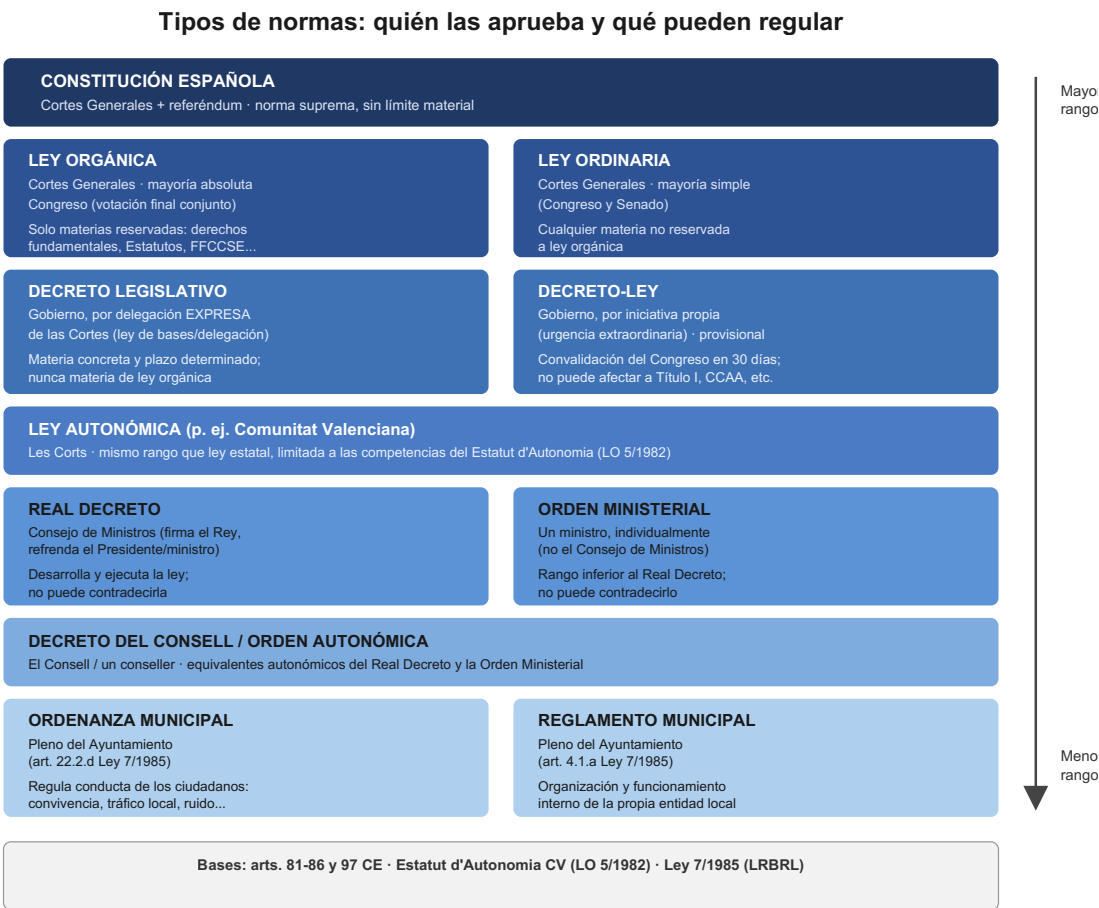


Bloque 2 — Tipos de normas

0. Tabla resumen — quién aprueba cada norma y qué puede regular



Esquema 4. Vista de conjunto de los tipos de norma tratados en este bloque, de mayor a menor rango. La tabla de abajo da el mismo contenido con más detalle para consulta rápida.

Rango	Norma	Quién la aprueba	Procedimiento / mayoría	Qué puede regular
1	Constitución Española	Las Cortes Generales + referéndum del pueblo español	Procedimiento de reforma constitucional (arts. 167-168 CE)	Todo el marco del Estado: no tiene límite material, es la norma suprema

Rango	Norma	Quién la aprueba	Procedimiento / mayoría	Qué puede regular
2	Ley orgánica	Cortes Generales (Congreso y Senado)	Mayoría absoluta del Congreso, en votación final sobre el conjunto (art. 81.2 CE)	Solo las materias que la Constitución reserva expresamente: desarrollo de derechos fundamentales, Estatutos de Autonomía, régimen electoral general, FFCCSE, estados de alarma/excepción/sitio, y las demás previstas en la CE (art. 81.1 CE)
2	Ley ordinaria	Cortes Generales	Mayoría simple	Cualquier materia no reservada a ley orgánica
2 (con rango de ley)	Decreto legislativo	Gobierno, por delegación expresa de las Cortes Generales (ley de bases o ley ordinaria de delegación)	Delegación expresa, para materia concreta, con plazo determinado (art. 82 CE); nunca sobre materia de ley orgánica	La materia concreta delegada por las Cortes, dentro de los límites fijados en la ley de delegación
2 (con rango de ley, provisional)	Decreto-ley	Gobierno, por iniciativa propia, en caso de extraordinaria y urgente necesidad	Debe someterse a debate y votación del Congreso en los 30 días siguientes (art. 86.2 CE)	No puede afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, derechos del Título I, régimen de las CCAA, ni derecho electoral general (art. 86.1 CE)
2 (autonómico)	Ley de la Generalitat Valenciana	Les Corts (Comunitat Valenciana)	Según su Reglamento, mayoría simple salvo que una materia exija mayoría cualificada	Materias de competencia autonómica según el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana (Llei Orgànica 5/1982, de 1 de julio)
4	Reglamento estatal (Real Decreto)	Gobierno (Consejo de Ministros) o su Presidente, en ejercicio de la potestad reglamentaria (art. 97 CE)	Aprobación en Consejo de Ministros; firma del Rey, refrendo del Presidente o ministro competente	Desarrollo y ejecución de las leyes; nunca puede contradecir la ley que desarrolla ni regular materia reservada a ley
4	Orden Ministerial	Un ministro (individualmente, no el Consejo de Ministros)	Aprobación por el ministro titular del departamento	Cuestiones de su ámbito competencial, de rango inferior al Real Decreto; no puede contradecirlo
4 (autonómico)	Decreto del Consell / Orden autonómica	El Consell (Gobierno valenciano) / un conseller	Equivalente autonómico de RD/Orden Ministerial	Desarrollo de leyes autonómicas, dentro de las competencias de la Generalitat

Rango	Norma	Quién la aprueba	Procedimiento / mayoría	Qué puede regular
5	Ordenanza municipal	Pleno del Ayuntamiento	Aprobación por el Pleno (art. 22.2.d Ley 7/1985), con información pública previa	Materias de competencia municipal: convivencia, tráfico local, medio ambiente urbano, etc., siempre dentro de la ley que habilita
5	Reglamento municipal	Pleno del Ayuntamiento	Igual que la ordenanza (organización interna, régimen de personal, etc.)	Organización y funcionamiento interno de la propia entidad local

1. Leyes orgánicas y leyes ordinarias

CONCEPTO

La ley es la norma que aprueban las Cortes Generales (o un parlamento autonómico) siguiendo el procedimiento legislativo. Dentro de las leyes estatales, la Constitución distingue dos tipos según la materia que regulan: **leyes orgánicas** y **leyes ordinarias**.

EXPLICACIÓN SENCILLA

No es que la ley orgánica sea "más ley" que la ordinaria: ambas tienen el mismo rango (justo debajo de la Constitución). La diferencia está en **qué pueden regular** y en que la ley orgánica es más difícil de aprobar y de cambiar, porque toca materias especialmente sensibles (derechos fundamentales, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, estados de alarma...).

EXPLICACIÓN JURÍDICA

Ley orgánica (art. 81 CE): solo puede regular las materias que la Constitución reserva expresamente, entre ellas:

- El desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas.
- Los Estatutos de Autonomía.
- El régimen electoral general.
- Las funciones, principios básicos y estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (relevante para Policía Local, aunque esta se regule también por ley autonómica de coordinación — se trata en el Bloque 7).
- Los estados de alarma, excepción y sitio.
- Las demás materias previstas expresamente en la Constitución.

Su aprobación, modificación o derogación exige **mayoría absoluta del Congreso**, en una votación final sobre el conjunto del proyecto (art. 81.2 CE).

Ley ordinaria: regula cualquier materia que no esté reservada a ley orgánica. Se aprueba por **mayoría simple** del Congreso y el Senado, siguiendo el procedimiento legislativo ordinario (se detalla en el Bloque 3).

EJEMPLO

La Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, es ley orgánica porque afecta al ejercicio de derechos fundamentales (como la libertad de circulación o el derecho de reunión). En cambio, el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial se aprobó por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre: una norma con rango de ley dictada por el Gobierno por delegación, que por eso no puede regular materias reservadas a ley orgánica (art. 82.1 CE).

APLICACIÓN POLICIAL

Un agente debe saber distinguir cuándo una norma que afecta a su trabajo es ley orgánica (y por tanto toca una materia especialmente protegida, como un derecho fundamental) o ley ordinaria. Esto es relevante para entender por qué ciertas actuaciones (como una detención, que afecta al derecho a la libertad del art. 17 CE) están sujetas a garantías reforzadas que no existen para otras actuaciones administrativas.

ERROR FRECUENTE

Creer que "ley orgánica" significa "más importante en general". No es una jerarquía de importancia, sino una reserva de materia: una ley ordinaria que regula bien su materia no es "inferior" a una orgánica, simplemente regula otro tipo de materia.

PREGUNTA TIPO TEST

¿Qué mayoría se exige para aprobar una ley orgánica en el Congreso?

- a) Mayoría simple
- b) Mayoría absoluta, en votación final sobre el conjunto
- c) Dos tercios del Congreso
- d) Unanimidad

Respuesta correcta: b)

2. Decretos legislativos y decretos-leyes

CONCEPTO

Son dos figuras distintas por las que el **Gobierno** (no las Cortes) dicta normas con **rango de ley**, en circunstancias excepcionales y con límites estrictos.

EXPLICACIÓN SENCILLA

Normalmente, las leyes las hacen las Cortes Generales. Pero hay dos situaciones en las que el Gobierno puede hacer algo "con fuerza de ley" sin ser las Cortes quienes lo aprueben directamente:

1. Porque las Cortes le han dado permiso expreso para una materia concreta (**decreto legislativo**).

2. Porque hay una urgencia que no puede esperar al trámite parlamentario (**decreto-ley**).

EXPLICACIÓN JURÍDICA

Decreto legislativo (arts. 82-85 CE): el Gobierno dicta normas con rango de ley en virtud de una **delegación expresa** de las Cortes Generales, mediante una ley de bases o una ley ordinaria de delegación. Límites esenciales (art. 82 CE):

- La delegación debe ser **expresa** (nunca implícita).
- Debe referirse a una **materia concreta** (no delegaciones genéricas o en blanco).
- Debe fijarse un **plazo** para ejercerla.
- No puede delegarse materia reservada a **ley orgánica**.

Decreto-ley (art. 86 CE): el Gobierno lo dicta por **iniciativa propia**, sin delegación previa, en caso de **extraordinaria y urgente necesidad**. Es una norma **provisional**: debe someterse a debate y votación del Congreso de los Diputados dentro de los **30 días siguientes** a su promulgación, que debe pronunciarse expresamente sobre su convalidación o derogación (art. 86.2 CE). No puede afectar:

- Al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado.
- A los derechos, deberes y libertades del Título I CE.
- Al régimen de las Comunidades Autónomas.
- Al derecho electoral general.

EJEMPLO

Un decreto legislativo típico es un "texto refundido" (unifica en un solo texto varias leyes dispersas sobre una materia, sin cambiar su contenido sustantivo — se trata en profundidad en el Bloque 4). Un decreto-ley típico es el que aprueba medidas urgentes ante una catástrofe natural o una crisis económica súbita.

APLICACIÓN POLICIAL

Durante una crisis (por ejemplo, una emergencia sanitaria o una catástrofe natural), es habitual que se aprueben decretos-leyes con medidas de aplicación inmediata que afectan a la actuación policial (restricciones de movilidad, régimen sancionador especial). El agente debe saber que estas normas, aunque sean "solo" decreto-ley, tienen **rango de ley** desde el momento de su publicación, y son plenamente exigibles aunque el Congreso todavía no las haya convalidado.

ERROR FRECUENTE

Confundir decreto legislativo con decreto-ley. La clave para no confundirlos: el decreto legislativo necesita **delegación previa** de las Cortes; el decreto-ley no la necesita, pero sí necesita una **urgencia** y debe convalidarse **después**, en 30 días.

PREGUNTA TIPO TEST

¿En cuántos días debe el Congreso de los Diputados pronunciarse sobre la convalidación o derogación de un decreto-ley?

- a) 15 días
- b) 30 días
- c) 60 días
- d) 90 días

Respuesta correcta: b)

3. Reglamentos: Real Decreto y Orden Ministerial

CONCEPTO

El reglamento es la norma que dicta la **Administración** (no el legislador) para desarrollar o ejecutar una ley, o para organizar su propio funcionamiento. Tiene rango inferior a la ley.

EXPLICACIÓN SENCILLA

Si la ley dice "los vehículos deben pasar una inspección periódica", el reglamento es el que detalla cada cuánto tiempo, qué se revisa exactamente y con qué procedimiento. El reglamento no puede inventarse una obligación nueva que la ley no haya previsto: solo puede desarrollarla.

EXPLICACIÓN JURÍDICA

La potestad reglamentaria del Gobierno tiene su fundamento directamente en la Constitución (art. 97 CE: "el Gobierno... ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes"). No es una potestad "delegada" por el legislador en cada caso, sino una atribución constitucional directa, que se ejerce siempre con rango subordinado a la ley.

Dentro de los reglamentos estatales hay dos niveles, también jerarquizados entre sí:

- **Real Decreto**: lo aprueba el **Consejo de Ministros** (o, en algunos casos, el Presidente del Gobierno); lo firma el Rey y lo refrenda el Presidente o el ministro competente.
- **Orden Ministerial**: la aprueba **un solo ministro**, dentro de su departamento. Tiene rango inferior al Real Decreto y no puede contradecirlo.

Este mismo esquema se repite, con sus propios nombres, en el ámbito autonómico valenciano: el **Decreto del Consell** (aprobado por el Consell, equivalente autonómico del Consejo de Ministros) y la **Orden** de un conseller (equivalente de la Orden Ministerial).

EJEMPLO

El Reglamento General de Circulación, que desarrolla la Ley sobre Tráfico, se aprueba mediante el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre (BOE núm. 306, de 23-12-2003).

APLICACIÓN POLICIAL

Gran parte de la actuación diaria de un agente de Policía Local se basa en reglamentos: el Reglamento General de Circulación, reglamentos de procedimiento sancionador, reglamentos de armas, etc. Es importante saber que un reglamento nunca puede ampliar lo que la ley permite sancionar, ni crear una infracción que la ley no contemple.

ERROR FRECUENTE

Pensar que "como está en un reglamento, es de rango menor y se puede ignorar". Un reglamento válido y vigente es plenamente exigible: el hecho de tener rango inferior a la ley no le quita fuerza obligatoria, solo determina su posición en caso de conflicto con una norma superior.

PREGUNTA TIPO TEST

¿Quién aprueba un Real Decreto?

- a) Un ministro, individualmente
- b) El Consejo de Ministros (Gobierno)
- c) El Congreso de los Diputados
- d) El Rey, por iniciativa propia

Respuesta correcta: b) (el Rey lo firma y el Presidente o ministro lo refrenda, pero la aprobación corresponde al Consejo de Ministros).

4. Normativa autonómica (Comunitat Valenciana)

CONCEPTO

Las Comunidades Autónomas, dentro de sus competencias, tienen su propio sistema de normas: leyes autonómicas, decretos y órdenes autonómicas, paralelo al estatal.

EXPLICACIÓN SENCILLA

La Comunitat Valenciana no solo "aplica" las leyes estatales: tiene su propio parlamento (**Les Corts**) y su propio gobierno (**el Consell**), que pueden aprobar leyes y reglamentos propios sobre las materias que la Constitución y su Estatuto de Autonomía le reconocen.

EXPLICACIÓN JURÍDICA

El marco de competencias de la Comunitat Valenciana está fijado en el **Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana**, aprobado por **Llei Orgànica 5/1982, de 1 de julio** (una ley orgánica estatal, porque los Estatutos de Autonomía son precisamente una de las materias reservadas a ley orgánica — ver sección 1). El Estatut ha sido reformado, entre otras, por Llei Orgànica 4/1991 y Llei Orgànica 5/1994 .

Dentro de ese marco de competencias:

- **Les Corts** aprueban **leyes autonómicas** (mismo rango que una ley estatal, pero limitadas a la materia competencial de la Comunitat).
- **El Consell** ejerce la potestad reglamentaria autonómica, mediante **Decretos del Consell** (equivalente al Real Decreto) y **Órdenes** de cada conseller (equivalente a la Orden Ministerial).

EJEMPLO

La Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana (BOE-A-2018-98, verificada ya en el Bloque 1) es una ley autonómica: la aprobaron Les Corts, dentro de la competencia que el Estatut reconoce a la Generalitat en materia de coordinación de policías locales. Se desarrollará en profundidad en el Bloque 7.

APLICACIÓN POLICIAL

Un agente de Policía Local en la Comunitat Valenciana trabaja bajo un doble marco: normativa estatal (Código Penal, LECrim, LO 4/2015, Ley de Tráfico) y normativa autonómica (la Ley 17/2017 y sus reglamentos de desarrollo). Ninguna de las dos es "superior" a la otra por ser estatal o autonómica: cada una regula lo que le corresponde por competencia (ver Bloque 1, sección 3).

ERROR FRECUENTE

Pensar que toda la regulación de la Policía Local está en una sola norma estatal. En realidad se reparte entre normativa estatal (marco general de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, LO 2/1986) y normativa autonómica (coordinación de policías locales, Ley 17/2017 CV), cada una dentro de su ámbito de competencia.

PREGUNTA TIPO TEST

¿Mediante qué tipo de norma se aprueba el Estatuto de Autonomía de una Comunidad Autónoma?

- a) Decreto del Consell
- b) Ley ordinaria autonómica
- c) Ley orgánica estatal
- d) Reglamento del Congreso

Respuesta correcta: c)

5. Normativa local: ordenanzas y reglamentos municipales

CONCEPTO

Los Ayuntamientos tienen reconocida **potestad reglamentaria** propia: pueden aprobar normas de rango inferior a la ley para regular materias de su competencia y su propia organización interna.

EXPLICACIÓN SENCILLA

Un Ayuntamiento no puede aprobar leyes (eso solo lo hacen el Parlamento estatal o el autonómico), pero sí puede aprobar sus propias normas — ordenanzas— sobre asuntos locales: ruido, terrazas, tráfico urbano, convivencia ciudadana, siempre dentro de lo que la ley le permite.

EXPLICACIÓN JURÍDICA

La potestad reglamentaria municipal está reconocida en el artículo 4.1.a) de la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)**. Se distingue entre:

- **Ordenanzas:** normas de carácter general dirigidas a los ciudadanos (regulan su conducta en el espacio público, actividades, convivencia).
- **Reglamentos municipales:** normas de organización y funcionamiento interno de la propia entidad local (régimen de personal, funcionamiento de órganos municipales).

La competencia para su aprobación corresponde al **Pleno del Ayuntamiento** (art. 22.2.d LRBRL), con un procedimiento que incluye información pública previa a su aprobación definitiva (se detallará el procedimiento completo en el Bloque 3).

EJEMPLO

Una ordenanza municipal de convivencia ciudadana puede sancionar el consumo de alcohol en la vía pública en determinadas franjas horarias, pero no puede crear un tipo penal nuevo (eso excede su rango y su competencia: solo una ley orgánica puede crear delitos).

APLICACIÓN POLICIAL

La ordenanza municipal es, junto con el Reglamento General de Circulación, una de las normas de aplicación más frecuente en el día a día de la Policía Local. Conocer su rango (el más bajo de la pirámide) ayuda al agente a saber que, ante cualquier duda de compatibilidad con una norma superior (ley estatal o autonómica), prevalece siempre la norma de rango superior.

ERROR FRECUENTE

Creer que una ordenanza puede regular cualquier cosa porque "es la norma más cercana" a la realidad del municipio. Una ordenanza solo es válida si se mantiene dentro del marco que le permite la ley; si lo excede, es nula en esa parte.

PREGUNTA TIPO TEST

¿Qué órgano municipal tiene la competencia para aprobar una ordenanza?

- a) El Alcalde, por decreto
- b) El Pleno del Ayuntamiento
- c) La Junta de Gobierno Local
- d) El Secretario municipal

Respuesta correcta: b)
