

LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL ESTADO DE DERECHO: PRESUPUESTOS Y CONTROL JURISDICCIONAL

REGULATORY POWER IN THE RULE OF LAW: FOUNDATIONS AND JUDICIAL OVERSIGHT

■ **M. Sc. YOMAYS OLIVAREZ GAINZA**

Presidente de Sala,¹ Tribunal Supremo Popular, Cuba

<https://orcid.org/0009-0005-3453-809X>

yomays@tsp.gob.cu



Resumen

La prolija actividad reglamentaria de la Administración pública sitúa en primer plano la necesidad de que los ciudadanos cuenten con garantías suficientes para que ese poder opere según los márgenes constitucionales. La comprobación de la legalidad de los reglamentos se erige, por tanto, en una condición ineludible para la realización de los postulados del Estado democrático. El control judicial procura verificar que la *potestas reglamentatis* se ejerza con sujeción al imperio de la ley y desterrar así todo indicio de arbitrariedad. Para ello, se requiere repasar la naturaleza jurídica de la actividad administrativa, sus presupuestos, características esenciales y el marco en el cual ha de conducirse la Administración pública. El presente trabajo se enfoca en tal cometido. A la par, sistematiza los presupuestos teóricos del reglamento y sienta pautas para el perfeccionamiento de los mecanismos de enjuiciamiento.

Palabras clave: Derecho administrativo; potestad reglamentaria; reglamento; tipos de reglamentos; control judicial.

Abstract

The extensive regulatory activity of the Public Administration brings to the forefront the need for citizens to have sufficient

1 Sala de lo Civil, de lo Familiar y de lo Administrativo.

guarantees to ensure that this power operates within constitutional boundaries. Verifying the legality of regulations thus becomes an unavoidable condition for fulfilling the postulates of the democratic State. Judicial review seeks to verify that the regulatory power is exercised in accordance with the rule of law, thereby banishing any hint of arbitrariness. This requires an examination of the legal nature of administrative activity, its foundational premises, essential characteristics, and the framework within which the Public Administration must operate. This paper is devoted to this task. Concurrently, it systematizes the theoretical foundations of regulations and establishes guidelines for improving the mechanisms of judicial review.

Keywords: Administrative law; regulatory authority; regulation; types of regulations; judicial review.

Sumario

I. Introducción; II. Acercamiento a la potestad reglamentaria; III. El reglamento: Concepto, terminología, naturaleza y distinción de figuras afines; IV. Mirada desde la doctrina y el ordenamiento iusadministrativista cubano; 4.1 Los órganos depositarios de la potestad reglamentaria; 4.2. El reglamento y el ordenamiento procesal administrativo; V. Clasificación de los reglamentos; VI. Límites; 6.1. Formales; 6.2. Materiales o sustanciales; VII. Conclusiones; VIII. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN

La abundante producción de reglamentos y las garantías que deben reconocerse a los ciudadanos frente al poder de la Administración pública (AP) para que esta no vulnere los límites constitucionales ha devenido condicionante para la comprobación de la conformidad de aquellos con la legalidad, pues solo así pueden cumplirse las premisas del Estado democrático y satisfacerse uno de los objetivos primordiales del Derecho administrativo moderno, como es el destierro de todo indicio de arbitrariedad en el ejercicio de las potestades que el ordenamiento jurídico reconoce a los poderes públicos, los que han de someter toda su actuación al Derecho.

A ello se añade, tal como apunta Arias (2013), que «si el Estado intenta potestades con el fin de cumplir sus cometidos, resulta apenas

casi natural que exista control judicial de su actuar» (p. 23). En esta misma línea, Merkl (1935) apunta que, como «la Administración es ejecución del derecho expresado en fórmulas generales [...], toda acción administrativa corre el peligro de contradecir alguno de los preceptos jurídicos que han de ser aplicados al administrar» (p. 462). Por ello, el ideal de justicia administrativa ha permitido crear un conjunto de instrumentos técnico-jurídicos encaminados al control de la legalidad de la actuación administrativa, desde sus diferentes vertientes, para coadyuvar al sometimiento de la AP a los fines que la justifican.

Uno de estos mecanismos es, precisamente, el control judicial, que constituye el resguardo por el cual se asegura con mayor efectividad este cometido. El proceso contencioso-administrativo es el conjunto de actos y trámites mediante los cuales se garantiza la objetividad, neutralidad e independencia de la decisión administrativa y se asegura la realización de un fin público, por la misma Administración, con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia, dentro del respeto debido a los derechos de los particulares.

Ahora bien, la potestad reglamentaria de la AP no siempre estuvo sujeta al control judicial. Su relación con la ley condicionó que, en los inicios, fuera excluida la revisión por parte de los órganos jurisdiccionales —el *Conseil d'État*—, criterio que se rebasó muy pronto, pues en tanto norma emanada del ejecutivo, tenía carácter administrativo y, por consiguiente, posibilidad de impugnación. Lo dicho supuso una nueva etapa en la revisión de la actividad reglamentaria, matizada por el control colateral, mediante recursos indirectos, en los cuales se combatía el acto de aplicación. Paulatinamente, la prolífera jurisprudencia del Consejo de Estado francés fue ampliando la posibilidad de impugnación directa e instauró lo que pudiera calificarse como una tercera etapa en el control judicial.

Sin embargo, esta evolución que se ha manifestado en la mayoría de los ordenamientos jurídicos foráneos no tuvo un reflejo similar en el contencioso-administrativo cubano que, hasta bien entrado el siglo XXI, permaneció inmutable a ese desarrollo doctrinal, estancado en el rígido canon revisor que fuera instaurado con la entrada en vigor de la Ley de Santamaría de Paredes de 1888 y que trascendió hasta la derogada Ley No. 7, de 19 de agosto de 1977. La ambigüedad en la regulación del control judicial de los reglamentos provocó

su invisibilidad, lo que trajo como consecuencia que la actividad impugnatoria en este tema fuera prácticamente nula.

Con la promulgación de la Constitución de 2019 tal panorama comenzó a cambiar. Bajo sus estrictos mandatos —disposición transitoria décima—, se produjo una reforma judicial y procesal que derivó en la aprobación, el 28 de octubre de 2021, de la Ley No. 142, del proceso administrativo. En palabras del profesor Matilla (2022, p. 524), esta disposición normativa ha superado una larga etapa anterior y se posiciona como el núcleo central en el que, por fin, y tras más de un siglo de aguardar, se perciben aires de progreso y renovación en esta área específica del Derecho procesal cubano.

En lo que concierne al control de los reglamentos, la nueva Ley muestra esos avances. Esclarece con precisión las pretensiones que pueden ser formuladas contra estos y, en el título dedicado a las resoluciones judiciales, especifica claramente las consecuencias de un fallo estimatorio. Ahora bien, la falta de sistemática, desde el plano doctrinal, ante el insuficiente estudio en el ámbito nacional de esta arista de la actividad administrativa, muy unida a la ausencia de pronunciamientos, puede incidir en un inadecuado control judicial, lo cual conmina a la necesaria sistematización de los elementos más relevantes de dicha institución. Por ello, este artículo parte del problema investigativo: ¿Cuáles son los presupuestos teóricos que deben pautar el adecuado control judicial del reglamento, como objeto del proceso administrativo cubano?

El objetivo central es fundamentar los presupuestos teóricos que deben pautar el adecuado control judicial del reglamento, como objeto del proceso administrativo cubano, con el fin de fortalecer el marco jurídico de la APAP y las garantías de los ciudadanos. Para ello, se propone sistematizar los fundamentos históricos y teóricos del reglamento y sus límites, caracterizar la evolución del control judicial y evaluar críticamente su tratamiento normativo actual en el ordenamiento cubano. El abordaje metodológico para alcanzar estos objetivos es integral, se apoya en el análisis histórico-jurídico de la evolución del control, el método teórico-jurídico para construir una base conceptual sólida, el Derecho comparado para identificar tendencias, y el análisis jurídico de la legislación y doctrina nacionales, por lo cual utiliza, como técnica principal, el análisis documental de fuentes bibliográficas, legales y jurisprudenciales.

II. ACERCAMIENTO A LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Santamaría (2009) apuntaba, con razón, que «lo que hoy entendemos por reglamento y potestad reglamentaria es el resultado de una pugna secular por la conquista de la hegemonía en el campo de la producción normativa entre el poder ejecutivo y las asambleas legislativas» (p. 323); que, aunque tiene sus orígenes en la baja Edad Media, en los tiempos de la Revolución francesa, alcanzó sus matices más elevados.

Así, según Muñoz (1975, p. 145), en los momentos iniciales de la efervescencia gala, cuando se intentó el replanteamiento general de la organización del Estado, el principio de la división de poderes condujo a la interdicción de cualquier sombra de potestad de dictar normas jurídicas en manos del ejecutivo. Las asambleas legislativas monopolizaron esta facultad. Por tal motivo, el Decreto de la Asamblea Nacional, de 1.º de octubre y 3 de noviembre de 1789, prohibió al Rey dictar cualquier tipo de norma, salvo las que tuvieran por finalidad recordar la aplicación de las leyes, lo que posteriormente fue eliminado por la Constitución de 1793.

Estos principios liberales tuvieron que enfrentarse a una monarquía que se resistía a perder los poderes que detentaban, entre ellos, la legitimación propia a favor de crear Derecho. Por ello, la marcha atrás llegó de inmediato y la Constitución del año III volvió a autorizar al Directorio a realizar *proclamations*; en tanto la Constitución bonapartista del año VIII atribuyó a francamente al Gobierno un poder reglamentario para la ejecución de las leyes: *Le Gouvernement propose les lois et fait les règlements nécessaires pour assurer leur exécution*. En solo 10 años, los principios revolucionarios quedaron totalmente olvidados (Santamaría, 2009; García de Enterría, 1998).

El cambio radical que propugnaban los revolucionarios franceses removía toda la estructura social y solo era viable con un poder gubernamental activo, constante, que se volcara hacia la AP (García de Enterría, 1998, p. 52). El poder reglamentario limitaba su cometido a hacer cumplir las leyes, lo que produjo seguidamente, durante el siglo XIX, un crecimiento absolutamente sigiloso de nuevas formas reglamentarias que rebasaran aquellos límites.

La interpretación heterodoxa que los revolucionarios franceses dieron al principio de separación de poderes y las necesidades prácti-

cas de reconocer potestades de creación normativa a favor del ejecutivo, para «asegurar la ejecución» de las leyes en general, es decir, el cumplimiento del bloque de la legalidad entero, permitió la aparición del reglamento como disposición independiente y sentó la idea de que la autonomía del ejecutivo encerraba un poder reglamentario general que le es inherente (García de Enterría, 1998, p. 47).

Así, dadas las características propias de la actividad de la AP, el reglamento pasó a ocupar un lugar importante entre las fuentes formales de esta rama del Derecho; de hecho, constituye la de mayor importancia cuantitativa del Derecho administrativo, pues, sin las disposiciones reglamentarias sería imposible concebir la regulación normativa de las múltiples operaciones del ente público, a partir del inicio del siglo XIX, ya sea por el incremento de técnicas dirigidas a atribuir a las normas del Gobierno una función o fuerza equivalente a la de las leyes, por medio de leyes de habilitación o deslegalización, o por el crecimiento de la potestad reglamentaria, mediante la atribución a órganos administrativos distintos del Gobierno central, como son las entidades locales y, sobre todo, cada uno de los ministros.

A esta hipertrofia de la potestad reglamentaria ha contribuido, también, según afirma Santamaría (1991, p. 707), la aceptación de la existencia de una potestad originaria de desarrollo de las leyes, no condicionada a la habilitación expresa que estas concedan, criterio que se comparte. Se trata de un enriquecimiento de la potestad normativa del Gobierno en su ámbito primario de ejecución de las leyes. Se entiende que la potestad reglamentaria es propia del Poder Ejecutivo, al que la Constitución se la atribuye para el desarrollo de las leyes o su ejecución, por lo cual no depende, para su válido ejercicio, de autorizaciones concretas establecidas en cada ley o en el propio texto constitucional.

No obstante, las constituciones seguían ocultando ese poder normativo de la AP o reduciéndolo a la mera ejecución de las leyes, cuando ya había desbordado, por mucho, tal papel. Esto provocó una inercia que, según refiere Santamaría (1988, p. 229), no fue superada hasta bastante después del fin de la Segunda Guerra Mundial. Solo entonces la doctrina comenzó a reconocer que, en un Estado democrático, la AP es desempeña una función legítima, y, por tanto, la potestad reglamentaria configura una actividad pública ordinaria, potencialmente peligrosa para los valores que encarna el Estado de Derecho,

pero no intrínsecamente perversa ni nociva. Con ello, comienza a entenderse, también, la posibilidad de control jurisdiccional de esta manifestación y otras de la actividad de la AP. Dicho cambio estuvo condicionado, a la vez, por la mutación de paradigma hacia el Estado social y el desarrollo del constitucionalismo a partir de la segunda mitad del siglo xx, debido a la enorme trascendencia que, en el plano jurídico-constitucional, cobraron los derechos humanos y, en particular, el derecho a la tutela judicial efectiva.

De cualquier forma, la potestad reglamentaria no surgió de modo idéntico en todos los países, sino que se manifestaron dos modelos claramente diferenciados, consecuencia, ambos, de las distintas circunstancias históricas y sociales dadas en los diversos espacios geográficos. El modelo francés se caracteriza por la tradicional visión jacobina del Estado, sucintamente analizada en líneas precedente; mientras el germánico, con su sistema de legitimación dual del poder, de manera inversa a lo acontecido en Francia, limitó la ley, la que solo tenía ámbito de regulaciones en aquellas cuestiones que afectaban la libertad y la propiedad de los súbditos (Santamaría, 2009, p. 327).

La potestad reglamentaria se configura, entonces, a partir de una dialéctica en la cual la AP cede unas prerrogativas y retiene otras, o las comparte, aunque de manera residual, entre los poderes exorbitantes con que cuenta para el cumplimiento de sus fines. Este es el fundamento histórico de la facultad en virtud de la cual la AP dicta reglamentos, quizás, como se ha visto, su potestad más intensa y grave, pues implica participar en la formación del ordenamiento jurídico. De este modo, la AP no es solo un sujeto de Derecho sometido, como los demás, a un ordenamiento que le es impuesto, sino que tiene la capacidad de formar, en cierta medida, su propio ordenamiento y, aun más, el de los demás.

Unida a esta fundamentación histórica de la potestad reglamentaria, se identifica una justificación lógica, en tanto es imposible que el poder legislativo prevea todas las contingencias que surgirán en la ejecución de las leyes e, incluso, las diversas situaciones en que la AP podrá encontrarse, cuestión acrecentada en la actualidad, dada la multiplicidad de tareas que despliega el ente público, todo lo que aconseja que este pueda desarrollar la ley —reglamentos ejecutivos— o regular situaciones no previstas en ella —reglamentos

independientes—, siempre que no vulnere otras normas del ordenamiento jurídico. Vale añadir la necesidad de dar flexibilidad a la regulación de determinada materia, para hacer más fácil su modificación en una norma posterior, ya que el procedimiento normativo de la AP es más ágil que el legislativo (González, 1987, p. 41; Jinesta, 2001, p. 157).

Por último, existe un fundamento jurídico que sirve de sustento a los anteriores y deviene esencia de la potestad reglamentaria, pues de nada servirían aquellos, si el Derecho positivo no facultase a la AP, explícita o implícitamente, para que dicte reglamentos. Precisamente, en el ordenamiento jurídico positivo se encuentra la respuesta a la cuestión examinada, pues este, unas veces de manera directa y, otras, indirectamente, atribuye a la AP y, más en concreto, a órganos determinados, la potestad de vincular a los administrados con carácter general e indefinido, mediante sus actos (Zanobini, 1954, p. 104).

En resumen, la AP tiene competencia para dictar actos normativos. La potestad reglamentaria tiene un fundamento histórico, que se asienta en su carácter residual, pues, tras el intento de dividir las distintas funciones antes concentradas en el rey y, más concretamente, las de la AP, se reservó a esta el papel de ejecutora de la ley, pero, también, se le atribuyeron funciones jurisdiccionales y legislativas, aunque residuales (Ortega, 1992, p. 153). Además, tal prerrogativa tiene un fundamento jurídico, dado que debe estar atribuida, expresamente, a un órgano. Estos mismos fundamentos subyacen en el control judicial a la actividad reglamentaria.

III. EL REGLAMENTO: CONCEPTO, TERMINOLOGÍA, NATURALEZA Y DISTINCIÓN DE FIGURAS AFINES

El reglamento es una categoría jurídica cuyo contenido y cuyos perfiles distan de ser nítidos y pacíficamente establecidos en la doctrina; ello, en lo fundamental, porque, como afirma Gordillo (2003, p. 229), con la aplicación del principio de la separación de poderes, el dictado de normas generales corresponde, en principio, al órgano legislativo y no al ejecutivo, razón por la cual, la facultad de este para dictar reglamentos debe entenderse, siempre, con reservas; no le pertenece *proprio iure*, sino como excepción. No obstante, el regla-

mento es, a la vez, la más extendida y problemática de las fuentes del Derecho administrativo. Su extensión deviene de una tendencia sempiterna de la AP a fijar, continuamente, normas generales propias para todo lo que hace; de ahí que, en el lenguaje común, la palabra reglamentarista sea sinónimo de previsión detallada.

Etimológicamente, reglamentar significa acción y efecto de reglar, es decir, de someter a reglas cualquier actividad humana. El vocablo reglamento deriva de las voces latinas *regula* —reglar— y *mentum* —acción o efecto de—, de lo cual sigue que, en una definición básica, el reglamento consiste en un acto normativo dictado por la AP en virtud de su competencia propia (Entrena, 1986, p. 135), y mediante el que se detalla una disposición jurídica superior, a los efectos de su mejor ejecución y cumplimiento; de ahí su rango subordinado a la ley (González, 1987, p. 418), que produce efectos jurídicos generales en forma directa (Gordillo, 2003, pp. VII-16), aunque, desde una concepción más amplia, se presenta como un conjunto de reglas por medio de las cuales debe realizarse el referido tipo de actividad.

La terminología empleada para poner en vigor un reglamento, ya sea que derive de disposiciones jurídicas superiores o de la potestad reglamentaria propia de las autoridades, es extraordinariamente variada, lo que obedece a la diversidad de formas en que puede exteriorizarse, según la cultura jurídica de cada país. Así, puede encontrarse bajo la denominación de decreto, resolución, orden ministerial, bando, carta, ordenanza, etcétera, pero siempre precisa de un acto reglamentario que lo ponga en vigor; de lo contrario, el cuerpo reglamentario por sí solo no tiene entidad de disposición jurídica normativa.

La función que desempeña el reglamento en el desarrollo de la ley administrativa, la facilidad para elaborarlo y ponerlo en vigor, y la posibilidad, siempre expedita, de modificarlo o derogarlo, sin necesidad de reformar o derogar la disposición jurídica superior, lo convierten en un instrumento adecuado para la riqueza propia del quehacer administrativo del Estado y casi inagotable. No quiere ello decir que una ley que no sea administrativa no pueda reglamentarse. Así acontece, por ejemplo, con las leyes electorales. Sin embargo, este trabajo solo se refiere a las disposiciones que se dicten en una función administrativa (Gordillo, 2003, pp. VII-16).

No pocos autores han sostenido que la determinación de la naturaleza jurídica del reglamento es polémica, y, sin embargo, de vital significación para justificar la necesidad de establecer presupuestos diferenciadores, en lo tocante a su revisión por los órganos judiciales, con respecto a los demás actos emanados de la actividad administrativa.

Desde Hauriou (1919), tal distinción ha estado en constante discusión. Para él, la potestad reglamentaria y, por consiguiente, el reglamento, es cualitativamente diferente a otros actos administrativos, en tanto para la primera, el órgano emisor debe estar habilitado, mientras que en las demás no se requiere tal habilitación, habida cuenta de que ellas son ínsitas a todo órgano administrativo y, por ende, no precisan el pronunciamiento expreso de una norma de producción. En criterio del autor, esta tesis diferenciadora es insostenible, ya que, en el Derecho administrativo, todas las potestades han de estar atribuidas; de lo contrario, contravendrían los incardinados principios de legalidad y competencia sobre los que se yergue esta rama del Derecho.

Un sector doctrinal, entre el que se encuentran Merkl (1935, pp. 231-251), García Oviedo-Martínez (1962, p. 279-280) y Garrido (1994, p. 239), considera el reglamento como acto administrativo, al igual que todos los que nacen de la AP y están regulados por el Derecho administrativo, con la posibilidad de hacer efectiva tal sumisión mediante el recurso contencioso-administrativo. Así, se realiza una distinción entre actos jurídicos generales —reglamentos— y concretos —todos los demás—. Conforme con esta clasificación, la única diferencia entre los reglamentos y los restantes actos administrativos reside en que aquellos establecen derecho o regulan jurídicamente una pluralidad de casos, en tanto estos, a los que Merkl (1935, pp. 231-251) denomina «actos individuales de las autoridades administrativas», crean o fijan el derecho para un caso individual.

La anterior propuesta, en su empeño por distinguir los distintos tipos de actos administrativos, subraya que los reglamentos, son «establecedores del Derecho», con lo cual remarcen el carácter normativo de estos, que es el sello distintivo de esta actuación de la AP.

Otro sector doctrinal, en el que se inscribe Guimarães (1908), establece distancia entre el acto administrativo y el reglamento, y tilda al segundo de ser un acto normativo. El autor citado, al definir las

fuentes del Derecho administrativo portugués, significa «la ley, el reglamento, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina, siendo las dos primeras, fuentes normativas» (p. 142). De modo similar, Campo (1917 sostiene que el «[...] acto administrativo é uma manifestação especial da vontade dentro dos limites do direito objectivo é criadora de uma situação jurídica subjetiva» (p. 73). Seguidamente, en clara referencia a los reglamentos expresa: «[...] a manifestação geral da vontade é característica dos actos legislativos» (p. 73). Por su parte, Cassagne (2002) asegura que «la actividad reglamentaria es una actividad materialmente legislativa o normativa» (p. 173), distinta a la administrativa, con lo cual alude a los actos administrativos.

En este mismo orden, afirma Entrena (1986, p. 136) que, aunque se dan unos puntos comunes indudables entre los reglamentos y los restantes actos de la AP, sujetos al Derecho administrativo —y, por tanto, nada se opone a que se considere acto administrativo todo acto de la AP sujeto al Derecho administrativo, también el reglamento—, cabe distinguir entre los actos administrativos normativos y los que no contienen normas jurídicas. Así, subraya las diferencias entre ambas figuras. En igual sentido, Fraga (1985, p. 106) refiere que el reglamento, desde el punto de vista formal, constituye un acto administrativo, mientras que, en una dimensión material, se identifica más con un acto normativo, pues su naturaleza intrínseca encuentra los mismos caracteres de este, en tanto crea situaciones jurídicas generales, las modifica o extingue.

La doctrina española, mayoritariamente encabezada por García de Enterría (1959, p. 161) y sus seguidores (Leguina, 1966, p. 193; Martín-Retortillo, 1963, p. 225; Santamaría, 2009, pp. 323-327) opina que la diferencia entre los reglamentos y los actos administrativos está clara y ambas figuras son de naturaleza distinta, aunque erradamente, en muchas ocasiones, reciban la misma denominación. La diferencia sustancial entre unos y otros no descansa en el carácter normativo de los primeros ni siquiera en la pluralidad de sus destinatarios, en tanto también se pueden encontrar actos administrativos con destinatarios múltiples —cuestión que solo será importante a los efectos de la notificación—, sino en su carácter *ordinamentalista*, en la medida en que, a diferencia de los actos administrativos, generales o particulares, los reglamentos, en la medida en que regulan situaciones generales, organizan y ordenan el funcionamiento de la AP, se integran al ordenamiento jurídico y lo oxigenan.

Por todo ello, según la mayor parte de los estudiosos, hoy puede asumirse que lo realmente diferenciador entre el reglamento y el acto administrativo es la vocación del primero para incorporarse al ordenamiento jurídico (González, 1987, p. 418), de modo que su aplicación no agota su eficacia futura, sino que la refuerza. Para determinar este carácter no basta la forma en que se adopte o si ha decursado por los procedimientos para la elaboración de las normas generales, sino que habrá que atender al contenido y analizar si se integra en el ordenamiento jurídico, innovándolo, o si, en cambio, supone solo aplicación de dicho ordenamiento al caso.

Pese al carácter ordinamentalista y normativo de los reglamentos, estos no pueden confundirse con otras disposiciones internas, emanadas de la función administrativa (instrucciones, oficios, órdenes de servicio, circulares, comunicaciones). En criterio de Marcheco (2019), ellos suelen ser instrumentos jurídicos necesarios para la ordenación y el funcionamiento de las unidades administrativas y sus trabajadores, con plena eficacia vinculante en el marco interno de la AP, pero no son la expresión de un poder reglamentario, pues se enmarcan en las relaciones jerárquicas, como elemento característico de la disciplina interna de la organización administrativa (p. 33). Por tanto, lo que se ejerce al dictarlos, es potestad jerárquica.

Tampoco pueden asimilarse, como en ocasiones ha acontecido, erradamente, a los actos administrativos de carácter general, pues la principal diferencia con estos últimos estriba en que, a pesar de estar dirigidos a una pluralidad de sujetos, se agotan en su simple cumplimiento, se consumen en este y no se integran en el ordenamiento jurídico. Son actos aplicativos del ordenamiento y no innovadores (García de Enterría, 2011, pp. 197-198). Entre ellos, se pueden relacionar los actos de fijación de horarios o turnos de vacaciones para los funcionarios de un ministerio o ente administrativo, las advertencias o convocatorias de exámenes, convocatorias de oposiciones, los anuncios de información pública, la declaración de fiesta laboral local, las licitaciones públicas, etcétera.

De lo visto hasta aquí, se concluye que el reglamento presenta los siguientes caracteres:

— *Normativo*. Es, ante todo, una norma jurídica, una regla de Derecho objetivo y, en este sentido, tiene carácter general, abstracto o impersonal. No se da para un determinado caso, situación o relación

jurídica singular, sino para regular todos los casos que se refieran al supuesto de hecho que contempla y los que puedan presentarse en el futuro.

— *Secundario*. Está subordinado a la ley, la cual ostenta una situación de primacía con respecto a él, hasta el punto de que puede restringir libremente su ámbito de acción en los límites que estime oportunos. De este modo, el ámbito material de la potestad reglamentaria es residual.

— *Gubernativo*. Debido a la peculiar posición de la potestad reglamentaria ante el principio de legalidad, ella está reservada —al menos en su alcance externo— a los órganos de Gobierno, de las AP generales o territoriales, que son los que presentan una inequívoca legitimación para su emisión.

— *Fiscalizable judicialmente*. Los órganos judiciales pueden no aplicar los reglamentos contrarios a la Constitución, la ley o el principio de jerarquía normativa y, asimismo, pueden ordenar su nulidad. El control jurisdiccional de la AP constituye uno de los rasgos esenciales del Estado social de Derecho, y quizá el más trascendental, al posibilitar la vigencia pragmática de otros de los caracteres que le son inherentes; si media un control efectivo, regirán plenamente los principios de legalidad. Así, el reglamento, en tanto disposición emanada del Poder Ejecutivo, queda sometido a ese bloque de legalidad y, por consiguiente, al control judicial.

Esta característica posee fundamento político y jurídico. El efecto inmediato y directo del carácter vinculante de la Constitución, como norma, evidencia el nexo indisoluble que existe, en un Estado de Derecho, entre esta y el control, el que no forma parte, únicamente, de un concepto «político» de la carta fundamental, sino de uno «jurídico», de tal manera que solo si existe control de la actividad estatal el texto constitucional puede desplegar su fuerza normativa y solo si ese control forma parte del concepto de Constitución esta puede ser entendida como norma (Aragón, 1987, p. 16). El control de la actividad reglamentaria procura verificar la legitimidad —razón jurídica— y oportunidad —razón política— de la forma —procedimiento— y el fin —causa final— de la actuación, como modo de constatar la correspondencia entre antecedente y consecuente, forma prevista y fin propuesto, forma ejecutada y finalidad realizada.

En síntesis, el poder ejecutivo detenta la potestad reglamentaria, sin que ello suponga que el resto de los poderes, legislativo y judicial, no la posean, visto esto desde su organización y funcionamiento interno, no como parte del cometido del ejecutivo, o sea, como función administrativa. Así, la disposición reglamentaria es aquella actuación administrativa, de carácter normativo y secundario con respecto a la ley, por la cual la AP regula de forma general, abstracta e impersonal, una situación de hecho que, dados sus contornos, se encuentra sujeta al control judicial.

IV. MIRADA DESDE LA DOCTRINA Y EL ORDENAMIENTO IUSADMINISTRATIVISTA CUBANO

Una constante que se ha patentizado en cualquier período en que pueda dividirse la historia del Derecho administrativo cubano es la escasez de materiales —ni hablar de monografías— que se refieran a las fuentes de dicha rama, por lo que las valoraciones con respecto al tema que ocupa esta investigación tienen que extraerse de los aspectos puntuales tratados en obras más generales o trabajos sobre otras temáticas.

En sus inicios, al estar los destinos de Cuba firmemente atados a España, por su condición colonial, fue natural que las discusiones doctrinales, como casi todos los asuntos que les concernían, estuvieran marcados por los vaivenes que esta rama del Derecho experimentaba en la península hispánica. El sempiterno debate sobre la naturaleza del reglamento no era menos. Las primeras ideas sobre las disposiciones reglamentarias se hacían coincidir con su carácter normativo (Morilla, 1865, p. 160).

Govín y Torres (1882) —cuya obra guardaba coincidencia doctrinal con las principales corrientes españolas de la época, entre ellas las del profesor Colmeiro (1850) y, para la fecha en que este asumió la enseñanza del Derecho administrativo en la Universidad de La Habana constituía el principal libro de texto utilizado (Zamora, 1954, p. 18)—, al referirse a las fuentes del Derecho administrativo, indican que los reglamentos constituyen disposiciones de la AP, dictadas para facilitar la ejecución de las leyes y organizar convenientemente los servicios públicos en sus detalles y pormenores (p. 22).

Ruiz, Santos Lancís, quienes, a juicio de Matilla (2012, p. 415), reunían las obras más importantes de corte general en materia de Derecho administrativo en la primera mitad del siglo xx, estimaban que el reglamento, desde el punto de vista material, no se diferencia de la ley, pues uno y otra tienen las mismas características (Zamora, 1954, p. 18), cuestión que no deja de tener razón.

Garcini (1986, p. 64) sostiene que, aunque reglamento y la ley emanan de órganos distintos —el primero, de la AP, y la segunda, del legislativo—, los une una similar característica, la de ser creadores de situaciones generales, impersonales y objetivas, por lo que constituyen normas en sentido material. Más adelante, el profesor señala que los órganos administrativos pueden dictar actos con contenido legislativo que no configuran un concepto adecuado del acto administrativo (p. 110).

Similar criterio sostiene Castanedo (2004), quien al acercarse a una conceptualización del acto administrativo, afirma que la AP no solo administra, sino que también se organiza, estructura, planifica, etcétera, para cumplir con su tarea fundamental y, en virtud de ello, dicta normas, «preceptos generales como los que fungen como la fuente cuantitativamente más importante del Derecho administrativo: el reglamento, verdaderas leyes que orientan y regulan toda su actividad» (p. 83).

Por otra parte, Cañizares (2006), al intentar explicar lo que calificó «confusión en la teoría administrativa burguesa», entre las decisiones gubernativas adoptadas en el ejercicio de la facultad reglamentaria y el reglamento, al asimilar unas y otras al acto administrativo, refiere «que son dos cosas distintas, el acto por el cual se pone en vigor el reglamento —acto reglamentario administrativo— y el reglamento que se pone en vigor por el mismo [sic], como cuerpo normativo, complementario de la Ley» (p. 222).

Por último, en lo que podría ser una idea más acabada de la naturaleza del reglamento en predios nacionales, se encuentran Matilla (2012, p. 434) y Marcheco (2019, pp. 30-35), quienes, sin desconocerle su expresión del funcionamiento administrativo, exponen que trasunta una sustancia jurídica diferente al acto administrativo, al ser una norma ordinamental de creación o innovación en el ordenamiento jurídico. Claro está, su posición subordinada a la ley —cuestión que queda al margen de la anterior definición, pero está presente

en el abordaje del tema por los autores señalados— impide que esta facultad novatoria del reglamento, incida en la vigencia de aquella, salvo que expresamente lo habilite (Marcheco, 2019, p. 37).

En suma, tradicionalmente, se consideró que el reglamento se distinguía de los actos administrativos, en sentido estricto, por la nota de la generalidad; sin embargo, hoy podría hablarse de unanimidad doctrinal acerca de que el dato esencial que caracteriza las disposiciones reglamentarias, frente a los actos administrativos, consiste en la vocación de aquellas para incorporarse al ordenamiento jurídico, de modo que su aplicación no agota su eficacia futura, sino que la refuerza (García de Enterría y Fernández, 2011, pp. 196-197).

4.1 LOS ÓRGANOS DEPOSITARIOS DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Como ya se ha visto, la potestad reglamentaria constituye el poder atribuido a la AP para dictar normas que se incorporan al ordenamiento jurídico, con lo cual se rompe el monopolio normativo del Poder Legislativo que se expresa en la ley. Sin necesidad de extensas argumentaciones, en Cuba, el fundamento de la potestad reglamentaria, como poder general de la AP, deriva directamente de la Constitución de 2019 y, en concreto, de su Artículo 133, según el cual, el Consejo de Ministros es el máximo órgano ejecutivo y administrativo, y constituye el Gobierno de la República, al cual se le atribuye, la función de «ejecutar las leyes y acuerdos [sic] de la Asamblea Nacional del Poder Popular, así como, los decretos-leyes y disposiciones [sic] del Consejo de Estado, los decretos presidenciales y, en caso necesario, reglamentar lo que corresponda», lo que se hará conforme dispone el inciso o), del Artículo 137, de la Carta Magna, por medio de decretos y acuerdos. Dicho precepto remarca la nota esencial del reglamento: su subordinación a la ley, que, por otra parte, ratifica los artículos 9 y 10 del texto constitucional, al garantizar el principio de jerarquía normativa, pues la AP actúa, tanto al dictar actos como al aprobar reglamentos, «con pleno sometimiento a la Constitución y las leyes».

Esta potestad, contrario a como acontece en España, por ejemplo,² se encuentra depositada, además, por mandato constitucional, en

2 El Artículo 97 de la Constitución española solo confiere la potestad reglamentaria al Gobierno, pero es indiscutible que la legislación ordinaria también re-

los miembros del Consejo de Ministros. El Artículo 145, inciso e), dispone que estos se hallan facultados para «dictar, cuando no sea atribución expresa de otro órgano estatal, las disposiciones que se requieran para la ejecución y aplicación de las Leyes, y Decretos-Leyes y otras disposiciones que les conciernen», en lo que resulta un reconocimiento a los reglamentos autónomos. Todo esto, a su vez, debe verse complementado con lo dispuesto en la Ley No. 134, de 28 de octubre de 2020, de organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, norma que deroga, entre otras disposiciones, el Decreto-Ley No. 272, de 16 de julio de 2010, «De organización y funcionamiento del Consejo de Ministros».

En igual sentido, de la lectura del Artículo 144, inciso i), del texto constitucional, se ofrece la posibilidad al primer ministro — jefe del Gobierno de la República, por mandato del precepto 140 de la propia norma constitucional— de ejercer la potestad reglamentaria que compete al Consejo de Ministros, cuando circunstancias apremiantes lo exijan, de lo cual debe informar posteriormente al Comité Ejecutivo de ese órgano. Así, se abre la posibilidad al reconocimiento de los reglamentos de necesidad. Asimismo, el inciso d) del precitado precepto ratifica la facultad reglamentaria autónoma, al reconocer la potestad de los miembros del Consejo de Ministros, de dictar las resoluciones y disposiciones necesarias, en cuanto a la rectoría de la rama a su cargo, con carácter obligatorio para todos los demás organismos del Estado y los ciudadanos.

Dos precisiones deben añadirse a lo hasta ahora expuesto. La primera, el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, al ser el órgano que puede decidir sobre las cuestiones atribuidas al órgano de Gobierno, durante los períodos que median entre una reunión y otra, también puede ejercer la potestad reglamentaria que se le atribuye (Artículo 135 de la Constitución). La segunda, en correspondencia con la organización territorial del Estado en municipios y provincias, y la autonomía de que gozan aquellos (Artículo 169, de la letra mayor),³ están facultados para dictar acuerdos y disposiciones

conoce tal potestad a los ministros, si bien precisada de habilitación mediante leyes específicas, caso a caso, y al presidente del Gobierno, en materias organizativas relativas a la estructura de este.

- 3 Este panorama no existía bajo la vigencia del anterior texto constitucional, ya que la potestad reglamentaria de los municipios fue prácticamente anulada con la promulgación del Acuerdo No. 6176, del Consejo de Ministros, de 13

normativas necesarias para el ejercicio de sus funciones, según lo dispuesto en la Constitución y la Ley No. 139, de 17 de diciembre de 2020, «de organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal. El Gobierno Provincial, aunque sin interferir en las funciones y atribuciones que, por la Carta Magna y las leyes, se confieren a los órganos municipales del Poder Popular, quedan investidos, igualmente, de potestad reglamentaria, en lo que sirva para dirigir la labor de las estructuras organizativas de la Administración Provincial, coordinarla y controlarla, en el marco de su competencia, a tenor del Artículo 47, inciso a), de la Ley No. 138, de 17 de diciembre de 2020, «de organización y funcionamiento del Gobierno Provincial del Poder Popular».

4.2. EL REGLAMENTO Y EL ORDENAMIENTO PROCESAL ADMINISTRATIVO

El control judicial, en sus inicios, siguió los derroteros de la metrópoli. Según la ordenación estipulada en la Real Cédula, de 30 de enero de 1855, y su posterior reglamento, las disposiciones generales dictadas en el uso de la potestad reglamentaria quedaban excluidas de la vía contencioso-administrativa. Sin embargo, constituyó punto de inflexión la promulgación de la Ley de 13 de septiembre de 1888, más conocida por *Ley Santamaría Paredes*, por quien fuera su ponente ante las Cortes Españolas (Vivanco, 1937, pp. 55-58). Dicha norma, que instauró la jurisdicción contencioso-administrativa en tierras hispánicas, fue hecha extensiva a Cuba por Real Decreto-Ley de 23 de noviembre de 1888, posteriormente complementado por el Reglamento, aplicable a los territorios cubanos por Real Orden de 25 de septiembre de 1888, y modificado por Real Decreto de 26 de agosto de 1893. Con ello, la nación caribeña recibió la posibilidad de la acción indirecta de impugnación de los reglamentos, mediante el cuestionamiento de los actos de aplicación de estos (Vivanco, 1937, pp. 55-58).

La imposibilidad del control directo de los reglamentos se sustentaba en el criterio de la época acerca de la división de poderes y,

de noviembre de 2007, Reglamento de las administraciones locales del Poder Popular. En el actual panorama, la Administración municipal, presidida por el intendente, funge como tal en la organización local y tiene el cometido de satisfacer las necesidades económicas, de salud, asistenciales, educativas, recreativas y otras en su demarcación territorial.

especialmente, la exclusión del ámbito de la discrecionalidad —de la que era claro ejemplo el ejercicio de la potestad reglamentaria— del control a cargo de la jurisdicción contencioso-administrativa, rígidamente revisora de los actos reglados (Moreno, 1886, p. 358).

Aunque la dominación española en Cuba, después de la entrada en vigor de la Ley Santamaría Paredes, apenas duró 10 años, sus normas siguieron rigiendo la vida de los cubanos hasta bastante entrada la segunda mitad del siglo xx. La jurisdicción administrativa, salvo las modificaciones introducidas por varias órdenes militares del Gobierno interventor, que solo impactaron en el orden de la organización de la jurisdicción, permaneció inmutable en el tiempo hasta 1974, cuando se promulgó la Ley No. 1261, Ley de procedimiento civil y administrativo.

Los avances experimentados en el desarrollo de la doctrina iusadministrativista en los últimos años del siglo xix y la primera mitad del xx, así como las transformaciones en la realidad político-jurídica que amparaba el triunfo de la Revolución cubana (1959) no tuvieron impacto en dicha disposición. La ley representó un retroceso con respecto a su predecesora (Matilla, 2012, p. 418), aunque mantuvo la técnica de la impugnación indirecta de los reglamentos a través de los actos de aplicación.

Tal disposición tuvo una vida corta, pues, tras la entrada en vigor de la Constitución de 1976, se hizo obligada la necesidad de promulgar una nueva ley organizadora de la jurisdicción administrativa que se aviniera con ella; sin embargo, la Ley No. 7, de 19 de agosto de 1977, Ley de procedimiento civil, administrativo y laboral, poco representó para el proceso administrativo cubano, aun cuando, en el tema se aborda significó un avance, en tanto, abandonó, quizás sin la marcada intención legislativa de hacerlo, el veto a la revisión judicial de la actividad reglamentaria mediante la acción directa.

Tras 44 años de vigor y motivada, igualmente, por una reforma constitucional, se promulga la vigente Ley No. 142, de 28 de octubre de 2021, «del proceso administrativo», que supuso un giro copernicano en la forma en que, hasta entonces, se enjuiciaban los asuntos contra la AP, incluido el control de los reglamentos.

Merece destaque la posibilidad de impugnar directamente «las disposiciones reglamentarias y los actos que se deriven de su aplica-

ción [...], siempre que vulneren derechos o intereses legítimos del reclamante» (Artículo 40.). Con ello, se rebasa el primer obstáculo que presentaba el anterior régimen procesal para enjuiciar la potestad reglamentaria de laAP y se va más allá de la vulneración de un derecho subjetivo, propia del Derecho civil. Esta regulación armoniza con las tendencias más actuales en materia de legitimación activa para impugnar disposiciones reglamentarias.

Además, el segundo apartado del citado precepto preceptúa que solo puede pretenderse la anulabilidad total o parcial del reglamento o acto de aplicación por la infracción del procedimiento para su adopción o por contravenir disposiciones normativas de jerarquía superior, entre las se incluye todo el bloque de legalidad que integra el ordenamiento jurídico, en cuya cúspide se encuentra la Constitución. Ello abre la posibilidad al control del reglamento frente al texto constitucional.

Resulta muy relevante la redacción que asume el tercer apartado del artículo comentado. Lo común en materia de impugnación directa de los reglamentos es que, advertido que estos transgreden el ordenamiento jurídico, se disponga su expulsión del entramado normativo del país. Sin embargo, la norma procesal cubana permite que subsistan parcialmente, si la vulneración se circunscribe a determinada sección de su articulado. En este caso, la regulación normativa posibilita que el tribunal anule solo la porción que infringe el bloque de legalidad o modifique el segmento, y lo sustituya por otro propuesto, siempre que la redacción que se interese sea la única posible para adecuar la disposición a las de rango superior infringidas.

Los órganos judiciales deben ejercer tal licencia con mucha prudencia en aras de evitar incongruencias o lagunas en la disposición reglamentaria. Ha de tomarse en cuenta que los reglamentos se integran al ordenamiento jurídico y es preciso preservar, en todo momento, su integralidad, al depurar las normas contrarias a Derecho (Sánchez, 2010, p. 215). Además, los reglamentos, dada su similitud con las leyes, en sentido material, como ellas deben guardar los principios de coherencia e integralidad, que presuponen una formulación orgánica de todos sus postulados. De esta forma, como norma general, sin negar las posibles matizaciones que pueda tener cada caso, sería imposible la modificación parcial del reglamento, si no se propone una redacción que sustituya aquella que contenga el vicio de legalidad.

Por último, a diferencia de su predecesora, la Ley No. 142 de 2021 regula, con mayor precisión, los efectos de la sentencia que se dicte, en caso de ser estimatoria. Así, el Artículo 117 establece que el órgano judicial declara la nulidad total o parcial del reglamento y ordena su publicación en la *Gaceta Oficial de la República*, lo cual es razonable, en tanto se trata de una disposición normativa que tiene efectos frente a terceros. Se sigue aquí la propia técnica del control de constitucionalidad de las leyes en aquellos países que reconocen esta facultad a los tribunales constitucionales, en los cuales, el mismo órgano judicial que declara su nulidad asume dicha función, sin necesidad de devolución al órgano legislativo para que se pronuncie.

V. CLASIFICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS

La proliferación de los reglamentos ha contribuido a desarrollar, no sin quebraderos de cabeza, un sinnúmero de clasificaciones en el ámbito doctrinal, entre ellas, las que los identifican por su contenido. En este sentido, se reconocen los reglamentos internos (Zanobini, 1954, p. 99) o de organización (Entrena, 1981, p. 143) —administrativos, para los alemanes (Forsthoff, 1958, pp. 201-204)—, que tienen la finalidad de organizar, en el límite que les reconoce el Derecho, los organismos de la AP, establecer las formas que deben observar los funcionarios y los deberes en el ejercicio de su actividad. Estos reglamentos agotan su eficacia en el ámbito de la propia AP, sin repercutir en las relaciones entre esta y los particulares, o entre los entes públicos.

En cambio, los reglamentos externos o de relación —para los germanos, jurídicos o propiamente normativos (Forsthoff, 1958, pp. 191-192)—, están dirigidos a regular la vinculación de la AP con los ciudadanos. Estos revisten mayor importancia, pues persiguen disciplinar las relaciones entre el ente público y los administrados, o entre distintos sujetos jurídicos, y, de alguna forma, pueden afectar la esfera jurídica del administrado.

Dejando de lado la terminología equívoca que utiliza esta clasificación, pues los denominados reglamentos administrativos no son menos jurídicos que los así llamados, debido a la tradición de que goza entre los estudiosos del tema, la tesis de mayor aceptación es la que relaciona la vinculación del reglamento a la costumbre,

desarrollada por Lorenz von Stein, y que Merkl (1935, p. 242)⁴ asocia más con la ley. Esta distinción determina singularidades en el régimen jurídico de cada uno de los reglamentos, con influencia en los límites de contenido.

Así, pueden citarse los reglamentos *secundum legem* o ejecutivos, término que evidencia, sin dudas, la más tradicional manifestación de la potestad reglamentaria, o sea, la de ejecutar lo dispuesto por la ley o el acto equiparado a ella. Es completamente normal e, incluso, cada vez más frecuente, que la ley no complete, en todo su detalle, la regulación de la materia que constituye su objeto. De esta forma el Poder Legislativo deja encargado al Gobierno, mediante la actividad reglamentaria, de emitir las normas necesarias para el cumplimiento concreto de la ley (García de Enterría, 1995, p. 198).

Explica Ortega (1992, p. 155), con razón, que la regla de oro que gobierna la relación entre la ley y el reglamento ejecutivo, susceptible de muchas modulaciones en función de las diversas manifestaciones que pueda adoptar, es aquella en que el reglamento debe ser solo el complemento indispensable de la ley, en el doble sentido de contener todo lo necesario para conseguir la plena y correcta aplicación del texto legal, pero, a la vez, solo lo que sea indispensable, pues de lo contrario, devendría ilegal.

González (1987, p. 420), a su turno, señala que este tipo de reglamento puede subdividirse en tres modalidades: de primer grado, los que desarrollan la ley de manera inmediata o directa, gracias al uso de la habilitación contenida en ella; de segundo grado, los que desarrollan la ley de forma mediata, pues su antecedente próximo es el reglamento ejecutivo de primer grado al cual particularizan, aclaran o desenvuelven. La habilitación correspondiente a favor del órgano administrativo que dicta el reglamento puede estar hecha en la ley de la que trae causa o en el reglamento de primer grado. A los fines del control, como se verá más adelante, deberá atenderse a que ambas normas reglamentarias —inmediata y mediata— emanen del órgano administrativo en el que la Ley delega su desarrollo.

- 4 Este autor ofrece otros criterios clasificadores interesantes: por el órgano administrativo que emite los reglamentos —ordenanzas—, estos se dividen entre los que proceden de la administración estatal central y los emanados de la autoridad autónoma; por su contenido, los establecedores de derechos, en sentido estricto, frente a los orgánicos.

Por último, se hallan los reglamentos ejecutivos de una ley de deslegalización, que Zanobini (1954) identifica como «delegados», aunque seguidamente aclara que esta denominación es impropia ya que «las Cámaras no delegan al gobierno la función legislativa, solo extienden su propia potestad ordinaria de reglamentación» (p. 106). La potestad reglamentaria puede ser ampliada como consecuencia de una ley deslegalizadora, es decir, una que, mediante una degradación de rango, deja en manos de la AP la potestad de regular determinada materia que, en condiciones normales, sería competencia exclusiva del órgano legislativo. La ley de deslegalización es una norma prácticamente «vacía», que no contiene otro mandato que el productor de la degradación de la ley o las leyes a que se refiere. Una vez que el Legislativo interviene para disciplinar la materia deslegalizada, el reglamento cede ante la ley (Parodi, 2014, p. 90). Por tal razón, algunos autores sostienen que este tipo de reglamento puede traer ciertos problemas ante el control jurisdiccional (Santamaría, 2009, p. 345).

El reglamento ejecutivo, al desarrollar los términos de la ley, encuentra en ella sus principales límites. El reglamento ejecutivo está imposibilitado de regular las materias que, constitucionalmente, han quedado reservadas, en exclusiva, a la ley, salvo que una ley de deslegalización lo autorice. Asimismo, debe respetar la jerarquía normativa, los principios generales del Derecho y, más concretamente, los principios constitucionales de igualdad e irretroactividad. No puede innovar el ordenamiento jurídico, reformando o derogando normas superiores o interpretando auténticamente disposiciones legales; tampoco puede quebrantar la ley, esto es, permitir lo que ella prohíbe, crear obligaciones, deberes o requisitos nuevos o suprimir derechos contenidos en ella. Estos constituyen elementos de vital importancia a tener en consideración, a los efectos del efectivo control por el órgano judicial.

El otro tipo de reglamento es el *praeter legem*, independiente o autónomo, en el cual claramente no existe una colaboración entre la ley y el reglamento, en tanto la potestad reglamentaria se ejerce no por mandado del órgano legislativo, sino sin la autorización o remisión de esta. Ello es consecuencia del empoderamiento paulatino del Ejecutivo en las potestades que inicialmente le fueron arrebatadas por el liberalismo francés. Según Parada (1992, p. 62) estos reglamentos regulan materias sobre las que la Constitución ha previsto una reserva reglamentaria, como ocurre con la Constitución

francesa de 1958, aunque puede darse en otras no reguladas en la ley, aun cuando no se haya establecido una reserva formal si, al propio tiempo, no estén protegidas por la reserva material de ley, que, por lo general, veda toda intromisión de la potestad reglamentaria en la propiedad y libertad de los ciudadanos.

Este tipo de reglamento, en países como Francia y España, ha ocupado los campos de la potestad organizativa y la actividad de policía general del Gobierno, en tanto, tal como apunta García de Enterría (1995, p. 200), el reglamento independiente, solo tiene cabida en el ámbito de las materias organizativas, incluidos los supuestos de regulaciones de las relaciones de supremacía especial, siempre que no afecte los derechos básicos de los interesados ni implique la definición «abstracta» de deberes y obligaciones para los particulares, la que debe estar reservado a la ley. Igualmente, constituye un ejercicio peligroso del poder reglamentario, por cuanto supone una ruptura de la soberanía de la ley, en tanto, aquí se asiste a la propia iniciativa normativa de la AP, que estatuirá lo que resulte más conveniente para el cumplimiento de sus funciones, sin mayores límites que los impuestos por la Constitución y el ordenamiento jurídico en general, a diferencia de los reglamentos ejecutivos en que las pautas de su regulación y, por ende, sus límites se encuentran en la propia ley que ellos desarrollan o ejecutan.

Apoyado en esta característica de organización y distribución de competencias, Jinesta (2001, p. 166) identifica dos subcategorías: reglamentos autónomos de organización y reglamentos autónomos de servicio. El primero de ellos toma como fundamento la potestad de autoorganización de la AP. El segundo, a su vez, tiene dos campos, el del servicio público prestado, cuyo fundamento se encuentra en la competencia de la AP para regular la organización en la prestación del servicio público a su cargo, con incidencia externa, que afecta la esfera de los particulares que se relacionan con la AP, por lo que su violación puede ser impugnada; y el reglamento de servicio (o estatutario) entre la AP respectiva y sus funcionarios o servidores, que abarca el régimen disciplinario, los permisos, las vacaciones, licencias, becas o la capacitación, etcétera.

El principal límite de los reglamentos «autónomos» o «independientes» radica en que estos deben atenerse a las disposiciones expresas o virtuales de la Constitución que les sirve de fundamento.

Por último, se encuentran los reglamentos de necesidad —o *contra legem*— que, en criterio de Santamaría (2009, p. 347), surgen para explicar —y justificar— el ejercicio de la potestad reglamentaria sin apoyo en ley alguna y cuyo fundamento diferenciador reside en la urgencia o las circunstancias excepcionales que circundan su promulgación. No obstante, Ortega (1992, p. 158), citando a su vez a Santamaría, sostiene que, en realidad, los reglamentos de necesidad, en tanto habilitados y previstos por leyes, salvo que rebasen y excedan el marco de su habilitación, no son *contra legem*.

La génesis constitucional de este tipo de disposición reglamentaria se ubica en el Artículo 48 de la Constitución de Weimar, que previó las situaciones excepcionales y las facultades del Ejecutivo para regular determinadas materias durante estas, lo que posteriormente se extendió a Francia, por conducto del Artículo 16 de la Constitución política de 1958. Su carácter temporal es la nota más importante, que determina el resto de sus peculiaridades, como son su falta de eficacia derogatoria, pues solo suspende las normas ordinarias y la aplicabilidad del procedimiento establecido generalmente para la elaboración ordinaria de los reglamentos.

Cassagne (2002) señala que las «razones de necesidad y urgencia» pueden ser descritas como:

la existencia de una necesidad que coloque al gobernante ante la decisión extrema de emitir normas para superar una grave crisis o situación que afecte la subsistencia y continuidad del Estado, o de grave riesgo social, o dicho de otro modo, la emisión de la disposición reglamentaria ha de ser inevitable o imprescindible y su no dictado ser susceptible de generar consecuencias de muy difícil, si no imposible reparación ulterior; una proporcionalidad adecuada entre la finalidad perseguida y las medidas que prescribe el reglamento; y la existencia objetiva de premura suficiente como para evitar o prevenir graves riesgos comunitarios. (pp. 151-157)

Dado que el reglamento de «necesidad» tiene por presupuesto la urgencia o la concurrencia de circunstancias excepcionales, solo es válido si se dan una u otras. Si tal(es) hecho(s) falta, el reglamento carecerá de validez por ausencia de «causa», todo ello sin perjuicio del respeto debido a los principios contenidos en la Constitución, que constituyen su principal límite.

En esta clasificación existen dos niveles de «discrecionalidad» que la AP ejerce en el momento de reglamentar; uno mínimo, cuando su cometido es diseñar un contenido fijado por la Ley, concretarlo o pormenorizarlo —reglamentos ejecutivos—; y, uno medio o máximo —reglamentos independientes o autónomos y de necesidad—, si la norma reglamentaria puede regular aquellas materias no reservadas por la ley, sin más límite que la Constitución y los principios generales del Derecho. Estos niveles de «discrecionalidad» justifican la necesidad de elaboración de técnicas de control más acabadas.

VI. LÍMITES

Los reglamentos están sometidos jurídicamente a límites que no deben ser violados, so pena, como se verá más adelante, de ser des-
terrados del ordenamiento en el cual se insertan, los que derivan, por una parte, del principio constitucional de «la reserva de la ley» y, por la otra, de la propia naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones subordinadas a la ley.

Los límites con relación a cada tipo de reglamento en particular se enunciaron en el epígrafe anterior. No obstante, existen limitaciones comunes a todos ellos, las cuales se pueden agrupar en dos grandes categorías; aquellas de índole formal, relacionadas con los ámbitos competenciales —vistos desde la perspectiva del sujeto emisor—, la jerarquía y el proceso de producción, aprobación y entrada en vigor; y las sustanciales o materiales, relativas al contenido reglamentario, y su relación con la Ley y el ordenamiento jurídico en general.

6.1. FORMALES

El principio de legalidad, deducido de la supremacía de la ley, no solo ha de entenderse como conformidad del reglamento con las leyes vigentes, desde el punto de vista de su relación con la materia o fondo, sino también en cuanto a la competencia establecida, su inserción en el entramado normativo y el procedimiento a seguir, que devienen límites formales.

— Competencia

En la doctrina, no resulta nada pacífica la aceptación de que el Poder Ejecutivo, para el ejercicio de la potestad reglamentaria, deba tener

tal facultad, reconocida de manera expresa en el texto constitucional, cuestión con la cual disiente este autor, en tanto ello va contra la realidad institucional, pues la mayoría de las constituciones no consagra, expresamente, la competencia reglamentaria amplia del Poder Ejecutivo y no por ello la AP se limita en la producción de los reglamentos para el mejor cumplimiento de sus fines.

La potestad reglamentaria es inherente a la función administrativa; está en la naturaleza misma de esta, pero esto no significa que disponga de una libertad absoluta para ejercerla. Solo los órganos autorizados de forma expresa en la Constitución o razonablemente implícitos en sus previsiones están dotados de esa atribución (Jinesta, 2001, p. 158); de ahí que, según Parada (1992, p. 65), el primer límite o condición para la aprobación válida de un reglamento consiste en que el órgano que lo dicta tenga competencia para ello, cuestión que, de alguna forma, ya fue abordada al tratar de las relaciones entre la ley y el reglamento. Ello supone que un ministro no puede dictar normas que pretendan establecer situaciones de supremacía general, dirigidas a la generalidad de los ciudadanos, a menos que sea habilitado específicamente para ello por la ley. En cambio, en las materias de pura organización de su departamento o aquellas otras en las que se trate de establecer una supremacía especial que constituya materia de su departamento, sí puede estatuir reglamentariamente.

— *Jerarquía normativa*

La vocación del reglamento para incorporarse al ordenamiento jurídico implica su inserción en una escala de grado o rango, por aplicación del principio de jerarquía normativa, garantizado en la mayoría de las constituciones. Así, el reglamento, cuando los Estados pertenezcan a una entidad supraestatal, como es la Unión Europea, estará sometido al Derecho emanado de las principales normas que se produzcan en ese espacio (González, 1987, p. 427).

Además, aunque Jinesta (2001, p. 158) sostiene que la potestad reglamentaria debe respetar la pirámide jerárquica del ordenamiento jurídico administrativo, o sea, aquellos otros reglamentos emanados de órganos superiores en jerarquía al que lo produjo, ello no niega que, primeramente, está sujeto a la Constitución y las leyes. La respuesta no solo se encuentra en el principio de legalidad que rige la actividad administrativa, sino, en palabras de García de Enterría

(2001, p. 218), en que, si se diese eficacia a un reglamento que está en contradicción con una ley, se negaría la eficacia de esta. Por tanto, al reglamentarse, debe cuidarse de no alterar la letra y el espíritu de la ley habilitante y del resto del entramado normativo, de manera que, aunque la norma reglamentaria parezca estar en sintonía con el texto de la ley, será igualmente ilegítima, si transgrede su espíritu, es decir, la finalidad que surge del contexto de la ley (Gordillo, 2003, pp. VII-38).

— *Procedimiento de elaboración*

El reglamento no surge al mundo jurídico de forma espontánea, sino que se produce mediante un cauce procesal que garantiza la legalidad de la disposición, su acierto y oportunidad. Según acota Santamaría (2009, p. 270), la preocupación por este tema es bastante reciente y se justifica en múltiples factores, entre los que, a juicio del autor, se yergue con mayor protagonismo el principio/derecho de participación ciudadana, consagrado en la mayoría de los textos constitucionales contemporáneos que buscan garantizar el acierto técnico del reglamento.

Existe coincidencia entre los autores consultados (Entrena, 1981; González, 1987; Parada, 1992; Jinesta, 2001; García de Enterría, 2001 y Santamaría, 2009) en que este procedimiento, necesariamente, debe pasar por dos momentos fundamentales: la audiencia o información pública, a fin de que los interesados o aquellos a quienes les pueda afectar la disposición de modo directo emitan sus criterios; y la publicación, que lo dota de conocimiento general.

En el primero de esos trámites se puede insertar, a su vez, la escucha de criterios de grupos técnicos, pues cualquiera que fuese el objeto de regulación, posee una incidencia multidireccional que hace necesario tomar en consideración las posiciones o los pareceres de otros miembros o centros aun ajenos a su alcance directo de la AP.

El segundo momento indispensable llega con el acto de comunicación de aprobación del reglamento y su puesta en vigor. Toda norma con vocación a insertarse en el ordenamiento jurídico, debe ser conocida para que sus destinatarios puedan cumplirla. Tal efecto se alcanza con la publicación en el órgano oficial del Estado. La importancia de la publicación es superlativa. El reglamento, de acuerdo con la ley, está revestido de la presunción de legalidad, imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde la entrada en vigor, de

ahí que publicarlo no es una concesión a los interesados, sino expresión del debido respeto a sus derechos e intereses, para evitar el abuso de poder y defender los espacios de libertad, cuestiones estas que conectan ese acto con el debido proceso en sede administrativa, entre otras cuestiones porque, a partir de entonces, comienza a decursar el plazo para la efectiva impugnación de la disposición reglamentaria en aquellos ordenamientos jurídicos que así lo estipulen.

6.2. MATERIALES O SUSTANCIALES

La producción normativa de la AP no solo se encuentra limitada por elementos formales, como los analizados en el epígrafe precedente; a ellos se unen otras limitaciones vinculadas directamente con su contenido, a las que la doctrina llama «límites materiales o sustanciales», pues tienen que ver con la propia esencia de lo reglamentado.

— *Materia reglamentaria*

El primer freno es la propia materia reglamentaria. Aunque el objeto del reglamento, por antonomasia, es lo organizativo, es decir, el ámbito interno y propio de la AP, lo que incluye su organización interna, la relación de servicio y la prestación de los servicios públicos, configuran otro campo fértil de regulación la ejecución, complementación e interpretación de lo dispuesto en la ley.

En algunos ordenamientos jurídicos, como el francés y el alemán, y aquellos que abrazan, de una forma u otra, alguno de ellos, esta situación queda zanjada mediante la denominada «reserva de ley»,⁵ que funciona como complemento de la supremacía de la ley. En definitiva, ese principio afirma que ciertas materias especialmente importantes han de ser reguladas, en exclusiva, por la ley, sin que el poder reglamentario general pueda penetrar en ellas.

5 La reserva de ley constituye un mandato constitucional en virtud del cual determinadas materias han de ser reguladas, necesariamente, por la ley, en sentido estricto. Si no existiera este mecanismo, el legislador podría regular cualquier materia como estimara oportuno: así, en materias muy sensibles, como los derechos fundamentales, la ley podría limitarse a remitir «en blanco» su regulación al reglamento, mediante leyes de deslegalización. Para evitar que se produzca esta situación, la Constitución impone que, en ciertas materias relevantes, la ley cumpla un contenido normativo mínimo. La técnica de las reservas de ley no implica solo un límite a la potestad reglamentaria, a la que se sustrae la materia de que se trate, sino también un límite para el propio legislador.

Esas materias «especialmente importantes» fueron recogidas en los textos constitucionales de manera casuística, pero en esencia, los valores sustanciales que se pretendían —y pretenden— proteger son aquellos relacionados con los derechos fundamentales. En defensa de un valor y otro, la reserva legal implica vedar al reglamento la posibilidad de restringirlos, pues esto solo puede hacerse por la ley directamente o en virtud de expresa autorización contenida en ella.

Sin embargo, como ya fue advertido en líneas anteriores, existen casos en los cuales la ley —el órgano legislativo— renuncia a esta hegemonía otorgada constitucionalmente y difiere a la AP la potestad de regular determinadas áreas que, de origen, le estaban vedadas. En este caso, los reglamentos no deben extenderse a materias distintas de las contenidas en la ley de autorización (Garrido, 1994, p. 246).

Esta idea remite nuevamente al principio de legalidad, entendido como la conexión de la actuación administrativa con la ley, aunque de algún modo, bajo tal *nomen iuris* no se conoce más que un principio de juridicidad y, por ende, de sometimiento de la AP al bloque entero de legalidad. Así, en la concreción de este principio, la AP solo puede regular aquello que la ley le ha permitido. Esta sería necesaria para conferir funciones, fines, competencias y solo sobre ellas podría ejercerse aquella potestad reglamentaria; dicho de otra forma, la facultad configurada, desde el punto de vista constitucional, ha de desenvolverse sobre un ámbito administrativo diseñado por la ley, que ofrece competencia material a favor de la AP, para que desarrolle su actuación en ciertas materias y no más allá.

Igualmente, constituyen límites materiales de la potestad reglamentaria las conocidas materias no administrativizadas, entre las que se incluye la civil, la mercantil, la penal y la procesal, aunque haya ejemplos de reglamentos en algunas de ellas (Parada, 1992).

— *La irretroactividad de los reglamentos*

Otro límite general, de fundamental importancia, consiste en que el reglamento no puede estatuirse contra los principios generales del Derecho, uno de los cuales es la «irretroactividad» de la norma, lo cual impide que aquel proyecte efectos hacia disposiciones legales y otras disposiciones reglamentarias anteriores a su vigencia. Aunque la mayoría de las legislaciones hace referencia a este principio para el caso de las leyes, y no tanto para el de los reglamentos, se acepta en

la doctrina que, si las disposiciones superiores carecen efecto retroactivo, a menos que estas dispongan lo contrario, los reglamentos no podrán ordenar su propia eficacia retroactiva, conclusión lógica en la medida en que, dado el grado de subordinación que poseen las disposiciones reglamentarias con respecto a la ley, deviene inadmisibile que disfruten de prerrogativas superiores a las de esta.

A ello se le añade que muchas legislaciones prevén que los actos de la AP serán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, por lo cual, ningún inconveniente hay en extender tal mandato a los reglamentos, que son, también, actos de la AP, aunque tengan carácter normativo (González, 1987, p. 427).

Este principio significa, además, que toda decisión individual de la AP debe conformarse con las reglas generales previamente establecidas. Lo anteriormente planteado tiene una serie de consecuencias importantes, entre ellas, que el acto administrativo concreto y singular debe adecuarse al reglamento, cuando este ha sido dictado en los límites de la competencia administrativa. El fundamento de esta restricción está en los principios constitucionales de legalidad e igualdad, pues, si la AP puede realizar, únicamente, aquellas conductas autorizadas por el ordenamiento jurídico y debe otorgar igual tratamiento a todos los administrados que se encuentran en idéntica situación de hecho y de Derecho, no puede desaplicar el reglamento para un caso concreto (Jinesta, 2001, p. 163). En adición, afirma Bermejo (2003, p. 103) que ello deriva, también, de la prohibición constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que impide cualquier privilegio o dispensa no justificada.

Sin embargo, González (1987, p. 427) afirma que, no obstante, existen excepciones a esta generalidad, las que se pueden resumir en tres cuestiones fundamentales: 1. Las disposiciones meramente aclaratorias o interpretativas, las cuales producen efecto a partir del momento en que se dictó la norma aclarada o interpretada. Esta excepción debe ser atendida con mucha cautela y solo podrá considerarse correcta cuando la aclaración o interpretación carezca de eficacia propiamente innovadora; de lo contrario, se corre el riesgo de cometer abusos; 2. Las disposiciones favorables a los particulares que amplían la esfera de derechos de estos, asociadas, en lo fundamental, a las disposiciones sancionadoras; y, 3. Los reglamentos de organización, por estimarse que estos no otorgan derecho alguno a los particulares y, por tanto, tampoco pueden perjudicarlos.

— *La inderogabilidad de los reglamentos por vía singular*

Los reglamentos, en cuanto normas que integran el ordenamiento jurídico, vinculan a los ciudadanos y a los poderes públicos. La sujeción de los primeros es obvia, pues no es otra su finalidad; ahora bien, la de los segundos no ha sido siempre tan evidente. El principio de inderogabilidad singular alude a que los reglamentos obligan a la propia AP de la que emanan, de forma que los actos administrativos dictados por ella deben respetar los preceptos reglamentarios, como condición inexcusable para su validez. El fundamento de este principio se encuentra, al igual que el de tantos otros, en el de legalidad, en tanto la AP, cual sujeto del Derecho, está sometida a todo el ordenamiento y, por tanto, también a sus propias disposiciones reglamentarias. Pueden existir algunos casos en que el propio reglamento contenga autorización de dispensas, es decir, excepciones a las reglas establecidas en él; sin embargo, en tal caso habrá que atender al principio de igualdad, que proscribe las discriminaciones infundadas.

La determinación de los límites formales y materiales de la potestad reglamentaria no es una tarea simple, sino de trascendental importancia para su adecuado control por los órganos judiciales. La cuestión puede resolverse apelando a los principios estructurales básicos del sistema político-constitucional, del que la potestad reglamentaria no es sino un apéndice.

VII. CONCLUSIONES

La AP tiene competencia para dictar actos normativos, la potestad reglamentaria, que se configuró como parte de los poderes exorbitantes con que contaba aquella para el cumplimiento de sus fines, a partir de una dialéctica de ceder prerrogativas, retenerlas o compartirlas, aunque en este último caso de manera residual, lo cual determina su fundamento histórico y jurídico, pues tal potestad debe estar atribuida, expresamente, a un órgano.

El reglamento guarda algunos elementos comunes con los restantes actos de la AP, al estar sujeto al Derecho administrativo; por tanto, puede ser considerado como tal, aun cuando tiene una naturaleza ordinamentalista y normativa, que descansa en su vocación de participar en la formación del ordenamiento jurídico, pues por medio de

ella la AP regula, con carácter general, abstracto e impersonal, una situación de hecho que, dados sus contornos, se encuentra sujeta al control judicial.

El auge de la actividad reglamentaria ha contribuido a desarrollar un sinnúmero de clasificaciones en el ámbito doctrinal; las más generalizadas son aquellas que la hacen depender de su relación con la ley —*secundum legem*—, la ejecución de esta —*praeter legem*—, o son independientes o autónomos, o se dictan por necesidad —*contra legem*—. A partir de esta clasificación, existen dos niveles de «discrecionalidad» reglamentaria: el mínimo, cuando el cometido es diseñar un contenido fijado por la ley, concretarlo o pormenorizarlo —reglamentos ejecutivos—; y el medio o máximo, si la norma reglamentaria puede regular aquellas materias no reservadas a la ley, sin más límite que la Constitución y los principios generales del Derecho —reglamentos independientes o autónomos y de necesidad—.

Cualquiera que sea la relación o el régimen jurídico de los reglamentos, existen límites comunes que derivan, por una parte, del principio constitucional de «reserva de ley» y, por la otra, de la propia naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones subordinadas a la ley. Estas limitaciones se agrupan en dos grandes categorías; las formales, relacionadas con los ámbitos competenciales, desde la perspectiva del sujeto emisor, la jerarquía y el proceso de producción, aprobación y entrada en vigor; y las sustanciales o materiales, relativas al contenido del reglamento y su relación con la ley y el ordenamiento jurídico en general.

Conocer tales restricciones es crucial para prevenir arbitrariedades y asegurar que la AP opere en los márgenes establecidos por el marco legal. Además, el estudio de estos aspectos —tipos de reglamentos y limitaciones de la autoridad— es esencial para llevar a cabo un control judicial adecuado. Los jueces, al evaluar la validez de los reglamentos, deben comprobar no solo su conformidad con las competencias administrativas, sino también su alineación con el bloque de legalidad y los principios constitucionales. De esta manera se asegura que la labor reglamentaria no infrinja los derechos de los administrados ni altere el equilibrio entre los poderes. En resumen, un entendimiento completo de la capacidad reglamentaria, desde su categorización hasta sus limitaciones, fortalece los mecanismos de supervisión judicial y facilita una AP más clara, predecible y res-

petuosa de los derechos de los ciudadanos. Investigaciones futuras podrán explorar los desafíos que presentan los reglamentos en situaciones de emergencia o su relación con normativas supranacionales, contextos en que los límites y el control judicial son especialmente importantes.

VIII. REFERENCIAS

- Aragón, M. (Enero-abril, 1987). El control como elemento inseparable del concepto de constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (19), 15-52. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-española-de-derecho-constitucional/numero-19-eneroabril-1987/el-control-como-elemento-inseparable-del-concepto-de-constitucion-2>
- Arias García, F. (2013). Estudios de Derecho procesal administrativo, Ley 1437 de 2011 y Código General del Proceso. Grupo editorial Ibáñez.
- Bermejo Vera, J. N. (2003). *Derecho administrativo básico, parte general*. Egido.
- Campo Figueiras, A. (2014). *Direito Administrativo* (2.º Ano Jurídico). Tipografia do Francisco Luis Gonçalves.
- Cañizares Abeledo, D. F. (2006). Acerca de la facultad reglamentaria de la administración estatal. En Lezcano Calcines, J. R. *et al. Temas de Derecho administrativo cubano*, 241-251. Félix Varela.
- Cassagne, J. C. (2002). *Derecho administrativo* (t. 1, 7.ª ed.). Abeledo-Perrot.
- Castanedo Abay, A. (2004). Reflexiones acerca del acto administrativo. En Lezcano Calcines, J. R. *et al. Temas de Derecho administrativo cubano* (2 t., t. 1). Félix Varela.
- Colmeiro, M. (1850). *Derecho administrativo español* (t. 1). Casa de los Señores Callejas, Ojea y Compañía.
- Consejo de Ministros. (Diciembre 11, 2007). Acuerdo No. 6176, de 13 de noviembre de 2007, «Reglamento de las administraciones

- locales del Poder Popular». *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, ed. ordinaria, (81), 1564-1575.
- Constitución de la República de Cuba. (Febrero 24, 1976). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, ed. especial, (2), 3-18.
- Constitución de la República de Cuba. (Enero 31, 2003). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, ed. extraordinaria, (3), s.p.
- Constitución de la República de Cuba. (Abril 10, 2019). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, ed. extraordinaria, (5), 69-116.
- Constitución de la República Francesa. (Octubre 4, 1958). https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Lng/constitution-espagnol_juillet2008.pdf
- Constitución de Weimar. (Agosto 11, 1919). <https://ezequielsingman.files.wordpress.com/2016/03/constitucion-de-weimar-alemania-19191.pdf>
- Constitución española. (Octubre 31, 1978). *Boletín Oficial del Estado*. <http://www.boe.es/legislacion>
- Decreto-Ley No. 272, «De organización y funcionamiento del Consejo de Ministros». (Agosto 13, 2010). *GOR-O*, (33), 937-942.
- Entrena Cuesta, R. (1981). *Curso de Derecho administrativo* (vol. 1, 7.ª ed.). Tecnos.
- Forsthoff, E. (1958). *Tratado de Derecho administrativo*. Instituto de Estudios Políticos.
- Fraga, G. (1985). *Derecho administrativo*. Porrúa.
- García de Enterría, E. (1959). Recurso contencioso directo contra las disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición. *Revista de Administración Pública*, (29), 161-185. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/220741959029161.pdf>
- García de Enterría, E. (1998). *Revolución francesa y administración contemporánea*. Civitas.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2011). *Curso de Derecho administrativo* (t. 1, 15.ª ed.). Civitas.
- García Oviedo-Martínez, C. (1962). *Derecho administrativo* (vol. 1, 8.ª ed.). EISA.

- Garcini Guerra, H. (1986). *Derecho administrativo* (2.^a ed.). Pueblo y Educación.
- Garrido Falla, F. (1994). *Tratado de Derecho administrativo. Parte general* (vol. 1, 12.^a ed.). Tecnos.
- González Navarro, F. (1987). *Derecho administrativo español* (t. 1). Ediciones Universidad de Navarra.
- Gordillo, A. (2003). *Tratado de Derecho administrativo* (t. 1, 8.^a ed.). Fundación de Derecho Administrativo.
- Govín y Torres, A. (1882). *Elementos teórico-prácticos del Derecho administrativo vigente en Cuba* (t. 1). Miguel Alorda (ed.). Librería de la Enciclopedia.
- Guimarães Pedrosa, A. L. (1908). *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo. Introdução e Parte I (Parte Geral)* (vol. 1). Imprensa da Universidade.
- Hauriou, M. (1919). *Précis de Droit Administratif et de Droit Public* (9.^a ed.). Recueil Sirey.
- Jinesta Lobo, E. (2001). *Tratado de Derecho administrativo. Parte general* (t. 1). Biblioteca Jurídica DIKE.
- Leguina Villa, J. (1966). Legitimación, actos administrativos generales y reglamentos. El valor normativo de las disposiciones organizatorias. *Revista de Administración Pública*, (49), 193-224
- Ley No. 1261, «Ley de procedimiento civil, administrativo y laboral». (Enero 4, 1974). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, ed. ordinaria, (1), 1-64.
- Ley No. 7, de 19 de agosto de 1977, «De procedimiento civil, administrativo y laboral». (Agosto 20, 1977). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, ed. ordinaria, (34), 417-479.
- Ley No. 134, de 28 de octubre de 2020, «Ley de organización y funcionamiento del Consejo de Ministros». (Diciembre 23, 2020). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, ed. ordinaria, (88), 2821-2849.
- Ley No. 138, de 17 de diciembre de 2020, «De organización y funcionamiento del Gobierno Provincial del Poder Popular».

- (Febrero 5, 2021). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, ed. ordinaria, (14), 571-595.
- Ley No. 139, de 17 de diciembre de 2020, «De organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal». (Febrero 5, 2021). *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, ed. ordinaria, (14), 595-622.
- Marcheco Acuña, B. (2019). El reglamento como fuente del Derecho administrativo. En Matilla Correa, A. y Viteri Núñez, D. P. (Coords.). *Reflexiones sobre Derecho público*, 24-46. Unijuris.
- Martin-Retortillo Baquer, L. (1963). Actos administrativos generales y reglamentos. Sobre la naturaleza de la convocatoria de oposición. *Revista de Administración Pública* (40), 225-249.
- Matilla Correa, A. (2012). Del Derecho administrativo en Cuba: breves trazos evolutivos y pequeña introducción a su definición. En González-Varas Ibáñez, S. (Coord.). *Derecho administrativo iberoamericano* (2.^a ed.). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Matilla Correa, A. (Enero-junio, 2022). Los nuevos aires del proceso administrativo en Cuba. *Revista Cubana de Derecho*, 2(1), 518-560.
- Merkel, A. (1935). *Teoría general del Derecho administrativo*. Revista de Derecho Privado.
- Moreno, F. (1886). *La Administración y sus procedimientos*. Imprenta El Eco Militar.
- Muñoz Machado, S. (1975). Sobre el concepto de reglamento ejecutivo en Derecho español. *Revista de Administración Pública*, (77), 139-180. <https://cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/228851975077139.pdf>
- Ortega Álvarez, L. (1992). *Manual de Derecho administrativo* (2.^a ed.). Aries.
- Parada Vázquez, R. (1992). *Derecho administrativo. Parte general*. Marcial Pons.
- Parodi, G. (2014). Las fuentes del Derecho administrativo. En Franco Ferrari, G. (Coord.). *Derecho administrativo italiano*, 59-104. Universidad Nacional Autónoma de México.

- Sánchez Morón, M. (2010). *Derecho administrativo. Parte general* (6.ª ed.). Tecnos.
- Santamaría Pastor. J. A. (1988). *Fundamentos del Derecho administrativo*. Centro de Estudios Ramón Areces.
- Santamaría Pastor. J. A. (1991). *Fundamentos del Derecho administrativo*. Centro de Estudios Ramón Areces
- Santamaría Pastor. J. A. (2009). *Principios de Derecho administrativo general* (t. 1, 2.ª ed.). Iustel.
- Vivanco, J. C. (1937). *El juicio contencioso-administrativo*. Editorial de Jesús Montero.
- Zanobini, G. (1954). *Curso de Derecho administrativo. Parte general* (vol. 1). Arayú.
- Zamora, J. C. (1954). Historia de una cátedra. *Anuario de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público*, 9-18. Universidad de La Habana.