



## TIPOS DE NORMAS. LAS NORMAS JURÍDICAS EN LOS DISTINTOS NIVELES TERRITORIALES

*M<sup>a</sup> Cristina Rodríguez García. (Universidad de Burgos)*

*Ignacio Álvarez Rodríguez (Universidad de Valladolid)*

*Antonio Luis García Morán (CFIE de Zamora)*

- La Constitución Española.
- Los derechos fundamentales. Tipos de normas. Las normas jurídicas en los distintos niveles territoriales

## CRÉDITOS

### 1.1. Título

### 1.2. Autores

### 1.3.

### 1.4. Requerimientos técnicos

- **Tipos de normas. Las normas jurídicas en los distintos niveles territoriales.**
- **M<sup>a</sup> Cristina Rodríguez García (Universidad de Burgos) e Ignacio Álvarez Rodríguez (Universidad de Valladolid).**
- **Adaptación metodológica para la formación:** Antonio Luis García Morán (CFIE de Zamora).
- Aula con conexión a internet y video proyector

## 2. CATALOGACIÓN

### 2.1. Título

### 2.2. Capítulo

### 2.3. Artículo

### 2.4. Tema

- **III. De la elaboración de las leyes**
- **Segundo.**
- **66.2, 82, 83, 84, 85, 86.**
- Las Comunidades Autónomas pueden dictar, y dictan, hasta tres tipos de normas jurídicas: leyes, normas con fuerza de ley, y reglamentos.

## 3. MAPA TEMÁTICO

### 3.1. Contextualización

Esta ponencia dedicada a los tipos de normas se engloba dentro del bloque A, en el que se desarrollan los aspectos generales de la Constitución Española.



### 3.2. Guion de la ponencia

Propuesta de desarrollo:

- Objetivos de la ponencia.
- Contenidos temáticos.
- Actividades y recursos para trabajar.
- Conceptos clave y glosario.
- Para saber más.
- Reflexión final.

#### 4. OBJETIVOS

- Conocer los diferentes tipos de normas que existen en nuestro ordenamiento jurídico.
- Comprender y explicar el concepto de 'ley'.
- Cotejar y diferenciar la ley ordinaria y la ley orgánica.
- Conocer las normas con fuerza de ley: los decretos legislativos y los decretos leyes.
- Comprender qué son los reglamentos y quiénes los dictan.

#### 5. CONTENIDOS

##### 5.1. Introducción

En la presente Unidad se van a estudiar los diferentes tipos de normas que existen en nuestro ordenamiento jurídico. Para ello se va a seguir la principal división territorial que existe en España (*estatal-central* y *autonómica*). La principal diferencia es que las normas dictadas por los órganos estatales se aplican a todo el territorio estatal, mientras que las normas dictadas por los órganos autonómicos se aplican únicamente en el ámbito territorial concreto de cada Comunidad Autónoma.

Así, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden dictar, y dictan, hasta tres tipos de normas jurídicas: leyes, normas con fuerza de ley, y reglamentos.

##### 5.2. La Ley: la ley ordinaria y la ley orgánica

Por "ley" puede entenderse la norma aprobada por el Poder Legislativo (Parlamento) que se encuentra subordinada a la Constitución. Después de la Constitución es la norma más importante del Ordenamiento Jurídico. Está regulada en el art. 66.2 C.E. La ley es expresión de la voluntad general a través del órgano que contiene su representación, las Cortes Generales o los Parlamentos autonómicos. La ley tiene la garantía constitucional del debate y discusión previa a su aprobación tanto por las mayorías parlamentarias como por las minorías, la posibilidad de plantear enmiendas parciales o totales al proyecto o proposición de ley, lo que conlleva que sea expresión del pluralismo político.

Se denomina "proyecto de ley" cuando lo presenta el Gobierno, y "proposición de ley" cuando lo presentan los otros órganos que tienen facultad para ello, esto es, los diputados, los senadores, las Asambleas de las Comunidades Autónomas y la iniciativa legislativa popular, con los requisitos correspondientes cada uno.

Si estamos ante una ley estatal, será aprobada por el Parlamento Nacional. Si estamos ante una ley autonómica, será aprobada por el Parlamento Autonómico en cuestión (en nuestro caso, las *Cortes de Castilla y León*).

Dentro de las Leyes estatales destacan dos tipos:

##### 5.2.1. Las leyes ordinarias

Las **leyes ordinarias**, son normas generales aprobadas por el Parlamento que exigen para su adopción la mayoría simple.

Algunos autores diferencian dentro de las leyes ordinarias según sean *leyes de Pleno* (la elaboran todos los parlamentarios) o *leyes de Comisión* (la elabora una o varias Comisiones del Parlamento). En la práctica, el trabajo diario, duro y complejo se suele elaborar en las diferentes Comisiones, mientras que el proyecto final suele ser votado en el Pleno.

La ley ordinaria puede regular cualquier materia que no esté atribuida a otra norma (por ejemplo, las materias de leyes orgánicas), pero, además, en la Constitución Española hay lo que se denomina "reserva de ley", esto es, materias que tienen que ser reguladas obligatoriamente por ley ordinaria. La justificación de esta reserva es para que estas materias no estén directamente a disposición del ejecutivo y sean debatidas en el Parlamento.

### 5.2.2. Las leyes orgánicas

Por un lado, **leyes orgánicas**, reguladas en el art. 81 C.E. Son aquellas leyes que desarrollan los derechos fundamentales y las libertades públicas, aprueban los Estatutos de Autonomía, regulan el régimen electoral general, así como cualquier otra materia que señale la Constitución, por ejemplo, la actividad del Tribunal Constitucional, el Poder Judicial, etc... Su principal requisito es que deben ser aprobadas por mayoría absoluta por el Congreso de los Diputados (es decir, como mínimo la mitad más uno de sus señorías). Frente a las leyes ordinarias que tienen un concepto formal, en las leyes orgánicas se combina el concepto material (las materias que tienen que ser reguladas por este tipo de ley), y el concepto formal (el requisito de la mayoría cualificada en el pleno del Congreso). La última ley orgánica que se ha aprobado en España data de 2017, y es *la Ley Orgánica 1/2017, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, para garantizar la participación de las personas con discapacidad sin exclusiones*. (BOE, núm. 303, de 14 de diciembre de 2017). La última ley ordinaria que se ha aprobado en España data de 2018, y es *la Ley 1/2018, de 6 de marzo, por la que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas y se modifica el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio*. (BOE, núm. 58, de 07 de marzo de 2018).

En el ámbito autonómico no existe esta diferenciación. Los Parlamentos Autonómicos no pueden dictar leyes orgánicas (reservadas en exclusiva al Parlamento estatal), pero sí pueden dictar -y dictan varias- *leyes ordinarias*. El tipo de norma es el mismo (una ley) con la salvedad ya comentada de que solo se aplica en el territorio de la Comunidad Autónoma en cuestión. Una ley elaborada por el Parlamento Catalán no rige en la Comunidad de Madrid. Una ley elaborada por la Asamblea de Madrid no rige en Castilla y León. Una Ley de las Cortes de Castilla y León no rige en Castilla-La Mancha. Y así sucesivamente.

A título de ejemplo, la última ley dictada por las Cortes de Castilla y León ha sido *la Ley 5/2018, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León* (BOCYL núm. 132, de 10 de julio de 2018). Por lo demás, la distinción entre leyes de Pleno y de Comisión no existe en Castilla y León, puesto que toda ley es aprobada por el Pleno.

La ley está subordinada a la Constitución, que es la Norma Suprema del Ordenamiento jurídico. Las normas jurídicas las podemos clasificar en tres rangos: rango constitucional, rango legal y rango reglamentario. Hay una presunción de que las leyes aprobadas por las Cortes, y en el caso de las Comunidades Autónomas por sus Parlamentos correspondientes, son constitucionales. Existe un principio de que las leyes deben ser interpretadas conforme a la Constitución, y solo si no hay esa posible interpretación se declarará inconstitucional.

El control de este tipo de normas -de todas ellas, estatales y autonómicas- corresponde al Tribunal Constitucional, quien realizará un control de constitucionalidad: estudia, a petición de parte, si la norma es conforme o no a la Constitución. El objetivo es claro: que no existan leyes en España que puedan vulnerar total o parcialmente algún precepto constitucional. Aunque tengan el mismo rango las leyes estatales y las leyes autonómicas, sí hay una diferencia importante, y es que, en caso de un recurso de inconstitucionalidad de una ley estatal, la admisión a trámite del mismo no supone la suspensión automática de los preceptos impugnados, en cambio en el caso de que el presidente del Gobierno presente un recurso de inconstitucionalidad de una ley autonómica puede solicitar en la demanda la suspensión de los artículos impugnados.

### 5.2.3. Diferencias entre leyes

También hay una diferencia en una posible declaración de inconstitucionalidad entre una ley ordinaria y una ley orgánica. En el caso de que se declare la inconstitucionalidad de algún precepto de una ley ordinaria, estos desaparecen del Ordenamiento jurídico; en cambio, si lo que declara la inconstitucionalidad de una ley orgánica, o de algún precepto de la misma porque lo que ha regulado es materia de ley ordinaria, lo que se declara inconstitucional es la calificación de “orgánica” de tal forma que no desaparece esa ley o esos preceptos del Ordenamiento, sino que se quedan como ley ordinaria.

### 5.3. Las normas con fuerza de Ley: los decretos legislativos y los decretos leyes.

Las normas con fuerza de ley son normas muy peculiares. Por un lado, son dictadas por el Poder Ejecutivo (Gobierno, bien estatal, bien autonómico), pero tienen fuerza de Ley porque una norma superior (bien la Constitución, bien el Estatuto de Autonomía) así lo establecen (esto es, aunque *no* son dictadas por el poder legislativo, estas normas entran dentro de la categoría de rango legal). El Gobierno de la Nación puede dictar normas con fuerzas de Ley en dos supuestos. Por un lado, puede dictar lo que se llama *Decreto Legislativo*; y por otro, el denominado *Decreto-Ley*. Debido a la facultad tan importante que se otorga al Gobierno con estas normas, se exige una intervención bien anterior o posterior de las Cortes Generales para su control.

Estas normas no deben confundirse con los simples Decretos que son las normas reglamentarias por excelencia del Ejecutivo y, por tanto, inferiores a la ley. Por eso a estas normas tienen el nombre de “Decreto” (al ser el Gobierno quien las dicta) y el adjetivo de “legislativo” y “ley” que les caracterizan como normas del mismo rango que las leyes ordinarias y las leyes orgánicas. La justificación de esta potestad para el Ejecutivo, lo vemos en cada una de estas figuras jurídicas y, por supuesto, al ser una excepción al principio general es la propia Constitución quien se lo atribuye, o los Estatutos de Autonomía.

Para poder dictar **Decretos Legislativos**, (art 82-85 C.E) en ningún caso se puede dictar sobre las materias reservadas a la ley orgánica (principio de protección constitucional). Para dictar un Decreto Legislativo debe haber ante todo una *delegación expresa* de las Cortes en ese sentido, mediante una *ley de delegación*. Insistimos, habrá de otorgarse al Gobierno de *forma expresa, para materia concreta*, y con fijación del *plazo* para su ejercicio; en nuestro ordenamiento no caben las delegaciones “implícitas” ni las de “tiempo indeterminado”; tampoco cabe la “subdelegación a autoridades distintas” del propio Gobierno.

Vemos que hay dos clases de delegación:

- Ley de bases* (cuando su objeto sea la formación de textos articulados). En este caso el Gobierno tiene más libertad, pues cumpliendo los requisitos que hemos visto en el párrafo anterior, es él quien elabora los artículos del Decreto Legislativo.
- Ley ordinaria* (cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo). En este caso lo que se encarga al Gobierno es que o bien aclare, armonice, o bien refunda en un mismo cuerpo normativo diversas normas dispersas que regulan la misma materia.

La justificación de los Decretos Legislativos es, bien por sobrecarga de trabajo en las Cortes o porque es una materia muy técnica la que hay que regular y es mejor que los preceptos sean elaborados por técnicos en esa materia, pues el debate va a ser más técnico que político.

La figura que suele ser más polémica es el **Decreto Ley** (art. 86 C.E). El Decreto-Ley es una norma que puede dictarse por el Gobierno de la nación en casos de *extraordinaria y urgente necesidad*, es lo que se denomina el “presupuesto habilitante” para que el

Gobierno pueda dictarlo. Este presupuesto no debe confundirse con situaciones excepcionales, que en vez de poder solucionarse por un Decreto Ley tendrían de aplicación otras figuras como son el estado de alarma, de excepción o de sitio. Digamos que es una anomalía de tono menor, que requiere una solución rápida y no se puede esperar a la tramitación de una ley. También es cierto, que el Gobierno tiene un razonable margen de discrecionalidad para determinar el presupuesto habilitante.

Debido a que el Decreto Ley entra inmediatamente en vigor según es aprobado por el Consejo de Ministros, tiene una serie de limitaciones importantes.

Por un lado, *limitaciones materiales*: nunca podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

Y por otro, *limitaciones temporales*. Es una norma con clara vocación provisional, toda vez que debe ser inmediatamente sometida a debate y a votación de la totalidad del 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. En el caso de que sea convalidado deja de ser una norma temporal para pasar a una norma estable en el Ordenamiento. Hay mayor problema cuando es derogado, para determinar qué ocurre con los efectos jurídicos que ha tenido mientras ha estado vigente de forma provisional.

Una vez convalidado, hay otra posibilidad y es su conversión en ley. Para ello la Constitución permite que se pueda tramitar en las Cortes a través del procedimiento de urgencia. Esto supone que se pueden presentar enmiendas, haya el debate público de norma en las Cortes y, si es posible, haya un mayor consenso sobre esa norma, de tal forma que el resultado ya no es un decreto ley convalidado, sino una ley que no tiene las limitaciones materiales ni formales del Decreto Ley.

En España, la adopción de este tipo de normas ha ido casi siempre acompañada de polémicas. La práctica de los diferentes Gobiernos desde el año 1978 demuestra que todos han abusado, más que usado, de esta herramienta, sobre todo porque han interpretado muy ampliamente esa "extraordinaria y urgente necesidad" (sin que el Tribunal Constitucional haya puesto muchos reparos). Actualmente, el que es el último Decreto-Ley aprobado hasta la fecha, *Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto, por el que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, para la exhumación de Franco del Valle de los Caídos*. Previamente a este se dictó el *Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género*. BOE, núm. 188, de 04 de agosto de 2018, que ha generado considerables dosis de malestar en diversos sectores ciudadanos y sociales, sobre todo por hacerse con "agostidad" y sustraer al debate una cuestión de tanta importancia para el conjunto de la sociedad española. En el tiempo como Presidente de Gobierno de Pedro Sánchez hasta 31 de agosto se han promulgado siete decretos leyes.

Cuando los Gobiernos son acusados del uso abusivo de esta norma jurídica, lo suelen justificar en que al principio de su Gobierno necesitan tomar medidas urgentes para cumplir con los objetivos políticos y necesidades del Estado.

En el ámbito autonómico, buena parte de Estatutos de Autonomía contemplan actualmente la posibilidad de que sus Gobiernos dicten tanto Decretos Legislativos como Decretos-Leyes. Aquí sucede lo mismo que sucedía con las Leyes: estamos ante la misma norma que a nivel estatal en cuanto a concepto y requisitos, lo único que cambia es que solo rigen para el ámbito territorial de cada Autonomía.

Para el caso de Castilla y León, existe la posibilidad de que la Junta de Castilla y León dicte tanto Decretos Legislativos como Decretos-Leyes. Así, las Cortes de Castilla y León podrán delegar en la Junta la potestad de dictar normas con rango de ley. La delegación deberá otorgarse de forma expresa, para materia concreta y con fijación de plazo para su ejercicio, y se efectuará mediante ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados, o por ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

Hay una serie de materias que no pueden ser delegadas; por ejemplo, la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad y los de las propias Cortes; tampoco la rendición anual de cuentas de ambos; establecer y exigir tributos; ratificar los convenios que la Junta concluya con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios públicos; el régimen electoral de la Comunidad; las leyes que fijen la sede o sedes de las instituciones básicas, así como aquellas otras leyes para las que el presente Estatuto exija mayorías cualificadas para su aprobación.

Respecto al *Decreto-ley*, solo en caso de extraordinaria y urgente necesidad la Junta podrá dictar disposiciones con fuerza de ley de forma provisional, que no podrán afectar a la reforma del Estatuto, a la regulación y fijación de la sede o sedes de las instituciones básicas de la Comunidad, al régimen electoral, al presupuestario, al tributario y al de los derechos previstos en el presente Estatuto. Tampoco podrá utilizarse el Decreto-ley para la regulación de materias donde el Estatuto exija expresamente la aprobación de una ley de Cortes.

En el plazo improrrogable de treinta días desde su promulgación, los Decretos-leyes deberán ser convalidados o derogados por las Cortes de Castilla y León después de un debate y votación de totalidad.

El último Decreto Legislativo aprobado en nuestra Comunidad Autónoma es el *Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León*. Por su parte, el último Decreto-ley aprobado en nuestra Comunidad es el *Decreto-ley 1/2018, de 24 de mayo, por el que se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León*.

Al ser normas con fuerza de ley, su control se lleva a cabo por el Tribunal Constitucional, que realizará la misma operación que con las leyes orgánicas y ordinarias: velar porque no quiebren ningún artículo de la Constitución.

#### 5.4. Los reglamentos

El reglamento es la norma jurídica que puede dictar el Poder Ejecutivo, esto es, el Gobierno. También aquí pueden dictar reglamentos tanto el Gobierno de la nación como los diferentes Gobiernos Autonómicos.

En el Gobierno de la nación tienen potestad reglamentaria tanto el Consejo de Ministros, como el Presidente del Gobierno y los Ministros. Todas estas normas se ordenan jerárquicamente, es decir, y siempre dentro del Poder Ejecutivo, primero se sitúa el Reglamento del Consejo de Ministros; después, el Reglamento que dicte el Presidente (estos se denominan Reales Decretos, pues son expedidos por el Rey, art. 62.f) C.E.) y después, el que dicten los Ministros (Órdenes ministeriales). Los reglamentos se ordenan jerárquicamente de acuerdo con el órgano que las ha dictado.

Respecto al ámbito autonómico, las cosas no presentan especial novedad. Los Gobiernos autonómicos tienen la capacidad de dictar reglamentos, reconocida en sus Estatutos de Autonomía. El de Castilla y León también, lógicamente.

Estas normas, sean dictadas por el Ejecutivo Nacional o sean dictadas por los Ejecutivos

|   |   |
|---|---|
|   | <p>Autonómicas, son controladas por los Tribunales, en concreto por los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, que realizarán en todo caso un control de legalidad: observan que el reglamento no vulnere ningún precepto legal.</p> <p>Se calcula que en la actualidad, de todas las normas que están en vigor en España (unas 100.000), más de un 85% son reglamentos. Para algunos autores esto tiene sentido, por ser el Gobierno quien tiene encargada la gestión diaria de los asuntos públicos. Una gestión medianamente competente en un Estado de Derecho exige normas, aunque no es menos cierto que exige normas claras e inteligibles, en aras de proteger la seguridad jurídica (que el ciudadano sepa qué conducta permite/prohíbe la norma).</p> |
| <p><b>6. RECURSOS DIDÁCTICOS Y ACTIVIDADES</b><br/><b>6.1. Introducción (Lluvia de ideas)</b></p> | <p><b>Lluvia de ideas.</b><br/>Se realizará una lluvia de ideas para conocer las ideas previas del profesorado sobre los conceptos: ley, decreto, reglamento.</p> <p><b>Algunas cuestiones clave:</b><br/>Pueden contestar a preguntas como: ¿Cuál es más general? ¿Cuál se aplica a todos los ciudadanos?</p>  |
| <p><b>6.2. Trabajamos en grupo</b></p>  | <p><b>Trabajamos la siguiente noticia.</b><br/>Una vez que han trabajado sobre los conceptos, se les proporcionará este enlace para que, en pequeños grupos, una vez finalizada la lectura, elaboren una pirámide en cuyo vértice figure “La Constitución Española” y la base sean los reglamentos.</p> <p><b>Enlace:</b><br/><a href="https://goo.gl/aXQU3a">https://goo.gl/aXQU3a</a></p>   |
| <p><b>6.3. “Encuétralo”</b></p>   | <p>Partiendo de estas preguntas, el profesorado tendrá que buscar el documento que regule cada una de ellas.</p> <p>¿Qué ley regula el sistema educativo español en la actualidad?</p> <p>¿En qué norma se basan los profesores para realizar la evaluación en tu comunidad autónoma?</p> <p>¿Dónde se recogen tus derechos y deberes como alumno?</p> <p>Y cuando existen problemas graves de convivencia y acoso en tu instituto, ¿cuál es la orden que vela por el buen funcionamiento de la convivencia?</p>  |
| <p><b>7. CONCEPTOS CLAVE Y GLOSARIO</b></p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Comunidad autónoma:</b> se trata de una entidad territorial de carácter administrativo, que dentro del ordenamiento jurídico español está dotada de cierta autonomía en algunas materias legislativas, con representantes propios y determinadas competencias ejecutivas y administrativas.</li> <li>▪ <b>Derogación:</b> es el proceso a través del cual deja de tener vigencia una disposición normativa.</li> <li>▪ <b>Ley orgánica:</b> podríamos decir que se trata de una ley que articula y regula aspectos</li> </ul>   |

considerados por la Constitución Española como de mayor importancia, interés y especial protección. Y por esta tan considerable relevancia para los ciudadanos su trámite legislativo está revestido de un proceso más complejo, que exige una mayoría cualificada para su aprobación.

- **Ley ordinaria:** tiene un rango similar a la Ley orgánica en cuanto a jerarquía, no obstante, y se aprueba por mayoría simple.

## 8. PARA SABER MÁS

- Reyes, Manuel (2006). «La construcción del Estado autonómico». *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* (54-55): 75-95. ISSN 1133-7087.
- Cortes Generales (27 de diciembre de 1978). «Constitución Española». *Boletín Oficial del Estado* (núm. 311, de 29 de diciembre de 1978). ISSN 0212-033X. BOE-A-1978-31229. Texto consolidado. Última modificación: 27 de septiembre de 2011.
- Jesús Leguina Villa, *Escritos sobre autonomías territoriales*, ed. Technos, ISBN 84-309-1054-9.
- «La Constitución Española de 1978». *Noticias Jurídicas*.

## 9. REFLEXIÓN FINAL

Debate final.

- Partiendo de la lectura colectiva de una noticia del año 2015 sobre una ley que combate el uso de las bolsas de plástico en Marruecos, realizar un debate sobre propuestas de leyes para “Contaminación Plástico 0” en España.

[https://elpais.com/elpais/2016/06/28/opinion/1467125579\\_653734.html](https://elpais.com/elpais/2016/06/28/opinion/1467125579_653734.html)