

112
11



JOSE M.º BAÑO LEON
Profesor Titular de Derecho Administrativo

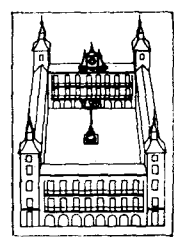
LOS LIMITES CONSTITUCIONALES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

(REMISION NORMATIVA
Y REGLAMENTO INDEPENDIENTE
EN LA CONSTITUCION DE 1978)



SERVICIO DE PUBLICACIONES
DE LA FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

EDITORIAL CIVITAS, S. A.



INDICE

ABREVIATURAS	15
INTRODUCCIÓN GENERAL	19

CAPITULO PRIMERO

PRESUPUESTOS HISTORICOS Y DOGMATICOS DE LA RESERVA DE LEY Y DE LA REMISION AL REGLAMENTO

I. Justificación de una reflexión sobre la reserva de ley y la potestad reglamentaria	23
II. Las posiciones doctrinales sobre la relación entre reserva de ley y potestad reglamentaria: necesidad de un replanteamiento de la cuestión	24
1. LA RELACIÓN ENTRE LEY Y REGLAMENTO EN LA DOCTRINA CLÁSICA ALEMANA	24
2. LA POSICIÓN DOCTRINAL DOMINANTE: LA NECESIDAD DE HABILITACIÓN DE LA LEY PARA QUE EL REGLAMENTO INTERVENGA EN LAS MATERIAS RESERVADAS	27
3. LA REVISIÓN DOCTRINAL DE LA TESIS DE LA HABILITACIÓN. LA CONFIGURACIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA ORIGINARIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978 COMO JUSTIFICACIÓN.	29
4. CRÍTICA	32
III. La configuración constitucional de la reserva de ley como presupuesto para la determinación de los límites de la remisión normativa	37
IV. La construcción alemana del principio de reserva	42
1. LA FUNDAMENTACIÓN ORIGINAL DEL PRINCIPIO	42
2. LOS ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LA RESERVA DE LEY EN SU FORMULACIÓN CLÁSICA	44
A) <i>La Ley como proposición jurídica (Rechssatz): el concepto material de Ley</i>	45
B) <i>La influencia del concepto de ley en la determinación de las potestades administrativas</i>	46
C) <i>La reserva de ley no afecta a las relaciones especiales de sujeción</i>	47
3. LA CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA DE WEIMAR: LOS PRIMEROS PLANTEAMIENTOS DOCTRINALES PARA LIMITAR EL PODER DE DELEGACIÓN	48

4.	LA LEY FUNDAMENTAL DE BONN: LA RIGUROSA FORMULACIÓN DE LAS HABILITACIONES LEGISLATIVAS EN LA LETRA DE LA CONSTITUCIÓN Y LA FLEXIBILIDAD EN SU APLICACIÓN PRÁCTICA	50
5.	DE LA «RESERVA DE LEY» A LA «RESERVA PARLAMENTARIA» (PARLAMENTSVOORBEHALT): LA DOCTRINA DE LA ESENCIALIDAD DE LA LEY	54
	A) <i>Las circunstancias históricas que condicionan la nueva jurisprudencia del Tribunal Constitucional federal alemán</i>	54
	B) <i>Las consecuencias dogmáticas de esta construcción, sobre la tradicional concepción de la función legislativa y del principio de reserva de ley</i>	56
	C) <i>La crítica a la doctrina de la esencialidad. La imposibilidad de delimitar lo que sea esencial. La confusión entre materias reservadas y materias políticamente importantes. De vuelta a la relativización de la reserva de ley</i>	58
V.	La posición constitucional del reglamento en el Derecho francés: la discusión doctrinal sobre la existencia de límites materiales al poder de delegación del legislador	61
1.	LA ORIGINARIA EXCLUSIÓN DEL REGLAMENTO DE LAS FUENTES DEL DERECHO EN LA REVOLUCIÓN FRANCESA. LA IMPOSICIÓN DE UN PODER REGLAMENTARIO POR LA FUERZA DE LAS CIRCUNSTANCIAS Y SU POSTERIOR UTILIZACIÓN EN EL RÉGIMEN NAPOLEÓNICO	62
2.	LA DISCUSIÓN SOBRE EL CONCEPTO DE LA LEY EN LA CONSTITUCIÓN DE LA III REPÚBLICA FRANCESA Y SU INFLUENCIA EN LA DETERMINACIÓN DE LÍMITES DE LAS HABILITACIONES LEGISLATIVAS	63
3.	LA ALTERACIÓN EN LA RELACIÓN LEY-REGLAMENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE LA V REPÚBLICA: HACIA UNA RESTRICCIÓN DE LA SOBERANÍA DEL LEGISLADOR	69
	A) <i>El mantenimiento de la tesis de la ley como norma soberana. La relativización de los reglamentos autónomos</i>	69
	B) <i>Algunas tendencias que imponen límites materiales y formales al poder de habilitación del legislador</i>	71

CAPITULO II

LA REMISION NORMATIVA EN EL AMBITO DE LA RESERVA DE LEY EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

I.	Planteamiento	75
II.	Los precedentes histórico-constitucionales: el mantenimiento de una tradición constitucional sobre la reserva de ley. La falta de continuidad constitucional y la utilización abusiva de la potestad reglamentaria	76

III. La configuración de la reserva de ley en la Constitución de 1978	86
1. LAS MATERIAS RESERVADAS A LA LEY: DELIMITACIÓN DE SUS CONTORNOS	86
2. LA OPCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL POR UN CONTENIDO SUSTANCIAL DE LA RESERVA: LA LIMITADA LIBERTAD DEL LEGISLADOR	87
IV. Análisis crítico sobre el fundamento constitucional de la reserva parlamentaria y la consiguiente prohibición de remitir al reglamento algunos aspectos de la ley	91
1. EL IMPACTO DEMOCRÁTICO: EL PARLAMENTO COMO ÓRGANO AUTÉNTICAMENTE DEMOCRÁTICO FRENTE AL PODER EJECUTIVO	91
2. LA PROTECCIÓN JURÍDICA: LA PREVISIBILIDAD Y SOLEMNIDAD DE LA LEY EN RELACIÓN AL REGLAMENTO	93
3. EL ASEGURAMIENTO DE UN EFECTIVO EQUILIBRIO DE PODERES	95
4. LA ESPECIAL NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO	96

CAPITULO III

LOS LIMITES MATERIALES DE LAS REMISIONES NORMATIVAS

I. Criterios positivos que determinan la intensidad de la remisión normativa	104
1. EL GRADO DE AFECTACIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. LA NECESIDAD DE DISTINCIÓN ENTRE NORMAS QUE DESARROLLAN DERECHOS FUNDAMENTALES Y NORMAS QUE AFECTAN AL PRINCIPIO GENERAL DE LIBERTAD	104
2. EN ESPECIAL, LA RESERVA DE LEY PENAL Y SANCIONADORA	108
A) <i>Reserva de ley penal: exclusión del reglamento. La admisibilidad de las llamadas normas penales en blanco</i>	109
B) <i>La remisión en las normas administrativas sancionadoras</i>	118
3. LAS LLAMADAS «RELACIONES ESPECIALES DE SUJECCIÓN» Y LA REMISIÓN NORMATIVA: LA PLENA VIGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	125
4. LA MATERIA TRIBUTARIA: LA RESERVA AL LEGISLADOR DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL TRIBUTO. LOS PROBLEMAS DE LA LEY DE TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS	130
II. Criterios negativos que determinan ámbitos susceptibles de remisión normativa	134
1. EL PODER DE AUTOORGANIZACIÓN COMO ÁMBITO NATURAL DEL REGLAMENTO: LA POLÉMICA SOBRE LA POSIBILIDAD DE DESLEGALIZACIÓN EN ESTE TERRENO	135

- | | | |
|----|---|-----|
| 2. | LA REMISIÓN AL PLAN. LA IDONEIDAD DE ALGUNOS PROCEDIMIENTOS PLANIFICADORES PARA ASEGURAR UNA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA. ESPECIAL REFERENCIA A LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS REMISIONES OPERADAS POR LA LEY DEL SUELO | 138 |
| 3. | LA REMISIÓN A LAS ORDENANZAS MUNICIPALES Y OTROS REGLAMENTOS «AUTÓNOMOS». LA AUTONOMÍA JUSTIFICA UNA MAYOR AMPLITUD DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA. EL EJEMPLO DE LA POTESTAD ESTATUTARIA. LOS REGLAMENTOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS | 147 |

CAPITULO IV

LA POTESTAD REGLAMENTARIA INDEPENDIENTE

- | | | |
|------|---|-----|
| I. | La noción de reglamento independiente | 163 |
| II. | Evolución histórico-dogmática de la figura del reglamento independiente | 166 |
| III. | Reglamento independiente y principio de legalidad: las distintas concepciones de la legalidad y su influencia en la admisión del reglamento independiente | 175 |
| 1. | LA VINCULACIÓN POSITIVA DE LA ADMINISTRACIÓN A LA LEY. DESMITIFICACIÓN DE SU SIGNIFICADO. COMPATIBILIDAD CON EL REGLAMENTO INDEPENDIENTE | 176 |
| 2. | EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD NO EXIGE NECESARIAMENTE QUE TODA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA SE BASE EN UNA LEY FORMAL. ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA POSICIÓN CONTRARIA | 178 |
| A) | <i>La invocación del principio de división de poderes y del Estado de Derecho como incompatibles con un poder reglamentario independiente de la Administración</i> | 179 |
| B) | <i>El argumento democrático: La necesidad de que el Parlamento como órgano del pueblo apodere todas las actuaciones de la Administración</i> | 180 |
| C) | <i>El principio del Estado Social de Derecho: la justificación de una reserva absoluta en el papel del Estado como garante de prestaciones. La función central de la Ley en este sistema</i> | 182 |
| D) | <i>La posición institucional del juez y la protección jurisdiccional de los ciudadanos tampoco justifican la interdicción del reglamento independiente</i> | 183 |
| IV. | El régimen constitucional del reglamento independiente en España | 192 |
| 1. | LOS PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE LA RESERVA DE LEY Y EL PROBLEMA DE LA EXISTENCIA DE UN REGLAMENTO INDEPENDIENTE «PRAETER LEGEM». LOS PRONUNCIAMIENTOS | |

DEL TRIBUNAL SUPREMO DEFIENDEN LA POTESTAD REGLAMENTARIA INDEPENDIENTE CUANDO NO HAYA LEY PREVIA. CRÍTICA	192
2. LA JUSTIFICACIÓN DE LA DOCTRINA QUE RESERVA A LA LEY TODA REGULACIÓN ABLATORIA O LIMITATIVA DE LA PROPIEDAD EXCLUYENDO TAMBIÉN AQUÍ LOS REGLAMENTOS INDEPENDIENTES	196
3. LOS ÁMBITOS TRADICIONALES DEL REGLAMENTO INDEPENDIENTE Y SU VIGENCIA TRAS LA CONSTITUCIÓN	203
A) <i>El ámbito doméstico de la Administración: Los Reglamentos organizativos y los reguladores de las relaciones especiales de sujeción no tienen, conforme a la Constitución, carácter de reglamento independiente</i>	204
a) La organización	204
b) Imposibilidad de admitir los reglamentos independientes en las llamadas relaciones especiales de sujeción. La dificultad de concebir estas relaciones como integrantes de la esfera organizativa de la Administración	206
B) <i>Las reglamentaciones técnicas. La tradicional «reserva» al reglamento de estas materias. La necesidad de respetar la reserva de ley mediante la técnica de las cláusulas generales</i>	211
C) <i>El reglamento independiente y la ejecución del Derecho comunitario: La ejecución de directivas comunitarias no justifica per se reglamentos independientes. Existencia de una práctica administrativa que contradice este punto de vista</i>	216
D) <i>Virtualidad y límites del reglamento independiente en materia de subvenciones y en otros ámbitos de la actividad administrativa</i>	218
REFLEXIÓN FINAL SOBRE LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL REGLAMENTO	225
INDICE DE SENTENCIAS	229
INDICE DE AUTORES	233