

TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

1. La revisió d'actes i disposicions. Revocació. Rectificació d'errors

La revisió dels actes en via administrativa és un privilegi de funcionament de l'Administració, que permet tornar sobre els seus propis actes quan concorre una causa de legalitat, o d'oposició a l'ordenament jurídic.

Les normes procedimentals estableixen criteris diferents en funció que s'al·leguin causes de nul·litat de ple dret o no, o que es tracti d'actes favorables o desfavorables per a l'interessat.

Revisió de disposicions i actes nuls

Es tracta d'analitzar la capacitat de l'Administració per tornar sobre els seus passos en una actuació administrativa que ha afectat els ciutadans i que ha consolidat un dret o un interès que és digne de protecció.

Aquesta possibilitat és addicional i diferent de la que tenen els interessats d'instar l'Administració a la revisió dels seus actes en via de recurs.

En la Llei cal distingir, d'una banda, la revisió de disposicions i d'actes nuls i la revisió d'actes anul·lables i, de l'altra, la revocació dels actes i la rectificació d'errors.

Pel que fa a la revisió d'actes, cal tenir en compte el que disposa l'article 106.1. de la Llei:

«Les administracions públiques, en qualsevol moment, per iniciativa pròpia o a sol·licitud d'interessat, i amb el dictamen favorable previ del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, si n'hi ha, han de declarar d'ofici la nul·litat dels actes administratius que hagin posat fi a la via administrativa o que no hagin estat recorreguts dins el termini, en els supòsits que preveu l'article 47.1.»

Aquest article ha de posar-se necessàriament en relació amb l'article 47.1., que es refereix a les causes de nul·litat de ple dret dels actes administratius (que ja hem vist al tema anterior), en el sentit que la utilització d'aquest mecanisme s'utilitza per a actes que es consideren nuls de ple dret.



TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

Quant a l'iter procedimental de la revisió d'ofici d'actes nuls, es pot considerar el següent:

1. Iniciació (inadmissió, si escau).
2. Instrucció (audiència als interessats).
3. Petició d'informes.
4. Proposta de resolució.
5. Dictamen del Consell d'Estat.
6. Resolució.

En relació amb la revisió de disposicions, és l'article 106.2. el que en regula l'aplicabilitat:

«Així mateix, en qualsevol moment, les administracions públiques d'ofici, i amb el dictamen favorable previ del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, si n'hi ha, poden declarar la nul·litat de les disposicions administratives en els supòsits que preveu l'article 47.2.»

Finalment, respecte als terminis, tal com estableix l'article 106.5., quan el procediment s'hagués iniciat d'ofici, el transcurs del termini de sis mesos des del seu inici sense dictar-se resolució en produirà la caducitat. Si el procediment s'hagués iniciat a sol·licitud de l'interessat, es podrà entendre la mateixa desestimació per silenci administratiu.

Revisió d'actes anul·lables o declaració de lesivitat

Aquest mecanisme s'utilitza per l'Administració per als actes que són contraris a l'ordenament jurídic sense estar immersos en una causa de nul·litat de ple dret. La seva regulació figura a l'article 107 de la Llei 39/2015. Les notes destacables d'aquesta regulació són:

- Les administracions públiques podran impugnar davant l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu els actes favorables per als interessats que siguin anul·lables conforme al que es disposa a l'article 48 (anul·labilitat), prèvia declaració de lesivitat per a l'interès públic.
- La declaració de lesivitat no podrà adoptar-se una vegada transcorreguts quatre anys des que es va dictar l'acte administratiu i exigirà l'audiència



TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

prèvia de tots els que hi apareguin com a interessats, en els termes establerts per l'article 82 (tràmit d'audiència).

- Transcorregut el termini de sis mesos des de l'inici del procediment sense que s'hagués declarat la lesivitat se'n produirà la caducitat.

En resum, cal destacar el següent:

- En els actes anul·lables, l'única cosa que pot fer l'Administració és acudir a un òrgan jurisdiccional perquè declari que l'acte s'oposa a l'ordenament jurídic.
- En aquest tipus d'impugnació existeix un tràmit preprocesal que és la declaració de lesivitat de l'acte en qüestió.
- El termini màxim de la tramitació administrativa és de sis mesos.

Revocació i rectificació d'errors

Revocació

Segons disposa l'apartat primer de l'article 109 de la Llei, les administracions públiques podran revocar, mentre no hagi transcorregut el termini de prescripció, els seus actes de gravamen o desfavorables sempre que tal revocació no constitueixi despesa o exempció no permesa per les lleis, ni sigui contrària al principi d'igualtat, ni a l'interès públic ni a l'ordenament jurídic.

L'essència de la revocació és, igual que en els casos anteriors, que l'Administració modifica la seva postura anterior respecte a actes que han de ser de gravamen o desfavorables.

Rectificació d'errors

L'article 109.2. de la Llei assenyala que les administracions públiques podran rectificar en qualsevol moment, d'ofici o a instàncies dels interessats, els errors materials, de fet o aritmètics existents als seus actes.

És un supòsit que s'utilitza només per a errors de fet o aritmètics; quan es tracta d'«alguna cosa més» ja no es pot utilitzar. És a dir, no hi ha cap tipus de declaració o anàlisi jurídica, únicament fàctica.

Com a regla general a tots els supòsits de revisió explicats, cal fer referència a l'article 110 de la Llei, que assenyala els límits generals a les facultats de revisió: quan per prescripció de les accions, pel temps transcorregut o altres



TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

circumstàncies el seu exercici resulti contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis.

Aquests límits són conseqüència del principi de seguretat jurídica.

2. Els recursos administratius

Els recursos administratius es regulen als articles 112 i següents de la Llei.

Objecte

L'objecte del recurs administratiu són les resolucions i els actes de tràmit si aquests últims decideixen directament o indirectament el fons de l'assumpte, determinen la impossibilitat de continuar el procediment o produeixen indefensió o perjudici irreparable a drets i interessos legítims. Contra aquests, els interessats podran interposar o bé el recurs d'alçada o bé el recurs potestatiu de reposició.

L'apartat 3 de l'article 112 de la Llei assenyala que contra les disposicions administratives de caràcter general no hi ha lloc a recurs en via administrativa; per tant, les disposicions generals no poden ser objecte d'impugnació directa en via administrativa, s'ha d'acudir directament a la jurisdicció contenciosa administrativa.

Classificació

Ordinaris. Són el recurs d'alçada i el recurs de reposició i es poden fonamentar en qualsevol causa de nul·litat o anul·labilitat, fins i tot la desviació de poder o l'arbitrarietat.

Les causes de nul·litat o anul·labilitat les trobem recollides als articles 47 i 48 de la Llei:

«Article 47. Nul·litat de ple dret

1. Els actes de les administracions públiques són nuls de ple dret en els casos següents:

a) Els que lesionin els drets i les llibertats susceptibles d'empara constitucional.



TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

- b) Els dictats per un òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori.
- c) Els que tinguin un contingut impossible.
- d) Els que siguin constitutius d'infracció penal o es dictin com a conseqüència d'aquesta.
- e) Els dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert o de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats.
- f) Els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen facultats o drets quan no es tinguin els requisits essencials per adquirir-los.
- g) Qualsevol altre que s'estableixi expressament en una disposició amb rang de llei.

Article 48. Anul·labilitat

1. Són anul·lables els actes de l'Administració que incorrin en qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, fins i tot la desviació de poder.»

Extraordinaris. És el recurs de revisió i només pot interposar-se en els supòsits i pels motius o les causes legalment taxats.

El règim jurídic comú dels recursos gira entorn del concepte d'esgotament de la via administrativa. Contra els actes que esgoten la via administrativa es pot interposar recurs de reposició (voluntari), i contra els que no l'esgoten, recurs d'alçada.

D'acord amb l'article 114 de la Llei, posen fi o esgoten la via administrativa:

- a) Les resolucions dels recursos d'alçada.
- b) Les resolucions dels procediments a què es refereix l'article 112.2.
- c) Les resolucions dels òrgans administratius que no tinguin superior jeràrquic, llevat que una llei estableixi el contrari.
- d) Els acords, pactes, convenis o contractes que tinguin la consideració de finalitzadors del procediment.



TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

- e) La resolució administrativa dels procediments de responsabilitat patrimonial, independentment del tipus de relació, pública o privada, de què derivi.
- f) La resolució dels procediments complementaris en matèria sancionadora a què es refereix l'article 90.4.
- g) Les altres resolucions d'òrgans administratius quan una disposició legal o reglamentària així ho estableixi.

A més del règim general de recursos previst a la Llei, és important tenir en compte que segons disposa l'article 112.2. les lleis podran substituir el recurs d'alçada en supòsits o àmbits sectorials determinats i quan l'especificitat de la matèria ho determini per altres procediments d'impugnació. Però ha d'existir una llei que articuli el sistema d'aquests recursos especials.

Recurs d'alçada

El recurs d'alçada és el recurs ordinari administratiu per excel·lència en l'àmbit de les administracions públiques. S'interposa davant el superior jeràrquic de l'organisme o que va dictar la resolució que es recorre i és el mitjà normal d'impugnació que té el particular contra les decisions administratives que no han causat estat.

Es regula als articles 121 i següents de la Llei:

Article 121. Objecte

1. Les resolucions i els actes a què es refereix l'article 112.1., quan no posin fi a la via administrativa, poden ser recorreguts en alçada davant l'òrgan superior jeràrquic del que els va dictar. A aquests efectes, els tribunals i òrgans de selecció del personal al servei de les administracions públiques i qualssevol altres que, en el si d'aquestes, actuïn amb autonomia funcional, es consideren dependents de l'òrgan al qual estiguin adscrits o, si no n'hi ha, del que hagi nomenat el president d'aquests.

2. El recurs es pot interposar davant l'òrgan que va dictar l'acte que s'impugna o davant el competent per resoldre'l.

Si el recurs s'ha interposat davant l'òrgan que va dictar l'acte impugnat, aquest l'ha de remetre al competent en el termini de deu dies, amb el seu informe i amb una còpia completa i ordenada de l'expedient.



TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

El titular de l'òrgan que va dictar l'acte recorregut és responsable directe del compliment del que preveu el paràgraf anterior.

El recurs d'alçada és un recurs essencialment jeràrquic, pensat perquè els errors que ha pogut cometre l'òrgan inferior siguin corregits pel millor criteri de l'òrgan superior. La seva configuració és la de recurs obligatori (previ a la via jurisdiccional), en el sentit que la no interposició del recurs d'alçada té com a conseqüència que l'acte esdevé ferm. Finalment, està lligat als actes que no esgoten la via administrativa.

Quant als terminis del recurs d'alçada, cal destacar els aspectes següents (art. 122.1.):

- Si l'acte és exprés, el termini per interposar recurs és d'un mes. Transcorregut aquest termini sense haver-se interposat recurs, la resolució serà ferma amb caràcter general. Si l'acte no fos exprés, el sol·licitant i els altres possibles interessats podran interposar recurs d'alçada en qualsevol moment a partir de l'endemà del dia en què, d'acord amb la seva normativa específica, es produeixin els efectes del silenci administratiu.
- El termini màxim per dictar i notificar resolució és de tres mesos. Transcorregut aquest termini sense que recaigui resolució es podrà entendre desestimat excepte en el supòsit previst a l'article 24.1., al tercer paràgraf: «Quan el recurs d'alçada s'hagi interposat contra la desestimació per silenci administratiu d'una sol·licitud pel transcurs del termini, aquest s'entén estimat si, arribat el termini de resolució, l'òrgan administratiu competent no dicta ni notifica cap resolució expressa, sempre que no es refereixi a les matèries enumerades al paràgraf anterior d'aquest apartat» (activitats que poden danyar el medi ambient, responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, etc.).
- La desestimació obre els terminis processals al recurs contenciós administratiu, que és de dos mesos en el cas que l'acte sigui exprés i sis si no ho és.
- Es tracta d'un recurs únic en el sentit que contra la resolució d'un recurs d'alçada no cap cap altre recurs administratiu, excepte el recurs extraordinari de revisió, en els casos en què procedeixi.



TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

Recurs de reposició

El recurs de reposició és un recurs centrat en la intervenció del mateix òrgan administratiu que ha dictat la resolució inicial. Es tracta d'un recurs de caràcter potestatiu de manera que només opera per voluntat de l'interessat.

Es regula als articles 123 i 124 de la Llei:

Article 123. Objecte i naturalesa

1. Els actes administratius que posin fi a la via administrativa poden ser recorreguts potestativament en reposició davant el mateix òrgan que els hagi dictat o ser impugnats directament davant l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu.
2. No es pot interposar cap recurs contenciós administratiu fins que sigui resolt expressament o s'hagi produït la desestimació presumpta del recurs de reposició interposat.

D'acord amb aquest article la nota definitiva del recurs de reposició és que només es dona contra els actes que hagin esgotat la via administrativa; és a dir, que no siguin susceptibles de recurs d'alçada, ja que en tal cas aquest seria el procedent.

En ser un recurs potestatiu, queda absolutament desvinculat del contenciós administratiu posterior. La seva utilització és potestativa i, per tant, es podrà acudir a la via contenciosa administrativa havent passat prèviament per la reposició o sense haver-ne fet ús, encara que, si efectivament s'ha interposat el recurs de reposició, l'interessat no podrà interposar recurs contenciós administratiu fins que sigui resolt expressament o s'hagi produït la presumpta desestimació del recurs de reposició interposat.

Quant als terminis del recurs de reposició, cal destacar el següent:

- El termini d'interposició del recurs serà d'un mes si l'acte és exprés. Transcorregut aquest termini només es podrà interposar recurs contenciós administratiu. Si l'acte no és exprés el sol·licitant i els possibles interessats podran interposar recurs de reposició en qualsevol moment a partir de l'endemà del dia en què, d'acord amb la seva normativa



TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

específica, es produeixi el presumpte acte. Transcorreguts aquests terminis, només podrà interposar-se recurs contenciós administratiu, sense perjudici, si escau, de la procedència del recurs extraordinari de revisió.

- El termini màxim per dictar i notificar la resolució del recurs serà d'un mes. Contra la resolució d'un recurs de reposició no es podrà interposar de nou aquest recurs.
- Si la resolució és expressa, el termini per interposar recurs contenciós administratiu és de dos mesos. Si no ho és i es produeix el silenci, el termini és de sis mesos i s'explicarà, al sol·licitant i els altres possibles interessats, a partir de l'endemà del dia en què, d'acord amb la normativa específica, es produeixi el presumpte acte.

Recurs extraordinari de revisió

Es tracta d'un recurs extraordinari, la qual cosa significa que només pot interposar-se per motius expressament taxats en la llei. Tampoc no pot ser utilitzat per a l'examen d'aspectes l'anàlisi dels quals s'hauria pogut fer a través dels recursos ordinaris procedents. La seva apreciació és molt estricta i se centra únicament en la concurrència de la causa invocada.

El recurs extraordinari de revisió és independent de la revisió d'ofici i la rectificació d'errors previstes a la Llei. És a dir, aquest recurs no perjudica el dret dels interessats a formular la sol·licitud per tal que l'Administració declari d'ofici la nul·litat dels actes administratius que hagin posat fi a la via administrativa o que no hagin estat recorreguts en termini, en els supòsits previstos, ni tampoc per tal que l'Administració rectifiqui en qualsevol moment els errors materials, de fet o aritmètics existents en els seus actes, ni el seu dret que les mateixes se substanciïn o resolguin (art. 125.3.).

Respecte al termini d'interposició del recurs, la Llei no estableix un tractament homogeni, ja que, malgrat que en bona part dels supòsits comença a comptar des de la incorporació o aparició d'un document, quan es tracta de documents que estan en el mateix expedient es fixa un termini màxim que opera sobre la base d'assenyalar un llindar màxim de revisió.

D'acord amb el que es disposa a l'article 125.2. de la Llei, el recurs extraordinari de revisió s'interposarà:

- Quan la causa de la interposició sigui que en dictar-los s'hagués incorregut en error de fet, que resulta dels mateixos documents incorporats



TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

a l'expedient, dins del termini dels quatre anys següents a la data de la notificació de la resolució impugnada.

- En els altres casos el termini serà de tres mesos, a comptar des del coneixement dels documents o des que la sentència judicial quedi ferma.

En relació amb els motius del recurs, tal com estableix l'article 125.1. de la Llei, contra els actes fermes en via administrativa podrà interposar-se el recurs extraordinari de revisió davant l'òrgan administratiu que els va dictar, que també serà el competent per a la seva resolució quan concorri alguna de les circumstàncies següents:

- a) Que en dictar-los s'hagués incorregut en error de fet, que resulti dels mateixos documents incorporats a l'expedient.
- b) Que apareguin documents de valor essencial per a la resolució de l'assumpte que, encara que siguin posteriors, evidencin l'error de la resolució recorreguda.
- c) Que en la resolució hagin influït essencialment documents o testimoniatges declarats falsos per sentència judicial ferma, anterior o posterior a aquella resolució.
- d) Que la resolució s'hagués dictat com a conseqüència de prevaricació, suborn, violència, maquinació fraudulenta o una altra conducta punible i s'hagi declarat així en virtut de sentència judicial ferma.

3. Iniciativa legislativa i potestat reglamentària

La iniciativa legislativa

La regulació d'aquests dos procediments suposa un novetat de la llei 39/2015, que consisteix a incloure —en l'àmbit del procediment— el que s'ha de seguir per a l'exercici de la potestat legislativa i la potestat reglamentària i el conjunt de requisits que, amb la condició de norma bàsica, ha de seguir l'Administració en l'exercici de totes dues potestats.

Article 127. Iniciativa legislativa i potestat per dictar normes amb rang de llei



TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

El Govern de la nació exerceix la iniciativa legislativa prevista a la Constitució mitjançant l'elaboració i aprovació dels avantprojectes de llei i la ulterior remissió dels projectes de llei a les Corts Generals.

La iniciativa legislativa l'exerceixen els òrgans de govern de les comunitats autònomes en els termes que estableixen la Constitució i els seus estatuts d'autonomia respectius.

Així mateix, el Govern de la nació pot aprovar reials decrets llei i reials decrets legislatius en els termes que preveu la Constitució. Els òrgans de govern respectius de les comunitats autònomes poden aprovar normes equivalents a aquelles en el seu àmbit territorial, de conformitat amb el que estableixen la Constitució i els seus estatuts d'autonomia respectius.

L'exposició de motius de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, recull expressament la novetat de la incorporació del procediment per a l'elaboració de disposicions generals de la pròpia iniciativa legislativa:

«El títol VI, sobre la iniciativa legislativa i potestat normativa de les administracions públiques, recull els principis als quals ha d'ajustar el seu exercici l'Administració titular, i es fan efectius els drets constitucionals en aquest àmbit.»

La seva consideració dins d'una norma de procediment va ser objecte d'una gran crítica (entre d'altres, per part del Consell d'Estat) en considerar que l'exercici d'aquesta competència transcendeix al concepte de procediment comú i se situa en el pla de les competències constitucionals, lluny del mateix concepte de procediment administratiu comú i de l'ordenació dels tràmits per a l'adopció d'un acte administratiu.

D'acord amb l'article 87.1. de la Constitució espanyola, la iniciativa legislativa correspon al Govern, al Congrés i al Senat, d'acord amb la Constitució i els reglaments de les cambres.

El que es disposa en aquest article es reitera a l'article 108 del reglament del Congrés dels Diputats, que atribueix la iniciativa legislativa:

1. Al Govern.
2. Al Senat, d'acord amb la Constitució i el seu propi reglament.



TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

3. A les assemblees de les comunitats autònomes, d'acord amb la Constitució i els seus respectius estatuts i reglaments.
4. Als ciutadans, d'acord amb l'article 87.3. de la Constitució i amb la llei orgànica que el desenvolupi.
5. Al mateix Congrés dels Diputats, en els termes que estableix el reglament.

Tornant a la Llei 39/2015, de conformitat amb l'article 127, el Govern de l'Estat exercirà la iniciativa legislativa prevista a la Constitució mitjançant l'elaboració i l'aprovació dels avantprojectes de llei i la posterior remissió dels projectes de llei a les Corts Generals.

Exerciran la iniciativa legislativa els òrgans de govern de les comunitats autònomes en els termes establerts per la Constitució i els seus respectius estatuts d'autonomia.

Així mateix, el Govern de l'Estat podrà aprovar reials decrets lleis i reials decrets legislatius en els termes previstos a la Constitució. Els respectius òrgans de govern de les comunitats autònomes podran aprovar normes que en siguin equivalents en el seu àmbit territorial, de conformitat amb l'establert a la Constitució i als seus respectius estatuts d'autonomia.

Amb caràcter general es pot considerar que el precepte es refereix a dos tipus de normes la funció de les quals en l'ordenament és radicalment diferent:

- La iniciativa legislativa en relació amb normes de caràcter estatal. Aquesta possibilitat és la que es preveu a l'article 87.2. de la Constitució quan assenyala: «Les assemblees de les comunitats autònomes podran demanar al Govern l'adopció d'un projecte de llei o trametre a la Mesa del Congrés una proposició de llei.»
- La iniciativa en l'àmbit de la mateixa comunitat autònoma per a la tramitació en la seva assemblea corresponent i en relació amb les competències estatutàriament atribuïdes a la mateixa. En aquest àmbit són les normes corresponents de les comunitats autònomes respectives les que estableixen els requisits que han de complir els projectes de llei.

Potestat reglamentària

La potestat reglamentària és la prerrogativa per la qual les administracions públiques poden crear normes amb rang reglamentari; és a dir, normes



TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

subordinades a les lleis. El nostre ordenament jurídic atribueix la potestat reglamentària originària únicament al Govern de l'Estat (article 97 de la Constitució), als governs autonòmics (article 137 i 153c de la Constitució) i al ple dels ajuntaments i de les diputacions provincials.

La potestat reglamentària s'utilitza per a l'ordenació normativa dels elements centrals de la vida social la regulació de la qual no estigui constitucionalment afectada al principi de reserva de llei.

Des d'una perspectiva material, es tracta d'una facultat que pot ser inclosa en l'àmbit del poder legislatiu i té com a essència descarregar-lo d'un desenvolupament detallat i detallista de l'ordenació legal d'una matèria, amb l'únic límit que el nucli essencial de les institucions regulades s'ha de mantenir en mans del legislador.

A la Constitució espanyola, l'article 97 disposa que el Govern dirigeix la política interior i exterior, l'Administració civil i militar i la defensa de l'Estat. Exerceix la funció executiva i la potestat reglamentària, d'acord amb la Constitució i les lleis.

A la Llei 39/2015 la potestat reglamentària de les administracions públiques es regula a l'article 128. D'acord amb aquest precepte legal, l'exercici de la potestat reglamentària correspon al Govern de l'Estat; als òrgans de Govern de les comunitats autònomes, de conformitat amb l'establert als seus respectius estatuts, i als òrgans de govern locals, d'acord amb el previst a la Constitució, als estatuts d'autonomia i a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

Els reglaments i les disposicions administratives no podran vulnerar la Constitució ni les lleis, ni regular aquelles matèries que la Constitució o els estatuts d'autonomia reconeixen com a competència de les Corts Generals o de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes. Sense perjudici de la seva funció de desenvolupament o col·laboració pel que fa a la llei, no podran tipificar delictes, faltes ni infraccions administratives, establir penes o sancions, així com tributs, exaccions parafiscals o altres carregues o prestacions personals o patrimonials de caràcter públic.

Les disposicions administratives s'ajustaran a l'ordre de jerarquia que les lleis estableixen. Cap disposició administrativa vulnerarà els preceptes d'una altra de rang superior.

D'altra banda, ni la Llei 39/2015 ni la 40/2015 estableixen procediment administratiu a seguir per a l'elaboració de les disposicions administratives



TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

generals o reglaments. La Llei 39/2015 determina el règim jurídic aplicable a les normes reglamentàries, les matèries que no poden regular i els principis de bona regulació. Per tant, haurà de ser cada normativa sectorial que tingui atribuïda la potestat reglamentària corresponent per esbrinar el procediment d'elaboració i, si escau, aprovació de la norma reglamentària fins a la seva aplicació als ciutadans.

Article 128. Potestat reglamentària

1. L'exercici de la potestat reglamentària correspon al Govern de la nació, als òrgans de govern de les comunitats autònomes, de conformitat amb el que estableixen els seus estatuts respectius, i als òrgans de govern locals, d'acord amb el que preveuen la Constitució, els estatuts d'autonomia i la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.
2. Els reglaments i les disposicions administratives no poden vulnerar la Constitució o les lleis ni regular aquelles matèries que la Constitució o els estatuts d'autonomia reconeixen de la competència de les Corts Generals o de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes. Sense perjudici de la seva funció de desplegament o col·laboració respecte a la llei, no poden tipificar delictes, faltes o infraccions administratives, establir penes o sancions, així com tributs, exaccions parafiscals o altres càrregues o prestacions personals o patrimonials de caràcter públic.
3. Les disposicions administratives s'han d'ajustar a l'ordre de jerarquia que estableixin les lleis. Cap disposició administrativa no pot vulnerar els preceptes d'una altra de rang superior.

En l'àmbit de l'Administració General de l'Estat la norma que desenvolupa la potestat reglamentària és la Llei 50/1997, del Govern, i en l'àmbit de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, la Llei 4/2001, del Govern dels Illes Balears.

4. Principis de bona regulació

Una de les característiques centrals de la Llei 39/2015 és la introducció d'un conjunt de principis de bona regulació. El seu objectiu és programàtic i tracta de



TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

reordenar l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària en l'ordenació de les relacions socials.

Aquests principis es regulen a l'article 129 de la Llei, en els termes que s'assenyalen a continuació.

En l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària, les administracions públiques actuaran d'acord amb els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència.

A l'exposició de motius o al preàmbul d'avantprojectes de llei i de projectes de reglament, respectivament, ha de quedar prou justificada l'adequació a aquests principis.

En virtut dels principis de necessitat i eficàcia, la iniciativa normativa ha d'estar justificada per una raó d'interès general, basar-se en una identificació clara de les finalitats perseguides i ser l'instrument més adequat per garantir-ne la consecució.

Pel que fa al principi de proporcionalitat, la iniciativa que es proposi haurà de contenir la regulació imprescindible per atendre la necessitat que cal cobrir amb la norma, després de constatar que no existeixen altres mesures menys restrictives de drets o que imposin menys obligacions als destinataris.

Per garantir el principi de seguretat jurídica, la iniciativa normativa s'exercirà de manera coherent amb la resta de l'ordenament jurídic, nacional i de la Unió Europea per generar un marc normatiu estable, predictable, integrat, clar i de certitud, que faciliti el coneixement i la comprensió i, en conseqüència, l'actuació i presa de decisions de persones i empreses.

Quan en matèria de procediment administratiu la iniciativa normativa estableixi tràmits addicionals o diferents als previstos en aquesta Llei, aquests hauran de ser justificats atenent la singularitat de la matèria o les finalitats perseguides amb la proposta.

En aplicació del principi de transparència, les administracions públiques possibilitaran l'accés senzill, universal i actualitzat a la normativa en vigor i els documents propis del seu procés d'elaboració, en els termes establerts a l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. També definiran clarament els objectius de les iniciatives normatives i la seva justificació al preàmbul o exposició de motius, i possibilitaran que els destinataris potencials tinguin una participació activa en l'elaboració de les normes.



TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

En aplicació del principi d'eficiència, la iniciativa normativa ha d'evitar càrregues administratives innecessàries o accessòries i racionalitzar, en la seva aplicació, la gestió dels recursos públics.

Quan la iniciativa normativa afecti les despeses o els ingressos públics presents o futurs, s'hauran de quantificar i valorar les repercussions i els efectes, i supeditar-se al compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

A continuació de l'article 129, l'article 130 de la Llei estableix l'obligació de les administracions públiques de revisar periòdicament la seva normativa vigent per adaptar-la als principis de bona regulació i per comprovar la mesura en què les normes en vigor han aconseguit els objectius previstos i si estava justificat i correctament quantificat el cost i les càrregues que s'hi imposen.

El resultat de l'avaluació es s'ha de plasmar en un informe que es farà públic, amb el detall, periodicitat i per l'òrgan que determini la normativa reguladora de l'Administració corresponent.

Les administracions públiques promouran l'aplicació dels principis de bona regulació i cooperaran per promocionar l'anàlisi econòmica en l'elaboració de les normes i, en particular, per evitar la introducció de restriccions injustificades o desproporcionades a l'activitat econòmica.

Nota: l'art.129 (excepte l'apartat 4, paràgrafs segon i tercer) s'ha declarat contrari a l'ordre constitucional de competències en els termes del fonament jurídic 7.b) de la STC (Ple) 55/2018, de 24 de maig (BOE de 22 de juny), i per tant, no s'aplica a les iniciatives legislatives de les comunitats autònomes, però sí s'ha d'entendre que són bases del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18), relatives a l'elaboració de reglaments.

5. Publicitat de les normes

El principi de publicitat de les normes es recull en l'article 9.3. de la Constitució Espanyola, a més de la seva formulació genèrica en l'article 2 del Codi Civil.

A la Llei 39/2015, s'hi refereix l'article 131:

«Les normes amb rang de llei, els reglaments i les disposicions administratives s'han de publicar al diari oficial corresponent perquè entrin en vigor i produeixin efectes jurídics. Addicionalment, i de manera facultativa, les administracions públiques poden establir altres mitjans de publicitat complementaris.»



TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

Per tant, des d'aquesta perspectiva podem diferenciar dos aspectes clarament exposats a l'article 131:

- D'una banda, la necessitat de publicació de les normes amb rang de llei, els reglaments i les disposicions administratives al diari oficial corresponent per tal que aquestes normes siguin eficaces i tinguin efectes jurídics.
- De l'altra, s'admet la possibilitat que s'estableixin altres mitjans addicionals de publicitat amb l'objectiu que els ciutadans coneguin les normes en qüestió, però aquestes publicacions no poden substituir o alterar les regles generals i els efectes jurídics que es produeixen únicament amb la seva ubicació als corresponents diaris oficials.

6. Participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments

L'article 105 de la Constitució espanyola estableix el principi de participació dels ciutadans en l'elaboració de les normes. En concret el precepte estableix l'obligació que la llei reguli l'audiència dels ciutadans directament o a través de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei, en el procediment d'elaboració de les disposicions administratives que els afectin.

L'article 133 de la LPACAP disposa que amb caràcter previ a l'elaboració del projecte o avantprojecte de llei o de reglament, se substanciarà una consulta pública, a través del portal web de l'Administració competent en el qual es recaptarà l'opinió dels subjectes i de les organitzacions més representatives potencialment afectats per la futura norma sobre:

- a) Els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa.
- b) La necessitat i oportunitat de la seva aprovació.
- c) Els objectius de la norma.
- d) Les possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries.

Sense perjudici de la consulta prèvia a la redacció del text de la iniciativa, quan la norma afecti els drets i interessos legítims de les persones, el centre directiu competent publicarà el text al portal web corresponent, amb l'objecte de donar audiència als ciutadans afectats i recaptar tantes aportacions addicionals com



TEMA 4. LA REVISIÓ D'ACTES I DISPOSICIONS. ELS RECURSOS ADMINISTRATIUS. LA INICIATIVA LEGISLATIVA I LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

puguin fer altres persones o entitats. Així mateix, també podrà recaptar-se directament l'opinió de les organitzacions i associacions reconegudes per llei que agrupin o representin les persones els drets o interessos legítims de les quals es veiessin afectats per la norma i les finalitats de la qual guardin relació directa amb el seu objecte.

La consulta, audiència i informació públiques regulades en aquest article hauran de dur-se a terme de tal manera que els destinataris potencials de la norma i els que en facin aportacions tinguin la possibilitat d'emetre opinió. Per això s'hauran de posar a la seva disposició els documents necessaris, que seran clars, concisos i reunir tota la informació precisa per poder-se pronunciar sobre la matèria.

Es podrà prescindir dels tràmits de consulta, audiència i informació públiques previstos en aquest article en el cas de normes pressupostàries o organitzatives de l'Administració General de l'Estat, l'Administració autonòmica, l'Administració local o de les organitzacions dependents o vinculades a aquestes, o quan concorrin raons greus d'interès públic que ho justifiquin.

Quan la proposta normativa no tingui un impacte significatiu en l'activitat econòmica, no imposi obligacions rellevants als destinataris o reguli aspectes parcials d'una matèria, es podrà ometre la consulta pública regulada a l'apartat primer. Si la normativa reguladora de l'exercici de la iniciativa legislativa o de la potestat reglamentària per una Administració preveu la tramitació urgent d'aquests procediments, l'eventual excepció del tràmit per aquesta circumstància s'ajustarà al previst en aquella.

Nota: l'article 133 s'ha declarat contrari a l'ordre constitucional de competències en els termes del fonament jurídic 7.b) i 7.c) de la STC (Ple) 55/2018, de 24 de maig (BOE de 22 de juny), i per tant, no és aplicable a les comunitats autònomes. No obstant això, hi ha dos punts que sí són aplicables a l'hora d'elaborar reglaments:

- a) El primer incís de l'apartat 1: amb caràcter previ a l'elaboració del reglament, s'ha de substanciar una consulta pública.
- b) El primer paràgraf de l'apartat 4: es pot prescindir dels tràmits de consulta, audiència i informació pública prevists en aquest article en el cas de normes pressupostàries o organitzatives de l'Administració General de l'Estat, l'Administració autonòmica, l'Administració local o les organitzacions que en depenen o que hi estan vinculades, o quan concorrin raons greus d'interès públic que ho justifiquin.