



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

La invalidez en el Derecho Administrativo

Presentado por:

María Montserrat García-Faria Cano

Tutelado por:

Isabel María de los Mozos y Touya

Valladolid, 16 de Octubre de 2018

1	INTRODUCCIÓN.....	5
2	SUPUESTOS DE INVALIDEZ	7
2.1	Actos inválidos	8
2.1.1	<i>Causas de anulabilidad.....</i>	9
2.1.2	<i>Causas de nulidad radical</i>	10
2.2	Normas inválidas.....	15
2.2.1	<i>Causas de nulidad radical</i>	15
2.2.2	<i>Causas de anulabilidad.....</i>	17
3	CAUCES PARA LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ: ANULACIÓN.....	21
3.1	Anulación por la propia Administración	22
3.1.1	<i>A propia iniciativa</i>	22
3.1.2	<i>Vía recurso administrativo</i>	28
3.1.2.1	Recurso de alzada	30
3.1.2.2	Recurso de reposición	32
3.1.2.3	Recurso extraordinario de revisión.....	33
3.2	Anulación judicial.....	34
3.2.1	<i>De actos</i>	35
3.2.2	<i>De normas</i>	36
4	EFFECTOS DE LA INVALIDEZ.....	37
4.1	Convalidación y retroacción	38
4.1.1	<i>Convalidación</i>	38
4.1.2	<i>Retroacción.....</i>	39
4.2	Efectos de la anulación por la Administración	39
4.2.1	<i>De los actos.....</i>	39
4.2.2	<i>De las normas</i>	43
4.2.3	<i>Responsabilidad patrimonial.....</i>	45
4.3	Efectos de la anulación judicial.....	45
4.4	Invalidéz y eficacia.....	51

5	CONCLUSIONES	55
6	BIBLIOGRAFÍA.....	58

RESUMEN: El presente trabajo aborda el estudio del régimen de invalidez en el Derecho Administrativo, tanto si la invalidez afecta a los actos administrativos, como si se predica de las disposiciones reglamentarias. Se trata de exponer los distintos motivos de nulidad radical y anulabilidad que pueden causar la invalidez administrativa, para continuar explicando los diferentes cauces que la legislación prevé para declarar dicha invalidez. En este sentido, se exponen las vías administrativas existentes para la anulación de los actos administrativos y, en su caso, de las normas de la Administración. Seguidamente, se analiza la impugnación de actos y reglamentos en vía judicial. Por último, se estudian los efectos de la invalidez en el Derecho Administrativo, en especial la necesidad de su declaración mediante la anulación y finalmente la relación existente entre invalidez y eficacia.

PALABRAS CLAVE: Actos administrativos, normas de la Administración, invalidez, nulidad radical, anulabilidad, recursos administrativos, recursos contencioso-administrativos, eficacia, revocación, anulación y derogación.

ABSTRACT: The present work deals with the study of the invalidity regime in the Administrative Law, whether the invalidity affects the administrative acts, or if it is predicated of the regulatory dispositions. It is a question of exposing the different grounds of nullity and voidability that can cause administrative invalidity, to continue explaining the different channels that the legislation foresees to declare such invalidity. In this sense, the existing administrative channels are exposed for the annulment of administrative acts and, where appropriate, of the Administration's regulations. Next, the challenge of acts and regulations in the courts is analyzed. Finally, the effects of invalidity in Administrative Law are studied, especially the need to declare it through annulment and finally the relationship between invalidity and effectiveness.

KEY WORDS: Administrative acts, Administration's regulations, invalidity, absolute nullity, voidability, administrative remedies, legal remedies, effectiveness, revocation, annulment, derogation.

1 INTRODUCCIÓN

En todo Estado de Derecho los diferentes poderes públicos fundamentan y justifican su actuación en el Derecho formulado por el ordenamiento jurídico (y también en el no formulado, como realidad jurídica inmanente, con reconocimiento constitucional explícito en los derechos fundamentales y libertades públicas), en tanto que sólo siguiendo esta adecuación jurídica podrán considerarse como legítimos. En este sentido España es un Estado de Derecho y, como tal, está vinculado al principio de legalidad. Un principio que proclama, por tanto, el sometimiento a la ley -y a la Constitución como norma suprema- de todos los poderes públicos y, por tanto, también de la Administración, como poder público que es. La propia Constitución (CE) consagra este principio en su artículo 9.1 y 3, cuando dispone, respectivamente, que: *"Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico"*, y que: *"La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, (...)"*.

Por ello, en España el principio de legalidad es una nota esencial a la Administración Pública, porque deriva de su propia naturaleza, ya que es una institución dedicada a ejercer el poder ejecutivo en asuntos no litigiosos -en principio-, lo cual supone su misión de aplicar la ley para salvaguardar el interés general. En tanto se dedica a aplicar la ley, parece obvio que esté especialmente obligada a respetarla y debe hacerlo no sólo en el ejercicio de esta principal función ejecutiva, sino también en todas las demás, incluyendo su función normativa o potestad reglamentaria que, por lo general, no deja de ser también función ejecutiva. A ello se refiere el art.97 CE: *"El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes"*. Asimismo, el art.103.1 CE dispone que: *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho"*.

La Administración está así vinculada positivamente al principio de legalidad: es una organización artificial e instrumental al servicio de la colectividad, y por ello, no puede actuar libremente, sino sólo haciendo aquello para lo que la ley le habilita. En este sentido, la ley le otorga una serie de potestades, *privilegios en más* o facultades exorbitantes para llevar

a cabo su actividad, pero también condiciona su actividad a exigencias procedimentales y le atribuye una serie de sujeciones o *privilegios en menos* (J. RIVERO).

La Administración actúa, por tanto, amparándose en la autoridad de la ley. Y su actuación es legítima sólo cuando cuenta con esa cobertura legal previa. Esta adecuación y subordinación a la ley que debe cumplir en toda su actuación, es la que determina la validez o invalidez de su actuación formal o declarativa, actos singulares y reglamentos, pero también de su actuación material, en la medida en que ésta debe venir siempre amparada por una declaración jurídica previa. Importa mucho, por tanto, el estudio del régimen de la invalidez administrativa, tema que se abordará a lo largo del texto, pues comporta siempre una trasgresión (mayor o menor) de ese principio de legalidad tan fundamental en el Derecho administrativo. Y ello hasta el punto de que, como queda apuntado, el poder que ejerce la Administración a través de su actuación sólo será legítimo si responde a una actuación válida jurídicamente, es decir, legal.

Se ha visto que la actuación de la Administración Pública está siempre vinculada positivamente a la ley, pero no ocurre lo mismo con todos los sujetos que actúan en la vida del Derecho. Por el contrario, los particulares, a diferencia de los poderes públicos, son sujetos de libertad y por eso mismo no necesitan "el permiso de la ley" para actuar, independientemente de que su actividad redunde siempre en beneficio o perjuicio de la propia colectividad social. Por ello, aunque también están sujetos a la ley, en virtud del mencionado art.9.1 CE, esta vinculación es siempre negativa. Los particulares pueden actuar libremente, siempre y cuando la ley no se lo prohíba o, en su caso, no les imponga una actuación concreta. De lo contrario, su actuación será inválida, cuando contravenga normas jurídicas prohibitivas o imperativas.

Y es precisamente esta diferente posición de la Administración y los particulares con respecto a la ley lo que va a determinar su distinto régimen de invalidez. Mientras que en el Derecho privado "*Los actos contrarios a las normas imperativas y a las prohibitivas son nulos de pleno derecho, salvo que en ellas se establezca un efecto distinto para el caso de contravención*" según el art.6.3 del Código Civil (CC.), en el Derecho Administrativo, al exigirse una habilitación legal con carácter previo, se presume que la actuación administrativa será válida, y que de adolecer de algún vicio, éste será lo suficientemente leve como para poder subsanarse con el paso del tiempo sin que nadie lo impugne. Es por ello que la regla general de invalidez se

invierte y pasa a ser la anulabilidad. Aunque en tal caso, también podrá y deberá ser declarada esa invalidez, en su caso, durante plazos determinados y perentorios. Y sólo en supuestos excepcionalmente graves y tasados podrá declararse la actuación administrativa como radicalmente nula y, en consecuencia, no podrá ser subsanada por el transcurso del tiempo.

Para abordar el estudio de la invalidez en el Derecho Administrativo, habrá que partir de los distintos supuestos de invalidez administrativa, aplicables a los actos y a las normas, como causas de anulabilidad o de nulidad de pleno derecho (2). Seguidamente se estudiarán los distintos cauces para declarar su invalidez (es decir, los cauces para su anulación), por la propia Administración Pública o también por los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos (3), exponiendo después sus respectivos efectos (4). Y todo lo anterior permitirá extraer algunas conclusiones acerca de la invalidez y la eficacia, y en particular, las diferencias que puedan existir entre anulación, revocación y derogación.

2 SUPUESTOS DE INVALIDEZ

La invalidez de la actuación de la Administración se refiere tanto a actos como a normas administrativas. A continuación, se analizan por separado las causas o supuestos de invalidez de unos y otras. Parece necesario recordar brevemente en qué consisten estas dos clases de actuación antes de entrar a considerar su validez o invalidez.

Los genéricamente llamados actos administrativos son "*declaraciones de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizadas por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria*", si bien sólo las declaraciones de voluntad producen efectos jurídicos directamente sobre los administrados; siendo consideradas las demás declaraciones como actos de trámite y, por tanto, no definitivos, ni tampoco, por ende, impugnables. En cualquier caso, todos ellos son singulares y se refieren a situaciones individualizadas o individualizables. Por el contrario, los reglamentos tienen un alcance general o concreto, en ocasiones, pero son abstractos, en cuanto normas de rango inferior a la ley, adoptados generalmente para desarrollarla.

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Y FÉRNANDEZ GARCÍA, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, I, Civitas, Navarra 2015, p. 585.

2.1 Actos inválidos

Ya se ha mencionado que la actuación de la Administración, en cuanto vinculada positivamente a la ley, se presume válida, sin defectos. Esta presunción de validez de los actos administrativos viene establecida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de 2015 (Ley 39/2015, LPAC), en su art.39: "*Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa*", de manera que los actos se consideran válidos y eficaces desde el momento en que se dictan. Pero esta es una presunción *iuris tantum*, es decir, admite prueba en contrario.

La carga de la prueba de la invalidez pesa así sobre el particular afectado, de manera que, si no lo impugna en plazo, el acto potencialmente inválido no llega a serlo nunca. La justificación la encontramos en las exigencias del interés público: la Administración actúa sirviendo los intereses generales, y de acuerdo con esto, no tiene sentido parar la actividad administrativa si ningún particular lo solicita. Y esto porque se considera que, de adolecer de vicios, estos serán leves.

No obstante, no ocurre lo mismo cuando se considera que los actos pueden contener vicios especialmente graves, si bien esto se da en supuestos muy excepcionales y tasados. En estos casos la propia Administración, una vez al tanto de tales defectos, tiene el deber de revisar su actuación y, en su caso, declarar su invalidez, pudiendo igualmente solicitarla los afectados; todo ello en principio sin límite de tiempo.

Se aprecia así que la nulidad radical o de pleno derecho será la excepción, y la anulabilidad la regla general, al contrario de lo que ocurre en la teoría general de los actos jurídico-privados. La fundamentación jurídica de esta inversión la encontramos en el art.47 LPAC, cuando al hablar de la nulidad radical dice "*Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...)*", mientras que el art.48 señala "*Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder*". Justo lo contrario de lo que se dispone en el ya cit.art.6.3 CC.

Y antes de ahondar en cada una de estas modalidades de invalidez administrativa cabe mencionar la inexistencia, aunque no se pueda considerar como una tercera

modalidad. *"El acto inexistente no es que sea inválido, sino que carece de los requisitos necesarios para ser considerado como un acto propiamente dicho. Le falta, incluso, la propia apariencia de acto, (...) y puede ser eliminado por la Administración sin necesidad de acudir a ningún procedimiento solemne"*², tal y como han defendido GARCÍA ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ.

2.1.1 Causas de anulabilidad

A los actos anulables se refiere el citado art.48 de la LPAC, señalando como tales todos los actos contrarios al ordenamiento jurídico. Es necesario, no obstante, delimitar esta categoría, en cuanto sabemos que algunos actos que infringen el ordenamiento son nulos de plenos derecho. Los actos anulables serán, por tanto, todos aquellos que sean contrarios al ordenamiento, siempre que no encajen dentro de los supuestos excepcionales y tasados del artículo 47.1, en cuyo caso serán nulos.

En el art.48.1 encontramos por tanto una definición general y amplia de los actos anulables, que a continuación es matizada por el 48.2: *"No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados"*. De manera que para que el acto infrinja el ordenamiento por un defecto de forma, y pueda ser anulado, es necesario que el mismo, o bien consista en omisión o incorrecta realización de un requisito esencial, o bien haya producido indefensión al particular; en caso contrario no tendrá la consideración de acto anulable sino de irregularidad no invalidante.

Respecto de la mencionada indefensión a los particulares, la jurisprudencia señala que no basta con que la misma se haya producido durante el procedimiento administrativo, sino que es preciso que también se observe en los posteriores procedimientos de recurso administrativo y contencioso-administrativo para que pueda considerarse como verdadera indefensión y por tanto causa de anulabilidad³.

Y en cuanto a los *"actos que carecen de los requisitos indispensables para alcanzar su fin"*, la doctrina es unánime en considerar como tales aquellos casos en los que, debido a los

² GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Y FERNÁNDEZ, T.R, op.cit., p. 658.

³ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*, II, Iustel, Madrid 2016, pp.169-170.

defectos de forma, no se han tenido los elementos de juicio imprescindibles para tomar la decisión de fondo, de manera que el acto podría haber sido otro. FERNÁNDEZ FARRERES precisa, sin embargo, que incluso en estas situaciones no corresponde siempre la anulabilidad, entendiendo que, si a pesar del vicio que influye en la decisión final ésta es ajustada a derecho, el acto no se debe anular; y que sólo cuando la decisión final sea contraria a derecho o no sea posible determinar si lo es, habrá que declararlo inválido⁴. También es interesante la opinión de PARADA al respecto, que entiende que esta causa de invalidez viene a ser la misma que la primera de las dos recogidas en el art.47.1 e): "*Los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (...)*", de manera que, para él, lo que figura como causa de anulabilidad sería en realidad causa de nulidad⁵.

El art.48.3 LPAC hace una última precisión sobre los actos anulables: "*La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo*", abriendo así un debate en torno a qué plazos son importantes y cuales lo son menos, que el Tribunal Supremo cierra al exigir que la naturaleza del plazo venga impuesta imperativamente por la norma (Sentencia del 12 de Julio de 1972), y además la notoriedad o la prueba formal de la influencia del tiempo en la actuación de que se trate (Sentencia de 10 de mayo de 1979).

Por tanto, se ha visto cómo algunos actos, a pesar de infringir el ordenamiento jurídico, en virtud del art.48.2 y 3 LPAC, finalmente, se consideran incursos en meras irregularidades no invalidantes. Pues bien, dentro de las irregularidades no invalidantes no sólo se encuadran los mencionados casos, sino también aquellos en los que el acto incorpora un mero error material, de hecho, o aritmético, como puede ser un error de fecha o nombre; requiriéndose en cualquier caso que el error sea evidente y que no implique ningún cambio en el acto. Para estas situaciones, basta con su rectificación por la Administración en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, tal y como recoge el art.109.2 LPAC.

2.1.2 Causas de nulidad radical

⁴ FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo*, Volumen I, Civitas, Madrid 2016, p.789.

⁵ PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II: Régimen jurídico de la actividad administrativa*, OPEN, Madrid 2014, p.105.

Como ya se ha expuesto anteriormente la nulidad radical de los actos administrativos tiene un carácter excepcional y por ello los únicos supuestos que la causan aparecen recogidos expresamente en la ley, concretamente en el art. 47.1 LPAC, siendo los siguientes:

a) *"Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional"*

Los derechos y libertades fundamentales (derecho a la vida, igualdad, libertad religiosa, etc.), son aquellos derechos a los que la Constitución considera de importancia superior, en virtud de la cual otorga una especial protección, a través de la posibilidad del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (arts.14-29 y 30.2 CE). Pues bien, la mayor protección de dichos derechos se acrecienta aún más con la LPAC, pues establece que, si los mismos son lesionados por causa de actos administrativos, tales actos serán radicalmente nulos, con los efectos que ello mismo comporta.

Es interesante la opinión de RAMÓN PARADA al respecto: *"Por esta vía material se ampliará notablemente la invocación de la nulidad de pleno derecho, lo que es contradictorio con el preteritorio plazo, diez días, que la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 establece para interponer el recurso contencioso-administrativo de amparo (arts.114 a 122)"⁶.*

b) *"Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o el territorio"*

Es requisito de validez del acto administrativo que el mismo se adopte por aquel órgano que tenga atribuida la facultad de adoptarlo, es decir, por un órgano competente material, territorial y jerárquicamente. Pero sólo la incompetencia en razón de la materia y el territorio serán consideradas vicios de nulidad radical, reservándose la incompetencia jerárquica para la anulabilidad.

La competencia material se refiere a que cada órgano tiene atribuidos unos asuntos determinados en función de su objeto y contenido; y la territorial, a que cada órgano sólo puede actuar en el marco del territorio en el que se le han atribuido competencias. Cuando se dicte un acto sin observar alguno de estos dos criterios, y tal incompetencia aparezca

⁶ PARADA VÁZQUEZ, R., op.cit., p.102.

como patente y notoria, y además comporte una gravedad relevante para el interés público, el acto será considerado nulo⁷.

c) *"Los actos que tengan un contenido imposible"*

Otro requisito de validez del acto administrativo, reiterado por el Tribunal Supremo, es que tenga un contenido posible, determinado o determinable y lícito. La simple ilicitud del contenido del acto equivale a su ilegalidad (cuando no sea una ilicitud penal), lo cual conlleva su anulabilidad (de lo contrario, en caso de ilicitud penal, comportaría su nulidad radical). No cabe duda, por tanto, de que la imposibilidad a la que se refiere el art.47 como causa de nulidad radical no es la imposibilidad de carácter jurídico, sino una imposibilidad física o lógica, que además ha de ser originaria.

Siguiendo la STS de 19 de mayo de 2000, la imposibilidad física del acto se refiere a la inadecuación del mismo a la realidad física sobre la que recae, o, dicho de otra forma, a la falta de sustrato material, personal o jurídico; y la imposibilidad lógica, a la contradicción interna en sus términos por oponerse a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable.

Por otra parte, la jurisprudencia ha equiparado en algunos casos la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste (Sentencias de 6 de noviembre de 1981 y 9 de mayo de 1985).

d) *"Los actos que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta"*

Se refiere aquí a los delitos cometidos por los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, tanto si el acto en sí mismo está tipificado en el Código Penal, como si la causa que lleve a emitir ese acto es delictiva. En cualquier caso, la calificación de una conducta como típica y constitutiva de delito le corresponde a los jueces y tribunales, y no a la Administración; por lo que habrá que esperar a que el poder judicial declare la comisión de un delito para poder anular el acto viciado.

⁷ FERNÁNDEZ FARRERES, G., op.cit., p. 778.

A juicio de RAMÓN PARADA, sin embargo, debería admitirse una competencia previa por parte de la Administración para dictaminar que el acto en cuestión constituye infracción penal o que es consecuencia de la misma a los solos efectos de su anulación, en cuanto que existen casos en los que, habiéndose producido una conducta típica y antijurídica, ésta no llega a imputarse a ningún sujeto por falta de culpabilidad o imputabilidad, o porque haya fallecido. En estos supuestos el acto administrativo sería nulo con independencia de que en la vía judicial no se fallase con sentencia condenatoria⁸.

e) *"Los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados"*

Aquí se agrupan dos motivos diferentes de nulidad absoluta o de pleno derecho, razón por la que parte de la doctrina los trata en puntos diferentes. Respecto del primero, la propia LPAC recoge en su art.34.1 la necesidad por parte de la Administración de seguir el procedimiento predeterminado: *"Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido"*. No obstante, la ausencia de seguimiento de procedimiento no conlleva en todos los casos nulidad de pleno derecho. De esta manera sólo en aquellos supuestos en los que el acto se dicte siguiendo un procedimiento totalmente distinto al establecido, o en los que no se sigan las fases o trámites esenciales, se considerará tal acto nulo. Es necesario, por tanto, que de haberse seguido ese procedimiento adecuadamente, sin el vicio, el acto resultante hubiese sido diferente. En el resto de casos habrá que estar al artículo 48.2 de la ley para determinar si se deben declarar como actos anulables o simplemente irregularidades no invalidantes.

El otro motivo de nulidad absoluta, del apartado e) del art.47.1 LPAC, es dictar un acto prescindiendo de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. Dichas reglas se recogen en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en la sección tercera del Capítulo II de su Título preliminar. En principio, se trata de reglas flexibles, para que las normas reguladoras de los diferentes órganos colegiados que puedan constituirse en los diferentes ámbitos de las Administraciones territoriales e institucionales, definan y precisen pormenorizada y

⁸ PARADA VÁZQUEZ, R., op.cit., p.104.

particularmente, las que deban ser aplicables. Con todo, conviene recordar que algunas de esas reglas tienen carácter básico, en concreto, los arts.15 y 18 LRJSP. Por ejemplo, respecto de estas infracciones de las reglas esenciales para la formación de voluntad de los órganos colegiados, se pueden encontrar, entre otras, la falta de convocatoria de alguno de sus miembros (Sentencia de 15 de marzo), no ajustarse la convocatoria al orden del día (Sentencia de 19 de diciembre de 1989), no haberse observado el quórum exigido para su constitución como tal colegio (Sentencia de 18 de febrero de 1983), etc.

f) *"Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición"*

Es lógico que, si no concurren los requisitos esenciales para la adquisición de unas facultades, el acto que las adjudica haya de ser necesariamente considerado como nulo, pues nunca debieron haberse adjudicado; teniendo este supuesto de nulidad absoluta mayor trascendencia cuando las mismas han sido adjudicadas por silencio administrativo.

g) *"Cualesquiera otros actos cuando así se establezca expresamente en una disposición de rango legal"*

Se trata de una remisión a otras normas que amplían así el *numerus clausus* del art.47 LPAC. Entre estas normas encontramos la Ley General Presupuestaria, que en su art.46 dispone la nulidad de aquellos actos administrativos que incumplan la limitación de los créditos presupuestarios para gastos públicos. Esto mismo también se dispone en el art.39.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, entre otras causas de nulidad radical específicamente previstas para dichos contratos. Y asimismo, el art.36.1 b) de la Ley General de Subvenciones prevé también la falta de consignación presupuestaria como causa de nulidad radical de las subvenciones.

Nos encontramos aquí por tanto con la posibilidad de que cualquier norma con rango de ley pueda establecer una causa de nulidad referida a actos administrativos. En este sentido, hay que tener en cuenta el propio art.37.2 LPAC, cuando dispone que: *"Son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 47."* Al estudio de este artículo y su consideración como causa de nulidad de pleno derecho se dedica FERNÁNDEZ FARRERES. El autor parte de la base de que, si así fuese, toda la categoría de anulabilidad

resultaría absurda, en cuanto que, si un acto que vulnera lo dispuesto en un reglamento es nulo, tanto más tiene que serlo aquel que vulnera lo dispuesto en una ley, causa habitual de anulabilidad. Este autor trata de encontrar una interpretación distinta de lo que su tenor literal sugiere, concluyendo que dicho precepto se debe más bien a cuestiones de refundición tras la reforma legal, y plantea que este precepto viene a recoger lo mismo que el apartado primero del propio artículo, es decir, que los actos administrativos no pueden vulnerar lo establecido en los reglamentos, sin que ello implique la nulidad radical de los mismos⁹. Sin embargo, cabe entender también que el legislador ha querido incluir expresamente como causa de nulidad radical vulnerar el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. De manera que los actos administrativos que incurran en esta vulneración serán radicalmente nulos.

2.2 Normas inválidas

La Administración, en virtud de la Constitución, y como poder público que es, tiene atribuidas una serie de potestades, vinculadas a unos fines predeterminados; pues bien, la Administración Pública cuenta en este sentido con la potestad reglamentaria (art.97 CE). La potestad reglamentaria es la facultad que ejerce el Gobierno, como órgano superior de la Administración, para dictar normas de rango inferior a la ley llamadas reglamentos. Por no emanar estas disposiciones normativas del poder legislativo y, por ende, del pueblo español, únicamente se dedican a desarrollar y ejecutar la ley, quedando subordinadas a la misma. Y ello sin perjuicio de la eventual y transitoria posibilidad de los llamados reglamentos independientes, en su caso.

2.2.1 Causas de nulidad radical

A la invalidez de los reglamentos se refiere el art.47.2 LPAC, que versa: "*También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derecho individuales*".

⁹ FERNÁNDEZ FARRERES, G., op.cit., pp. 783-788.

La primera causa de nulidad absoluta se refiere a la inadecuación a la Constitución y las leyes en virtud del ya mencionado principio de legalidad, pero también a la violación de la jerarquía normativa de los reglamentos dentro del mismo ordenamiento jurídico. Dicha jerarquía está en función de la jerarquía normativa del órgano que las aprueba. Sin embargo, al existir varias normas semejantes y procedentes de órganos con similar rango organizativo aparece el principio de competencia para delimitar el ámbito propio de cada reglamento. Siguiendo el art.24.2 de la Ley del Gobierno, a nivel estatal: *"los reglamentos se ordenarán según la siguiente jerarquía: 1.º Disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del Gobierno o acordado en el Consejo de Ministros; 2.º Disposiciones aprobadas por Orden Ministerial"*. A nivel de las Comunidades Autónomas la jerarquía de los reglamentos se adapta también a la jerarquía de sus propios órganos y autoridades con competencia para dictar dichas disposiciones. En la Administración local, los reglamentos se rigen por el principio de competencia y no de jerarquía¹⁰.

También son nulas las disposiciones normativas que vulneren la reserva de ley. Existe una serie de materias y asuntos sobre los que, de acuerdo con la Constitución, sólo al poder legislativo le corresponde regular, y de los que, por tanto, la potestad reglamentaria está excluida. En este sentido encontramos la tipificación de delitos o infracciones administrativas, el establecimiento de penas o sanciones y de tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones de carácter público; si bien se recogen muchas más a lo largo de la Constitución¹¹.

La última causa de nulidad radical que recoge el art.47.2 LPAC se refiere al principio de irretroactividad, principio informador del derecho penal y aplicable al derecho administrativo sancionador. La propia Constitución establece en su art.25: *"Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento"*, de manera que es lógico que la ley disponga como nulo el reglamento que establezca la retroactividad de las disposiciones sancionadoras o restrictivas, de conformidad con el propio art.9.3 CE.

Además, a todos estos vicios del art.47.2 relativos al contenido de las normas administrativas, hay que añadir aquellos establecidos para los actos que sean aplicables a los

¹⁰ COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, Navarra 2017, pp. 142-143.

¹¹ *Ibid.*, p.144.

reglamentos (art.47.1). Estos motivos de nulidad aplicables, además de los anteriores, serán así motivos formales, en cuanto que todos los relativos al contenido se encuentran ya recogidos en el segundo apartado. De este modo las normas administrativas serán también radicalmente nulas cuando sean dictadas por un órgano incompetente, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, o prescindiendo de las normas que contienen reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. También han de considerarse nulos los reglamentos constitutivos de infracción penal o que se dicten como consecuencia de ésta, en su caso (de existir éstos).

Por último, cabe mencionar los límites al ejercicio de la potestad reglamentaria, consecuencia de la falta de expresión de voluntad general de las normas administrativas.

Siguiendo la opinión de COSCULLUELA MONTANER, estos límites, en la medida en que se infrinjan, también dan lugar a la nulidad de los reglamentos. Algunos de ellos ya han sido estudiados, como son el respeto a la ley y la Constitución, si bien no todos. De este modo, sería también causa de nulidad de los reglamentos la inobservancia del respeto a los Principios Generales del Derecho por parte de la Administración, consagrado en los arts. 9 y 103.1 de la Constitución. Importancia destacada dentro de estos principios tiene el de la interdicción de la arbitrariedad, que impide a los poderes públicos tomar decisiones arbitrariamente. La Administración goza de gran discrecionalidad a la hora de ejercer su potestad normativa, si bien esta discrecionalidad no debe desviarse hacia la arbitrariedad, pues de lo contrario, las normas resultantes de la misma serán inválidas¹².

2.2.2 *Causas de anulabilidad*

Los vicios de contenido de las normas administrativas deben conllevar necesariamente la nulidad de pleno derecho, porque suponen siempre su incompatibilidad con el contenido de una norma jurídica a la que deberían ajustarse, tal y como se ha visto al estudiar las causas de nulidad.

Sin embargo, cuando se trata de vicios formales, la situación no es tan clara, en cuanto que suponen infracciones puntuales y no permanentes del ordenamiento jurídico: la convalidación de un reglamento que infrinja una norma de procedimiento no impide que

¹² COSCULLUELA MONTANER, L., op.cit., p.145.

en el futuro la Administración dicte sus disposiciones observando dicha norma. De esta premisa parte Gabriel DOMÉNECH PASCUAL para realizar un intenso estudio sobre "*La invalidez de los reglamentos*"¹³, que concluye afirmando la existencia de reglamentos anulables. Se van a analizar aquí por tanto los vicios que, a su juicio, deben considerarse como de anulabilidad y las razones que lo sostienen.

Dicho autor se refiere a los vicios formales de los reglamentos como vicios de la declaración de voluntad. Pues bien, la declaración de voluntad que establece la norma reglamentaria puede descomponerse en: los motivos, el procedimiento de preparación de la voluntad, la formación de voluntad, la voluntad propiamente dicha, su fin, su autor y su forma de manifestación; y sólo respecto de los vicios de procedimiento e incompetencia se ha planteado nuestra jurisprudencia su anulabilidad o nulidad radical.

El debate entre nulidad o anulabilidad es un debate entre el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica, ambos principios informadores de los reglamentos. Un reglamento viciado vulnera siempre el principio de legalidad, pero la anulación del mismo vulnera el principio de seguridad jurídica, en cuanto que afecta a la certeza y estabilidad jurídicas en las que confían los ciudadanos. Es en los casos en los que el principio de legalidad tolera mejor los vicios, por ser vicios formales o de declaración de voluntad, en los que entra en juego el principio de seguridad jurídica: al ser defectos formales y que, por tanto, no impiden al reglamento gozar de un contenido perfectamente legal, de no ser impugnados por nadie en un plazo de tiempo, se entiende que no es tan perjudicial para los ciudadanos la elaboración defectuosa de la norma, y que al contrario, la anulación de la misma sí puede serlo. Así, por ejemplo, se dicta un reglamento omitiendo un informe preceptivo que, sin embargo, nadie discute por su aparente validez, y una multitud de personas confían en su aplicación. Con el paso del tiempo, los beneficios que supone su aparente validez para la seguridad jurídica aumentan, mientras que los perjuicios que causa para el principio de legalidad disminuyen, por lo que en aquel momento en que los primeros superen a los segundos, se entenderá razonable la convalidación del reglamento viciado.

No obstante, los vicios formales que determinen la anulabilidad de los reglamentos, como hemos visto, no pueden ser todos, sino únicamente aquellos de menor gravedad. Así,

¹³ DOMÉNECH PASCUAL, G., *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia 2002, pp.473-495.

por ejemplo, respecto de los vicios de procedimiento de preparación de la voluntad, ya quedó claro que la omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido es causa de nulidad radical, quedando abierta sin embargo la posibilidad de anulabilidad del reglamento por omisión o defectuosa realización de algunos de los trámites.

Siguiendo a DOMÉNECH PASCUAL, a los defectos de forma de los reglamentos se les aplican las mismas reglas que a los de los actos, provocando así también la anulabilidad de dichas normas y, una vez transcurridos dos meses desde su publicación, no podrán ser alegados para impugnar los actos dictados en su aplicación. El problema se ha suscitado respecto de la omisión del trámite de información pública, en cuanto que la Constitución establece el carácter obligatorio de este trámite. Si bien pudiera parecer que por esta causa el reglamento dictado con omisión de dicho trámite debiera ser nulo, para el autor, en cambio, existen diversas razones que lo hacen anulable. De una parte, que el legislador, en principio, no señala como nulos todos los actos inconstitucionales, sino sólo aquellos que *"lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional"* (art.47.1 LPAC); de otra, que el artículo 24 de la Constitución que recoge el derecho de los ciudadanos a ser oídos se refiere en realidad a la audiencia en el proceso y no ante la Administración; y por último, que, de acuerdo con el Tribunal Supremo la omisión del trámite de información pública solo puede ser alegada por las concretas personas que debieron ser oídas y no lo fueron, y en este sentido, no parece razonable que la invalidez de una norma jurídica quede eternamente a disposición de las mismas sin límite de tiempo. Por todo ello se considera que la omisión o defectuosa realización de alguno de los trámites integrantes del procedimiento de preparación de la voluntad que establece la norma reglamentaria es causa de anulabilidad.

No son causa de anulabilidad de las disposiciones, sin embargo, los vicios formales relativos a la formación de la voluntad, en cuanto que revisten una especial gravedad: es estrictamente obligado que el órgano colegiado que las dicta no lo haga como consecuencia de violencia, intimidación o dolo, o incumpliendo los requisitos que las reglas esenciales establecen para la formación de su voluntad.

Respecto de los restantes vicios formales o de declaración de voluntad de los que pueden adolecer los reglamentos, esto es, los vicios de incompetencia, los de los motivos, y la desviación de poder, sólo los dos últimos pueden ser causa de anulabilidad, en cuanto

que los vicios de incompetencia son especialmente graves, y por tanto han de conllevar nulidad. Así lo manifiesta el Código Penal, que castiga al funcionario o autoridad pública que dictare una disposición general careciendo de atribuciones para ello, como también la atribución de la potestad reglamentaria a los órganos superiores de la Administración y la prohibición de delegación de competencia para su ejercicio.

DOMÉNECH PASCUAL se plantea si los reglamentos con vicios en sus motivos han de ser nulos o anulables, y concluye que cuando la inexacta o errónea apreciación de los hechos que ha movido a la Administración a dictar la norma provoca un vicio de incompetencia o de contenido en la misma, ésta será nula; pero que, de no ser así, y afectar las ilegalidades única y exclusivamente a sus motivos, la norma debe ser anulable. Diferente caso es la apreciación de hechos que el órgano en cuestión sabe que no existieron o fueron diferentes a como los presenta: esta falsedad de los motivos constituye una infracción penal y, por tanto, es causa de nulidad y no de anulabilidad (el artículo 47.1 LPAC califica como nulos *"los actos que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta"*).

En cuanto a la desviación de poder, también este vicio de los reglamentos puede provocar a veces uno de contenido, en cuyo caso el reglamento será nulo. En estos casos lo que ocurre no solo es que la norma se dicta tratando de satisfacer un fin diferente de aquel al que está vinculada, sino que, además, la distinta intención de su autor conlleva que su contenido sea ilegal (por tratar, por ejemplo, una materia reservada a la ley), y por ello el principio de legalidad no tolera este vicio. En el resto de supuestos, si bien la intención desviada de la Administración debe ser sancionada, dicha sanción será la de la anulabilidad de la norma, al no ser ésta especialmente grave por no afectar al contenido.

Expuesta la doctrina de DOMÉNECH PASCUAL, conviene indicar que no resulta seguida por alguna reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo. Cabe citar, entre otras, la STS de 12 de Diciembre de 2007 (Recurso 1427/2005): *"(..), porque, como ya dijimos anteriormente, respecto de las disposiciones generales no se autoriza el grado de ineficacia que comporta la anulabilidad sino sólo la nulidad de pleno derecho, como resulta del artículo 62.2º del mencionado Texto Legal, siendo suficiente la omisión de exigencias formales relevantes, como lo es el que apreciamos, para decretarla"*. La doctrina mayoritaria se ha pronunciado en el mismo sentido, pues como ha hecho notar el Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid, José Daniel SANZ HEREDERO: *"Si la nulidad de un Reglamento determinase una mera*

anulabilidad de forma que solo pudiese ser hecha valer a través de la impugnación dentro de un plazo breve por la persona o personas inmediatamente afectadas por el mismo, quedaría al arbitrio de éstas todo el sistema de producción normativa y se habría introducido una nueva causa de derogación de las Leyes formales: la derogación producida por un simple Reglamento cuando concudiesen los plazos de impugnación sin formular ésta", añadiendo después "Sanción de nulidad de pleno derecho que se aplica tanto en supuestos de infracciones formales como sustantivas (STS de 30 de mayo de 2013, rec.2267/2011). En relación con las primeras, constituye doctrina jurisprudencial pacífica la que sostiene que los vicios en el procedimiento de elaboración de una disposición general, acarrear, de concurrir, la nulidad de pleno derecho del Reglamento en cuestión, dada la naturaleza sustancialista que los defectos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales tienen, conforme a lo establecido en el art.62.2 de la LRJAPyPAC". En el mismo artículo científico afirma el autor la imposibilidad de convalidación de los reglamentos, concretamente de un Plan declarado ilegal, citando para ello la STS de 28 de septiembre de 2012 (Recurso 2092/2011): "Del mismo modo, la convalidación que se regula en el artículo 67 de la misma Ley se refiere a los actos anulables, permitiendo la subsanación, por su propia naturaleza, de los vicios de los que adolezcan. Y las diferencias sustanciales entre el acto y la norma, su diferente régimen jurídico sobre la invalidez y el alcance de tales pronunciamientos, hace inviable la aplicación analógica del artículo 66 de la Ley 30/1992 (...). Respecto de la convalidación de disposiciones generales hemos declarado, al aplicar el artículo 67 de la Ley 30/1992, que no procede respecto de los planes de urbanismo. En primer lugar, por tanto, porque está previsto para los actos administrativos y estamos ante una disposición general. En segundo lugar, porque los vicios de los que adolecen las disposiciones generales son vicios de nulidad plena respecto de los cuales carece de fundamento la convalidación indicada. Y finalmente, y ligado al anterior, se hace preciso recordar que los vicios de invalidez en que pueden incurrir estas disposiciones generales son únicamente supuestos de nulidad plena (...)"¹⁴.

3 CAUCES PARA LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ: ANULACIÓN

Ya se ha visto que los actos y las disposiciones normativas de la Administración pueden adolecer de vicios, en cuyo caso habrán de ser declarados inválidos. En este

¹⁴ SANZ HEREDERO, J.D., "Consecuencias jurídicas de la declaración de nulidad de los instrumentos de planeamiento sobre las licencias urbanísticas y situación jurídica de los terceros adquirentes afectados", *Práctica Urbanística*, N°141 (2016), Sección Estudios.

sentido, el ordenamiento jurídico prevé dos vías para su anulación: la anulación por la Administración o vía administrativa y la anulación judicial. Estos dos cauces están estrechamente relacionados, en cuanto que, aunque en algunos casos sí se puede recurrir directamente ante los tribunales, en otros es necesario recurrir previamente en vía administrativa para poder acudir a la vía judicial.

3.1 Anulación por la propia Administración

La anulación de actos y normas por vía administrativa siempre se lleva a cabo, como su propio nombre indica, por la Administración, pero en unos casos es la propia Administración la que abre el procedimiento, y en otros, son los interesados quienes lo inician.

3.1.1 A propia iniciativa

Sabemos que la Administración está obligada a ejercer sus funciones de acuerdo con el principio de legalidad, por lo que, ante el indicio de vicios en su actuación, ésta puede y debe iniciar un procedimiento para revisarla. Este cauce de anulación a iniciativa de la propia Administración, (por sí misma o a solicitud del interesado, como veremos a continuación) se conoce así como revisión de oficio, y a él se refiere el capítulo I del Título V de la LPAC.

Tanto los actos como las disposiciones reglamentarias pueden ser objeto de revisión por la propia Administración, si bien con un régimen diferente y distinto alcance. A ello responde la estructura de los artículos del mencionado capítulo: se regula en primer lugar la revisión de oficio de disposiciones y actos radicalmente nulos (art. 106 LPAC) y después se refiere a las facultades de revisión de la propia Administración con respecto a los actos anulables, cuando sean favorables y firmes, o bien cuando se trate de actos de gravamen (respectivamente, arts. 107 y 109.1 LPAC). No obstante, a continuación, se expone, por una parte, el régimen de los actos en esas dos posibles modalidades de invalidez, y por otra, el de las disposiciones, en cuanto que así se ha venido haciendo anteriormente en el texto, para seguir el mismo orden de exposición.

Pues bien, empezando por los actos, en rigor, sólo los nulos de pleno derecho por las causas del art.47.1 LPAC son susceptibles de revisión de oficio. Así lo recoge expresamente el artículo 106.1 LPAC: *"Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1"*. Por otra parte, el art.107 prevé otra posibilidad distinta de reacción de la Administración, en este caso frente a sus actos anulables que, sin embargo, no inicia una vía administrativa de anulación, sino judicial, como veremos más adelante: *"Las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48, previa su declaración de lesividad para el interés público"*.

Volviendo a la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho, ésta es una técnica de reacción de la Administración frente a su actuación ilegal, bien porque ella misma es consciente de los vicios y de oficio pone en marcha el procedimiento para declarar su invalidez, bien porque los administrados solicitan que lo haga, no siendo en este último caso estrictamente de oficio.

En cuanto que el objeto de este procedimiento que inicia la Administración es declarar la invalidez de los actos por nulidad radical, o lo que es lo mismo, por vicios excepcionalmente graves, no está sujeta a plazo alguno, y así lo manifiesta el mencionado artículo 106.1 cuando dice *"en cualquier momento"*. Este artículo precisa qué actos administrativos pueden ser revisados de oficio: aquellos actos nulos que hayan puesto fin a la vía administrativa, es decir, que encajen en los supuestos del art.114 LPAC, y los actos nulos consentidos, es decir, que no hayan sido recurridos en plazo, por lo que hayan devenido firmes. Siguiendo a SANTAMARÍA PASTOR, *"lo que este requisito pretende, con toda evidencia, es establecer la subsidiariedad de la revisión de oficio respecto de la vía ordinaria de recurso"*.¹⁵ Ello supone que, por ejemplo, los actos nulos que resuelvan un recurso de alzada gozarán de una segunda oportunidad para su anulación en vía administrativa, pues se mantienen siempre abiertos a la revisión de oficio.

¹⁵ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*, II, Iustel, Madrid 2016, p.685.

Esta posibilidad de anulación a solicitud del interesado comporta una verdadera acción procesal en todo caso. Ya que, ante la desestimación de la Administración de la solicitud de revisión, el particular puede recurrir a la vía de la jurisdicción contencioso-administrativa. Porque la desestimación expresa o presunta de esa solicitud es una decisión que está sujeta a control judicial. Incluso, ya antes del art.106.1 CE, la jurisprudencia preconstitucional del TS así lo entendió tempranamente al interpretar y aplicar el art.109 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (LPA). En esta ley, la revisión de oficio a solicitud de los interesados no venía claramente dispuesta como un derecho de éstos. Por el contrario, literalmente, aparecía como una facultad de la Administración, que podía considerar a o no la solicitud de los interesados. Por lo que inicialmente este cauce se consideró una acción graciable de la propia Administración, lo cual quedó desvirtuado por la jurisprudencia al interpretar y citar el art.109 como una verdadera acción procesal derivada del derecho de los interesados a la instancia correspondiente, y conocida como acción de nulidad.

En cuanto al procedimiento de la revisión, tanto si es propiamente de oficio, como a solicitud de los interesados, el propio artículo 106.1 LPAC señala que para poder declarar la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, la Administración debe recabar previamente el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, y además este dictamen debe ser favorable a la revisión. Si bien, el 106.3 LPAC precisa que no se requerirá dicho dictamen para resolver la inadmisión a trámite de las solicitudes de revisión de los interesados, cuando *"las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales"*.

Por otra parte, si se inicia dicho procedimiento de oficio y pasados seis meses no se ha dictado ninguna resolución, el mismo caducará. En caso de haberse solicitado el procedimiento por los interesados, su solicitud se puede entender desestimada por silencio administrativo (art.106.5 LPAC), y quedará abierta, con ello, la vía para el recurso judicial.

Como queda dicho, la anulación directa de actos por la Administración a su propia iniciativa sólo es aplicable a aquellos que sean nulos de pleno derecho. No obstante, hay que tener en cuenta que la Administración también puede reaccionar frente a sus actos

anulables. En este caso, debemos distinguir según los efectos que tales actos produzcan en la esfera jurídica de los interesados, esto es, si son favorables o, por el contrario, desfavorables o de gravamen. En el primer caso, cuando los actos anulables sean favorables para los interesados, esta técnica de reacción por la propia Administración no es una vía administrativa, sino un presupuesto procesal para abrir la vía judicial (art.107.1 LPAC). Y a diferencia de lo que ocurre con la revisión de oficio de los actos nulos, la Administración no puede declarar la invalidez de sus actos anulables, sino que lo único que puede hacer es declararlos lesivos para el interés público –lo que exige su motivación y la previa audiencia de los interesados- para después impugnarlos en vía judicial, y que sea un órgano judicial del orden contencioso-administrativo quien, en su caso, los anule. La razón por la que no puede anular directamente estos actos potencialmente inválidos es por el principio de irrevocabilidad de los actos favorables o declarativos de derechos, que se desprende *a contrario* del art.109.1 LPAC. En cualquier caso, se trata de un cauce de anulación judicial y por ello se estudiará más adelante.

En segundo lugar, en cuanto a los actos anulables desfavorables o de gravamen, es posible su revocación directa, recogida en el recién citado art.109 LPAC, la cual es sustancialmente diferente a la anulación de oficio de los actos por parte de la Administración. A ella se aludirá posteriormente, para destacar las diferencias existentes entre eficacia e invalidez.

Ya se ha comprobado la posibilidad de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho, pero dicha posibilidad no tiene únicamente por objeto los actos administrativos, sino también las disposiciones administrativas. A ello se refiere el apartado segundo del mencionado art.106 LPAC: *"Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2"*. A la vista de este artículo parece claro el requisito de nulidad radical, no pudiendo revisarse de oficio los reglamentos anulables, en caso de que éstos puedan afirmarse¹⁶. La Administración podrá así revisar y anular de forma directa aquellos reglamentos que incurran en algunas de las causas de nulidad absoluta del art.47.2 LPAC, tal y como ya se han apuntado.

¹⁶ Vid. expuesta doctrina de DOMÉNECH PASCUAL acerca de la anulabilidad de los reglamentos.

Lo que no deja tan claro el precepto es si las normas administrativas nulas únicamente pueden ser revisadas por la Administración a su propia iniciativa, o si también pueden solicitarlo los interesados, con un verdadero derecho a la instancia y consiguiente acción procesal, como ocurre con los actos nulos. En este sentido se ha pronunciado la profesora Isabel DE LOS MOZOS, para defender justamente que la solicitud de revisión de oficio de las normas, en nuestro contexto constitucional, no puede configurarse como sujeta a una decisión graciable de la Administración y, por tanto, exenta de todo control judicial. Incluso, sostiene que todo lo que no sea el ejercicio del derecho de petición del art.29 CE y comporte algún tipo de solicitud a la Administración, requiere, legal y constitucionalmente (arts.24, 103.1 y 106.1 CE), una decisión administrativa controlable judicialmente¹⁷.

En el mismo sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA Y T.R. FERNÁNDEZ consideran también la posibilidad de los interesados de instar en cualquier momento de la Administración la declaración de nulidad del reglamento ilegal, si bien la discusión doctrinal se encuentra abierta. A juicio de ambos autores, la facultad de las Administraciones Públicas de declarar la nulidad de las normas que establece el art.106.2 al decir "*podrán*" se hace obligación cuando el interesado identifica y denuncia una nulidad inequívoca o de seria apariencia. Siguiendo a los mismos, "*(...) queda reconocida también necesariamente, y sin necesidad de texto legal expreso que lo ratifique, la obligación de la Administración de eliminar dicho Reglamento desde el momento mismo en que advirtiera la inconstitucionalidad o ilegalidad del mismo, bien por su propia reflexión al respecto, o bien en virtud de la denuncia que de una u otra pueda formular ante ella cualquier persona, cuya solicitud al respecto constituirá a la Administración que la recibe en el inexcusable deber de pronunciarse al respecto, ya que en modo alguno puede considerarse dicha solicitud como una petición meramente graciable.*"

Pretender deducir de la nueva redacción del artículo 106 LPAC la eliminación de la acción de nulidad para exigir en cualquier momento de la Administración la eliminación del Reglamento inconstitucional o ilegal sería, además, un auténtico contrasentido, como en su día advirtió con todo acierto la Sentencia de 30 de noviembre de 1984, pues carece en efecto de toda lógica <<estimar imprescindible la acción impugnatoria frente a los actos administrativos viciados de nulidad de pleno derecho y mantener en cambio la impugnación frente a normas reglamentarias sujeta al rigor de los plazos preclusivos de los

¹⁷ DE LOS MOZOS Y TOUYA, I.M., "Actos presuntos y revisión de oficio" en LAGUNA DE PAZ, J.C., SANZ RUBIALES, I., DE LOS MOZOS Y TOUYA, I.M., *Derecho administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, Tomo II, *El actuar de la Administración Pública y garantías de su efectiva legalidad*, Reus, Madrid 2017, p.863-864.

recursos; siendo así que la depuración de ilegalidades de los reglamentos, dada la mayor perturbación para el ordenamiento jurídico que su invalidez supone, reclama un tratamiento menos restrictivo".¹⁸

Se puede observar que esta cuestión no es en absoluto pacífica, siendo diversos los pronunciamientos judiciales al respecto, si bien algunos más recientes niegan esta posibilidad de los interesados de solicitar la revisión de oficio de las normas. En tal sentido se puede citar la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, del 21 de Mayo de 2015 (Recurso 3004/2012) :

"La Sala de instancia desestima dicho recurso por entender, en síntesis, que, de conformidad con el artículo 102.2 de la Ley 30/1992 (LA LEY 3279/1992) de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común , en los supuestos de nulidad de pleno Derecho de disposiciones de carácter general, a diferencia de la revisión de actos administrativos, sólo la Administración pública que la aprobó está facultada para iniciar el procedimiento de revisión de oficio contra la misma.

Por ello, y dada la naturaleza reglamentaria del Estudio de Detalle cuestionado (...), considera la sentencia que la Junta de Andalucía carece de legitimación para instar la nulidad de dicha norma. Se basa para ello en diversas sentencias de la propia Sala de instancia y de éste Tribunal Supremo, entre las que cita las de 16 y 22 de noviembre de 2006 , 16 de febrero de 2011 y 20 de diciembre de 2004, referida ésta última a la solicitud de revisión de oficio de normas forales, en la que concluye que "tratándose de disposiciones generales no existe la acción de nulidad a instancia de parte -en éste caso también una Comunidad Autónoma -, como ocurre respecto de los actos nulos sino que queda claro que respecto a aquella la revisión de oficio "corresponde exclusivamente a la Administración", lógicamente, autora de la norma que se revisa" " (Fundamento de Derecho segundo).

Esta doctrina es reiterada un año después por el mismo tribunal, en la STS del 12 de Abril de 2016 (Recurso 3550/2014). Y cabe mencionar el análisis de la cuestión y de la doctrina del TS al respecto declaratoria que se contiene en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 16 de junio de 2017 (Recurso 1843/2014), en su extenso fundamento séptimo, donde igualmente concluye con claridad que la posible revisión de oficio de las disposiciones generales nulas no opera, en ningún caso, como acción de nulidad a instancia de parte, siendo solamente posible su ejercicio a la propia

¹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Y FERNÁNDEZ T.R., op.cit., pp.252-253.

Administración autora de la norma, de tal manera que se niega, inclusive, a cualquier otra Administración diferente.

Dejando a un lado esta polémica cuestión de la acción de nulidad, también el procedimiento de revisión de oficio de los reglamentos exige previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano equivalente de la Comunidad Autónoma, al igual que ocurría con la revisión de los actos.

Y antes de pasar a abordar la anulación administrativa por recurso de los interesados, conviene mencionar que las facultades revisoras de la Administración en relación con sus propios actos o normas no está exenta de ciertos límites. Así, junto al preceptivo dictamen del órgano consultivo en los supuestos de revisión de oficio y la necesaria audiencia de los interesados en la declaración de lesividad, el art.110 LPAC, con carácter general, para todas las actuaciones revisoras reguladas en los artículos precedentes, dispone: *"Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes"*. Asimismo, supone un límite para la revisión por parte de la Administración autora de la decisiones o disposiciones que se consideren radicalmente nulas, el carácter semivinculante del órgano consultivo competente. Ello sin perjuicio de que ese parecer pueda ser controlado judicialmente, en su caso.

3.1.2 *Vía recurso administrativo*

Los recursos son procedimientos administrativos de carácter impugnatorio mediante los cuales los administrados afectados por un acto viciado solicitan a la Administración su declaración de invalidez o anulación. Los recursos administrativos aparecen regulados en el Capítulo II del Título V de la LPAC o Ley 39/2015.

Tal y como se desprende de lo anterior, sólo se puede instar en vía de recurso la anulación de los actos, de manera que no cabe interponer recursos administrativos contra disposiciones reglamentarias. Así lo establece expresamente el art.112.3 LPAC: *"Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa"*, sin perjuicio de

que la causa de anulación de los actos que se impugnan responda a la invalidez de la norma: *"Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición"*.

Respecto de los actos que pueden impugnarse, éstos han de ser definitivos y no de trámite, es decir, han de ser declaraciones de voluntad o decisiones de la Administración. Las declaraciones de conocimiento, juicio o deseo no se pueden recurrir, en cuanto que no deciden nada. No obstante, en aquellos casos en los que estos trámites deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento o producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos también podrán ser impugnados por los particulares afectados (art.112.1 LPAC).

La ley, al regular los recursos en el recién citado art.112.1, no diferencia entre actos nulos o anulables, pudiendo fundarse los mismos en cualquiera de los motivos invalidez de los actos (art.112.1). Asimismo, es indiferente si los actos viciados son expresos o si se entienden dictados por silencio administrativo (actos presuntos).

Pues bien, para todos aquellos actos que cumplan con los requisitos mencionados, la ley prevé dos tipos de recursos, conocidos como recursos ordinarios, en función de si se trata de actos que ponen fin a la vía administrativa o no. Se distingue así entre el recurso preceptivo de alzada y el recurso potestativo de reposición, que estudiaremos detenidamente a continuación.

Además, el art.113 establece la posibilidad excepcional de interponer un recurso extraordinario contra los actos firmes en vía administrativa, el recurso extraordinario de revisión, al que también aludiremos después.

Por último, conviene mencionar también la existencia de recursos especiales, al margen de estos tres recursos: las reclamaciones económico-administrativas (art.112.4) y los recursos especiales en materia de contratación del sector público; así como las vías alternativas que posibilita el art.112.2 en sustitución de la alzada y la reposición.

3.1.2.1 Recurso de alzada

El recurso de alzada aparece regulado en los arts.121 y 122 de la LPAC. Este recurso se ha de interponer con carácter preceptivo contra los actos que no ponen fin a la vía administrativa, ante el órgano superior jerárquico del que los hubiera dictado; aunque puede interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo (art.121.2), continuando el mencionado artículo: *"Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente. El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior"*.

Por otra parte, las dudas que pudieran plantearse respecto del órgano superior jerárquico se acentúan cuando dicha jerarquía afecta a los órganos dotados de independencia o autonomía de funcionamiento. La LPAC se refiere a este supuesto, y específicamente a los órganos de selección de personal, en su art.121.1: *"A estos efectos, los Tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas y cualesquiera otros que, en el seno de éstas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos"*.

Los actos que no ponen fin a la vía administrativa y, por tanto, recurribles en alzada, serán aquellos no incluidos en el art.114 LPAC: *"Ponen fin a la vía administrativa:*

- a) Las resoluciones de los recursos de alzada.*
- b) Las resoluciones de los procedimientos a que se refiere el artículo 112.2.*
- c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.*
- d) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.*
- e) La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.*
- f) La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora a los que se refiere el artículo 90.4.*
- g) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca"*. De manera que en aquellos supuestos no incluidos en este artículo procederá el

recurso de alzada con carácter obligatorio, no pudiendo impugnar tales actos ni a través del recurso administrativo de reposición ni en la vía judicial.

En cuanto a los plazos para impugnar en alzada, son los mismos que en el recurso de reposición, como se verá después. Se establece así el plazo de un mes, a contar desde su notificación, para los actos expesos, transcurrido el cual, sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos (art.122.1). Para los actos presuntos, sin embargo, no juega el mismo mes como plazo de impugnación, sino que el plazo es indefinido y podrá interponerse en cualquier momento a partir de aquel en que, conforme a su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio, pues así lo recoge la ley: *"el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo"*. Merece la pena destacar que, en este concreto aspecto, la nueva Ley de Procedimiento Administrativo introduce un importante cambio respecto de la regulación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que, aunque preveía un plazo más amplio que en los supuestos de resoluciones expresas, limitaba en el tiempo –tres meses– las posibilidades de los interesados de impugnación en vía administrativa en los casos de silencio administrativo. La nueva regulación castiga el incumplimiento de la Administración de su deber de resolución dejando abierta indefinidamente la posibilidad de su impugnación por el interesado, lo que, a mi juicio, se puede apreciar en principio como una medida positiva, pero cuenta también, como suele suceder, con una vertiente negativa, desde la perspectiva de la seguridad jurídica.

De la misma forma que cualquier otro procedimiento administrativo, el de recurso debe finalizar mediante una resolución. La Administración tiene un plazo máximo de tres meses para resolver y notificar la resolución, estimatoria, desestimatoria o de inadmisión (art.116) del recurso; transcurridos los cuales sin que se pronuncie la resolución se entenderá dictada por silencio administrativo negativo: el recurso se entiende desestimado. El silencio administrativo sólo será positivo en aquellos casos en los que lo que se hubiese impugnado en alzada no fuese un acto expeso, sino una desestimación presunta de una solicitud. De manera que, si se impugnan actos presuntos por silencio negativo, la posterior resolución del recurso no podrá entenderse dictada por silencio negativo. A todo ello se refiere el artículo 122.2 LPAC, que remite al art.24.1, 3º LPAC.

Contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión, en los casos tasados para él previstos (art.122.3 LPAC); sin perjuicio de la posibilidad de impugnar dicha resolución en vía judicial, en su caso.

3.1.2.2 Recurso de reposición

Queda vista la obligatoriedad del recurso de alzada cuando el acto a impugnar no pone fin a la vía administrativa. Pues bien, para los casos en los que el acto viciado en cuestión sí agota la vía administrativa, por haber sido dictado por un órgano sin superior jerárquico o por cualquiera de las otras situaciones previstas en el mencionado artículo 114 -excepto las resoluciones de los recursos de alzada-, la ley prevé el recurso potestativo de reposición. Y es potestativo en cuanto que no es necesario interponer este recurso administrativo para poder recurrir en vía judicial.

No obstante, en caso de decidir interponerlo, deberá hacerse ante el mismo órgano que lo hubiera dictado, y ya no se podrá interponer recurso contencioso hasta que el de reposición sea resuelto expresamente o se haya producido su desestimación presunta (art.123.2 LPAC).

A la resolución del recurso de reposición se refiere el art.124.2 LPAC, estableciendo que la Administración dispone de un mes para estimarlo o desestimarlos -plazo bastante más breve que en el recurso de alzada-, transcurrido el cual sin pronunciarse se entenderá desestimado el recurso por silencio administrativo. A este silencio negativo no se refiere el mencionado art.124.2 LPAC, pudiendo extraerse del art.123.2 LPAC cuando habla de "desestimación presunta", pero sobretodo del propio art.24.1, 3º LPAC. Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso.

Conviene recordar el plazo para impugnar en reposición, que ya se dijo al tratar el recurso de alzada, por ser el mismo: un mes para los actos expesos, transcurrido el cual devendrán firmes; e indefinido para los actos presuntos. Así lo recoge el art.124.1 LPAC.

3.1.2.3 Recurso extraordinario de revisión

Tal y como su nombre indica, este recurso, previsto en los arts. 125 y 126 LPAC, tiene un carácter extraordinario, puesto que permite revisar actos que ya son firmes, que ya no se pueden recurrir ni en alzada ni en reposición, bien porque no se impugnaron en forma y plazo, bien porque sí lo hicieron y han agotado la vía administrativa ordinaria de recurso.

La razón por la que se posibilita esta segunda oportunidad de impugnación ha de ser de peso, por tanto, excepcional. Y en este sentido la ley prevé una serie de motivos únicos para interponerlo (art.125.1 LPAC): *"Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión (...) cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:*

- a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.*
- b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.*
- c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.*
- d) Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme."*

Sólo cuando se den estos motivos tasados podrán los interesados recurrir los actos firmes, y así cabe afirmar, utilizando los mismos términos en que se expresa la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en la sentencia de 12 de noviembre de 2009, Sección 1ª –confirmada en casación por Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2012-, que el recurso extraordinario de revisión *"es una muy especial vía de impugnación destinada a hacer valer aquellos motivos de invalidez que el interesado no pudo utilizar a través de los ordinarios medios de impugnación. Esto significa que solamente procede cuando se dan las tasadas circunstancias para las que legalmente está previsto, y que no puede ser utilizado para intentar revisiones fácticas o jurídicas que pudieron ser planteadas en la impugnación que con carácter ordinario este legalmente establecida para la actuación administrativa que pretenda combatirse"*. Es reiterada la doctrina, tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, de que el recurso de revisión es un recurso extraordinario y sometido a condiciones de interpretación estrictas, en cuanto

significa una derogación del principio preclusivo de firmeza derivado de la exigencia de seguridad jurídica, que está además concebido para remediar errores sobre los presupuestos fácticos de la infracción de manera que no puede promoverse como consecuencia únicamente de un *error iuris*.

Advertida la concurrencia de uno de tales motivos tasados podrán los interesados recurrir los actos firmes, y lo harán ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución. A estos efectos es importante el artículo 126.1 LPAC que dispone: *"El órgano competente para la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales"*.

El recurso extraordinario de revisión posee una duplicidad de plazos de interposición, que dependen del tipo de irregularidad o causa en que se funde: si la causa alegada es que al dictar la resolución impugnada se hubiera incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente (art.125.1, a) LPAC), el plazo para interponerlo es de cuatro años a partir de la fecha de notificación de la misma; mientras que si se alega cualquiera de las otras tres causas, el plazo será de tres meses desde el conocimiento de los documentos o desde la firmeza de la sentencia judicial.

Una vez interpuesto el recurso extraordinario de revisión contra actos firmes, la Administración dispone de tres meses para resolverlo, pudiendo ser dicha resolución expresa estimatoria o desestimatoria. En caso de que no se llegue a pronunciar, este silencio de la Administración produce efectos negativos: el recurso se desestima, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, tal y como señala el artículo 126.3 LPAC.

3.2 Anulación judicial

Ya se ha visto como la actividad administrativa y su adecuación a la ley puede ser revisada por la propia Administración, pero la separación de poderes imperante en un Estado de Derecho como España exige que exista otro poder público encargado de controlar dicha legalidad. En este sentido el art.106.1 CE establece que: *"Los Tribunales*

controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican". Se consagra así la posibilidad de acudir a un orden jurisdiccional específico, la Jurisdicción Contencioso-administrativa, para solicitar la anulación de los actos y normas ilegales adoptados por la Administración.

3.2.1 De actos

Tanto los actos nulos como los anulables son impugnables ante los órganos del orden contencioso-administrativo, pudiendo ser aquellos indistintamente de carácter expreso o presunto. Se requiere siempre, sin embargo, que se trate de actos que pongan fin a la vía administrativa, bien porque ya no admiten otro recurso administrativo ordinario, es decir, porque son actos que resuelven los recursos de alzada o reposición; bien porque aun cabiendo contra ellos recurso ordinario se pueden impugnar directamente ante el Tribunal (agotan en sí mismos la vía administrativa). Ya vimos que el art.114 LPAC nombraba expresamente todos los actos de este tipo.

Además de que los actos viciados en cuestión pongan fin a la vía administrativa, la ley exige para poder recurrirlos que dichos actos sean definitivos o de trámite cualificados. A todo ello se refiere el artículo 25.1 de la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA): *"El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos".*

La posibilidad de recurrir actos en vía judicial queda excluida por tanto en tres supuestos: actos que no pongan fin a la vía administrativa, actos de trámite no cualificados y los supuestos del art.28 LJCA, donde se dispone que: *"No es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma".*

Como en todo procedimiento, también en el proceso contencioso-administrativo existe parte demandante y parte demandada, siendo siempre esta última la Administración autora del acto en cuestión. Se demanda a la Administración Pública para que el órgano judicial declare si su actuación es inválida o, por el contrario, ajustada a Derecho.

Lo que varía sin embargo es la parte demandante, pues, aunque por regla general será la persona física o jurídica que ostente un derecho o interés legítimo (art.19.1.a) LJCA), en ocasiones el acto administrativo es impugnado por la propia Administración. En estos casos la Administración Pública es a la vez parte demandante y demandada, y esto es lo que ocurre como consecuencia del ya mencionado proceso de lesividad. Sabemos que la Administración puede revisar sus actos, y en este sentido, cuando aprecia que ha dictado actos afectados por un vicio de anulabilidad, que además son favorables para los interesados, podrá declararlos lesivos para el interés público y solicitar su anulación a los Tribunales. Este requisito de la declaración de lesividad previo a la impugnación no podrá llevarse a cabo una vez transcurridos 4 años desde que se dictó el acto administrativo y además exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo. Todo ello se recoge en el art.107 de la LPAC, que asimismo señala: *"Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos"*.

En conclusión, los actos nulos o anulables que ponen fin a la vía administrativa - definitivos o de trámite cualificados, expresos o presuntos-, podrán ser recurridos en el procedimiento contencioso-administrativo por los particulares afectados; pero, además, si se trata de actos favorables que lesionan el interés público, podrán ser impugnados por la Administración -en el plazo de cuatro años, desde que se adoptaron-, pues, aunque sean favorables para los particulares, existe un interés general por su anulación.

3.2.2 De normas

Ya se ha visto cómo en virtud del art.25 LJCA los actos inválidos que reúnan ciertos requisitos son recurribles ante el orden contencioso-administrativo; pues bien, el propio artículo señala asimismo la posibilidad de impugnar ante este orden judicial las disposiciones administrativas: *"El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las*

disposiciones de carácter general (...)", a lo que el art.26.1 LJCA añade "Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho". De esta manera la ley instaura dos vías de anulación judicial con respecto a las normas, el recurso directo y el recurso indirecto.

En el recurso directo, el demandante reclama de la jurisdicción la declaración de ilegalidad y consiguiente anulación, con carácter general, de uno o varios preceptos de la norma impugnada (o de toda ella, si los vicios en que incurre son de competencia o procedimiento) en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su publicación, tal y como establece el art.46.1 de la LJCA.

En el recurso indirecto, en cambio, lo que se impugna es un acto dictado al amparo de un reglamento, acto que se supone ajustado al mismo pero cuya ilegalidad deriva de la ilegalidad de la norma que aplica. De este modo se cuestiona también el reglamento, pero indirectamente, a través de los actos de aplicación del reglamento en cuestión.

Y siguiendo el art.26.2 LJCA, los particulares interesados pueden interponer indistintamente uno y otro recurso: *"La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior"*.

4 EFECTOS DE LA INVALIDEZ

No cabe predicar los mismos efectos para los supuestos de invalidez de los actos administrativos y de las normas de la Administración. Pues, mientras la invalidez de las normas sólo se remedia mediante su declaración o anulación, o en su caso, mediante la derogación, por su parte, la invalidez de los actos administrativos tiene una posible gradación, pues en algunos casos cabrá su convalidación o, incluso, no llegará a afectar del todo a la decisión de la propia Administración, cuando se trate de defectos formales, dando lugar a una posible retroacción. Teniendo en cuenta lo dicho, a continuación se expondrá la convalidación y la retroacción de los actos anulables y de los vicios formales (4.1). Seguidamente, se expondrán los efectos de la anulación por la Administración de los actos

y las normas (4.2), para aludir después a los efectos de la anulación judicial de los actos y de las normas (4.3). A la luz de todo ello, se podrá abordar la relación entre invalidez y eficacia (4.4).

4.1 Convalidación y retroacción

4.1.1 Convalidación

El art.52.1 LPAC establece la posibilidad de remediar la invalidez de los actos administrativos anulables -y no de los radicalmente nulos- mediante su convalidación: "*La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan*". Tal y como recoge el apartado siguiente, este acto de convalidación produce efectos desde su fecha (salvo lo dispuesto en el artículo 39.3 para la retroactividad de los actos administrativos). Los arts.52.3 y 52.4 LPAC añaden unas precisiones para el caso de que la anulabilidad de los actos sea por incompetencia jerárquica o por ausencia de alguna autorización, respectivamente: "*3. Si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado; 4. Si el vicio consistiese en la falta de alguna autorización, podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente*". Ambos preceptos se refieren, en rigor, a dos supuestos en que la eficacia del acto queda demorada a la aprobación de otro órgano (cuando concurra incompetencia funcional o jerárquica, en su caso, o bien por falta de la necesaria autorización), en el sentido de lo previsto por el art.39.2 LPAC.

En definitiva, la regulación de la convalidación, al prever que se subsanen los vicios de nulidad relativa y otorgar al acto sanado eficacia desde la subsanación, revela que también los vicios de mera anulabilidad tienen efectos *ex tunc*. Pues, de lo contrario, la subsanación permitiría retrotraer su eficacia -con carácter general, y no como excepción- al momento en que se produjo el acto viciado. Es decir, sin convalidación, el acto no sanado no produce efectos, porque su invalidez se lo impide *ab initio*.

4.1.2 Retroacción

Además, la LPAC posibilita que, en algunos casos de invalidez de un acto por un defecto de forma, basta con anular el procedimiento y ordenar su retroacción al momento en que se produjo el vicio, para proceder a su rectificación. Así lo dispone el art.119.2 LPAC: *"Cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido, sin perjuicio de que eventualmente pueda acordarse la convalidación de actuaciones por el órgano competente para ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52"*.

Conviene remarcar, tal y como lo hace SANTAMARÍA PASTOR, que esta posibilidad de retroacción del procedimiento debe entenderse a la luz del restrictivo art.48.2 LPAC, en cuanto que sólo los defectos de forma consistentes en omisión de los requisitos formales indispensables para alcanzar el fin del acto o que den lugar a la indefensión de los interesados son considerados como vicios de anulabilidad – y no irregularidades no invalidantes¹⁹.

4.2 Efectos de la anulación por la Administración

Se estudiarán primero los efectos de la declaración de invalidez de los actos administrativos, tanto por causas de anulabilidad como de nulidad radical, para continuar con los efectos de la anulación de las normas.

4.2.1 De los actos

Antes de estudiar los efectos toda declaración de invalidez de los actos administrativos, ya sea por motivos de nulidad radical o anulabilidad, es apropiado recordar que, en rigor, los actos nulos de pleno derecho no adquieren firmeza, en cuanto que se permite su revisión de oficio por la Administración en cualquier momento -a propia

¹⁹ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*, II, Iustel, Madrid 2016, p.713.

iniciativa o a instancia del interesado-, sin perjuicio de los límites generales a la revisión de los actos administrativos del art.110 LPAC. Y esto ha sido siempre la gran diferencia de los actos nulos con respecto a los actos anulables, pues en el caso de éstos, una vez transcurrido el plazo para impugnarlos a través de los recursos ordinarios, devienen firmes; mientras que para los actos radicalmente nulos que hayan sido consentidos (no recurridos en plazo por los cauces ordinarios) se reserva siempre una posibilidad más de impugnación, a través de la acción de nulidad (art.106.1 LPAC).

Sin embargo, tras la supresión del plazo para interponer los recursos ordinarios, de alzada y de reposición, contra los actos presuntos, se da la circunstancia de que, por meras razones de anulabilidad, en su caso, dichos actos presuntos pueden ser atacados también *sine die*, independientemente del vicio de invalidez de que adolezcan.

Por otra parte, existen una serie de efectos comunes a toda declaración de invalidez de actos, ya sea por nulidad radical o por anulabilidad. A ellos se refieren los arts.49, 50 y 51 LPAC.

Comenzando por el art.49 LPAC, éste señala la existencia de una serie de límites a la extensión de la nulidad y anulabilidad de los actos, de manera que, aunque un acto sea anulado, dicha nulidad o anulabilidad no se comunica a los sucesivos actos independientes del mismo en el procedimiento, ni tampoco lo hará la de parte de un acto al resto de partes independientes, cuando el acto esté parcialmente viciado. Además, tal y como establece el art.51 LPAC: *"El órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción"*.

No existe ninguna duda tampoco acerca de la posibilidad de conversión tanto de los actos nulos como de los anulables, recogida en el art.50: *"Los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste"*.

El alcance de la eficacia de la anulación sí suscita, sin embargo, una gran polémica. Como ya se ha dicho, con arreglo al art.52.2 LPAC, previsto para los actos anulables el acto de convalidación produce efecto desde su fecha, haciendo la salvedad de la posible retroactividad prevista en el art.39.3 LPAC. De ahí cabría deducir que, no sólo la

declaración de invalidez de los actos nulos de pleno derecho produce efectos *ex tunc*, sino también la de los actos anulables, una vez anulados. Porque, de no ser así, no sería necesario establecer que el acto de convalidación produce efectos desde su fecha. Si el acto anulable se convalida y produce efectos sólo desde la convalidación, es porque, al ser inválido, no podría producir efectos válidamente con anterioridad a su convalidación, pues no podría tampoco beneficiarse de la ejecutividad inmediata de los actos administrativos, por encajar en la excepción prevista del art.39.2 LPAC. Y precisamente con base en el ya citado art.39.3 LPAC, también podría considerarse la eficacia *ex tunc* como efecto común de la declaración de invalidez de actos nulos y anulables: "*Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados (...)*", pues no sería necesario otorgar eficacia retroactiva al acto que sustituye al acto anulado, si se considerase que éste último ha producido efectos válidamente hasta la fecha de su anulación. Y sobre todo, porque el precepto alude a "actos anulados", sin especificar en virtud de qué tipo de vicio de invalidez (si nulidad radical o anulabilidad), pues, "donde la ley no distingue, no podemos distinguir".

A pesar de lo expuesto, la jurisprudencia no es constante a la hora de aclarar los efectos de la invalidez de los actos administrativos. Y se debate entre pronunciamientos a favor de distinguir la nulidad radical de la anulabilidad en razón de los efectos *ex tunc* y *ex nunc*, respectivamente. O bien a favor de declarar la eficacia *ex tunc* en cualquier caso, es decir, tanto en supuestos de nulidad radical como de anulabilidad.

En el primero de los sentidos indicados, puede citarse, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo del 29 de Junio de 2015, que recoge expresamente:

"Los efectos ex tunc de la declaración de nulidad de pleno derecho de un acto administrativo permiten la ficción jurídica de considerarlo inexistente, mientras que no sucede lo mismo con su anulación como consecuencia de estar afectado de un vicio determinante de anulabilidad, porque sus efectos son ex nunc" (Fundamento Jurídico cuarto).

Esta doctrina del TS ha sido reiterada en numerosas ocasiones por la jurisprudencia menor. En este sentido cabe destacar la Sentencia de Sala de lo contencioso administrativo

del Tribunal Superior de Justicia de Galicia del 12 de Julio de 2017 (s. 384/2017), en la que se dice:

"...Pues bien la solución de la cuestión solo puede venir dada por los efectos que han de predicarse de la Sentencia que declaró el derecho de D. Desiderio a su reingreso en el puesto que desempeñaba D^a. Estela y la misma es la propia de la apreciación de un vicio de anulabilidad y por lo tanto que produce efectos desde su dictado, lo que determina que el acto deja de producir efectos desde la misma, obligando a restablecer la situación, lo que conlleva el cese de quien viniera ocupando el puesto y la reposición del recurrente, pero no supone la inexistencia del nombramiento. Los distintos efectos de la nulidad absoluta o radical y la mera anulabilidad ya los tratamos, por ejemplo, en la St. de 26 de noviembre de 2014 dictada en el Recurso de Apelación 339/2014 en la que dijimos:

"...merece ser transcrita por su claridad la St. del TSJ de Canarias de 15 de julio de 2013, dictada en el Recurso 236/2012 en la que se dice:

"...En segundo lugar por cuanto la nulidad de los actos administrativos anulables, -- a diferencia de los nulos de pleno Derecho--, tiene efectos "ex nunc", lo que significa que, opera en toda su intensidad el artículo 57.1 de la Ley 30/1992 a cuyo tenor "los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa" y por ello, -- por la presunción de validez y vigencia--, no es posible retrotraer la causa de anulabilidad al momento en nació el acto, sino al momento en que se declara. Es decir el vicio causante de anulabilidad por vulneración del ordenamiento jurídico en que pudieran estar incursos, existe hasta que esa vulneración desaparece por surgir sobrevenidamente cobertura como consecuencia del cambio normativo..."

Por el contrario, en el segundo de los sentidos anteriormente indicados, es decir, la posición que mantiene unos mismos efectos *ex tunc* de la declaración de invalidez, no sólo por nulidad radical, sino también por anulabilidad, cabe citar, sin perjuicio de que haya otras sentencias del TS en el mismo sentido, la relativamente reciente Sentencia 940/2017, de la Sala de lo contencioso administrativo, con sede en Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, del 24 de julio de 2017:

"El carácter de la nulidad y anulabilidad que se considera en la sentencia, siguiendo el discurso existente en la vía administrativa, es más propio de una concepción "iusprivatista" que la propia del derecho público, pues en aquélla la anulabilidad es consecuencia de la no transgresión de normas imperativas, rigiendo el principio dispositivo propio de un régimen de autonomía de la voluntad; en tanto que en el

Derecho Administrativo la nulidad, aunque fuera solo por la existencia de una causa de anulabilidad, es consecuencia de la vulneración de normas, siempre imperativas, a las que la Administración ha de ajustar su conducta y que constituyen la habilitación para su actuación al conferirle la necesaria potestad para ello.

De esta forma, no puede decirse que al tratarse de una mera anulabilidad -lo que tampoco se declara en la sentencia objeto de ejecución los efectos sean "ex nunc" desde la declaración en la sentencia, manteniéndose el contenido de los actos inicialmente existentes, pues por el contrario toda declaración de nulidad -prescindiendo entre otros supuestos del mantenimiento de actos firmes dictados en aplicación de disposiciones declaradas nulas conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Supremo existente sobre el particular- conlleva la erradicación del acto declarado inválido, generando efectos "ex tunc" (Fundamento de derecho segundo).

4.2.2 De las normas

En cuanto a los efectos de la nulidad de los reglamentos, es clara la doctrina del Tribunal Supremo al afirmar que la misma tiene efectos "ex tunc". Dice la STS de 2 de marzo de 2016 (Recurso 1626/2015), en su Fundamento Jurídico Séptimo, que la nulidad de pleno derecho de una disposición general:

"Produce efectos ex tunc, originarios, lo que coloca a la norma anulada en una situación equiparable a la inexistencia, esto es, que la nulidad radical conlleva la pérdida de eficacia ex tunc (desde su origen) según el principio enunciado en los aforismos latinos "quod nullin est, nullum priducit efectum" y "quod ab initio vitiosum est, nom potest tractu tempore convalescere"."

Los efectos de la nulidad de los reglamentos se retrotraen así al momento en que los mismos se dictaron, por lo que, en principio, desaparecerían las consecuencias derivadas de la disposición anulada.

No obstante, esta eficacia ex tunc de la nulidad de las normas debe ser matizada, pues tal y como recoge la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en su art.73: *"Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente"*. De manera que la anulación de un reglamento no tiene por qué conllevar la anulación de los actos firmes

dictados en aplicación de la misma. El TS se ha pronunciado respecto de esta cuestión en varias ocasiones. En este sentido cabe citar la clarificadora Sentencia del 23 de diciembre de 2003 (Recurso 380/1999), cuyo Fundamento Jurídico Noveno declara:

"Examinada la abundante doctrina jurisprudencial relativa a la anulación de disposiciones de carácter general, ..., podemos llegar a las siguientes conclusiones: (...)2ª Que la nulidad de pleno derecho de las disposiciones de carácter general tiene eficacia ex tunc, si bien no conlleva la pérdida de efectos de los actos firmes dictados a su amparo, pues razones de seguridad jurídica exigen su persistencia, y, por consiguiente, la declaración de nulidad radical de una disposición de carácter general no acarrea automáticamente la desaparición de dichos actos. 3ª Para declarar la nulidad radical de los actos administrativos dictados al amparo de una disposición general nula de pleno derecho es inexcusable la vía de la revisión de oficio de dichos actos, siendo la decisión administrativa susceptible de control jurisdiccional (artículos 102.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 1 de la anterior y de la vigente Ley Jurisdiccional). 4ª La revisión tanto en vía administrativa como en sede jurisdiccional requiere examinar si el acto, dictado al amparo de una norma declarada nula de pleno derecho, tiene cobertura en otra norma del ordenamiento jurídico, en cuyo caso tendrá plena validez; 5ª Aun cuando el acto firme, privado de la norma a cuyo amparo se dictó, careciese de cobertura en el ordenamiento jurídico, no procede declararlo nulo de pleno derecho cuando por la prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, tal declaración resulte contraria a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes (artículo 106 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)".

Más recientemente, el TS insiste en esta posibilidad de "mitigar" el rigor de las consecuencias jurídicas de la anulación de reglamentos, en particular, en la Sentencia de 2 de marzo de 2016 (Recurso 1626/2015). Aunque sin olvidar que, la subsistencia de los actos firmes que fueron dictados en aplicación de alguna norma o precepto que hayan resultado anulados, se refiere exclusivamente a los supuestos en que quepa predicar esa firmeza. Pues, se podría añadir que, en rigor, los actos radicalmente nulos como consecuencia de la anulación de la norma que les dio cobertura, no pueden adquirir firmeza. Y ello tanto si dicha cobertura normativa anulada se refería a cuestiones formales (de competencia, por ejemplo), como si se refería a cuestiones de fondo (por ejemplo, cuando la norma anulada vulnerase algún derecho susceptible de amparo constitucional).

4.2.3 Responsabilidad patrimonial

Vistos a grandes rasgos los efectos de la anulación de actos y normas, es importante señalar que, únicamente en la revisión de oficio, las Administraciones Públicas podrán establecer las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, en su caso, en la misma declaración de nulidad de la disposición o acto. Así lo recoge el art. 106.4 LPAC²⁰. Pero esta previsión del art.106.4 LPAC no deja de ser una facultad de la Administración, que se limita a la posibilidad de valorar si concurren los motivos legales para la indemnización. Pues el precepto establece la responsabilidad patrimonial cuando proceda, según el criterio de la Administración y no en todo caso. Así lo remarca el art.32.1, 2º LRJSP, el cual dispone: *"La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización"*. Porque tienen que concurrir las exigencias propias de la responsabilidad patrimonial a las que se remite aquel precepto.

No ocurre así, sin embargo, cuando la anulación tiene lugar en vía de recurso, en cuyo caso los interesados tendrán que solicitar dicha responsabilidad en un procedimiento distinto al del recurso administrativo. En este sentido conviene tener en cuenta lo establecido en el art.67.1, 2º LPAC: *"En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva "*.

4.3 Efectos de la anulación judicial

En primer lugar, la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños causados por la anulación de un acto administrativo o reglamento, en su caso, también puede establecerla el Tribunal en la propia resolución del recurso contencioso-administrativo. A ello se refiere el art.71.1 d) de la LJCA: *"Si fuera estimada una pretensión de resarcir daños y perjuicios, se declarará en todo caso el derecho a la reparación, señalando asimismo quién*

²⁰ Cuyo tenor literal también dispone la salvedad de que, *"tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma"*. A ello resulta también aplicable el criterio anteriormente expuesto en el texto sobre la imposibilidad de que los actos radicalmente nulos puedan adquirir firmeza.

viene obligado a indemnizar. La sentencia fijará también la cuantía de la indemnización cuando lo pida expresamente el demandante y consten probados en autos elementos suficientes para ello. En otro caso, se establecerán las bases para la determinación de la cuantía, cuya definitiva concreción quedará diferida al período de ejecución de sentencia".

En segundo lugar, sobre la anulación judicial de actos y normas, cabe destacar el art.72.2 LJCA, que establece los efectos *erga omnes* de las correspondientes sentencias:

"La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada. También se publicarán las sentencias firmes que anulen un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas".

Conviene recordar que el hecho de que un reglamento anulado desaparezca del mundo jurídico para todos -con carácter general- no significa necesariamente, en virtud del ya citado art.73 LJCA, que los actos dictados anteriormente en aplicación del mismo se anulen también, siempre que hayan adquirido firmeza legítimamente, por no incurrir en nulidad de pleno derecho como consecuencia de la norma que aplicaron.

Pero tampoco se puede olvidar que, igual que es posible que la anulación de una norma no conlleve necesariamente la ineficacia de los actos firmes dictados en su aplicación antes de que la anulación alcanzase efectos generales, asimismo, es posible que la anulación de un acto dé lugar a la anulación con carácter general de la norma que aplicaba, a través del ya estudiado recurso contencioso-administrativo indirecto. Estos efectos *erga omnes* de la resolución del recurso indirecto, sin embargo, no siempre se producían antes de la actual LJCA. Con la ley de 1956, en aquellos casos en que el Tribunal competente para resolver el recurso indirecto no era competente para conocer también del recurso directo contra la norma, la sentencia que lo estimaba tenía únicamente efectos entre las partes, anulando así el acto o actos en cuestión, pero no el reglamento mismo.

Este problema se resuelve con la actual ley de 1998, pues introduce la llamada cuestión de ilegalidad (art.27.1), según la cual cuando esto ocurra, es decir, cuando el tribunal que estime el recurso indirecto por considerar contraria a derecho la norma que ampara el acto o actos no sea a su vez competente para anular dicha norma, habrá de

plantear su ilegalidad ante el tribunal que sí sea competente para anularla. Por otra parte, en caso de que sí sea competente para conocer ambos recursos no existe ningún problema: *"la sentencia declarará la validez o nulidad de la disposición general"* (art.27.2). Y añade el apartado 3 del mencionado artículo 27 *"Sin necesidad de plantear cuestión de ilegalidad, el Tribunal Supremo anulará cualquier disposición general cuando, en cualquier grado, conozca de un recurso contra un acto fundado en la ilegalidad de aquella norma"*.

Conviene destacar, sin embargo, que tal y como recoge en su obra SANTAMARÍA PASTOR, esta solución de la cuestión de ilegalidad puede ser criticada, y así lo ha sido, respecto de aquellos supuestos en que una vez estimado el recurso indirecto y planteada la cuestión de ilegalidad, el tribunal superior competente para conocer de esta cuestión falle que finalmente el reglamento es válido. Y ello puesto que, aunque esta sentencia no afecte a la situación jurídica concreta derivada de la sentencia estimatoria del recurso indirecto (art.126.5 LJCA), se genera una sensación de notoria injusticia. La solución propuesta por muchos, entre ellos GARRIDO FALLA, sería atribuir ambas competencias al mismo tribunal, algo que pretende evitar la ley, pues supone una excesiva carga de trabajo para los órganos judiciales superiores²¹.

Por otra parte, cuando se interpone un recurso contencioso-administrativo, además de la anulación del acto o disposición, el interesado puede solicitar en dicho recurso el reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada. Pues bien, la estimación de estas pretensiones sólo producirá efectos entre las partes, tal y como dispone el art.72.3 de la ley; pero el propio artículo continúa diciendo: *"No obstante, tales efectos podrán extenderse a terceros en los términos previstos en los artículos 110 y 111"*.

Y establece el art.110.1 LJCA que, en materia tributaria, de personal al servicio de la Administración pública y de unidad de mercado, podrán extenderse a los interesados los efectos de una sentencia cuando concurren los siguientes requisitos: cuando dichos interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo; cuando el juez o tribunal sentenciador sea también competente, por razón del territorio,

²¹ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*, I, Iustel, Madrid 2016, p.148.

para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada; y finalmente, siempre que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso. Si se hubiere interpuesto recurso en interés de ley o de revisión, el plazo para solicitar la extensión se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste. Mediante este incidente de ejecución se trata de evitar múltiples procesos idénticos, en relación con los llamados "actos en masa" o "asuntos en masa".

Especial importancia dentro de los requisitos del art.110.1 LJCA tiene la identidad de situaciones jurídicas, sobre la base del principio de igualdad ante la ley, que exige que se trate del mismo modo a quienes se encuentran en la misma situación jurídica, y que es precisamente fundamento de la extensión de efectos de la sentencia. Por ello, acreditar esa identidad de situaciones entre los que piden la extensión y los favorecidos por el fallo es esencial. No obstante, para reducir el ámbito de aplicación de la norma, la jurisprudencia ha insistido mucho en que este requisito debe comprobarse con extremo cuidado. Dice la STS de 26 de Octubre de 2007 (Recurso 558/2006), en su Fundamento de Derecho Segundo: *"(...) la recientísima jurisprudencia del Tribunal Supremo (Autos de 18 y 25 de mayo/04) ha entendido, respecto de su alcance, que "el texto de la norma es claro y no necesita interpretarse a la vista del primitivo proyecto. Las situaciones jurídicas deben ser, no iguales o equivalentes, sino idénticas. Y no son idénticas cuando una persona interpuso recurso contencioso-administrativo en tiempo contra un determinado acto administrativo, y el ahora recurrente no lo hizo y cuando conoce que el recurso promovido había prosperado, pretendió conseguir los mismos efectos que si hubiese impugnado en tiempo la resolución administrativa, acudiendo para ello al artículo 110 de la Ley de la Jurisdicción (...). Este precepto tiene por finalidad evitar la multiplicación de procesos sobre idénticas situaciones jurídicas y (...) en el caso enjuiciado ningún proceso se evitaría, ya que el eventual recurso de los ahora recurrentes en casación no sería admisible por no haberse promovido en tiempo"*²².

Del citado fundamento se extrae así también la necesidad de que el acto en cuestión no hubiere sido consentido por el que pretende la extensión de efectos, en cuyo caso se desestimaré el incidente, tal y como recoge la LJCA desde la reforma de 2003 en su

²² GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, II, Civitas, Navarra 2008, pp.2108-2109.

art.110.5 apartado c). Cabe señalar lo establecido al respecto por el Tribunal Supremo en la Sentencia del 22 de marzo de 2007 (recurso 4215/2002):

"La L.O. 19/2003, de 23 de Diciembre, dio nueva redacción a dicho art. 110 de la Ley Jurisdiccional, añadiendo junto al requisito de identidad de situaciones jurídicas una nueva condición, consistente en la obligada desestimación del incidente de extensión de efectos, en todo caso, cuando ..."para el interesado se hubiere dictado resolución que, habiendo causado estado en vía administrativa, fuere consentida y firme por no haber promovido recurso contencioso-administrativo" (art. 110.5 .c).

Antes de la modificación del precepto surgió el debate de si resultaba o no aplicable la figura de la extensión de efectos en supuestos de "acto consentido y firme", que llegó hasta el Tribunal Supremo, cuya Sección Séptima, en varias sentencias dictadas en fechas posteriores a la modificación del precepto pero en supuestos planteados con anterioridad a la nueva regulación, aplicó como causa de desestimación del incidente de extensión de efectos la falta de identidad de supuestos, haciendo derivar la falta de este requisito del aquietamiento del interesado frente al acto administrativo desfavorable. Así la sentencia de 12 de Enero de 2004, seguida por otras posteriores, desestima el recurso de casación 215/01, interpuesto contra un Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que había inadmitido el incidente, en materia de personal, al considerar que no existía identidad entre la situación de quienes recurrieron en vía administrativa y quienes no lo hicieron, confirmando la diferencia entre los que recurren y los que no lo hacen".

Siguiendo con el requisito de la identidad de situaciones, conviene precisar al respecto, además, que no se refiere a idénticas situaciones en las que se haya encontrado un mismo sujeto, sino a idénticas situaciones que afecten a sujetos diferentes. Así lo apunta Jaime ROUANET MOSCARDÓ, antiguo magistrado del Tribunal Supremo: *"A mayor abundamiento, la extensión de efectos, tal como está regulada en la Ley, sólo se refiere a personas distintas de las partes que se encuentran en situación idéntica. En el auto de 21 de diciembre de 2001 (LA LEY 231498/2001), el Tribunal Supremo ya señaló que, en principio, la extensión de efectos de una sentencia estimatoria en materia tributaria se referirá principalmente a otros sujetos pasivos, como podría acontecer en el campo de la Hacienda Local en el que otros ayuntamientos podrán acogerse al reconocimiento de una situación individualizada, sentenciada a favor de otro Ayuntamiento. En el supuesto aquí examinado, sin embargo, se está ante una extensión que afecta a la propia recurrente y que pretende que el fallo se le aplique a otras liquidaciones anteriores, que dejó firmes, lo que no se contempla".²³*

²³ ROUANET MOSCARDÓ, J., "¿Extensión de efectos de una sentencia que anula una sanción tributaria, por prescripción, a las sanciones firmes impuestas al mismo contribuyente en anteriores

El ya mencionado art.110.5 LJCA, en sus apartados a) y b), establece, *a contrario*, otros requisitos necesarios para la extensión de los efectos de una sentencia: "*El incidente se desestimará, en todo caso, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) Si existiera cosa juzgada; b) Cuando la doctrina determinante del fallo cuya extensión se postule fuere contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o a la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia en el recurso a que se refiere el artículo 99*". De este modo, no se puede utilizar el incidente para dejar sin efecto una sentencia anterior -sobre una pretensión jurídica idéntica- investida de los efectos de cosa juzgada y tratar así de que se apliquen los efectos de una nueva sentencia en sentido contrario²⁴; ni tampoco cuando la sentencia se fundamente en jurisprudencia contraria a la del Tribunal Supremo.

Los arts.110.2, 110.3 y 110.4 LJCA recogen el procedimiento para establecer y acordar la extensión de efectos; procedimiento en el que se pide, entre otras cosas, el acompañamiento a la solicitud de un documento o documentos que acrediten la identidad de las situaciones o la no concurrencia de alguna de las circunstancias desestimatorias del apartado 5.

Por otra parte, la posibilidad del art.72.3 LJCA de extender los efectos de una sentencia que establece una situación jurídica individualizada no alude únicamente al art.110 LJCA, sino también al art.111 LJCA. Y este último se refiere a que, cuando se hubiere acordado suspender la tramitación de uno o más recursos, por darse una pluralidad de recursos con idéntico objeto y tramitar uno o varios con carácter preferente (en virtud del art.37.2), los recurrentes afectados por la suspensión podrán solicitar, una vez declarada la firmeza de la sentencia que se hubiere tramitado con carácter preferente, la extensión a su favor de los efectos de la misma. Se conoce esto, como extensión de los efectos a través de un "caso testigo".

Se trata, por tanto, de una segunda medida para hacer frente a los "*actos en masa*", cuya aplicación, a diferencia del art.110 LJCA, no se limita a los asuntos tributarios o de

ejercicios, al derivar todas del mismo procedimiento inspector, concurriendo las mismas circunstancias en todas las actas levantadas?", *Diario La Ley*, N° 8036 (2013), Sección Columna.

²⁴GONZÁLEZ PÉREZ, J., op.cit., p.2111

personal, aunque habitualmente la misma se produzca en estos ámbitos; tal y como afirman Fernando ROMÁN GARCÍA y Ramón CASTILLO BADAL. Y continúan apuntando estos autores: "*Además, la restricción que a la aplicación efectiva del artículo 110 implica la excepción del acto firme y consentido que obliga al interesado a recurrir el acto administrativo una vez firme, se traducirá en una mayor aplicación de esta figura, como medio de simplificar la tramitación procesal de recursos idénticos*"²⁵.

4.4 Invalidez y eficacia

Se ha visto que en ocasiones nos encontramos con normas y actos administrativos que, aunque no cumplen con todos sus requisitos de validez, pueden producir efectos (aunque no tenían que haberlos producido nunca o deberían dejar de producirlos). Y que, por tanto, la invalidez, ya sea de actos o de normas, en tanto que no se declare, no conlleva por sí sola la ineficacia. Por ello, interesa impugnar las actuaciones irregulares -por ilegales- de la Administración, para solicitar la anulación o declaración de invalidez, puesto que ésta priva de efectos a las normas y los actos anulados.

Pues bien, resulta que a veces no sólo interesa dejar sin eficacia la actuación administrativa ilegal, sino también actos y disposiciones que son válidos, respectivamente, a través de la revocación y de la derogación. De esta manera, la revocación y la derogación, al igual que la anulación, son figuras jurídicas dirigidas a privar de eficacia a los actos administrativos y normas de la Administración. Si bien, dichas figuras son esencialmente distintas, porque obedecen a causas y necesidades diferentes. En definitiva, la eficacia de los actos y de las normas de la Administración puede interrumpirse y dejar de existir, tanto mediante la revocación y derogación, como, en su caso, mediante la anulación.

La revocación es un acto administrativo nuevo, una declaración que pretende dejar sin efecto otro acto administrativo anterior. El acto revocatorio puede afectar tanto a actos desfavorables como, en su caso, a actos declarativos de derechos o favorables. El primer supuesto se encuentra regulado en el art.109.1 LPAC, donde se dispone:

²⁵ ARNALDO ALCUBILLA, E., CASTILLO BADAL, R., FERNÁNDEZ VALVERDE, R., Y ROMÁN GARCÍA, F., *Jurisdicción Contencioso-administrativa. Comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid 2007.

"Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico".

De este precepto se desprende otra iniciativa de oficio de la propia Administración con respecto a sus actos de gravamen o desfavorables, mientras las obligaciones impuestas por éstos sigan siendo exigibles, por no haber prescrito. Dicha iniciativa de la Administración se dirige a dejar sin efecto dichos actos que, se entiende, no sólo serán actos desfavorables, sino que deberán ser también actos consentidos, no impugnados en su momento por sus destinatarios a pesar de ser anulables. Pues, en el caso de que fuesen radicalmente nulos, el cauce para su revisión sería el del art.106 LPAC, para anularlos y, en consecuencia, privarlos de eficacia *ab initio*. Por el contrario, se entiende que debe tratarse de actos anulables porque el precepto condiciona la iniciativa revocatoria de la Administración tanto a que no suponga una dispensa no permitida por la ley, ni suponga contrariar el principio de igualdad, ni tampoco contrariar el interés público, como también condiciona, dicha revocación, expresamente, a que no contrarie el ordenamiento jurídico. Y si el acto que se pretende revocar fuese válido, no estaría justificado que la Administración autora del propio acto le privase de efectos a partir de un determinado momento, pues ello supondría contravenir el ordenamiento jurídico. En consecuencia, cabe entender que la revocación a que se refiere este precepto debe recaer sobre actos desfavorables, anulables y consentidos, como sostiene la profesora Isabel DE LOS MOZOS²⁶.

Cabe citar un planteamiento contrario a la interpretación que acaba de exponerse, que se contiene en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, del 16 de octubre de 2003, donde puede leerse:

"El aspecto más importante de la revocación de un acto consiste en precisar sus límites que se hallan en función de la clase de acto que se trate. Los actos declarativos de derechos que reconocen una situación de ventaja para sus destinatarios son irrevocables como corolario del principio de que nadie puede ir en contra de sus propios actos y por un principio de seguridad jurídica(...).

²⁶ Vid. en este sentido DE LOS MOZOS Y TOUYA, I.M., "Actos presuntos y revisión de oficio" en LAGUNA DE PAZ, J.C., SANZ RUBIALES, I., DE LOS MOZOS Y TOUYA, I.M., *Derecho administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, Tomo II, cit., p.877.

Por el contrario, una interpretación conforme a la equidad hace que la revocación de los actos restrictivos de derechos, como es la expropiación, no tenga más límites que el interés general ya que sólo éste ha de ser considerado, por tanto, la revocación cuando produce un resultado más favorable para el interesado no tiene otro límite que el citado en interés general, así lo ha reconocido constantemente la jurisprudencia (sentencia de 28 de enero de 1952). En esa misma línea la revocación de la necesidad de la ocupación no tiene que someterse al trámite de los actos declarativos de derechos. Una actuación expropiatoria carece de objeto cuando por medio de la revocación del acto principal se deja sin contenido el expediente. Como se trata de un acto restrictivo de derechos la revocación posterior no encuentra las dificultades de los artículos 102 y ss de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de acuerdo con la interpretación favorable al administrado de estos artículos".

Sin embargo, frente a dicho argumento jurisprudencial, se podría afirmar que ese "acto principal" -al que se refiere la sentencia recién citada- está sujeto a la ley, y si cabe su revocación, será porque no era necesario para el interés general. En definitiva, el acto por el que se acordó la necesidad de ocupación -en el supuesto de hecho de dicha sentencia- no sería válido, con arreglo a la propia Ley de Expropiación Forzosa, cuyo art.15 dispone expresamente que, dicho acuerdo deberá recaer sobre los bienes o derechos que sean "*estrictamente indispensables para el fin de la expropiación*". En este pronunciamiento jurisprudencial se da por supuesto que procede la revocación por tratarse de un acto desfavorable, excluyendo expresamente la revisión de oficio que, sin embargo, viene prevista para los actos radicalmente nulos, tanto favorables como desfavorables. Y por esa vía, la sentencia admite eludir el cauce legal de la revisión de oficio en el caso de autos.

Por otra parte, existen otra serie de supuestos revocatorios que recaen sobre actos favorables, que cabe sistematizar partiendo del art.16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955. Dicho precepto alude a tres tipos de revocación: la revocación-sanción, la revocación por ilegalidad sobrevenida (bien por cambio de circunstancias, o bien por reformas legislativas), y la revocación por cambio de apreciación de la Administración en la interpretación de los requisitos normativos exigidos para adoptar el acto favorable en su momento. Este último supuesto es, en rigor, el único que comporta discrecionalidad de la Administración -y, por tanto, motivos de oportunidad- para privar de eficacia a un acto administrativo anterior legalmente válido, y por ello, este supuesto de

revocación exige la correspondiente indemnización en favor del destinatario del acto favorable revocado.

En suma, frente a la anulación, que siempre es por motivos de legalidad, la revocación puede responder también en ocasiones a motivos de oportunidad, sin perjuicio de que en la mayor parte de los supuestos revocatorios los motivos sean de legalidad. Y además, la revocación produce efectos a partir del momento en que tiene lugar el acto revocatorio y, por tanto, efectos *ex nunc* (desde ahora), mientras que la anulación comporta siempre privar de eficacia al acto anulado desde su origen.

Por su parte, la derogación de reglamentos supone la cesación de su vigencia por efecto de lo dispuesto en otra norma posterior, y puede ser expresa o tácita. Es expresa cuando la ley nueva deroga a la antigua porque lo dispone expresamente y es tácita cuando la ley nueva simplemente se opone a la antigua. De manera que hasta que no se dicta la nueva norma, la anterior no es privada de sus efectos. La derogación tiene así efectos *ex nunc*, al igual que la revocación. Y precisamente por esta eficacia *ex nunc* se diferencia la derogación de los reglamentos de su anulación que, como se ha visto, conlleva siempre la privación de los efectos *ab initio*.

Además, mientras que la anulación de los reglamentos sólo se lleva a cabo por motivos de legalidad, la Administración puede derogar sus normas por cualquier motivo y por razones de oportunidad o valoración política, ya que el ejercicio de la potestad reglamentaria supone el ejercicio de la discrecionalidad por antonomasia. Con todo, no es infrecuente que se recurra a la derogación para subsanar vicios reglamentarios, de manera que se dicta una nueva norma para modificar la anterior y salvar un vicio formal o de contenido, según los casos, y evitar así un procedimiento más largo y complejo como es la anulación. Esto se puede observar, por ejemplo, en la STS de 16 de mayo de 1990, que resuelve un supuesto de derogación de una Orden Ministerial de 1985 por otra Orden de 1986 "*de contenido idéntico a la que vino a derogar, solo para subsanar los vicios formales en aquella observados*". En este caso concreto, sin embargo, no debía haberse dictado ninguna de las Órdenes ministeriales, pues el contenido de las mismas pertenecía a las materias reservadas a la ley, y por ello el Tribunal Supremo acaba declarando la nulidad de la Orden de 1986.

5 CONCLUSIONES

1. El régimen de invalidez en el Derecho Administrativo, en virtud de la vinculación positiva de la Administración a la ley, es esencialmente diferente al régimen de invalidez en el Derecho Privado, caracterizado por la vinculación negativa de los particulares a la ley. Por ello, los actos administrativos se presumen válidos, pues la Administración sólo puede hacer aquello para lo que está expresamente habilitada por la ley.
2. En el Derecho Administrativo se invierte la regla general de invalidez del Derecho privado. De modo que los actos administrativos, cuando sean inválidos, como regla general serán anulables, y sólo excepcionalmente, en supuestos tasados de especial gravedad, se considerarán nulos de pleno derecho.
3. Frente a la doctrina mayoritaria, que afirma la nulidad radical de las normas administrativas, se ha reaccionado en la doctrina sosteniendo la posibilidad de que puedan ser también anulables, cuando incumplan algunos trámites no esenciales del procedimiento, adolezcan de vicios en sus motivos, o exista desviación de poder, siempre y cuando éstos últimos no provoquen un vicio de contenido normativo.
4. La Administración puede y deber reaccionar, en cualquier momento, frente a sus actos y reglamentos radicalmente nulos, a través de la revisión de oficio. En el caso de los actos, esta vía viene prevista frente a los que hayan puesto fin a la vía administrativa y los que sean consentidos. Y este mismo procedimiento de revisión de oficio puede ser solicitado por los interesados frente a los actos radicalmente nulos, también sin límite de tiempo, lo que da lugar a una verdadera acción procesal para los particulares, o acción de nulidad. Sin embargo, frente a las normas radicalmente nulas, sólo algunos autores sostienen el derecho de los interesados a instar la revisión de oficio o derecho a la instancia, pues consideran que dicha solicitud no puede ser una decisión graciable de la Administración, exenta de control judicial, con arreglo a los arts.24, 103.1 y 106.1 CE.
5. Los recursos administrativos ordinarios -alzada y reposición- constituyen otra vía administrativa de anulación de los actos administrativos y, en su caso,

indirectamente, de las normas de la Administración, a instancia de los interesados y con límite de tiempo. Además, excepcionalmente y por motivos tasados, pueden los particulares impugnar los actos firmes, a través del recurso extraordinario de revisión.

6. En último término, la declaración de invalidez de un acto o norma compete a la jurisdicción contencioso-administrativa. Para impugnar un acto en vía judicial, se requiere que agote la vía administrativa, y que se trate de un acto definitivo o de trámite cualificado. Por su parte, la anulación de las normas, puede instarse directa o indirectamente. Cuando el Tribunal que resuelve el recurso indirecto no sea competente a su vez para anular la norma, deberá plantear la cuestión de ilegalidad al Tribunal que sí lo sea.
7. La invalidez de los actos administrativos, cuando se debe a motivos de anulabilidad, puede ser subsanada mediante su convalidación, pudiendo en algunos casos ser rectificadas, incluso, mediante la retroacción del procedimiento al momento en que se produjo el vicio. Por su parte, los actos nulos radicalmente se caracterizan porque, en rigor, no adquieren firmeza.
8. Los actos administrativos inválidos, tanto si adolecen de vicios de nulidad radical como de anulabilidad, pueden ser objeto de conversión, anulación parcial y conservación por parte de la propia Administración.
9. A pesar de que exista alguna jurisprudencia en sentido contrario, se puede afirmar que la anulación por la Administración de sus propios actos radicalmente nulos o anulables produce efectos *ex tunc*, del mismo modo que la anulación de sus propias normas. De los procedimientos administrativos para la revisión de legalidad de sus actos, sólo en el de la revisión de oficio se puede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, en la misma declaración de invalidez del acto o reglamento, en su caso.
10. Por su parte, las sentencias que declaren la invalidez de las normas administrativas tienen efectos *erga omnes* y *ex tunc*. Y ello sin perjuicio de que subsistan los actos firmes que se hayan dictado en su aplicación, siempre que no fuesen radicalmente

nulos, en virtud del acto anulado. Además de la anulación judicial de los actos o de las normas, se podrá solicitar del órgano judicial el restablecimiento o reconocimiento de una situación jurídica individualizada que, en su caso, sólo tendrá efectos para el solicitante, excepto en aquellos casos en que la ley jurisdiccional prevé la extensión de los efectos de la sentencia a terceros que no fueron parte en ese proceso, a través del incidente de ejecución (asuntos en masa y casos testigo).

11. La revocación y la derogación, al igual que la anulación, privan de eficacia a los actos administrativos y a los reglamentos, respectivamente. La revocación es un acto nuevo de la Administración dirigido a privar de eficacia: en primer lugar, a los actos administrativos desfavorables, por motivos de legalidad (ya que no pueden suponer una violación del ordenamiento jurídico), cuando dichos actos sean anulables y consentidos (pues, si fuera nulos, procedería la revisión de oficio); y en segundo lugar, a los actos favorables o declarativos de derechos, tanto por motivos de legalidad (como la revocación-sanción o por como la ilegalidad sobrevenida-por cambios circunstanciales o legales-), como por motivos de oportunidad (por un cambio de apreciación administrativa en la interpretación de los requisitos normativos exigidos al aplicar el acto que se revoca). Por su parte, la derogación supone la cesación de la vigencia de una norma administrativa por lo dispuesto en otra nueva, y puede establecerse por la Administración por cualquier motivo de oportunidad, o incluso de legalidad. Tanto la revocación como la derogación, a diferencia de la anulación, tienen eficacia *ex nunc*.

6 BIBLIOGRAFÍA

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, CASTILLO BADAL, Ramón, FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael, Y ROMÁN GARCÍA, Fernando, *Jurisdicción Contencioso-administrativa. Comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid 2007.

COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, Navarra 2017.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel., *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia 2002.

DE LOS MOZOS Y TOUYA, Isabel María, "Actos presuntos y revisión de oficio" en LAGUNA DE PAZ, José Carlos, SANZ RUBIALES, Íñigo, DE LOS MOZOS Y TOUYA, Isabel María, *Derecho administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, Tomo II, *El actuar de la Administración Pública y garantías de su efectiva legalidad*, Reus, Madrid 2017.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid 2016.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Y FERNÁNDEZ GARCÍA, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas, Navarra 2015.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, Volumen II, Civitas, Navarra 2008.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo II: Régimen jurídico de la actividad administrativa*, OPEN, Madrid 2014.

ROUANET MOSCARDÓ, Jaime, "¿Extensión de efectos de una sentencia que anula una sanción tributaria, por prescripción, a las sanciones firmes impuestas al mismo

contribuyente en anteriores ejercicios, al derivar todas del mismo procedimiento inspector, concurriendo las mismas circunstancias en todas las actas levantadas?", *Diario La Ley*, N° 8036 (2013), Sección Columna.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General I*, Iustel, Madrid 2016.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General II*, Iustel, Madrid 2016.

SANZ HEREDERO, José Daniel, "Consecuencias jurídicas de la declaración de nulidad de los instrumentos de planeamiento sobre las licencias urbanísticas y situación jurídica de los terceros adquirentes afectados", *Práctica Urbanística*, N°141 (2016), Sección Estudios.

RELACIÓN DE SIGLAS

CE: Constitución Española (BOE número 311, 29 de diciembre de 1978)

LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE número 167, 14 de julio de 1998)

LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE número 236, 2 de octubre de 2015)

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE número 236, 2 de octubre de 2015)

CC: Real Decreto legislativo, de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil (BOE número 206, 25 de julio de 1889)

TSJ: Tribunal Superior de Justicia

TS: Tribunal Supremo