley que ambas son normas escritas, aunque difiere en todo lo demás, siendo lo propio del reglamento, lo que le separa definitivamente de la ley, que se trata de una norma secundaria, inferior, complementaria y subordinada a la ley, y obra de la Administración.

Que la norma reglamentaria es de rango inferior a la ley significa, en primer lugar, que aunque sea posterior a ésta, no puede derogarla, mientras que por el contrario, toda norma con rango de ley tiene fuerza derogatoria sobre cualquier reglamento; y, en segundo lugar, que no hay materias reservadas a la potestad reglamentaria, pudiendo la ley entrar a regular cualquier materia que con anterioridad haya sido regulada por el reglamento.

La razón de la subordinación a la Ley, radica en que la ley procede del Poder Legislativo, que es representativo, mientras que el reglamento procede de la Administración, que no lo es; por lo que, cuando el reglamento limita derechos personales o patrimoniales de los ciudadanos o establece deberes o gravámenes sobre ellos, debe basarse en una previa ley que autorice a la Administración a establecer tales limitaciones o gravámenes.

Consecuencia de esta subordinación es que no cabe establecer reserva alguna a favor del reglamento, a salvo que la propia Constitución lo establezca, porque es la propia ley la que determina la amplitud de la potestad para dictar reglamentos.

El reglamento no es un acto administrativo. No sería correcto explicar el reglamento como un simple acto administrativo general y aplicar al mismo toda la teoría de los actos, siendo la distinción más relevante entre el reglamento y el acto, que aquél forma parte del ordenamiento jurídico, por cuanto es una norma general y abstracta no referida a administrados concretos, mientras que el acto es sólo una consecuencia de aquél, una aplicación del mismo.

Es decir que, el reglamento es una norma, y como tal no se agota por una sola aplicación, sino que cuanto más se aplica más se refuerza su vigencia, en tanto que el acto administrativo, se refiere específicamente a una situación concreta y determinada, y no tiene ninguna vocación de permanencia.

Clases. Los reglamentos pueden clasificarse desde diversos puntos de vista:

- 1) Por el sujeto del que proceden: estatales, autonómicos, locales o sectoriales.
 - a) Estatales: si emanan de la Administración del Estado.
 - b) Autonómicos: si se dictan por una Comunidad Autónoma.

- c) Locales: si proceden de los ayuntamientos, sus alcaldes o de las diputaciones o cabildos.
- d) Sectoriales: si provienen de entes de la Administración Institucional y Corporativa.
- 2) Por razón de la materia que desarrollan: reglamentos administrativos o de organización y reglamentos jurídicos o propiamente normativos.
- a) Reglamentos de organización o administrativos: aquellos que se dictan para regular la actividad interna de la Administración, que es el campo propicio de la potestad reglamentaria; extendiéndose también a los supuestos en que se constituye una relación entre la Administración y determinados ciudadanos que se someten voluntariamente a esas relaciones especiales.
- b) Reglamentos jurídicos o propiamente normativos: aquellos que regulan las relaciones entre los propios ciudadanos o las relaciones que se establecen con carácter general entre estos y la Administración, generalidad que impone la necesidad de que el Reglamento tenga una más acentuada habilitación legal.
- 3) Por su relación con la ley: ejecutivos, independientes y de necesidad.
- a) Ejecutivos: responden a la necesidad de completar y desarrollar la ley en que se apoyan, normalmente en virtud de una autorización o mandato expreso de la misma. La Ley, en muchas ocasiones, regula una materia enunciando unos principios básicos y deja que la Administración, por medio de un reglamento, desarrolle esas líneas directivas fijadas por el legislador. El desarrollo puede ser total o parcial, y dota al conjunto normativo de una mayor flexibilidad.
- Los reglamentos ejecutivos se caracterizan por ser: a') externos: contienen normas de derecho objetivo referidas a los particulares, y b') complementarios de la ley: motivo por el que parte de la doctrina los califica como reglamentos "secundum legem", porque se limitan a desarrollar los preceptos recogidos en una ley formal o acto equiparado a la misma.
- Es requisito procedimental de estos reglamentos el informe preceptivo del Consejo de Estado o del órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, dirigido precisamente a controlar la fidelidad del reglamento con la ley que desarrolla.
- b) Independientes: operan sobre ámbitos distintos de los regulados por las leyes, incidiendo sobre materias en las que no se ha producido una regulación por ley que haya establecido una reserva formal y que, al propio tiempo, no estén protegidas por la reserva material de ley. De difícil encaje en nuestro ordenamiento jurídico.

c) De necesidad: sólo se justifican en función de un estado de necesidad, por lo que incluso en ocasiones se colocan por encima de la ley.

Es el caso de las situaciones previstas en el artículo 116 de la Constitución en el que se regulan los estados de alarma, excepción y sitio, o, más específicamente, en la potestad que confiere a los Alcaldes el artículo 21.1.m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para *"adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno"*. La característica de estos reglamentos es su carácter de temporalidad, fruto de la urgencia que los legitima.

Límites. Cuando la Administración ejerce la potestad reglamentaria está sometida a una serie de limitaciones:

1) Materia reglamentaria: No podrá regular aquellas materias que son competencia exclusiva del Poder Legislativo, pudiendo sólo dictarse reglamentos en materias propias de la Administración.

2) Principio de legalidad: El reglamento debe ajustarse a la legalidad, respetar el principio de reserva de ley y la jerarquía de normas, de modo que no puede contradecir lo dispuesto en la ley. Además, el reglamento dictado por una autoridad inferior no puede contradecir el dictado por otra de superior rango.

Con respecto a estos dos límites, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, estipula en su artículo 47.2 que *"también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales"*, y en su artículo 128.2 y 3 que *"los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior"*.

3) Competencia: El reglamento debe ser aprobado por órgano competente, ya que, en otro caso, es nulo de pleno derecho.

4) Aprobación: Debe ajustarse al procedimiento legalmente establecido, señalado con respecto del Estado en la Ley de las Administraciones Públicas y del

Procedimiento Administrativo Común, que exige que los reglamentos sean informados por órgano competente, publicados en el BOE, que contengan una tabla de las disposiciones anteriores a ellos que continúan vigentes o derogadas...

VI.- La potestad reglamentaria del Gobierno

Se llama potestad reglamentaria al poder en virtud del cual las Administraciones públicas dictan reglamentos, siendo por tanto la potestad (o poder), más grave y necesitada de mayor profundidad al ser ejercida, por implicar la participación en la formación del ordenamiento legal.

El artículo 97 de la Constitución confiere la potestad reglamentaria, genérica y expresamente al Gobierno, reconociendo implícitamente el artículo 153.c) de este mismo ordenamiento jurídico su ejercicio a las Comunidades Autónomas, al establecer que: *“el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: ... c) por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de su administración autónoma y sus normas reglamentarias”*.

En cuanto a su ejercicio por las Entidades locales, los artículos 140 y 141 de la Constitución y el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, otorgan la potestad reglamentaria a los Plenos de los Ayuntamientos y a las Diputaciones provinciales (en lo relativo a ordenanzas y reglamentos) y a los Alcaldes (para dictar Bandos); rigiéndose los Entes Institucionales y Organismos autónomos, por las leyes que les son propias.

Determinando en línea con esto el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que:

- 1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.*
- 2. Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.*
- 3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.*

Garrido Falla justifica el fundamento de la potestad reglamentaria en las siguientes razones:

- Las Cámaras legislativas son órganos políticos y no técnicos, lo que les dificulta la tarea de confeccionar reglamentos, mediante los que se regulan actividades concretas y especializadas.
- La gran movilidad de las normas administrativas exige que éstas no tengan rango de ley, para su más rápida derogación o sustitución.
- La amplia esfera discrecional del Poder ejecutivo, que hace aconsejable que la propia Administración se autolimite dictando reglamentos.
- La oportunidad de atribuir determinadas materias al Poder ejecutivo, puesto que el legislativo no puede preverlo todo.