



UNITAT 1

CONTINGUTS

- 1.1. Introducció
- 1.2. Concepte de Llei. Classes
 - 1.2.1. Concepte i característiques de la Llei
 - 1.2.2. Classes de lleis
 - 1.2.3. Disposicions del Govern amb rang o força de Llei
- 1.3. Concepte de disposició administrativa de caràcter general. Classes
 - 1.3.1. Concepte i característiques de les disposicions administratives
 - 1.3.2. Principis aplicables a les disposicions administratives de caràcter general
 - 1.3.3. Classes de disposicions administratives
- 1.4. Distinció de les disposicions administratives de caràcter general de la Llei de l'acte administratiu
- 1.5. L'exercici de la iniciativa legislativa del Govern de les Illes Balears



Els continguts d'aquesta activitat formativa són obra derivada del material *Procediment d'elaboració de les disposicions administratives de caràcter general*, elaborat per M^a Ángeles González Amate i M^a Antònia Marroig sota la llicència [Creative Commons Reconeixement-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](#). M^a Ángeles González Amate n'ha fet l'actualització, sota la llicència [Creative Commons Reconeixement-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](#)

Data d'elaboració: febrer de 2015
Data d'actualització: març de 2020

INTRODUCCIÓ

D'acord amb l'article 39 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears (Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears), el sistema institucional autonòmic està integrat per:

- el Parlament,
- el Govern,
- el president de la Comunitat Autònoma i
- els consells insulars de Mallorca, de Menorca, d'Eivissa i de Formentera.

L'article 57 de l'Estatut d'autonomia defineix el Govern de les Illes Balears com l'òrgan col·legiat que exerceix funcions executives i administratives i dirigeix la política general. Està format pel president, els vicepresidents, si escau, i els consellers, i el seu règim jurídic està previst en la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

El Govern és un òrgan de doble naturalesa:

- D'una banda, és un òrgan col·legiat que encarna essencialment el poder executiu de la Comunitat Autònoma, que es configura com una institució d'autogovern.
- De l'altra, és un òrgan superior de l'Administració —que depèn d'aquest— i està dotat de les atribucions polítiques, executives i normatives que exigeix el text estatutari.

De conformitat amb els articles 58 i 47 de l'Estatut d'autonomia, el Govern té la potestat reglamentària en les seves competències i li correspon la iniciativa per a l'exercici de la potestat legislativa. Així mateix, correspon al Govern l'aprovació de disposicions amb rang de llei, com són els decrets llei i els decrets legislatius. En síntesi, cal distingir tres tipus de funcions que corresponen al Govern:

- Potestats legislatives del Govern: el Govern és el competent per aprovar disposicions amb rang de llei, com són els decrets legislatius i els decrets llei.
- El Govern exerceix la iniciativa legislativa, mitjançant l'elaboració, l'aprovació i la tramesa posterior de projectes de llei al Parlament.
- Li correspon l'exercici de la potestat reglamentària, en l'àmbit de les seves competències.

L'objecte d'aquest curs és estudiar la potestat normativa del Govern de les Illes Balears, centrada principalment en la facultat del Govern de dictar normes reglamentàries, però cal tenir en compte que el Govern també és competent per aprovar els decrets llei i els decrets legislatius i també participa en l'elaboració de lleis, mitjançant l'exercici de la iniciativa per a l'exercici de la potestat legislativa,



per la qual cosa també en farem una breu menció, encara que la potestat legislativa o facultat per dictar lleis correspongui al Parlament.

Així, farem breument referència a la iniciativa per a l'exercici de la potestat legislativa, a l'aprovació dels decrets legislatius i decrets llei. Però el curs es centrarà sobretot en l'elaboració de disposicions administratives de caràcter general, sense oblidar una referència especial a la potestat reglamentària dels consells insulars.

Amb caràcter previ, també, cal recordar els conceptes de llei i de disposicions administratives de caràcter general, la relació entre ambdós conceptes i la distinció de les disposicions administratives amb el concepte d'acte administratiu.

Finalment, per comprovar que s'han assolit els coneixements del curs, es realitzarà un qüestionari sobre el seu contingut.

CONCEPTE DE LLEI. CLASSES

Concepte i característiques de la llei

La llei és la norma jurídica escrita superior entre totes les normes, llevat de la Constitució, que preval enfront de qualsevol altra norma jurídica, ja que, com que emana d'un Parlament elegit democràticament, es tracta de l'expressió de la voluntat popular.

Característiques de la llei	
1	<i>És un mandat normatiu o jurídic:</i> normalment és un mandat normatiu general, però també pot ser un mandat singular o excepcional.
2	<i>És un mandat del Parlament, és a dir, dels òrgans que constitucionalment són titulars del poder legislatiu:</i> les Corts Generals (Congrés i Senat) i les assemblees legislatives de les comunitats autònomes. Això dóna lloc a l'existència de lleis estatals i lleis autonòmiques.
3	<i>És un mandat superior o originari:</i> s'ha dit que la llei pot fer "tot el que és físicament possible" (establir mandats generals o particulars, ordenar per al futur o retroactivament, etc.) i cap òrgan no pot resistir-se al mandat de la llei.
4	<i>És un mandat subordinat a la Constitució,</i> perquè, com ja sabem, la Constitució és la norma suprema de l'ordenament jurídic. Per tant, la llei no pot contradir la Constitució i l'únic control de la llei és el control de constitucionalitat, que correspon al Tribunal Constitucional.

Classes de lleis

Atenent a l'ens titular de la potestat legislativa, podem distingir entre lleis estatals i lleis autonòmiques.

Lleis estatals	
Concepte	Són les lleis que emanen de les Corts Generals, en exercici de la seva funció legislativa, en matèries de competència estatal.
Classificació (en funció de la matèria que regulen)	Lleis orgàniques: són les que preveu l'article 81 de la Constitució, que estableix una sèrie de matèries reservades a llei orgànica: • Les lleis relatives al desenvolupament dels drets fonamentals i les llibertats públiques. • Les lleis que aproven els estatuts d'autonomia i el règim electoral general. • La resta de lleis que preveu la Constitució, referides a matèries diverses, com ara la regulació dels òrgans constitucionals (Poder Judicial, Tribunal Constitucional, etc.). L'aprovació, la modificació o la derogació de les lleis orgàniques exigeix majoria absoluta del Congrés, en una votació final sobre el conjunt del projecte.
	Lleis ordinàries: són les lleis que emanen del poder legislatiu i no són lleis orgàniques.
La relació entre ambdós tipus de lleis no es regeix pel principi de jerarquia normativa, sinó pel principi de competència. La llei orgànica i la llei ordinària tenen la mateixa jerarquia normativa, però hi ha una sèrie de matèries que només poden ser regulades per llei orgànica, i la invasió per la llei ordinària de l'àmbit competencial reservat expressament a la llei orgànica suposa la inconstitucionalitat de la norma, per vulneració del principi de competència.	

Lleis autonòmiques	
Concepte	Les lleis autonòmiques són les que emanen de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes, en exercici de la seva funció legislativa en matèries de la seva pròpia competència. Totes les comunitats autònomes tenen una assemblea legislativa o Parlament, que pot dictar normes amb rang de llei. En el nostre cas, d'acord amb l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, "el Parlament representa el poble de les Illes Balears, exerceix la potestat legislativa, aprova els pressuposts de la Comunitat Autònoma, controla l'acció de govern i exerceix totes les competències que li atribueixen aquest Estatut, les lleis de l'estat i les del Parlament mateix" (article 40).

Disposicions del Govern amb rang o força de llei (decrets legislatius i decrets llei: són normes que emanen del Govern i tenen rang de llei)	
Decrets legislatius	Concepte: són disposicions normatives amb rang o força de llei que el Govern dicta en virtut d'habilitació o autorització expressa de les Corts. Es regulen en els articles 82 a 85 de la Constitució, que estableixen que les Corts Generals poden delegar en el Govern la potestat de dictar normes amb rang de llei sobre matèries no reservades a llei orgànica. Aquesta delegació legislativa suposa l'existència de dues lleis: una llei de delegació o llei delegant, aprovada per les Corts, que té rang de llei ordinària i que comprèn uns principis o directrius i un mandat específic al Govern perquè aprovi el decret legislatiu; i una llei delegada (el decret legislatiu), que aprova el Govern, dins els límits de la delegació.
	Modalitats: Hi ha dues modalitats de decrets legislatius, que són: • Texts articulats, que tenen per objecte articular (és a dir, desenvolupar en forma d'articles) la regulació continguda en els principis o les directrius fixats en una llei de bases. • Texts refosos, que tenen per objecte refondre (és a dir, reunir) diversos textos legals en un de sol.
	Regulació: En l'àmbit de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, l'article 48 de l'Estatut d'autonomia, després de reconèixer la potestat legislativa del Parlament mitjançant l'elaboració de lleis, estableix que el Parlament pot delegar en el Govern de la Comunitat Autònoma la potestat de dictar normes amb rang de llei, en els mateixos termes i supòsits de delegació que preveu la Constitució, i afegeix que no poden ser objecte de delegació l'aprovació de les lleis que necessiten, per ser aprovades, una majoria especial. La Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, es refereix als decrets legislatius en l'article 44, en el qual indica que en el cas que preveu l'Estatut d'autonomia, el Govern pot dictar normes amb rang de llei que reben el nom de decrets legislatius. Pel que fa a la seva elaboració, s'ha de seguir el procediment d'elaboració normativa que estableix la llei del Govern (article 53 i següents).
Decrets llei	Concepte: són normes jurídiques amb rang de llei que emanen, per via d'excepció, del Govern; és a dir, d'un òrgan que no té atribuït el poder legislatiu.
	Règim jurídic: L'article 86 de la Constitució en preveu el règim jurídic: • Són normes provisionals, que només formaran part de l'ordenament jurídic d'una manera definitiva mitjançant la convalidació posterior per part del Congrés dels Diputats, que pot convalidar-los, derogar-los o tramitar-los com a projectes de llei. • L'òrgan competent per dictar el decret llei és el Govern de l'Estat. No es preveu que els consells de govern de les comunitats autònomes puguin dictar aquest tipus de normes, però tampoc no es prohibeix aquesta possibilitat.

	Així, en el nostre cas, l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears preveu expressament aquesta possibilitat. Concretament, segons l'article 49, en cas de necessitat extraordinària i urgent, el Consell de Govern pot dictar mesures legislatives provisionals en forma de decrets llei, que no poden afectar els drets establerts en l'Estatut, les matèries objecte de lleis de desplegament bàsic de l'Estatut d'autonomia, el règim electoral general ni l'ordenament de les institucions bàsiques de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Aquests decrets llei queden derogats si en el termini improrrogable dels trenta dies subsegüents d'haver-se promulgat no són validats expressament pel Parlament després d'un debat i d'una votació de totalitat. També la llei del Govern preveu aquesta possibilitat de dictar mesures legislatives en forma de decret llei, en els casos i amb les limitacions que preveu l'Estatut d'Autonomia (article 45). • El pressupost de fet que habilita el decret llei és la necessitat extraordinària i urgent, que haurà de ser apreciada pel Govern i controlada —a posteriori— pel Congrés dels Diputats o el Parlament, en el nostre cas. • Hi ha determinades matèries que no poden ser regulades per decret llei: no poden afectar l'ordenament de les institucions bàsiques de l'Estat, els drets i les llibertats dels ciutadans regulats en el títol I de la Constitució, el règim de les comunitats autònomes ni el dret electoral general. En l'àmbit de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, no poden regular les matèries previstes en l'article 49 de l'Estatut d'autonomia, que hem esmentat abans.
--	--

CONCEPTE DE DISPOSICIÓ ADMINISTRATIVA DE CARÀCTER GENERAL. CLASSES

Concepte i característiques de les disposicions administratives

Les disposicions administratives o reglaments són normes emanades del Govern i de les administracions públiques. Són normes, integren l'ordenament jurídic i constitueixen font del dret, subordinades a la llei, a la qual complementen.

La Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu de les Administracions Públiques, es refereix a les disposicions administratives en diversos articles del títol VI (*de la iniciativa legislativa i de la potestat per dictar reglaments i altres disposicions*), en els quals regula:

- La potestat reglamentària.
- Els principis de bona regulació.
- L'avaluació normativa i adaptació de la normativa vigent als principis de bona regulació.
- La publicitat de les normes.
- La planificació normativa.
- La participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de reglaments.

En l'àmbit de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, fa referència a les disposicions administratives en el títol IV (*Iniciativa legislativa i potestats normatives del Govern*), en el qual regula:

- La potestat reglamentària.
- La forma de les disposicions reglamentàries.
- El principi de jerarquia normativa.
- Els principis de bona regulació.
- L'avaluació i adaptació de la normativa reglamentària vigent als principis de bona regulació.
- La transparència i participació ciutadana en el procediment d'elaboració normativa a través del lloc web.
- La publicitat de les normes.
- El procediment d'elaboració normativa (Aplicable a l'elaboració dels avantprojectes de llei, dels projectes de decret legislatiu i dels projectes de disposicions reglamentàries).

Principis aplicables a les disposicions administratives de caràcter general

Són els prevists en els preceptes esmentats anteriorment:

- Principi de jerarquia.
- Principi de competència.
- Principis de bona regulació:
 - Necessitat.
 - Eficàcia.
 - Proporcionalitat.
 - Seguretat jurídica.
 - Transparència.
 - Eficiència.
 - Qualitat i simplificació.
- Principi de publicitat.

Principi de Jerarquia	L'ordenament jurídic administratiu té una estructura jerarquitzada o piramidal, en la qual una norma jurídica no en pot contradir una altra de rang superior. En la cúspide d'aquesta piràmide hi ha la Constitució; per sota, les lleis, i per sota, a la base, les disposicions administratives. En conseqüència, les disposicions administratives no poden vulnerar la Constitució o les lleis. A més, 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. Així, d'acord amb la Llei del Govern de les Illes Balears, les disposicions administratives s'ajusten a la jerarquia següent: • En primer lloc, els decrets aprovats pel Consell de Govern o pel president. • En segon lloc, les ordres dels consellers.
------------------------------	--

Principi de competència	El principi de jerarquia és insuficient, i s'ha de completar amb el principi de competència. Cal tenir en compte l'àmbit competencial atribuït als òrgans amb potestat reglamentària, ja que hi ha una pluralitat de disposicions administratives que procedeixen de distintes administracions públiques, que actuen en el seu àmbit competencial propi. En el Govern de les Illes Balears, el Consell de Govern i el president tenen potestat per dictar disposicions administratives, però la relació entre aquestes no es regeix pel principi de jerarquia, sinó de competència, ja que tenen la mateixa jerarquia però àmbit competencial diferent. D'altra banda, i com a conseqüència del principi de reserva de llei, segons el qual hi ha una sèrie de matèries que únicament poden ser regulades per llei, les disposicions administratives tampoc no poden regular les matèries que la Constitució (i 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.
Principi s de bona regulació	El Govern de les Illes Balears, en l'exercici de la potestat reglamentària, ha d'actuar d'acord amb els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, eficiència, qualitat i simplificació, establerts en la normativa estatal bàsica (article 129 de la Llei 39/2015 del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques). El preàmbul dels projectes de reglament han d'informar sobre l'adequació a aquests principis. Així: -En virtut dels <u>principis de necessitat i eficàcia</u>, la iniciativa normativa ha d'estar justificada per una raó d'interès general, s'ha de basar en una identificació clara dels fins perseguits i ha de ser l'instrument més adequat per garantir-ne la consecució. -En virtut del <u>principi de proporcionalitat</u>, la iniciativa que es proposi ha de contenir la regulació imprescindible per atendre la necessitat que s'ha de cobrir amb la norma, després de constatar que no hi ha altres mesures menys restrictives de drets, o que imposin menys obligacions als destinataris. -A fi de garantir el <u>principi de seguretat jurídica</u>, la iniciativa normativa s'ha d'exercir 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 certesa, que en faciliti el coneixement i la comprensió i, en conseqüència, l'actuació i la presa de decisions de les persones i empreses. -En aplicació del <u>principi de transparència</u>, les administracions públiques han de possibilitar l'accés senzill, universal i actualitzat a la normativa en vigor i els documents propis del seu procés d'elaboració, en els termes que estableix l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern; han de definir clarament els objectius de les iniciatives normatives i la seva justificació en el preàmbul o exposició de motius; i han de possibilitar que els destinataris potencials tinguin una participació activa en l'elaboració de les normes. -En aplicació del <u>principi d'eficiència</u>, la iniciativa normativa ha d'evitar càrregues administratives innecessàries o accessòries i ha de racionalitzar, en la seva aplicació, la gestió dels recursos públics. Amb relació amb aquets principis, la Llei del Govern de les Illes Balears estableix que: -El Consell de Govern ha d'aprovar els critèris d'elaboració normativa en relació amb la reducció del nombre de normes reguladores, la simplificació dels procediments i la reducció de càrregues administratives per a la ciutadania, així com la qualitat formal de les normes i de la seva redacció. -Les conselleries competents han d'avaluar els reglaments vigents de la comunitat autònoma pel que fa al compliment dels principis de bona regulació, l'adequació de les normes als objectius prevists i la justificació dels costos, així com les càrregues administratives que comporten aquestes normes. -En el lloc web de l'administració autonòmica hi ha d'haver un espai específic en el qual es puguin consultar les iniciatives normatives i l'estat de la tramitació, així com les consultes prèvies a l'elaboració de l'esborrany, a fi de garantir que els ciutadans disposin d'accés permanent a la informació que, a la vegada, faciliti la participació i la presentació de suggeriments per mitjans telemàtics.

Principi de publicitat	Les disposicions administratives, perquè produeixin efectes, s'han de publicar en el diari oficial corresponent. Com totes les normes escrites, manquen d'eficàcia i força d'obligar mentre no es publiquin; és a dir, si no es publiquen no tenen efectes. Per tant, la publicació íntegra de la disposició seria el darrer tràmit en el procediment d'elaboració de les disposicions generals, que constitueix un requisit d'eficàcia. D'acord amb la Llei del Govern de les Illes Balears: -Les disposicions reglamentàries s'han de publicar íntegrament en el Butlletí Oficial de les Illes Balears perquè entrin en vigor i produeixin efectes jurídics. -S'han de publicar en el lloc web específic de l'administració autonòmica les normes autonòmiques degudament actualitzades i addicionalment, de manera facultativa, establir altres mitjans de publicitat complementaris.
-------------------------------	--

Classes de disposicions administratives

Podem classificar les disposicions administratives o els reglaments en atenció a tres criteris:

Segons la seva relació amb la llei	Reglaments executius i reglaments independents Els reglaments executius o <i>secundum legem</i> es limiten a desplegar i completar els preceptes continguts en una llei, bé totalment (reglaments generals) o bé parcialment (reglaments parcials). Els reglaments independents o <i>praetem o extra legem</i> es dicten al marge de la llei, per regular matèries en absència d'aquesta, llevat de les matèries reservades a la llei.
	Reglaments normals i reglaments excepcionals Els reglaments normals són els que respecten els principis generals de reserva de llei i de jerarquia normativa. Els reglaments excepcionals són els que no respecten els principis de reserva de llei o jerarquia normativa. L'exemple típic són els reglaments de necessitat, que poden dictar determinades autoritats en cas de catàstrofes i calamitats públiques en virtut d'una llei que els autoritzi per adoptar les mesures necessàries davant aquestes contingències.
Segons el subjecte...	...que els dicta: Reglaments estatals, reglaments autonòmics i reglaments locals , en funció de si són dictats per l'Administració de l'Estat, per les administracions de les comunitats autònomes o per les entitats locals.
	...a qui afecta: Reglaments jurídics i reglaments administratius . Els <i>reglaments jurídics</i> tenen per objecte relacions de supremacia general, és a dir, relacions que lliguen l'Administració amb qualsevol ciutadà. Els <i>reglaments administratius</i> tenen per objecte l'àmbit organitzatiu intern o les relacions de supremacia especial; és a dir, les relacions en què hi ha un plus de subjecció o submissió sobre la base d'un títol jurídic específic.
Segons el rang jeràrquic	Els reglaments estatals i autonòmics, segons l'òrgan del qual procedeixin, adopten la forma de decret del Consell de Ministres o Consell de Govern i del president del Govern, i d'Ordre del ministre o conseller corresponent, entre els quals hi ha una relació jeràrquica.

DISTINCIÓ DE LES DISPOSICIONS ADMINISTRATIVES DE CARÀCTER GENERAL DE LA LLEI I DE L'ACTE ADMINISTRATIU

Les disposicions administratives o reglaments són normes emanades del Govern i de les administracions públiques, però la seva naturalesa és distinta de la llei i de l'acte administratiu. Malgrat la seva naturalesa de normes que integren l'ordenament jurídic, les disposicions administratives es diferencien substancialment de les lleis:

- Respecte del **subjecte productor de les normes**, atès que les lleis són normes emanades del Parlament (si bé hem de recordar en aquest punt les disposicions amb força de llei dictades pel Govern) mentre que les disposicions administratives són normes dictades pel Govern i l'Administració.
- Les **disposicions administratives són sempre una norma subordinada i complementària de la llei, i ocupen un rang inferior en la jerarquia normativa** (Conseqüències: les disposicions administratives no poden vulnerar el que preveuen les lleis ni poden regular les matèries que la Constitució i els estatuts d'autonomia reconeixen de la competència de les Corts Generals o de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes).
- Les **lleis gaudeixen**, en principi, **d'immunitat judicial**, només les pot revisar el Tribunal Constitucional, mentre que els jutges i tribunals no poden inaplicar una llei. Per contra, **els reglaments són objecte de diversos controls**: revisió d'ofici per l'Administració, de conformitat amb l'article 106 de la Llei 39/2015; inaplicació judicial dels reglaments inconstitucionals o il·legals i la impugnació i l'anul·lació del reglament mitjançant un recurs contenciós administratiu davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

Més difícil pot ser la distinció de les disposicions administratives i els actes administratius, ja que ambdós emanen de l'Administració.

Malgrat la seva naturalesa de normes que integren l'ordenament, una primera aproximació a aquesta distinció es desprèn de la mateixa definició d'aquestes figures: les disposicions administratives són normes emanades del Govern i de les administracions, amb valor subordinat a la llei, i els actes administratius són la resta de productes no normatius de les administracions, és a dir, no són normes.

La diferència entre ambdues figures es fonamenta en el fet que el seu règim jurídic aplicable és diferent:

Procediment d'elaboració	La llei regula un procediment especial per elaborar les disposicions administratives, que estudiarem en aquest curs, diferent del procediment administratiu que segueixen les administracions per produir actes administratius.
Derogació	L'Administració, en qualsevol moment, pot derogar els reglaments, però no pot anul·lar directament els seus propis actes declaratius de drets, sinó que ha d'acudir als procediments prevists (revisió d'ofici d'actes nuls, declaració de lesivitat d'actes anul·lables, etc.).
Conseqüències de la seva il·legalitat	Els reglaments il·legals són nuls de ple dret (article 47.2 de la Llei 39/2015), en canvi els actes administratius il·legals per regla general són simplement anul·lables, i seran nuls de ple dret únicament en els supòsits de l'article 47.1 del text legal esmentat.
Vies processals d'impugnació	Contra els reglaments no es poden interposar els recursos administratius que la llei sí que preveu contra els actes administratius, sinó que únicament cal acudir a la jurisdicció contenciosa administrativa.
Potestat per dictar-los	La potestat reglamentària o potestat per dictar disposicions administratives de caràcter general només correspon a determinats òrgans que integren el Govern (Consell de Govern, president i consellers), mentre que la potestat de dictar actes administratius és una qualitat general dels òrgans administratius.
Destinatari	Tradicionalment, s'ha dit que els reglaments tenen per destinatari una pluralitat de persones, mentre que els actes administratius tenen un destinatari concret i singular. No obstant això, aquesta diferenciació no és correcta, perquè hi ha reglaments amb destinataris singulars, com els reglaments organitzatius, i actes administratius els destinataris dels quals són una pluralitat de persones.
Innovació de l'ordenament jurídic	Els reglaments innoven l'ordenament jurídic, formen part del bloc de legalitat. En canvi, els actes administratius es limiten a aplicar l'ordenament jurídic a un supòsit concret.
Efectes del seu compliment	Els actes administratius s'esgoten quan es compleixen, mentre que els reglaments no s'esgoten ni es consumeixen quan es compleixen, sinó que s'afirmen i es consoliden.

Per acabar, cal destacar la diferència entre els **reglaments i les circulars i instruccions internes**, que de vegades també pot ser difícil.

Les circulars i instruccions internes són regles de servei de contingut general que els titulars dels òrgans administratius poden adreçar als seus inferiors jeràrquics per ordenar la seva actuació.

Tenen el fonament en la potestat autoorganitzativa i en el poder jeràrquic de les autoritats superiors per condicionar l'actuació dels òrgans inferiors.

El seu contingut pot ser molt divers: establir un criteri uniforme que cal que segueixin tots els funcionaris davant determinades circumstàncies, imposar determinades obligacions o objectius que han de complir les unitats administratives, etc. però en cap cas no es poden adreçar als ciutadans ni afectar-los.

Pel que fa a la seva naturalesa jurídica, tradicionalment se'ls ha negat el caràcter normatiu-jurídic, ja que operen en l'àmbit intern i no tenen eficàcia sobre tercers, si bé actualment hi ha la tendència de considerar-les normes internes, però no són reglaments.

Els efectes d'aquestes circulars i instruccions són interns, únicament en l'organització administrativa. En canvi, en l'àmbit extern no tenen efectes, ja que no són oposables a tercers ni poden obligar o crear potestats que incideixin sobre l'esfera jurídica de tercers.

Ara bé, cal tenir present que la determinació del que és una instrucció o circular no depèn de la seva denominació, sinó del contingut real de l'instrument jurídic. És important tenir-ho en compte, perquè hi ha circulars que realment són disposicions reglamentàries, amb efectes plens i vinculants davant tercers. En conseqüència s'haurien de sotmetre al procediment d'elaboració previst per les disposicions reglamentàries.

L'EXERCICI DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOVERN DE LES ILLES BALEARS

La potestat legislativa o facultat de dictar lleis correspon a les Corts Generals i a les assemblees legislatives de les comunitats autònomes, en funció de les competències que tenguin atribuïdes.

Aquesta funció legislativa consisteix en l'elaboració, la tramitació i l'aprovació de les lleis, mitjançant el procediment legislatiu, regulat, en l'àmbit de l'Estat, en els articles 87 de la Constitució i en els reglaments de les cambres.

Pel que fa a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, el Parlament exerceix la potestat legislativa, mitjançant l'elaboració de les lleis (articles 40 i 48 de l'Estatut d'autonomia). El procediment legislatiu autonòmic es preveu en els articles 47 i 48 de l'Estatut d'autonomia i en els articles 116 i següents del Reglament del Parlament de les Illes Balears.

En aquest cas, no estam parlant del procediment legislatiu en sentit estricte, que es tramita en el Parlament, sinó de la iniciativa per a l'exercici de la potestat legislativa, que correspon al Govern, mitjançant la presentació de projectes de lleis al Parlament.

Així, segons els articles 47 de l'Estatut d'autonomia i 116 del Reglament del Parlament, la iniciativa per a l'exercici de la potestat legislativa pertoca als diputats i al Govern de les Illes Balears.

En conseqüència, la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, regula la iniciativa legislativa en el títol IV (*Iniciativa legislativa i potestats normatives del Govern*).

L'article 43 diu que el Govern exerceix la iniciativa legislativa mitjançant l'elaboració, l'aprovació i la tramesa posterior dels projectes de llei al parlament.

A continuació fa referència als principis de bona regulació, aplicables en l'exercici de la iniciativa legislativa, i a la publicitat de les disposicions legals, en el mateix sentit que fa respecte a les disposicions reglamentàries.

Finalment, a l'article 53 i següents estableix el procediment d'elaboració normativa, el qual s'ha de seguir en l'elaboració dels avantprojectes de llei, dels projectes de decret legislatiu i dels projectes de disposicions reglamentàries, i que s'estudiarà en el següent apartat.