



---

# Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

La acción de nulidad frente a las  
disposiciones administrativas de  
carácter general.

Presentado por:

***Andrea Sebastián Garrido***

Tutelado por:

***Isabel María de los Mozos Touya***

*Valladolid, septiembre del 2022.*

## **RESUMEN.**

Este trabajo analiza las posibilidades impugnatorias de las normas administrativas inválidas, en particular, cuando incurran en nulidad de pleno derecho, a través del procedimiento de revisión de oficio, a instancia de los interesados.

## **PALABRAS CLAVE.**

Disposiciones administrativas radicalmente nulas y anulables, procedimiento de revisión de oficio, acción de nulidad, recurso administrativo extraordinario.

## **ABSTRACT.**

This project analyzes the challenge possibilities of invalid administrative rules, in particular, when that rules fall into full nullity, by the office review process, at the request of the interested parties.

## **KEYWORDS.**

Administratives layouts radically null and voidable, office review process, nullity action, administrative extraordinary resource.

## ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	7.
1. La posible invalidez de las normas administrativas.....	9.
1.1. La llamada “legislación motorizada”, como punto de partida.....	9.
1.2. Los cauces judiciales de control de las normas administrativas ilegales.....	11.
1.2.1. La anulación judicial, vía recurso contencioso-administrativo.....	11.
1.2.1.1. Los recursos judiciales directos e indirectos.....	11.
1.2.1.2. Efectos de la anulación judicial en cada caso.....	15.
1.2.2. El deber legal de inaplicación judicial de los reglamentos ilegales.....	17.
1.3. La sanción jurídica de la invalidez de las normas administrativas.....	18.
1.3.1. La regla general: la nulidad radical o de pleno Derecho.....	18.
1.3.2. La posible nulidad relativa o anulabilidad.....	21.
2. Los cauces administrativos específicos para declarar la invalidez de las normas ilegales, como contexto general.....	29.
2.1. A iniciativa de los interesados. ....	29.
2.1.1. Los recursos administrativos indirectos contra las normas.....	32.
2.1.1.1. La impugnación directa ante el órgano autor de la norma (cuando se funde exclusivamente en la ilegalidad de la disposición).....	32.
2.1.1.2. Los recursos ordinario: de reposición y de alzada (según que el acto impugnado ponga fin o no a la vía administrativa).....	33.
2.1.1.2.1. El recurso de alzada.....	36.
2.1.1.2.2. El recurso de reposición.....	40.
2.1.2. La exclusión legal de los recursos directos.....	42.
2.1.2.1. Antecedentes.....	42.
2.1.2.2. Régimen vigente.....	43.

2.2. A iniciativa de la propia Administración: la revisión de oficio de las normas versus la derogación.....	44.
3. La discutida previsión legal de la acción de nulidad contra las normas radicalmente nulas.....	47.
3.1. Configuración.....	47.
3.1.1. Antecedentes.....	47.
3.1.2. Régimen jurídico.....	52.
3.1.2.1. Supuestos y trámites.....	52.
3.1.2.2. Límites.....	55.
3.1.2.3. La iniciación (remisión).....	59.
3.1.3. Efectos.....	59.
3.2. Defensores y detractores de la acción de nulidad contra las normas.....	60.
3.3. Naturaleza jurídica de la llamada acción de nulidad aplicable a las normas administrativas nulas.....	68.
CONCLUSIONES.....	71.
BIBLIOGRAFÍA.....	73.

## **ABREVIATURAS.**

CE: Constitución Española.

LJCA: Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial.

LRJ: Ley de Régimen Jurídico.

LOE: Ley Orgánica del Estado.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

CC: Código Civil.

LRJAE: Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.



## INTRODUCCIÓN.

Los ciudadanos nos vemos afectados de forma habitual por los actos y disposiciones que dicta la Administración, tanto de forma favorable como desfavorable. En muchas ocasiones, estos actos y disposiciones administrativas son inválidos y pueden causarnos perjuicios. Entonces, el presente trabajo pretende dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿qué vías tienen la Administración y, sobre todo, los ciudadanos, cuando se encuentran ante un acto o disposición inválida, para declarar su invalidez o impugnarlos?

En este trabajo analizamos las diversas vías impugnatorias que podemos encontrar, frente a las actuaciones formales y declarativas de la Administración Pública inválidas y, más concretamente, radicalmente nulas, centrándonos en las disposiciones administrativas de carácter general. Para ello, se realiza como punto de partida un breve análisis sobre su posible impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, distinguiendo entre los supuestos de nulidad radical y posible anulabilidad de las normas (1).

Partiendo de lo anterior, en el trabajo se exponen los cauces específicos para declarar la invalidez de las normas, tanto a iniciativa de los interesados como de la propia Administración Pública (2), para entrar después en el análisis del cauce específico en que consiste el procedimiento de la revisión de oficio y, en particular, cuando éste se inicia a solicitud de los interesados o acción de nulidad (3).

Debemos tener en cuenta que la respuesta a estas preguntas produce consecuencias muy distintas si es afirmativa o si es negativa. Así, si es afirmativa conllevará la existencia de una mejor garantía legal de la posición jurídica de los particulares, con respecto a las disposiciones administrativas de carácter general. De lo contrario, se estará haciendo una interpretación restrictiva de tales garantías. De ahí, el interés que suscita este trabajo, dirigido a fundamentar tales garantías.





## **1. LA POSIBLE INVALIDEZ DE LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS.**

### **1.1 LA LLAMADA “LEGISLACIÓN MOTORIZADA”, COMO PUNTO DE PARTIDA.**

Mientras que en otras ramas del Derecho la normativa de que se dispone puede llegar a ser incluso escasa en determinados ámbitos, como sería el caso del contrato de leasing en el ámbito del Derecho Mercantil, en Derecho Administrativo la producción normativa es intensa y se produce en grandes dimensiones, llegando algunos autores a ponerla como ejemplo de “legislación motorizada”. Pero no se puede obviar que la Administración Pública tiene potestad normativa, subordinada a la ley. Ello conlleva que el ejercicio de la potestad reglamentaria sea insatisfactorio, puesto que muchas veces la normativa que podemos encontrar vigente es fruto de la improvisación, provocando que la calidad de las normas no sea la adecuada o esperada<sup>1</sup>.

Asimismo, la dimensión del ordenamiento jurídico es inmensa, por lo que se hace muy difícil llegar a conocerlo en su totalidad.

Todo lo referido dificulta que se pueda administrar y aplicar el ordenamiento jurídico administrativo con eficacia, no juzgando adecuadamente en ocasiones, lo que provoca que pueda producirse inseguridad jurídica. De igual modo, encontramos normas administrativas contrarias a la ley, por tanto, inválidas que deberían ser ineficaces; aunque, como se presumen válidas, es necesario anularlas o derogarlas; además, hay también reglas desfasadas o que no se adecúan a las circunstancias del momento.

Por todo ello, el art. 130.1 L.39/2015, determina lo siguiente: *“Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.*

*El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.”*

---

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo*, I, 3ª ed., Thomson Reuters, Pamplona 2016, pp. 518-519.

De este modo, se le impone a la Administración Pública el deber de revisar periódicamente su normativa vigente, con el fin de adaptarla a los principios de buena regulación y hacer una evaluación general del funcionamiento de la norma, ponderando los efectos y las consecuencias que ha producido la misma, al tiempo que observando si ha cumplido los objetivos esperados y cómo ha usado los medios puestos a su disposición para ello.

Este deber de revisión y evaluación de la normativa da la oportunidad a la Administración de adaptar, corregir, derogar o anular reglas concretas a las que queda autovinculada.

Además, el art. 106. 1 CE impone un efectivo control judicial de la potestad reglamentaria, siendo para ello necesario en muchas ocasiones que la norma inválida sea expulsada del ordenamiento jurídico. Al tratarse de normas reglamentarias, no siempre la única sanción posible que se les puede aplicar cuando infringen el ordenamiento jurídico, (independientemente de la infracción o vicio de que se trate) es la nulidad radical, tal y como entiende parte de la jurisprudencia actual, interpretando el art. 47.2 L.39/2015 y su anulación, o declaración de invalidez, se producirá siempre por ilegalidades originarias, nunca por motivos de oportunidad (en tal caso, procederá la derogación).

La razón de ser de la previsión del art. 47.2 L.39/2015 es la doctrina clásica, que venía considerando que, si la ilegalidad de un reglamento no determinara su nulidad, sino su anulabilidad, sería necesario para hacerla valer la impugnación de la disposición por parte de los interesados, siendo estos responsables del control reglamentario, y teniendo un determinado plazo para realizar dicha impugnación, imponiéndoseles una gran carga.

Dispone el art. 47.2 L. 39/2015 los casos en que las normas administrativas son nulas de pleno derecho, determinando que *“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 disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.”*

Por tanto, tal y como señala TESO GAMELLA, *“las causas de nulidad plena son aquellas que lesionan los principios de legalidad, jerarquía normativa e irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, previstos en el art. 9.3 de la CE<sup>2</sup>.”*

---

<sup>2</sup> TESO GAMELLA, M. P., “La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad.”, en *Revista de Administración Pública*, 210 (2019), p. 74.

El Derecho Administrativo toma como base del concepto de nulidad administrativa el propio de la teoría general del Derecho sobre los actos jurídicos, aunque realizando modificaciones para adecuarlo a su propio ámbito. Podemos definir la nulidad como la situación jurídica que se plantea cuando una norma o acto administrativo sea inválido, y, en consecuencia, no deba ser eficaz, es decir, no debe desplegar sus efectos, ya sea por vicios formales o sustanciales.

En cuanto a la invalidez formal, en el caso de los reglamentos, tal y como recoge TORNOS MAS, “*el procedimiento cumple la función de garantizar la corrección de la norma, el logro de la mejor solución posible en la ordenación de un determinado sector o actividad. Por ello, como afirma el magistrado César Tolosa, la observancia del procedimiento en la elaboración de las normas se vincula con el principio de buena administración, afirmando que «podemos concluir que la observancia de los requisitos formales en el procedimiento de elaboración de una disposición general tiene una relevancia fundamental en cuanto constituye una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición y hace posible el control judicial»*<sup>3</sup>.

Es por esta razón que para los reglamentos se establece un procedimiento riguroso que proporcione garantías, en cuanto a un correcto ejercicio de la discrecionalidad administrativa y a la elección de la mejor opción normativa.

Con todo, cabe considerar la posibilidad también reconocida por la jurisprudencia actual de que haya normas anulables, cuando sus vicios sean formales y no se refieran al contenido, necesariamente vinculado y subordinado a la Constitución y la ley.

## **1.2 LOS CAUCES JUDICIALES DE CONTROL DE LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS ILEGALES.**

### **1.2.1. La anulación judicial, vía recurso contencioso-administrativo.**

#### *1.2.1.1. Los recursos judiciales directos e indirectos.*

Es con la LJCA 1956 cuando se admite la fiscalización jurisdiccional de los reglamentos, anteriormente, se admitía que los tribunales inaplicaran las normas reglamentarias que considerasen ilegales, estando ello previsto en la Ley Orgánica del Poder

---

<sup>3</sup> TORNOS MAS, J., “La nulidad de normas por vicios procedimentales. La necesidad de nuevos planteamientos jurisprudenciales y normativos.”, en *Revista de Administración Pública*, 210 (2019), p. 127.

Judicial de 13 de septiembre de 1870 y reiterándose en la actualidad en el art. 6 L.6/1985<sup>4</sup>. Desde ese momento el control jurisdiccional de los reglamentos quedó articulado a través de los recursos directos e indirectos<sup>5</sup>.

Así, tal y como señala FERNÁNDEZ FARRERES, la posibilidad de recurrir reglamentos de forma directa fue un gran avance en cuanto al control de la potestad reglamentaria. No obstante, se encontraba limitado cuando se trataba del recurso indirecto, puesto que sólo permitía la anulación del acto o resolución administrativa dictada en su aplicación, sin incorporarse al fallo de la sentencia declaración alguna sobre la ilegalidad de la norma reglamentaria<sup>6</sup>.

Ante este límite, GARCÍA DE ENTERRÍA defendió que debía poder obtenerse la anulación de una disposición administrativa basándose en la impugnación de uno de sus actos aplicativos, por encontrar injustificada esta restricción. Entendía, de este modo, que, en caso de que el juez competente para conocer del recurso indirecto lo fuera también para conocer del directo, lo procedente sería que anulase el reglamento, si estimase el recurso contra el acto basado en considerar ilegal el reglamento que aplicase<sup>7</sup>.

Por todo ello, la L.29/1998 en su art. 27.2 establece la regla general de que “*cuando el Juez o Tribunal competente para conocer de un recurso contra un acto fundado en la invalidez de una disposición general lo fuere también para conocer del recurso directo contra ésta, la sentencia declarará la validez o nulidad de la disposición general.*” Es decir, cuando el juez o tribunal conocedor del recurso indirecto sea competente para conocer del recurso directo, en la sentencia declarará la validez o nulidad del reglamento, junto a la del acto.

Debemos destacar que, sobre la literalidad del art. 27.2 L.29/1998, el juez o Tribunal que se encuentre en esta situación, al estimar el recurso no sólo podrá, sino que deberá<sup>8</sup>, incorporar al fallo de la sentencia la declaración de nulidad o la validez de la disposición en cuestión. Por el contrario, si no concurriese la doble competencia, el órgano jurisdiccional no puede extender esa declaración a la norma.

Para los supuestos en que dicha norma general no pueda venir en aplicación, se ha diseñado *ex novo* un procedimiento especial: la cuestión de ilegalidad, con el fin de garantizar

---

<sup>4</sup> Cfr., art. 6 L.6/1985.

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., op cit., p. 582.

<sup>6</sup> Ibid, p. 582.

<sup>7</sup> Ibid, pp. 582-583.

<sup>8</sup> Ibid, p. 584.

que la estimación del recurso indirecto pueda desembocar en un pronunciamiento con valor y eficacia *erga omnes* sobre la validez o invalidez de la norma cuestionada<sup>9</sup> y asegurar la unidad de la doctrina judicial sobre la legalidad de una disposición general, como señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2003<sup>10</sup>. Por otro lado, ello no impide el enjuiciamiento del reglamento por el juez o Tribunal competente para decidir sobre la legalidad del acto dictado en su aplicación, art. 27.1 L.29/1998<sup>11</sup>.

Planteada la cuestión de ilegalidad se incoa un nuevo proceso contencioso-administrativo diferente al recurso directo. La sentencia con que finalice el mismo estimará o desestimará, total o parcialmente, la cuestión; en caso de estimarla, declara la disposición administrativa no conforme a Derecho y, en su caso, la anulará total o parcialmente<sup>12</sup>. Asimismo, según determina el art.71.2 L.29/1998, “*los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados.*” Es decir, en ningún caso puede proceder el juez o tribunal a fijar los términos en que han de quedar redactados los preceptos anulados<sup>13</sup>.

Esta declaración produce efectos generales desde la publicación de la Sentencia en el mismo periódico oficial en que se publicó la disposición, según lo determinado en el art. 72.2 L.29/1998. Sin embargo, no afectará a la eficacia de las Sentencias o actos administrativos firmes que hayan aplicado la disposición antes de que la anulación alcance efectos generales, con la salvedad de que la anulación supusiera una exclusión o reducción de sanciones aún no ejecutadas completamente, art. 73 L.29/1998<sup>14</sup>.

Además de lo anterior, un reglamento puede ser impugnado en la vía contencioso-administrativa mediante el recurso directo o el recurso indirecto, ello con el fin de someter al control del orden contencioso-administrativo los reglamentos, con el objeto de eliminar las normas cuando sean contrarias a Derecho. El recurso directo se interpone contra la propia disposición administrativa o alguno de sus preceptos, siendo el objeto de impugnación el

---

<sup>9</sup> Ibid, p. 584.

<sup>10</sup> Cit., por SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo parte general*, 15ª ed., Tecnos, Madrid 2019, p. 219.

<sup>11</sup> Cfr., art. 27.1 L.29/1998.

<sup>12</sup> Cfr., art. 70, 71.1 y 126.1 L.29/1998.

<sup>13</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., *op cit.*, pp. 585-586.

<sup>14</sup> Ibid, p. 586.

propio reglamento<sup>15</sup>. Debe interponerse en un plazo máximo de dos meses desde la publicación del reglamento, como determina el art. 46.1 L.29/1998; una vez transcurrido éste, caduca el plazo para recurrirlo directamente, pudiendo hacer uso entonces únicamente del recurso indirecto en vía jurisdiccional. Si al resolver el juez o Tribunal declara que la disposición es contraria a Derecho, la anulará con efectos generales<sup>16</sup>.

Se otorga preferencia a la tramitación y resolución de los recursos directos, además de anteponer su votación y fallo a cualquier otro recurso contencioso-administrativo, salvo a los recursos especiales de protección de derechos fundamentales, con arreglo al art. 66 L.29/1998.

Los motivos de impugnación que pueden esgrimirse son de forma y fondo. Se produciría un vicio de forma en caso de no respetar el procedimiento de elaboración regulado en la L.50/1997, aunque en algunos supuestos excepcionales y contemplados por la jurisprudencia puede haber vicios no invalidantes.

Por otro lado, mediante el recurso indirecto se recurre algún acto de aplicación de la disposición general, con fundamento en la supuesta ilegalidad de la misma, de modo que transmite su invalidez al acto<sup>17</sup>. Podrá interponerse contra cualquier acto de aplicación a partir de la fecha en que se notifique el acto<sup>18</sup> y podrá hacerse aunque el reglamento no se haya impugnado directamente o se hubiera desestimado el recurso directo<sup>19</sup>, con arreglo al art. 26.2 L.29/1998.

El recurso indirecto no puede fundarse en supuestos defectos de forma o de procedimiento de una disposición, sino sólo en infracciones sustantivas del ordenamiento jurídico por razón de su contenido normativo, como determina la Sentencia de 29 de octubre de 1987<sup>20</sup>. A diferencia del recurso directo, no permite un cuestionamiento abstracto de la disposición, sino que el recurso debe ceñirse a un supuesto concreto y a unos preceptos determinados del reglamento.

---

<sup>15</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo parte general*, op cit., p. 899.

<sup>16</sup> Ibid, p. 218-219.

<sup>17</sup> Cfr. Art. 26.1 L.29/1998.

<sup>18</sup> Vid., SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo parte general*, op cit, pp. 218-219.

<sup>19</sup> Ibid, p. 218-219.

<sup>20</sup> Ibid, pp. 899-900.

En caso de que la Sentencia mediante la cual se resuelva sea estimatoria, ésta declara, ante todo, la nulidad del acto recurrido<sup>21</sup>. No obstante, como ya se ha reflejado anteriormente, en caso de que el juez o Tribunal competente para conocer del recurso indirecto lo sea también para conocer del directo, éste reflejará en la Sentencia la validez o invalidez del reglamento, procediendo a realizar la declaración de nulidad de ser el caso. Si no se diese esta circunstancia, el juez o Tribunal deberá plantear la cuestión de ilegalidad al órgano competente.

#### *1.2.1.2. Los efectos de las sentencias anulatorias en cada caso.*

Los efectos que produce la declaración de nulidad de las disposiciones administrativas son diferentes según se trate de la impugnación directa o indirecta. Así, los efectos que produce el recurso indirecto se encuentran limitados al acto administrativo anulado, de modo que no afecta a los demás actos administrativos, con la excepción de que el juez o Tribunal competente para conocer del recurso indirecto lo sea también para conocer del directo, extendiendo entonces, como ya se ha reflejado anteriormente, la declaración de nulidad a la disposición<sup>22</sup>.

Por otro lado, el recurso directo produce efectos erga omnes, es decir, afecta a todos los interesados, con los límites establecidos en el art. 73 L.29/1998<sup>23</sup>, según el cual la sentencia firme que anule artículos de una disposición administrativa de carácter general no afectará a la eficacia de sentencias o actos administrativos que hayan ganado firmeza y se aplicaran antes de que la anulación de la disposición alcanzase efectos generales, con la salvedad de que dicha anulación provoque la exclusión o reducción de sanciones aún no ejecutadas completamente. En el caso de las sanciones que no han finalizado su ejecución, la declaración de nulidad de la norma inválida impide que éstas se sigan ejecutando<sup>24</sup>. Así pues, los actos que hayan ganado firmeza no se ven afectados por la declaración de nulidad de la norma de cobertura.

---

<sup>21</sup> Ibid, P 900.

<sup>22</sup> TESO GAMELLA, M. P., op cit., pp. 75-77.

<sup>23</sup> Cfr., art. 73 L.29/1998.

<sup>24</sup> TESO GAMELLA, M. P., op cit, pp. 81-82.

La impugnación directa de disposiciones no permite que el órgano jurisdiccional sustituya y ejerza las funciones propias del ejercicio de la potestad reglamentaria, dice expresamente el art. 71.2 L.29/1998 que “*los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anularen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados.*”

SÁNCHEZ MORÓN afirma que alguna Sentencia, como la Sentencia de 10 de abril de 2002, considera que sólo puede impugnarse lo que la disposición administrativa establece expresamente, no lo que no establece, como sería el caso de la falta de algún contenido supuestamente preceptivo; algo discutible cuando el reglamento omite una regulación que le viene impuesta por ley<sup>25</sup>.

En principio, los efectos de la declaración de nulidad de la norma reglamentaria tienen eficacia *ex tunc*, esto es, eficacia retroactiva, aplicándose desde el momento en que entró en vigor la norma. Así se desprende del art. 73 L.29/1998 (Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa), con respecto a los actos y sentencias anteriores que no sean firmes, en el momento de la publicación del fallo anulatorio. No obstante, en la práctica muchas veces se producen efectos *ex nunc*, basándose en el principio de seguridad jurídica, puesto que deja de lado los actos que han ganado firmeza, puesto que se siguen considerando estos válidos<sup>26</sup>.

La declaración de nulidad de la norma produce efectos *erga omnes* y *pro futuro* desde el día de la publicación del fallo, ya que deberán publicarse los preceptos anulados en el mismo periódico oficial que los publicó originariamente<sup>27</sup>. Sin embargo, las sentencias desestimatorias únicamente afectan a las partes del proceso.

El Tribunal sentenciador puede extender la declaración de nulidad a otros actos o disposiciones administrativas que guarden directa relación con el acto anulado, tal y como recoge el art. 72 L.29/1998 y la Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2011, de 21 de noviembre.

---

<sup>25</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo parte general*, op cit, p. 899.

<sup>26</sup> TESO GAMELLA, M. P., op cit., p. 83.

<sup>27</sup> Cfr., art. 72 L.29/1998.



Es importante destacar que la firmeza adquirida por la Sentencia que declara la nulidad de un reglamento conlleva la pérdida sobrevenida del objeto de los demás recursos contencioso-administrativos en los que se impugne el mismo<sup>28</sup>.

Cuando se hayan interpuesto varios recursos, ya sean directos o indirectos, y hayan sido todos desestimados, si posteriormente un recurso indirecto se estima, podrán deshacerse retroactivamente las situaciones pacíficamente establecidas con el ordenamiento jurídico cuando la norma estaba vigente, sin romper la seguridad jurídica<sup>29</sup>.

Por otro lado, TESO GAMELLA cuestiona si los actos que han sido dictados al amparo de una norma anulada han sido contaminados por la misma, entendiendo que, al desaparecer la norma jurídica del ordenamiento, se presume que los efectos que haya podido producir no son deseados y se considera que deberían ser eliminados también<sup>30</sup>. No obstante, el Derecho debe proporcionar seguridad jurídica a sus ciudadanos, asegurando que no sufran daños en su esfera jurídica por actuaciones realizadas conforme a Derecho durante la vigencia de la norma declarada posteriormente nula<sup>31</sup>. Por tanto, hay un conflicto de intereses.

TESO GAMELLA concluye que muchos actos provocan situaciones que en el momento de la anulación de la norma están ya consolidadas en el tiempo, siendo a veces irreversibles. Por ello, considera que el principio de seguridad jurídica y de justicia están por encima de la corrección de la ilegalidad, manteniendo la legalidad y vigencia de los actos<sup>32</sup>, con las imitaciones del art. 73 L.29/1998.

### **1.2.2. El deber legal de inaplicación judicial de los reglamentos ilegales.**

Recordemos que los reglamentos no fueron susceptibles de fiscalización hasta la LJCA 1956, admitiéndose, en cambio, que los tribunales pudieran in aplicar las normas reglamentarias que considerasen ilegales con anterioridad<sup>33</sup>, esto ya venía previsto en la LOPJ de 13 de septiembre de 1870 y se reitera en la actividad en el art. 6 L.6/1985 del siguiente

---

<sup>28</sup> TESO GAMELLA, M. P., op cit., p. 88.

<sup>29</sup> Ibid, p. 77.

<sup>30</sup> Ibid, p. 75

<sup>31</sup> Ibid, pp. 76-78.

<sup>32</sup> Ibid, pp. 71-80.

<sup>33</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., op cit., p. 582.

modo: “los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa.” Así, los órganos judiciales de cualquier orden jurisdiccional que en el ejercicio de su función se vean abocados a aplicar un precepto reglamentario que consideren ilegal por cualquier causa, podrán y deberán inaplicarlo<sup>34</sup>. Por otro lado, los órganos judiciales que están sometidos al imperio de la ley, no lo están en el mismo sentido al de los reglamentos y el juez o tribunal que conoce del asunto, resuelve el mismo a diferencia de lo que puede ocurrir cuando se considera inconstitucional una norma<sup>35</sup>. Por ello, existe un control judicial difuso de los reglamentos ilegales, que se traduce en la norma de la inaplicabilidad.

A diferencia de la anulación, la inaplicabilidad es una modalidad de control concreto, es decir, únicamente tiene efectos para el caso planteado y entre las partes del proceso; limitándose el juez competente a no aplicar el reglamento y buscar en otros principios jurídicos o normas la regla aplicable al caso<sup>36</sup>. Asimismo, el reglamento no desaparece por su inaplicación, sino que sigue en vigor y podría venir en aplicación en supuestos diferentes.

Es importante destacar que no pueden los ciudadanos, la Administración Pública, ni el órgano que dictó la norma inaplicar un reglamento que considere ilegal.

### **1.3 LA SANCIÓN JURÍDICA DE LA INVALIDEZ DE LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS.**

#### **1.3.1 La regla general: la nulidad radical o de pleno derecho.**

La declaración de nulidad radical de una disposición administrativa de carácter general conlleva su expulsión del ordenamiento jurídico, aunque no es la única sanción posible para las normas reglamentarias cuando se produce una infracción del ordenamiento jurídico, según la línea oscilante seguida por la jurisprudencia<sup>37</sup>, dependiendo de la infracción o el vicio que adolezca la disposición. Se desprende la nulidad radical para los supuestos previstos en el art. 47.2 L.39/2015.

---

<sup>34</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo parte general*, op cit., p. 216.

<sup>35</sup> Ibid, p. 216.

<sup>36</sup> ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de derecho administrativo*, 10ª ed., Marcial Pons, Madrid 2021, p. 81.

<sup>37</sup> Vid el apartado 1.3.2, *La posible nulidad relativa o anulabilidad*, de este trabajo.

El art. 47.2 L.39/2015 recoge las causas de nulidad radical de las disposiciones administrativas de carácter general, siendo estas causas los motivos por los que la Administración Pública puede iniciar de oficio el procedimiento de revisión de oficio. Este precepto hace una mención general a la vulneración de la Constitución, las leyes y las normas de superior rango jerárquico, añadiendo de forma específica una referencia a la reserva de ley y el principio de irretroactividad *in peius*. Dicho precepto dispone: “*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 disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.*”

Este precepto, implícitamente, puede entenderse relativo al contenido normativo correspondiente. Por tanto, toda disposición administrativa que vulnere la Constitución Española o la ley, será considerada nula y podrá dar lugar al inicio de la revisión de oficio.

Igual ocurre con aquellas disposiciones administrativas que contradigan otras en su contenido: una orden ministerial no puede disponer algo en contra de un Real Decreto, aprobado en Consejo de Ministros. Tampoco pueden las disposiciones administrativas regular materias legalmente reservadas a la ley (materias previstas en el art. 81 CE, que es competencia exclusiva de la Ley Orgánica, y otras materias que la CE reserva a la ley ordinaria).

Asimismo, son nulas de pleno derecho aquellas disposiciones que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras y/o restrictivas de derechos individuales, contenido normativo, por tanto. Y esto, en virtud del art. 9.3 CE, que determina que la Constitución garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales; de tal forma que, si fuesen válidas las disposiciones que determinan la retroactividad de disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, se estaría vulnerando la Constitución. Sin embargo, se dará necesariamente la retroactividad cuando la nueva disposición administrativa favorezca al infractor o presunto infractor, se determina ello expresamente en el art. 26.2 L.40/2015<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Según el art. 26.2 L.40/2015: “*Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición.*”

El art. 47.2 L.39/2015 parece optar por un sistema de lista, según LÓPEZ RAMÓN, algo que entraremos a analizar con detalle en el siguiente apartado, aún pudiendo haber elegido una forma genérica; dando a entender que hay supuestos que se quedan fuera de la norma. Al comenzar el enunciado con el adverbio “también”, el legislador le da el significado de “además de”, lo que implica que se encuentran regulados en el mismo artículo los vicios de los actos administrativos y de las disposiciones administrativas, por lo cual cabe entender que a las disposiciones administrativas de carácter general se las aplica el art. 47, tanto en su apartado primero como en su apartado segundo<sup>39</sup>.

Por tanto, serán nulas las disposiciones administrativas también cuando:

1. Lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
2. Haya incompetencia manifiesta.
3. Tengan un contenido imposible.
4. Sean constitutivos de infracción penal o sean consecuencia de esta.
5. Prescinden totalmente del procedimiento o de las normas esenciales para formar la voluntad de los órganos colegiados.

Hay un debate abierto sobre la invalidez de las disposiciones administrativas, habiendo dos sectores diferentes en la doctrina: quienes afirman que solo puede aplicarse la nulidad de pleno derecho y quienes defienden una tesis gradualista. Este debate ha tenido un largo recorrido en la historia, sin embargo, en la actualidad la jurisprudencia sigue oscilando y no siempre que haya cualquier vicio en los reglamentos declara la nulidad de pleno derecho. Sobre ello se trata en el siguiente apartado (1.3.2).

Asimismo, se discutió durante largo tiempo si las normas procedimentales se encontraban recogidas en dicho artículo 47, llegando finalmente a la conclusión de que se engloban algunas normas procedimentales, no obstante, ello no alude a la totalidad de tales normas<sup>40</sup>. Producirían la nulidad de pleno derecho la incompetencia manifiesta o prescindir absolutamente de procedimiento, rechazando el Tribunal Supremo la posibilidad de interponer un recurso indirecto por vicios del procedimiento en general, puesto que

---

<sup>39</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., “La calificación de los vicios de los reglamentos.”, en *Revista de Administración Pública*, 205 (2018), p. 41.

<sup>40</sup> LAVILLA RUBIRA, J. J., y BAÑO DE LEÓN, J. M., “Artículo 47.”, en *Comentarios al procedimiento administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2021, p. 333.

consideró que tales reglas no producen la nulidad de pleno derecho, con las salvedades que hemos reflejado y al tratarse de un recurso indirecto, determinarán la nulidad de pleno derecho las infracciones sustantivas, de contenido, aplicándose para el resto de casos el régimen de invalidez de los actos administrativos.

### **1.3.2 La posible nulidad relativa o anulabilidad.**

Actualmente, hay un debate sobre el grado de invalidez que debe aplicarse a las disposiciones administrativas, debiendo entrar a considerar si, en caso de que se determine su invalidez, únicamente se puede aplicar a las disposiciones administrativas la nulidad de pleno derecho o si podría venir en aplicación la anulabilidad o las irregularidades no invalidantes, produciéndose, de este modo, una graduación de la gravedad.

Este debate tiene su origen en la legislación de 1958, concretamente en las diferentes interpretaciones, tanto doctrinales, como jurisprudenciales, que se hicieron de los textos legales vigentes en este año.

Siguiendo a LÓPEZ RAMÓN<sup>41</sup>, cabe hacer un resumen muy breve para afirmar que en la década de 1950 se produjeron tres grandes novedades en lo que respecta a la potestad reglamentaria:

1. Se admitió la impugnación directa e indirecta de los reglamentos ante la jurisdicción contencioso-administrativa con la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956.
2. Se establecieron legalmente los límites de competencia, rango, legalidad y reserva de ley de los reglamentos en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 (LRJ de 1957).
3. Se creó una regulación común del procedimiento de elaboración de los reglamentos en la Ley del Procedimiento Administrativo de 1958.

Todo ello nos conduce al tema que nos ocupa, así, el art. 28 LRJ de 1957 disponía que “*serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que infrinjan lo establecido en los artículos anteriores*”, imponiendo, de esta forma, la nulidad de pleno derecho mediante un sistema de

---

<sup>41</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., op cit., pp. 29-31.

lista y abriendo un debate a cuáles son los preceptos referidos. Esta fórmula fue reiterada en el art. 47.2 LPA de 1958, el cual determina que “*también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas en los casos previstos en el artículo 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.*”

Así, hay una parte de la doctrina, entre ellos GARRIDO FALLA<sup>42</sup>, que defendió que únicamente entraban en esta lista los dos artículos anteriores, los arts. 26 y 27, entendiendo que es necesaria una respuesta restrictiva. No obstante, la mayoría de la doctrina se ha inclinado por entender que los preceptos referidos en el art. 28 son los comprendidos en el mismo epígrafe, es decir, del art. 23 al 27<sup>43</sup>, relativos a trámites formales.

Ello plantea varias dudas, puesto que el contenido de los artículos es muy diverso, ¿se les aplica a todos la nulidad de pleno derecho o se hace una graduación de la invalidez, viniendo en aplicación la anulabilidad y las irregularidades no invalidantes, además de la nulidad de pleno derecho?

De este modo, surgen dos tesis opuestas, apoyadas por diferentes figuras de la doctrina y seguidas ambas en diferentes momentos por la jurisprudencia: la tesis unitaria y la tesis gradualista. La tesis unitaria defiende la aplicación de la nulidad de pleno derecho a todos los vicios que pueda presentar un reglamento, siendo indiferente si se trata de vicios sustanciales o de forma y la gravedad de la infracción. Su más destacado defensor fue GARCÍA DE ENTERRÍA.

Uno de sus principales argumentos fue que la sanción de la ilegalidad de un reglamento es siempre la nulidad de pleno derecho, aplicándose la anulabilidad solamente a los actos administrativos, porque, mientras que de esta manera se intenta proteger la seguridad de las relaciones concretas en el caso de los actos, tratándose de disposiciones administrativas lo que se defiende es la forma de constitución. Asimismo, afirma que si se aplicase la anulabilidad a los reglamentos, ello comportaría una nueva causa de derogación de las leyes formales, porque la anulabilidad solo puede hacerse valer en un plazo determinado y una vez transcurrido éste no podría anularse la disposición<sup>44</sup>. Esta teoría recibió el apoyo de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y FERNÁNDEZ SALMERÓN,

---

<sup>42</sup> GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. III, Tecnos, Madrid 1963, p. 79.

<sup>43</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., *op cit.*, p. 29.

<sup>44</sup> *Ibid*, pp. 31–36.

agregando éste último a la línea argumental la idea de la imprescriptibilidad de la acción de nulidad de pleno derecho, por la cual, no pueden convalidarse ni subsanarse los vicios de los reglamentos; lo que conlleva que no pueda ser válido un reglamento ilegal ni derogando la ley<sup>45</sup>. A ello añade FERNÁNDEZ FARRERES que si con el tiempo se subsanara el vicio del reglamento contrario a la ley por no haber sido impugnado, se quebrantaría el principio de seguridad jurídica y la primacía de la ley<sup>46</sup>.

Por otro lado, el último autor citado en el texto, entiende que el reglamento que incurre en un vicio de forma también está infringiendo una ley, la de procedimiento. A esta idea, FERNÁNDEZ SALMERÓN aporta la afirmación de que los arts. 23 a 27 LRJ de 1957 comprendían algunos trámites formales, lo que conllevaría que la infracción de las normas procedimentales tuviese que ser calificada como nula de pleno derecho<sup>47</sup>. Así, basándose en la Sentencia de 7 de septiembre de 2016, LAVILLA RUBIRA y BAÑO DE LEÓN, respaldan esta teoría, diciendo que si las disposiciones administrativas son inválidas siempre serán nulas de pleno derecho, nunca anulables, incluso si el vicio fuera de forma<sup>48</sup>; aclarando, sin embargo, que dicha afirmación se encuentra actualmente en debate por la doctrina, sobre todo en lo referido a los límites y efectos de la calificación como nulos de pleno derecho de los reglamentos inválidos y a los vicios procedimentales<sup>49</sup>.

Parte de la doctrina entiende que debido a que dentro de la reserva de ley se hallan sus dos modalidades: la material y la formal, debe aplicarse la nulidad de pleno derecho a la infracción de las normas del procedimiento de elaboración<sup>50</sup>.

GÓMEZ-FERRER MORANT, defiende que nada autoriza presuponer que el legislador se refería al contenido sustantivo de la norma, obviando el resto de sus elementos, siendo contraria una disposición administrativa general al ordenamiento jurídico cuando lo vulnere en cualquiera de ellos<sup>51</sup>. Así, critica la jurisprudencia del Tribunal Supremo, quien

---

<sup>45</sup> Ibid, pp. 31–36.

<sup>46</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., op cit., p. 776.

<sup>47</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., op cit., p. 35.

<sup>48</sup> LAVILLA RUBIRA, J. J., y BAÑO DE LEÓN, J. M., op cit., pp. 332-333.

<sup>49</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., op cit., pp. 332-333.

<sup>50</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., op cit., p. 330.

<sup>51</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “La nulidad de reglamentos y actos dictados durante su vigencia.”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 14 (1977), pp. 387-393.

venía aplicando la graduación de los vicios de los actos administrativos a las infracciones en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, pues entiende que de este modo divide los elementos del reglamento y sanciona de modo diferente la infracción de cada uno, rompiendo con la unidad del acto. En relación con esto, defiende que considerar todas las infracciones del reglamento como vicios de nulidad de pleno derecho no viola el principio de proporcionalidad, ya que las normas de procedimiento son garantía de legalidad, acierto y oportunidad.

Como ya se ha apuntado, y señala LÓPEZ RAMÓN, otro firme defensor de la teoría unitaria es FERNÁNDEZ SALMERÓN, quien afirma que siempre viene en aplicación la nulidad de pleno derecho, puesto que en la LPA de 1958 no se distinguían tipos de vicios de los reglamentos, siendo la consecuencia de los mismos siempre la nulidad de pleno derecho. Además, entiende que los arts. 28 LRJ de 1957 y 47.2 de LPA de 1958 agotaban los posibles vicios de los reglamentos, aplicándose la nulidad de pleno derecho a todos los vicios<sup>52</sup>. Finalmente, para desvincular casi por completo las disposiciones administrativas y los actos administrativos, afirma que no había una conexión entre la regulación de los vicios de los actos y la de los reglamentos, ya que no se regulan conjuntamente, sino de forma separada.

No obstante, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ coinciden en que se debe evitar excederse en la aplicación de nulidad de pleno derecho por la gravedad de las consecuencias de aplicar la misma. A ellos se les suma GÓMEZ-FERRER MORANT, quien trata de llegar a un punto intermedio al afirmar que la nulidad de pleno derecho no siempre tiene unas condiciones extremas o de extraordinaria gravedad<sup>53</sup>.

En cuanto a la tesis gradualista, defiende que la nulidad de pleno derecho únicamente se aplicaría en el caso de los supuestos reflejados en la enumeración del artículo en cuestión según la ley vigente, actualmente el art. 47 L.39/2015, viniendo en aplicación en el resto de casos la anulabilidad o las irregularidades no invalidantes, según la gravedad de la infracción. Realmente, la tesis gradualista es el resultado de la síntesis de la casuística, puesto que la jurisprudencia fue concretando, matizando e interpretando paulatinamente la ley y aplicándola a cada caso concreto creando una ponderación entre los bienes jurídicos y los derechos. A pesar de ello, a finales de la década de los 50 y principios de los 60 hubo

---

<sup>52</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., “La calificación de los vicios de los reglamentos.”, op cit., pp. 31-36.

<sup>53</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., op cit., pp. 387-393.



sentencias reconociendo el carácter obligatorio de las normas reguladoras del procedimiento de elaboración, mientras que otros trámites fueron interpretados de forma más flexible.

Así, en contraposición a lo que entienden los autores que apoyan la teoría unitaria, GARRIDO FALLA era firme defensor de que solo entraban en esta lista los arts. 26 y 27 LRJ de 1957, entendiendo que era necesaria una respuesta restrictiva<sup>54</sup>.

Asimismo, LÓPEZ RAMÓN dice que si nos apegamos a la literalidad de la norma, la nulidad de pleno derecho no comprendía todas las infracciones que se pudiesen llevar a cabo en el ejercicio de la potestad reglamentaria, sino únicamente las reflejadas en los arts. 23 a 27 LRJ de 1957. De este modo, al tratarse de un sistema de lista el empleado por el precepto, no estaban incluidos otros vicios en la nulidad de pleno derecho, siendo este el caso de la infracción del procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general<sup>55</sup>. No se incluyó dicho procedimiento en el precepto básicamente por una razón cronológica, es decir, en el momento en que se redactó y aprobó la ley de 1958 todavía no estaba regulado el procedimiento de elaboración, sino que éste se elaboró posteriormente<sup>56</sup>. Éste autor afirma que es el contenido sustantivo de las leyes lo que se impone en el precepto, siendo improbable que se refiera en caso alguno a una ley que todavía no estaba establecida y considerando como consecuencia directa que las exigencias de procedimiento establecidas en las leyes no resultaban afectadas por esa prohibición ni por la consiguiente nulidad de pleno derecho<sup>57</sup>, ello no conlleva que no hubiese consecuencias, sino que habría que aplicárseles la gradación de los vicios de los actos administrativos por analogía. Además, añade que la idea de que al concurrir un vicio de forma se está infringiendo una ley es una mera cuestión interpretativa del alcance del precepto y que podemos aceptar que los arts. 23 a 27 LRJ de 1957 recogían algunas normas procedimentales, pero ello no puede conllevar que englobara todos los requisitos de forma y procedimiento determinados en esta y otras normas<sup>58</sup>.

Además de ello, los arts. 23 a 27 LRJ de 1957 no contenían todos los aspectos y exigencias legales de los reglamentos, debiendo incluirse los aspectos impuestos en otros

---

<sup>54</sup> GARRIDO FALLA, F., op cit., p. 79.

<sup>55</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., op cit., pp. 29-30.

<sup>56</sup> Ibid, p. 30.

<sup>57</sup> Ibid., p. 30.

<sup>58</sup> Ibid, pp 31-36.

sectores legislativos y los que pudiesen preverse en leyes posteriores. Con ello, al no calificarse explícitamente en la ley el grado de nulidad de las infracciones de exigencias impuestas en otros sectores legislativos, puede aplicarse por analogía el régimen de invalidez previsto para los actos administrativos<sup>59</sup>.

GARRIDO FALLA entendía que si todos los vicios de los reglamentos se calificasen como nulos de pleno derecho se alteraría el sistema de plazos legalmente establecido para la impugnación de reglamentos, al no poder invocar el efecto de acto firme consentido<sup>60</sup>.

Asimismo, sostenía que el art. 47.2 LPA de 1958 se dirigía hacia los actos ejecutivos del reglamento, que pueden ser impugnados en cualquier momento mediante el recurso indirecto<sup>61</sup>.

ENTRENA CUESTA añadía la idea de que los reglamentos se sujetan tanto a las normas de los actos normativos como a la de los actos administrativos, por ser todos ellos actos jurídicos de la Administración Pública<sup>62</sup>. Agregando VILLAR PALASÍ que la impugnación de los reglamentos debía tener su origen en los arts. 47 y 48 LPA de 1958, porque se refieren tanto a actos como a normas<sup>63</sup>.

No se encuentran argumentos realmente dogmáticos hasta AROZAMENA SIERRA en lo relativo a la tesis gradualista, siendo argumentos de rechazo los empleados por la doctrina que apoya la misma hasta entonces y entendiendo que la literalidad de la norma excluye generalizar la nulidad de pleno derecho de los vicios de las disposiciones administrativas de carácter general. Será con la Sentencia de 17 de junio de 1974 cuando AROZAMENA SIERRA ofrezca verdaderos argumentos de apoyo de la tesis gradual, según LÓPEZ RAMÓN.

Así, entiende que debemos considerar los textos legales en su contexto normativo, no encontrando en la literalidad de la norma una previa justificación de la tesis unitaria, ya que los preceptos que observamos (art. 41 LOE 1967, 28 LRJ 1957 y 42 LPA de 1958) defienden la vigencia de la jerarquía normativa, debiendo aplicarse sólo la nulidad de pleno

---

<sup>59</sup> Ibid, pp. 31-36.

<sup>60</sup> GARRIDO FALLA, F., op cit., pp. 78-80.

<sup>61</sup> Ibid, pp. 78-80.

<sup>62</sup> ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid 1965, pp. 124-125.

<sup>63</sup> Cit., por LÓPEZ RAMÓN, F., “La calificación de los vicios de los reglamentos.”, cit., p. 38.

derecho a las disposiciones contrarias a las leyes en su contenido normativo o que cometan una invasión de las atribuciones legislativas<sup>64</sup>.

ARZAMENA SIERRA afirmaba que si se aplicase en todo caso la nulidad absoluta se estaría violando el principio de proporcionalidad por suponer un tratamiento igualitario de toda infracción, no habiendo una proporcionalidad entre la sanción y la infracción<sup>65</sup>. Destacaba la necesidad de que hubiera una escala que comprenda desde una leve infracción hasta situaciones extremas, dándose situaciones intermedias entre ambas. A esta idea DÓMENECH PASCUAL añade que el principio de legalidad exige sanciones para las infracciones o el incumplimiento de las normas jurídicas aplicables, siendo la invalidez una sanción graduable, porque las infracciones pueden ser de mayor o menor gravedad<sup>66</sup>.

Por otro lado, DÓMENECH PASCUAL afirma que el dogma de pleno derecho no se corresponde con la jurisprudencia por admitir estos supuestos de anulabilidad e irregularidades no invalidantes. Posteriormente, LÓPEZ RAMÓN se reafirma en esta postura y asegura que, basándonos en el principio de proporcionalidad, podemos decir que las infracciones del ordenamiento jurídico pueden tener diversa transcendencia, según de qué traten, produciendo efectos jurídicos diferentes.

Basándose en diversas sentencias y en un análisis exhaustivo de las mismas, DÓMENECH PASCUAL señala que con el establecimiento de la jurisdicción delegada los reglamentos eran inaplicados por vicios de contenido, incompetencia o falta de publicación; no por vicios del procedimiento. Asimismo, el Tribunal Supremo rechazó la posibilidad de interponer un recurso indirecto por vicios del procedimiento, puesto que consideró que no producen la nulidad de pleno derecho, con la salvedad de que se trate de incompetencia manifiesta o falta total del procedimiento<sup>67</sup>. En el recurso directo son determinantes de la nulidad de pleno derecho las infracciones sustantivas, aplicándose el régimen de invalidez de los actos administrativos para el resto de casos. Con todo ello, DÓMENECH PASCUAL afirma que no se aplica la nulidad de pleno derecho por vicios procedimentales.

---

<sup>64</sup> Ibid, pp. 37-38.

<sup>65</sup> Ibid, p. 38.

<sup>66</sup> DÓMENECH PASCUAL, G., *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia 2002, pp. 62-69.

<sup>67</sup> Ibid, pp. 62-69.

Después de exponer las tesis unitarias, LÓPEZ RAMÓN defiende la tesis gradualista diciendo que si todas las infracciones de la legalidad fueran constitutivas de nulidad de pleno derecho, carecería de sentido enumerar algunas, pues habría bastado con establecer la regla general<sup>68</sup>. Así, la nulidad de pleno derecho solo debe aplicarse a los casos expresamente previstos, puesto que si el legislador lo hubiese querido de otra forma, lo hubiera redactado conforme a ella. Debemos recordar la necesidad de observar el contexto normativo en que se encuentra la norma, en este caso, un sistema de lista, de forma que el Consejo Consultivo de Castilla y León entiende que el legislador deja fuera todo lo que no incluye<sup>69</sup>.

Por otro lado, destaca que las disposiciones administrativas y los actos administrativos se regulaban conjuntamente en la LPA de 1958, concretamente en el Título III, Capítulo II, Sección III, art. 47 y, amparándose en ello, dice que, como el régimen de los actos administrativos es más completo, podría servirnos para solventar lagunas relativas a la invalidez de los reglamentos<sup>70</sup>. Además, el art. 47.2 se inicia con el adverbio “también”, pudiendo indicar que para las disposiciones administrativas se las aplica tanto el apartado primero como el segundo, por entenderlo como “además de”, pudiendo ser indicativo de que para las disposiciones se les añade supuestos de nulidad de pleno derecho a mayor abundamiento de los que ya indica el apartado primero de este artículo<sup>71</sup>.

LÓPEZ RAMÓN afirma que está jurídicamente constatado que la invalidez de un reglamento no conlleva la derogación de la norma, esta sigue vigente, aunque se haya incumplido. El hecho de que no se apliquen determinados trámites que por ley deberían realizarse en la elaboración de un reglamento, no conlleva que estos dejen de estar en vigor, ni que no deba aplicarse al reglamento la invalidez<sup>72</sup>.

Responde al argumento de GÓMEZ-FERRER MORANT sobre la descomposición en elementos del reglamento, diciendo que es algo habitual en la práctica, ya que la acción de

---

<sup>68</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., op cit., p. 30.

<sup>69</sup> CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEÓN, “Caducidad del procedimiento de revisión de oficio.”, Extracto Doctrinal, en <https://www.cccyl.es/es/extracto-doctrinal/vii-revision-oficio/cuestiones-generales/6-procedimiento-revision-oficio/d-caducidad-procedimiento-revision-oficio> .

<sup>70</sup> LÓPEZ RAMÓN, F., op cit., p. 35.

<sup>71</sup> Ibid, p. 41.

<sup>72</sup> Ibid., pp. 31-36.

infringir uno de ellos o de inaplicarlo no tiene la misma gravedad e importancia en todos los casos, no rompiendo con ello la unidad<sup>73</sup>.

Por último, se opone a la idea de GARCÍA DE ENTERRÍA de que la anulabilidad solo se aplica a los actos administrativos para proteger la seguridad de las relaciones concretas constituidas, no puede ocurrir que la seguridad jurídica se circunscriba a las relaciones ya creadas y que no afecte a las relaciones futuras que se sustentan en el reglamento. Además, la seguridad jurídica es el argumento tradicional utilizado para identificar diversos grados de invalidez de las disposiciones administrativas<sup>74</sup>.

En la actualidad, la jurisprudencia se ha posicionado a favor de la tesis unitaria en ocasiones, al entender que tanto las infracciones sustantivas como las adjetivas son nulas de pleno derecho, así lo recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de julio de 2012, recordando la Sentencia de 28 de abril de 2009. No obstante, hay sentencias en que reconoce una gradación de la invalidez. Por tanto, la jurisprudencia no es constante en esto.

En conclusión, basándonos en todos los argumentos presentados por una y otra parte de la doctrina, podemos decir que sería mucho más beneficiosa una aplicación graduable, ya que se atiene mejor a los principios de proporcionalidad, legalidad y seguridad jurídica.

## **2 LOS CAUCES ADMINISTRATIVOS ESPECÍFICOS PARA DECLARAR LA INVALIDEZ DE LAS NORMAS ILEGALES, COMO CONTEXTO GENERAL.**

### **2.1 A INICIATIVA DE LOS INTERESADOS.**

Los recursos administrativos son el medio impugnatorio que se pone a disposición de los ciudadanos y se sustancia y resuelve ante la propia Administración Pública, mediante el cual pueden ser impugnados los actos definitivos o resolutorios y los actos trámite cualificados que inciden directa o indirectamente en el fondo del asunto, determinan la

---

<sup>73</sup> LÓPEZ RAMÓN F., *op cit.*, p. 33.

<sup>74</sup> *Ibid*, pp. 31-36.

imposibilidad de continuar el procedimiento o causen indefensión<sup>75</sup>. Están excluidos del recurso administrativo los reglamentos, en virtud del art. 112.3 L.39/2015. En principio, sólo cabe impugnarlos directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pero, si son nulos de pleno derecho, cabe la revisión de oficio por la propia Administración Pública, en su caso. Además, se prevé el recurso indirecto que, cuando consista en impugnar un acto de aplicación de un reglamento ilegal - fundamentándose únicamente en la ilegalidad de este último<sup>76</sup>- podrá interponerse ante el órgano autor de la norma, según lo dispuesto por el art. 112.3 L.39/2015. Este recurso podrá ser de alzada o de reposición, según el órgano que aplique la norma administrativa que se repute ilegal. Por tanto, en principio, se tratará de un recurso ordinario, según la clasificación de los recursos administrativos que se recuerda a continuación.

Hay varios tipos de recursos administrativos<sup>77</sup>:

1. Recursos administrativos ordinarios. En esta categoría encontramos el recurso de alzada y el de reposición, a los que vamos a hacer referencia seguidamente. Pueden basarse en cualquier motivo de invalidez, ya sea la nulidad de pleno derecho o la anulabilidad (o nulidad relativa)<sup>78</sup>.

2. Recursos administrativos extraordinarios. Sólo hay un recurso extraordinario, el de revisión, que se puede interponer únicamente por motivos legalmente tasados, frente a actos administrativos, según el tenor literal del art. 25.1 L.39/2015. Y esto, sin perjuicio de que puede encajar en esta misma categoría de recurso extraordinario y excepcional la revisión de oficio, cuando sea a iniciativa de los interesados (o acción de nulidad, como se defenderá más adelante en este trabajo).

3. Recursos administrativos especiales. Son recursos especiales por razón de su objeto, por ejemplo, el recurso económico administrativo y el recurso administrativo especial en materia de contratación<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., *Derecho Administrativo parte general*, 6ª ed., Atelier, Barcelona 2021, p. 440.

<sup>76</sup> Ibid, p. 442.

<sup>77</sup> Ibid., pp. 446-447.

<sup>78</sup> DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 112.” en BAÑO LEÓN, J.M., y LAVILLA RUBIRA, J. J., *Comentarios al procedimiento administrativo*, 1ª ed., Tirant Lo Blanc, Valencia 2021, p. 783.

<sup>79</sup> A estos recursos especiales no vamos a referirnos en este trabajo.

Los recursos administrativos se encuentran regulados en el Capítulo II del Título V L.39/2015. Estos cauces procedimentales de recurso ofrecen a la Administración Pública la posibilidad de revisar sus actos a instancia del recurrente, no necesariamente por motivos de legalidad<sup>80</sup>. Por ello, se ha denominado a esta facultad o prerrogativa de la Administración Pública, como su privilegio de reduplicación declarativa, o privilegio de decidir dos veces sobre el mismo asunto, en la medida en que, particularmente, el recurso de alzada es siempre preceptivo<sup>81</sup>.

Los recursos administrativos aportan una vía informal y accesible para recurrir, evitando un proceso judicial costoso, con muchas exigencias formales y garantías procesales que consumen mucho tiempo y demoran la decisión final, añadiendo, además, costes económicos. Se trata de evitar en lo posible las cargas de un proceso<sup>82</sup>, lo cual es especialmente favorable para el particular interesado, por ser una vía mucho más asequible que la judicial.

Así, cumplen varias funciones:

1. Dan a la Administración Pública la posibilidad de reconsiderar su decisión y dictar otra que sea más favorable para el recurrente, lo que le permite corregir su error y moderar los términos y alcance de la resolución recurrida<sup>83</sup>. Históricamente, el recurso administrativo tenía un carácter graciable, no se reclamaba basándose en aspectos legales o denunciando un vicio del acto, sino que, simplemente, se pedía una resolución más favorable<sup>84</sup>.
2. La tutela y protección de derechos. Es decir, se realiza un control de legalidad por parte de la Administración Pública a instancia de la parte recurrente<sup>85</sup>.
3. Es un trámite previo a la vía contencioso-administrativa, siendo preceptivo en el caso del recurso de alzada y potestativo en el de reposición.

---

<sup>80</sup> ESTEVE PARDO, J., op cit., p. 225.

<sup>81</sup> Vid., GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 18ª ed., Civitas-Thomson Reuters, Navarra 2017.

<sup>82</sup> Ibid., p. 227.

<sup>83</sup> Ibid., p.225.

<sup>84</sup> Ibid., pp. 225-226.

<sup>85</sup> Ibid., op cit., p. 227.

No obstante, hay autores, como FERNÁNDEZ FARRERES<sup>86</sup> o TRAYTER JIMÉNEZ<sup>87</sup>, que consideran que los actuales recursos no sirven al autocontrol de la Administración Pública, ni al reforzamiento de las garantías de los derechos e intereses de los particulares, ni al alivio de la conflictividad ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, y que es necesaria una reforma de su legislación.

### **2.1.1 Los recursos administrativos indirectos contra las normas.**

*2.1.1.1 La impugnación directa ante el órgano autor de la norma (cuando se funde exclusivamente en la ilegalidad de la disposición).*

El recurso directo contra los reglamentos en vía administrativa está expresamente prohibido por el art. 112.3 L.39/2015 (a salvo de la revisión de oficio, en su caso, excepcionalmente). No obstante, en su segundo párrafo, el legislador da la posibilidad de impugnar el reglamento mediante un recurso administrativo indirecto, cuyo fundamento se base en la ilegalidad de la norma de aplicación, exclusivamente.

Así, admite el art. 112.3 L.39/2015 expresamente que los recursos administrativos contra los actos pueden fundamentarse en la ilegalidad del reglamento de aplicación como único motivo, o entre otros, sin distinguir entre el tipo de ilegalidades<sup>88</sup>. Cuando el recurso contra el acto administrativo pretende fundamentarse única y exclusivamente en la ilegalidad del reglamento, podrá interponerse directamente ante el órgano autor de la disposición que, hay que presumir, será el competente para resolver<sup>89</sup>. Esta situación solamente cabe en el caso del recurso de alzada, mientras que la competencia para resolver el recurso de reposición sigue residiendo en el órgano que dictó el acto recurrido<sup>90</sup>. Además, si se invocan, a parte de la ilegalidad del reglamento como vicio, otro tipo de vicios, la competencia para resolver el recurso la tendrá el órgano que naturalmente la tuviera atribuida<sup>91</sup>.

---

<sup>86</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., op cit., p. 813.

<sup>87</sup> TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., op cit., p. 440.

<sup>88</sup> DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 112.”, cit., p. 784.

<sup>89</sup> Ibid., p. 784.

<sup>90</sup> Ibid., p. 784.

<sup>91</sup> Ibid., p. 784.



FERNÁNDEZ FARRERES encuentra lógica esta excepción que dispone el art. 112.3 L.39/2015, al entender que ningún sentido tiene recurrir ante un órgano que, al no haber dictado la disposición, difícilmente podrá declararla disconforme a Derecho<sup>92</sup>.

*2.1.1.2 Los recursos ordinarios: de reposición y de alzada (según que el acto impugnado ponga fin o no a la vía administrativa).*

Hasta la constitución de los primeros Tribunales contencioso-administrativos en 1845, el único remedio que cabía frente a un acto administrativo que se considerase contrario a Derecho era impugnarlo ante la Administración con el fin de que lo reconsiderara. En origen, se asentó la práctica de que cada ministerio dispusiese de una regulación específica de los recursos administrativos utilizables frente a los actos de sus órganos, habiendo una disparidad de regímenes. Esta disparidad se resuelve con la aprobación de la LPA de 1958, eliminando las divergencias y reduciendo los recursos administrativos a tres: los recursos de alzada, reposición y extraordinario de revisión, ello no supuso la desaparición de algunos recursos especiales<sup>93</sup>; siendo los recursos administrativos ordinarios, como ya hemos mencionado anteriormente, los de alzada y reposición.

El sistema de recursos administrativos se mantuvo en la L.30/1992 y ha sido reiterado en la L.39/2015 en lo sustancial. Aunque algunos entendieron que la Constitución de 1978 cuestionaba la existencia obligatoria de los recursos administrativos, al considerarlos una carga contraria al derecho a tutela judicial efectiva, por la dilación en el inicio del proceso jurisdiccional que se producía, al exigir previamente la interposición del recurso administrativo y la obligación de los particulares de interponer el mismo para poder acceder a la vía jurisdiccional<sup>94</sup>.

Por ello, la L.30/1992 suprimió el recurso de reposición, pero mantuvo y pasó a denominar al recurso de alzada como recurso ordinario, manteniendo éste porque cumplía una función de control interno de la propia Administración al revisar el órgano superior las

---

<sup>92</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., op cit., p. 816.

<sup>93</sup> Ibid., pp. 811-812.

<sup>94</sup> TORNOS MÁ, J., “Artículo 107”, en SÁNCHEZ MORÓN, M., y MAURANDI GUILLÉN, N., *Comentarios a la Ley 30/92*, 1ª ed., Thomson Reuters, Pamplona 2013, p. 653.

decisiones tomadas por el inferior<sup>95</sup>. No obstante, los inconvenientes fueron mayores que las ventajas, ya que los actos de reducida cuantía, que muchas veces eran ilegales, quedaron confirmados, pues el ciudadano de a pie no podía gastar su tiempo y dinero en los costes que conllevaba la vía jurisdiccional para impugnar decisiones, a veces, claramente erróneas<sup>96</sup> y dejaba sin recursos administrativos a los actos de la Administración local, que en su mayoría sólo admitían el recurso de reposición<sup>97</sup>. Por ello, la L.4/1999 recuperó el recurso de reposición, configurándolo como potestativo, es decir, el ciudadano puede optar entre acudir directamente a los Tribunales o presentarlo con carácter previo ante la propia Administración, se recoge ello, actualmente, en el art. 123 L.39/2015; al mismo tiempo, abandonó la denominación de recurso ordinario, volviendo a la de recurso de alzada<sup>98</sup>, algo que la L.39/2015 no ha cambiado. Actualmente, los recursos administrativos de alzada y reposición se encuentran regulados en los arts. 121 a 124 L.39/2015.

FERNÁNDEZ FARRERES sostiene que sigue pendiente la reforma en profundidad de la regulación de los recursos administrativos, debido a que debería establecerse el carácter meramente potestativo, tanto en el recurso de alzada como en el de reposición (opinión que también mantiene TRAYTER JIMÉNEZ<sup>99</sup>), junto con el efecto suspensivo de su interposición<sup>100</sup>, ya que ésta no suspende, como regla general, la ejecutividad del acto administrativo recurrido. De modo que, a pesar de haber sido impugnado, el acto debe cumplirse, salvo los actos sancionadores, que se suspenden automáticamente hasta la resolución expresa del recurso<sup>101</sup>, según cabe deducir del art. 90.3 L.39/2015. Sin embargo, según lo dispuesto por el art. 117 L.39/2015, el órgano competente para resolver puede suspender, de oficio o a solicitud del interesado, la ejecución del acto, siempre previa ponderación entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el que causaría al recurrente la no suspensión, debiendo estar suficientemente razonada la decisión de suspender, cuando la ejecución pueda causar perjuicio de imposible o difícil reparación o se fundamente en alguna de las causas de nulidad previstas en el art. 47

---

<sup>95</sup> Ibid., pp. 653-654.

<sup>96</sup> TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., op cit., p. 440

<sup>97</sup> TORNOS MÁS, J., “Artículo 107.”, op cit., pp. 653-654.

<sup>98</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., op cit., p. 813.

<sup>99</sup> TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., op cit., p. 440

<sup>100</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., op cit., p. 815.

<sup>101</sup> TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., op cit., p. 443.

L.39/2015<sup>102</sup>. Si, una vez solicitada la suspensión (con entrada en el registro de la Administración) no se ha resuelto y notificado ésta en el plazo de un mes, la Administración ya no podrá denegarla<sup>103</sup>, porque se presume la suspensión legalmente en tales casos.

Los recursos administrativos sólo pueden interponerse por las personas legitimadas, esto es, por los titulares de un interés legítimo o un derecho subjetivo afectado por el acto recurrido<sup>104</sup>. Se entiende por interesado a aquellas personas que se encuentren en alguno de los supuestos recogidos en el art. 4 L.39/2015<sup>105</sup>. En concreto, cuando se trate de recursos administrativos, cualquiera que posea un interés legítimo o, lo que es lo mismo, un interés que no sea contrario a la ley, podrá presentar un recurso administrativo<sup>106</sup>. En cualquier caso, a la hora de resolver, la Administración nunca puede agravar o empeorar la situación jurídica del administrado, en virtud del principio de la *non reformatio in peius*<sup>107</sup>.

Debido a la falta de previsión legal, se aplican a los recursos administrativos indirectos contra los reglamentos las reglas generales de los recursos administrativos, tal y como confirma la Sentencia de 10 de noviembre de 2006 del Tribunal Supremo<sup>108</sup>. De modo que, en los recursos indirectos contra un reglamento habrá de interponerse, cuando sea necesario, el recurso de alzada<sup>109</sup>. Aunque, el art. 115.2 L.39/2015 establece que el error o ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter<sup>110</sup>.

Que se establezca un recurso indirecto en la vía administrativa implica que, no sólo los jueces y tribunales, sino también la Administración Pública, pueden dejar de aplicar un reglamento cuando lo consideren ilegal, ya que en caso contrario no podría recurrirse el acto en vía administrativa por este motivo<sup>111</sup>. Sin embargo, no podrá anularlo, salvo por el

---

<sup>102</sup> Ibid., op cit., p. 443.

<sup>103</sup> Ibid., op cit., p. 444.

<sup>104</sup> Ibid., op cit., p. 442.

<sup>105</sup> Cfr., el art. 4 L.39/2015.

<sup>106</sup> TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., op cit., p. 443.

<sup>107</sup> Ibid., op cit., p. 445.

<sup>108</sup> Cit por DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 112.”, cit., p. 784.

<sup>109</sup> DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 112.”, cit., p. 784.

<sup>110</sup> DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 115.”, en BAÑO LEÓN, J.M., y LAVILLA RUBIRA, J.J., *Comentarios al procedimiento administrativo*, cit., p. 797.

<sup>111</sup> DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 112.”, cit., pp. 784-785.

procedimiento de revisión de oficio, que es el establecido para la revisión de las disposiciones generales en vía administrativa<sup>112</sup>. La ley tampoco establece un mecanismo similar a la cuestión de ilegalidad, que obligue a eliminar el reglamento ilegal una vez que ha sido inaplicado o a analizar su validez<sup>113</sup>; por lo cual, la única vía que tiene la Administración para anular un reglamento es la de la revisión de oficio. De modo que, los recursos administrativos indirectos permiten inaplicar el reglamento al caso concreto, pero no conllevan necesariamente su eliminación. Aunque esta facultad de inaplicación no se establece en un plano equivalente al que se otorga a los órganos judiciales, cuando se les atribuye el deber de no aplicar los reglamentos ilegales, ya que para que la Administración Pública pueda hacer esto, las normas administrativas correspondientes deben haber sido expresamente cuestionadas, con motivo de la impugnación de un acto. Por el contrario, la facultad judicial es más amplia y no depende necesariamente de que los recurrentes hayan podido poner en cuestión la norma ilegal aplicable al caso controvertido.

#### 2.1.1.2.1 Recurso de alzada.

El recurso de alzada se regula en los arts. 121 y 122 L.39/2015 y se interpone contra resoluciones o actos definitivos y contra actos de trámite cualificados, en los que concurren las circunstancias específicas del art. 112. 1 L.39/2015, siempre que no pongan fin a la vía administrativa<sup>114</sup>, (es decir, aquellos actos dictados por un órgano que tiene superior jerárquico<sup>115</sup>). Aunque, tal y como declara el Tribunal Supremo, los actos de trámite son impugnables cuando se aleguen causas de nulidad de pleno derecho que determinen vicios de forma con independiencia del resultado final del procedimiento, aunque no sean supuestamente “cualificados”<sup>116</sup>, sin olvidar que tales trámites radicalmente nulos encajarían ampliamente en el supuesto de la indefensión y/o perjuicio irreparable, en realidad. Este recurso es inexcusable frente a los actos que no ponen fin a la vía administrativa, ya que uno de sus efectos es agotar la vía administrativa<sup>117</sup> con su interposición, imprescindible siempre,

---

<sup>112</sup> Ibid., pp. 784-785.

<sup>113</sup> Ibid., pp. 784-785.

<sup>114</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., op cit., p. 823.

<sup>115</sup> ESTEVE PARDO, J., op cit., pp. 236-237.

<sup>116</sup> DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 112.”, cit., p. 786.

<sup>117</sup> ESTEVE PARDO, J., op cit., p. 237.

salvo que quepa el recurso extraordinario de revisión, en los supuestos del art. 125.1 L.39/2015<sup>118</sup>.

Por otro lado, es el órgano superior jerárquicamente de aquel que dictó el acto impugnado el que conoce y resuelve el recurso, pudiendo interponerse éste tanto ante el órgano que deba resolverlo, como ante el que dictó el acto recurrido, quien deberá remitir el recurso con su correspondiente informe y una copia completa y ordenada del Expediente administrativo al órgano competente que haya de resolver el recurso, en tal caso, en un plazo de 10 días<sup>119</sup>, desde que recibió el recurso hasta que lo tramite a su superior jerárquico, tal y como determina el art. 121.2 L.39/2015.

El recurso de alzada es un recurso preceptivo u obligatorio, de tal modo que ha de interponerse de manera obligatoria para poder acudir posteriormente a la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>120</sup>, lo que dilata muchas veces innecesariamente la solución del conflicto<sup>121</sup> y, entre tanto, cuando se trate de un recurso administrativo indirecto contra la disposición administrativa, podrían dictarse numerosos actos administrativos basados en la disposición considerada ilegal<sup>122</sup>, lo que supone un peligro para la seguridad jurídica. Esta idea avala las tesis doctrinales que han pretendido eliminar el carácter preceptivo del recurso de alzada, por considerarlo, más que un control de legalidad, un obstáculo<sup>123</sup>. La seguridad jurídica parece chocar con la admisión en vía administrativa de los recursos indirectos contra reglamentos sin tener en cuenta el tiempo transcurrido desde la aprobación de la disposición y sin limitar los vicios impugnables que puedan ser alegados por los recurrentes en los recursos indirectos<sup>124</sup>, por la facilidad que se da a los interesados para interponer tal recurso indirecto.

Por tanto, tiene una doble naturaleza: de garantía y de carga para el administrado, ya que le permite solicitar la revisión de la actuación de la Administración de forma gratuita y

---

<sup>118</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., op cit., p. 829.

<sup>119</sup> ESTEVE PARDO, J., op cit., pp. 236-237.

<sup>120</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., op cit., p. 829.

<sup>121</sup> Ibid., p. 811.

<sup>122</sup> DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 112.”, cit., pp. 783-784.

<sup>123</sup> Ibid., p. 784.

<sup>124</sup> Ibid., p. 784.

que ésta reconsidere su decisión, a la vez que observa cómo el órgano superior conoce la forma de actuar del inferior<sup>125</sup>, pero es una carga impuesta para el acceso a la vía judicial<sup>126</sup>.

Se observa su naturaleza de carga en el hecho de que el art. 115 L.30/1992 determinaba que se producía la firmeza del acto si no se había recurrido en alzada el acto presunto o expreso que no agotaba la vía administrativa. Algo que la jurisprudencia rechazaba en lo relativo al acto presunto, ya que el agotamiento de la vía administrativa era un requisito para acceder a la vía judicial, por lo que sería desproporcionado que la Administración incumpliese su deber de dictar una resolución expresa e invocase que el recurrente no había interpuesto dentro del plazo preclusivo, el recurso de alzada, con el fin de evitar el control jurisdiccional<sup>127</sup>.

La Sentencia 112/2019, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional confirma esta línea jurisprudencial al determinar que no puede derivar para la Administración un beneficio de su propio incumplimiento del ordenamiento jurídico<sup>128</sup>. Así, con el fin de evitar esta situación, el art. 122 L.39/2015 utiliza el verbo “podrá” para referirse al recurso de alzada que pueden interponer los interesados frente al acto no expreso y excluye de las consecuencias de no hacerlo el que cause firmeza en vía administrativa. Por tanto, para DEL SAZ CORDERO, esto supone que el recurso de alzada contra el acto presunto es potestativo<sup>129</sup>.

Y, en efecto, el plazo para interponerlo difiere si se trata de un acto expreso o presunto, encontrándose ambos supuestos recogidos en el art. 122.2 L.39/2015:

1. Si el acto fuera expreso, es decir, se resuelve con una resolución, el plazo para interponer el recurso es de un mes. Si transcurre éste período sin que se haya interpuesto el recurso, el acto o la resolución alcanzan firmeza a todos los efectos, de modo que ya no es viable el recurso en vía jurisdiccional, porque concurre causa de inadmisión<sup>130</sup>.

---

<sup>125</sup> TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., op cit., p. 450.

<sup>126</sup> TORNOS MÁS, J., “Artículo 107.”, op cit., p. 653.

<sup>127</sup> DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 121.”, en BAÑO LEÓN, J.M., y LAVILLA RUBIRA, J. J., *Comentarios al procedimiento administrativo*, cit., p. 823.

<sup>128</sup> Cit., por DEL SAZ CORDERO, S., *ibid.*, p. 824.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 824.

<sup>130</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., op cit., pp. 826-827.

2. Si el acto o resolución se ha producido por silencio administrativo, el art. 112.2 L.39/2015 en su párrafo segundo establece que el recurso podrá interponerse en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo<sup>131</sup>. Así, para los actos en que entra en juego el silencio administrativo, la L.39/2015 ha eliminado el establecimiento de un plazo determinado para recurrirlos, lo cual es un cambio relevante con respecto a la L.30/1992 y la L.4/1999. La Sentencia 52/2014, de 10 de abril, del Tribunal Constitucional que interpreta el art. 46.1 L.39/2015, confirma esto, declarando que la impugnación jurisdiccional de la desestimación por silencio administrativo no está sujeta a plazo de caducidad. La posibilidad de recurrir en cualquier momento en alzada, tanto del solicitante como de los posibles interesados, alcanza también a los supuestos de silencio positivo<sup>132</sup>, según el tenor literal del art. 122.1 L. 39/2015, en su párrafo segundo. No obstante, en este segundo caso el hecho de que no se determine un plazo es más problemático, puesto que genera una situación de inseguridad jurídica difícilmente aceptable, al equivaler el silencio positivo a un acto terminado del procedimiento y no a una mera ficción del acto, como en el caso del silencio negativo<sup>133</sup>. Y cuando se produzca silencio, quedará abierta la vía del recurso contencioso *sine die*, ya que el Tribunal Constitucional equipara el silencio a la notificación incorrecta, tal y como refleja la Sentencia 175/2006, de 5 de junio, aunque en este caso, el asunto de autos se refería al silencio negativo.

La Administración tiene un plazo de tres meses, desde la interposición del recurso, para resolverlo. De modo que, una vez transcurridos estos tres meses, sin una resolución y sin la notificación correspondiente, se producirá el silencio administrativo negativo, y el recurso será desestimado<sup>134</sup>, con la salvedad recogida en el art. 24.1 L.39/2015, que determina que “*cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado.*” Es decir, cuando se haya desestimado el recurso administrativo por el transcurso del plazo para resolver y el nuevo recurso se haya interpuesto contra esta desestimación, si llega el plazo de resolución, y el órgano no ha

---

<sup>131</sup> Cfr., el art. 122.1 L.39/2015.

<sup>132</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., op cit., p. 828.

<sup>133</sup> Ibid., p. 828.

<sup>134</sup> Cfr., el art. 24.1 L.39/2015.

dictado y notificado resolución expresa, se entenderá estimado este nuevo recurso, con la salvedad de los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La resolución del recurso de alzada pone fin a la vía administrativa y abre la vía jurisdiccional, no cabiendo ya recurso administrativo ordinario<sup>135</sup>. En los supuestos en que se ha desestimado expresamente el recurso en el plazo correspondiente, puede interponerse el recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses<sup>136</sup>.

#### 2.1.1.2.2 Recurso de reposición.

Por otro lado, según establece el art. 123.1 L.39/2015, el recurso de reposición podrá interponerse contra actos que ponen fin a la vía administrativa, siempre que no sean resolutorios de un recurso de alzada<sup>137</sup>. Los actos que ponen fin a la vía administrativa son, principalmente, los actos dictados por órganos que no tienen superior jerárquico en la Administración<sup>138</sup>. El fin de este recurso es proporcionar al ciudadano un medio impugnatorio potestativo al que pueda acudir, con anterioridad a la jurisdicción contencioso-administrativa. Se encuentra regulado en los arts. 123 y 124 L.39/2015.

Frente a la inexcusabilidad del recurso de alzada, el recurso de reposición es potestativo, es decir, voluntario, de manera que queda en el ámbito de disposición del interesado el plantearlo, puesto que los actos impugnables mediante este recurso agotan la vía administrativa y expresan, por ello, la decisión del órgano administrativo de máxima autoridad<sup>139</sup>. Frente a tales actos, únicamente tienen facultades de revisión de sus actos los jueces y Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, a la cual se puede acceder

---

<sup>135</sup> DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 121.”, cit., p. 822.

<sup>136</sup> Cfr., el art. 46.1 LJCA.

<sup>137</sup> DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 124.”, en BAÑO LEÓN, J.M., y LAVILLA RUBIRA, J.J., *Comentarios al procedimiento administrativo*, cit., p. 828.

<sup>138</sup> ESTEVE PARDO, J., op cit., p. 237.

<sup>139</sup> Ibid., p. 237.



directamente, sin necesidad de interponer recurso de reposición<sup>140</sup> y sin que su no interposición sea obstáculo para la plena viabilidad del recurso contencioso-administrativo<sup>141</sup>.

No obstante, si se hubiera interpuesto la reposición, el interesado no podrá interponer el recurso contencioso-administrativo hasta que se haya resuelto dicho recurso administrativo de reposición expresamente o se haya producido su desestimación presunta por el transcurso del tiempo<sup>142</sup>, tal y como determina el art. 123.2 L.39/2015. Encontramos un problema cuando son varios los afectados por el acto, puesto que la ley no contempla cómo afecta la interposición del recurso de reposición por un afectado al resto de interesados. Las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2011 y de 17 de diciembre de 2013<sup>143</sup> entienden que la interposición del recurso de reposición por uno de los interesados obliga a todos a esperar a la resolución del mismo, salvo que el interesado haya interpuesto antes el recurso contencioso-administrativo<sup>144</sup>.

Este recurso se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto, que es quien conoce y resuelve<sup>145</sup>, en el plazo de un mes si se trata de una resolución o acto expreso y en cualquier momento desde el día siguiente a aquel en que se produzca el acto presunto<sup>146</sup>, en el supuesto de que el acto o resolución se produzcan por silencio administrativo. En caso de que se produzca silencio, se aplica la doctrina asentada por el Tribunal Constitucional en lo relativo a la vía jurisdiccional, es decir, podrá interponerse recurso contencioso *sine die*<sup>147</sup>. Aunque cabría distinguir, una vez más, si se trata de silencio positivo o negativo, ya que la doctrina constitucional se refirió sólo a este último y las razones que subyacen en uno y otro caso son distintas.

Por otra parte, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución es de un mes, con arreglo al art. 124.2 L.39/2015, transcurrido el cual, se desestimará el recurso administrativo por silencio por la aplicación del art. 24.1 L.39/2015.

---

<sup>140</sup> Ibid., p. 237.

<sup>141</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., op cit., p. 829.

<sup>142</sup> Ibid., p. 829.

<sup>143</sup> Cit por DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 124.”, cit., p. 828.

<sup>144</sup> DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 124.”, cit., p. 829.

<sup>145</sup> TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., op cit., p. 448.

<sup>146</sup> Cfr., el art. 124.1 L.39/2015.

<sup>147</sup> TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., op cit., p. 451.

Contra esta resolución sólo es admisible el recurso contencioso-administrativo, con la salvedad del recurso extraordinario de revisión<sup>148</sup>. Sin embargo, pocas veces la propia Administración que ha dictado el acto asume sus errores y rectifica en vía de recurso de reposición, por lo que en ocasiones los ciudadanos acaban acudiendo a la vía jurisdiccional. Debido a lo cual, autores como TRAYTER JIMÉNEZ consideran necesario que el sistema se mejore creando órganos administrativos compuestos por técnicos y separados de instrucciones jerárquicas<sup>149</sup>, para resolver estos recursos.

## **2.1.2 La exclusión legal de los recursos directos.**

### *2.1.2.1 Antecedentes.*

La Ley de 17 de julio de 1958 recogía implícitamente la posibilidad de interponer el recurso directo contra disposiciones administrativas de carácter general, se desprende ello, entre otros<sup>150</sup>, del art. 120.1 cuando dice expresamente que *“la estimación de un recurso interpuesto contra una disposición de carácter general implicará la derogación o reforma de dicha disposición, sin perjuicio de que subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.”*

Al determinar que la estimación de un recurso interpuesto contra una disposición de carácter general implicaba la derogación o reforma de dicha disposición, estaba dando a entender que existía la posibilidad de interponer un recurso cuyo objeto de impugnación fuera el reglamento en sí, puesto que, de otro modo, el legislador hubiera redactado el precepto de forma diferente, como podría ser refiriéndose a los actos.

La primera vez que se introduce la exclusión de los recursos directos en la vía administrativa es con la L.30/1992, concretamente en su art. 107.3, que decía así: *“contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa. 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.”*

De este modo, la ley estaba excluyendo el uso del recurso directo en vía administrativa cuando se impugnaba una disposición administrativa de carácter general, al mismo tiempo que permitía la interposición del recurso indirecto; siendo éste, junto a la revisión de oficio a

---

<sup>148</sup> ESTEVE PARDO, J., op cit., p. 238.

<sup>149</sup> TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., op cit., p. 450.

<sup>150</sup> Cfr., el art. 113, 115 y 120. 1 Ley de 17 de julio de 1958.

iniciativa de los interesados, las dos vías de impugnación de una disposición administrativa de carácter general, ante la propia Administración.

El Tribunal Supremo justificaba esta exclusión diciendo en su Sentencia de 17 de mayo de 2004 que *“imponer la carga en que consiste la vía administrativa para impugnar los reglamentos es contrario a la seguridad jurídica. Lo que ésta exige es precisamente la eliminación rápida del reglamento ilegal, cuya sola apariencia impone confusión y menoscaba la autoridad primariamente debida a la ley.”* Por tanto, basaba su argumentación en la protección de la seguridad jurídica, siendo menoscabada la misma en caso de imponer la carga de impugnar los reglamentos a los ciudadanos afectados, por la demora que comporta.

No obstante, como ya hemos avanzado al comienzo del epígrafe, la no impugnación de las disposiciones de carácter general no es absoluta, permitiendo el apartado 3 del art. 107<sup>151</sup> la posibilidad de su impugnación *per saltum*, es decir, a través de la impugnación del acto por el que se aplica la norma, esto es, haciendo uso del recurso administrativo indirecto<sup>152</sup>.

Podía interponerse el recurso administrativo ante el órgano autor de la norma con ocasión de la impugnación de un acto por el que se aplicaba dicha norma, si el recurso se fundaba en la nulidad de la disposición y no en la del acto. El objeto directo del recurso sería la impugnación del acto, sin embargo, como su validez dependía de la norma y el recurso se interponía ante el autor de la misma, este podía pronunciarse sobre su validez e invalidez.

En lo referente a la exclusión de los recursos administrativos directos, la L.4/1999 no introdujo modificaciones, quedando redactado su art. 107. 3 de la siguiente forma:

*“Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa.*

*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.”*

#### 2.1.2.2 Régimen vigente.

En la actualidad, la ley vigente es la L.39/2015 que, en su art. 112.3, recoge la exclusión de los recursos directos en la vía administrativa, estableciendo que:

*“Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa.*

---

<sup>151</sup> Cfr., el art. 107.3 L.30/1992.

<sup>152</sup> TORNOS MÁZ, J., “Artículo 107.”, cit. p. 656.

*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.”*

De modo que, el legislador simplemente calca el art. 107.3 de la L.4/1999, siendo idéntica la regulación.

Así, no cabe recurso directo contra una disposición administrativa de carácter general en vía administrativa, debiendo ser impugnada directamente en la vía jurisdiccional o en la vía administrativa mediante el recurso indirecto y la acción de nulidad del procedimiento de revisión de oficio. Hemos de añadir que esta norma no puede ser excepcionada por ninguna norma o ley autonómica<sup>153</sup>, tal y como se determina en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2009<sup>154</sup>.

El argumento utilizado para justificar esta exclusión es que la vía administrativa previa podría ser considerada un obstáculo para que la jurisdicción resuelva rápidamente sobre la validez o invalidez de la disposición y su correspondiente declaración de nulidad y expulsión del ordenamiento jurídico<sup>155</sup>, puesto que en caso de que la disposición sea nula y no se resuelva en un tiempo adecuado pueden seguir dictándose actos conformes a la misma, lo que supondría un peligro para la seguridad jurídica. Así, se ratifica en la STS de 17 de mayo de 2004. Además, la jurisprudencia considera de gran importancia el peso que tiene en el interés general la aplicación de la disposición administrativa, de forma que es muy complicado conseguir su suspensión.

## 2.2 A INICIATIVA DE LA PROPIA ADMINISTRACIÓN: LA REVISIÓN DE OFICIO DE LAS NORMAS VERSUS LA DEROGACIÓN.

A iniciativa de la propia Administración encontramos la revisión de oficio<sup>156</sup> como vía o medio para anular sus disposiciones administrativas de carácter general, encontrándose regulada en el art. 106 L.39/2015, como cauce distinto de la derogación. Esta última supone

---

<sup>153</sup> DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 112”, cit., p. 783.

<sup>154</sup> Cit por DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 112”, cit., p. 783. Vid la STS de 30 de septiembre de 2005, rec. 3920/2005.

<sup>155</sup> DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 112”, cit., p. 783.

<sup>156</sup> Entraremos a analizar lo referente a la revisión de oficio y sus principales puntos de debate en el apartado siguiente, es decir, el apartado 3 de este trabajo.

que la norma deja de estar vigente, y por tanto, deja de tener eficacia, pero no comporta la anulación de los efectos que haya podido producir ni, por sí misma, puede causar la invalidez de los actos de aplicación de la norma derogada<sup>157</sup>, en virtud de lo dispuesto por otra norma posterior, implícita o expresamente. Por su parte, la revocación produce el mismo efecto de cesar la eficacia, pero con respecto a los actos administrativos o resoluciones singulares, es decir, ocupa el lugar de la derogación de las normas o disposiciones con relación a los actos.

La derogación se regula en el art. 2.2 CC, que establece que “*las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado.*” Y puede definirse como el hecho jurídico, previsto por la misma disposición o derivado de una disposición de igual o superior rango que la contradiga o expresamente la derogue, que hace decaer la vida de la norma jurídica que contiene<sup>158</sup>, ya sea una ley o un reglamento, por lo cual se la deja sin eficacia normativa. Esta carencia de vigencia de la norma derogada conlleva la imposibilidad de su aplicación a partir del momento en que se produce, sin que ello signifique que los casos ocurridos antes de la entrada en vigor de la nueva ley sean juzgados o dirimidos por esta última, sino que seguirán siéndolo por la norma que existía cuando se produjeron<sup>159</sup>.

Una de las principales diferencias entre la derogación y la anulación a la que tiende la revisión de oficio es que, mientras que la primera conlleva que la norma o disposición simplemente deja de estar vigente y de poder aplicarse a las nuevas situaciones que se den, la segunda puede causar la nulidad de los actos de aplicación de la norma, por considerarlos inválidos, al basarse en la ilegalidad de la disposición<sup>160</sup>. Puesto que, con la derogación no se declara la ilegalidad o invalidez de una norma, sino que se la priva de eficacia simplemente.

Por otro lado, en el caso de que se anule un reglamento en su totalidad volverá a estar vigente el que éste derogaba, en la medida en que su disposición derogatoria también resulte anulada. Mientras que en el supuesto de la derogación de una norma, tal y como se dispone

---

<sup>157</sup> TRUJILLO, E., *Derogación* [en línea], en ECONOMIPEDIA, 31 de agosto, 2020, <https://economipedia.com/definiciones/derogacion.html> [consulta: 1 de julio de 2022].

<sup>158</sup> Dictamen 298/2019, de 3 de octubre, del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya.

<sup>159</sup> TRUJILLO, E., op cit., <https://economipedia.com/definiciones/derogacion.html>.

<sup>160</sup> Vid., el apartado 1.2.1.2., de este trabajo.

expresamente en el ya citado art. 2.2 CC *in fine*, en principio, no se produce la reviviscencia, o vuelta a la vigencia, de las normas derogadas<sup>161</sup>. Aunque, cabe la posibilidad de que la ley derogatoria pueda restaurar expresamente la vigencia de la norma ya derogada, como ocurrió con la Ley de 12 de marzo de 1938<sup>162</sup>.

Además de esto, en el caso de la derogación, la Administración no hace necesariamente una revisión de la legalidad de la norma, sino que crea una nueva que puede ser más o menos similar a la anterior y que puede derogarla en su totalidad o no. De forma que no siempre quedan subsanados los errores que pudiera contener la ley derogada. La derogación de una norma administrativa es una manifestación de su discrecionalidad, a la hora de ejercer su potestad normativa o reglamentaria, y responde, normalmente, a razones de oportunidad o juicio de conveniencia sobre lo que es mejor o no en el plano normativo, en el marco de la ley y la Constitución.

Cabe recordar que la Administración Pública queda autovinculada por su propias normas y, como dispone el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, recogido y regulado en el art. 37 L.39/2015<sup>163</sup>, estos no pueden dejar de aplicarse a un caso concreto mientras estén vigentes. Los actos administrativos no pueden contradecir un reglamento, aunque el órgano que los dicte tenga igual o superior jerarquía al órgano del que proceda la norma, porque la Administración está sujeta a la legalidad vigente, tanto a las Leyes como a los reglamentos o normas administrativas.

A la luz de lo anterior, en el supuesto de que el órgano considere inválida la norma que deba aplicar al caso concreto sólo podrá derogar la norma, si es que tiene competencia para ello, o iniciar el procedimiento de revisión de oficio para anular la disposición de que se

---

<sup>161</sup> Cfr., el art. 2.2 CC.

<sup>162</sup> GUÍAS JURÍDICAS WOLTERS KLUWER, *Derogación de las normas jurídicas* (en línea), 2 de julio de 2022,

[https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUUMjEwNztbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAuikpzTUAAAA=WKE](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUUMjEwNztbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAuikpzTUAAAA=WKE) (Consultado el 1 de julio de 2022).

<sup>163</sup> Debe ponerse en relación el art. 37 L.39/2015 con el art. 47 de la misma ley y el art. 23.4 L.50/1997, en cuya virtud, la contravención del principio de inderogabilidad singular, en cada caso concreto, determinará la nulidad radical del correspondiente acto administrativo, con arreglo al art. 37.2 y 47.1 *in fine* L.39/2015.

trate, en su caso. En ambos supuestos se producirá el cese de la eficacia de la norma administrativa, en virtud de la anulación y la derogación respectivamente, pero con una eficacia distinta que, en el caso de la derogación, será *ex nunc*, mientras que en el caso de la anulación, será *ex tunc*, como ya queda dicho. Y esto último lleva consigo la posibilidad de cuestionar la validez y consiguiente eficacia de los actos de aplicación de la norma anulada, en su caso.

Por su parte, la revocación de los actos administrativos comporta la desaparición de su efectos. Y cabe cuando no se advierte vicio alguno en un acto, sino que se encuentra ajustado a la legalidad vigente, pero por razones de conveniencia la Administración quiere que desaparezcan sus efectos, es decir, que deje de producirlos<sup>164</sup>. Mientras que la revisión de oficio se plantea siempre por cuestiones de estricta legalidad. Además, la revocación por razones de oportunidad solamente es posible cuando se trata de actos de gravamen o desfavorables y la única condición o límite que se establece legalmente es que, dicha revocación, no constituya una dispensa o exención no permitida por las leyes o sea contraria al principio de igualdad<sup>165</sup>. Pues, con arreglo al art. 109.1 L.39/2015, la revocación no puede producir perjuicios a terceros<sup>166</sup>. Tanto ésta como la revisión de oficio podrán iniciarse en cualquier momento.

La anulación de la norma por la propia Administración tendrá lugar a través del procedimiento de revisión de oficio. Este procedimiento podrá iniciarse propiamente de oficio, por la propia Administración (del mismo modo que la derogación), o bien, a iniciativa de los interesados mediante la llamada acción de nulidad que se analiza a continuación.

### **3. LA DISCUTIDA PREVISIÓN LEGAL DE LA ACCIÓN DE NULIDAD CONTRA LAS NORMAS RADICALMENTE NULAS.**

#### **3.1 CONFIGURACIÓN.**

##### **3.1.1 Antecedentes.**

---

<sup>164</sup> ESTEVE PARDO, J., op cit., p. 241.

<sup>165</sup> Ibid, p. 242.

<sup>166</sup> Ibid, p. 242.

La primera ley que introduce la revisión de oficio es la LPA de 1958, en su art. 109<sup>167</sup>. Ello, sin perjuicio de que, en el art. 37 de la LRJAE de 1957, ya se hablaba de una posible anulación de oficio, sólo relativa a los actos administrativos favorables, que infringiesen manifiestamente la ley. No obstante, ni una ni otra ley hacían referencia alguna a las disposiciones administrativas de carácter general<sup>168</sup>, siendo la Ley 30/1992 la primera en regular lo relativo a la revisión de oficio de las mismas, en su art. 102.2<sup>169</sup>.

De este modo, con respecto a la LPA de 1958 cabe plantearse si su art. 109 incidía o no en la revisión de las disposiciones administrativas de carácter general, ya que no se refería a ellas expresamente<sup>170</sup>. Así, GÓMEZ-FERRER MORANT afirmaba que dicho art. 109 no era aplicable a la revisión de las disposiciones generales realizada por la Administración Pública, pero que tampoco afectaba a la posibilidad de llevar a cabo la revisión<sup>171</sup>. Es decir, aunque no regulaba esta cuestión, tampoco ello suponía que no pudiera la Administración realizar la revisión por otra vía.

Para defender esta teoría daba varios argumentos, siendo el primero que el art. 109 LPA de 1958 regulaba la revisión de los actos nulos de pleno derecho, enumerados en el art. 47 de esa misma ley, no de las disposiciones administrativas de carácter general<sup>172</sup>. Por tanto, como la propia norma diferenciaba entre la nulidad de los actos administrativos y la de las disposiciones administrativas, no recogía este instrumento para las normas.

La realidad dejó claro que la revisión de las disposiciones administrativas de carácter general y su consiguiente declaración de nulidad, en muchos casos, era un medio necesario para canalizar los conflictos entre los órganos administrativos, que fundamentalmente eran de competencia o porque un departamento entendía que la disposición dictada por otro

---

<sup>167</sup> BAÑO LEÓN, J. M., “Artículo 106.”, en BAÑO LEÓN, J.M., y LAVILLA RUBIRA, J. J., *Comentarios al procedimiento administrativo*, 1ª ed., Tirant Lo Blanc, Valencia 2021, p. 752.

Según el art. 109 LPA de 1958, “*La Administración podrá en cualquier momento, de oficio o a instancia del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado, declarar la nulidad de los actos enumerados en el artículo cuarenta y siete.*”

<sup>168</sup> Cfr., el art. 109 LPA de 1958.

<sup>169</sup> Cfr., el art. 102.2 L.30/1992.

<sup>170</sup> BAÑO LEÓN, J. M., “Artículo 106.”, cit., p. 289.

<sup>171</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “La revisión de oficio.” en LEGUINA VILLA, L., y SÁNCHEZ MORÓN, M., *La nueva ley de régimen jurídico del las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Editorial Tecnos, Madrid 1993, p. 289.

<sup>172</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “La revisión de oficio.”, cit., p. 289.



departamento no se ajustaba a derecho. La solución inicial que dieron para esta situación fue que se canalizase por la Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 17 de julio de 1948. Sin embargo, esto no era posible, ya que los conflictos recogidos en dicha ley eran casos en que todavía no se había dictado la disposición, no permitiendo la revisión de la disposición administrativa general una vez ya dictada<sup>173</sup>.

Para solventar el problema se utilizó la Disposición Final Segunda LPA<sup>174</sup>, que facultaba a la presidencia del gobierno para dictar disposiciones complementarias. A su amparo, se dictó la Orden de 12 de diciembre de 1960, la cual no citaba el art. 109 y reconocía que la LPA no establecía nada al respecto. Esta orden daba por hecho que podría regularse con carácter complementario un procedimiento de revisión de las disposiciones administrativas de carácter general, sin ampararse el mismo en el art. 109 LPA, basándose en la Disposición Final Segunda LPA<sup>175</sup>.

La aprobación de la L.30/1992 no cambió esta situación, según el mismo autor, ya que como la revisión de oficio de las disposiciones administrativas de carácter general no se amparaba en el art. 109, sino en la Orden de 12 de diciembre de 1960, una modificación del precepto mencionado (el nuevo art. 102 de la L.30/1992) no afectaba a su regulación<sup>176</sup>. A ello añadía que la propia ley afirmaba que no pretendía afectar a los procedimientos regulados en la legislación anterior<sup>177</sup>. Y sostenía que el legislador no había querido afectar al procedimiento de revisión de oficio de las disposiciones administrativas de carácter general, dictadas por la Administración del Estado, de modo que tampoco entró a regular su procedimiento administrativo común<sup>178</sup>.

Con todo, la L. 30/1992 introdujo como novedad, en su art. 102. 2, la revisión de oficio de las disposiciones administrativas, establecido que: “*asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo*”

---

<sup>173</sup> Ibid, p. 290.

<sup>174</sup> Dice la Disposición Final Segunda LPA de 1958 que “*se faculta a la Presidencia del Gobierno para dictar cuantas disposiciones complementarias fueran precisas, singularmente para adaptar los preceptos de la presente Ley al peculiar carácter y estructura de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire, a propuesta de los mismos.*”

<sup>175</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “La revisión de oficio.”, cit., pp. 290-291.

<sup>176</sup> Ibid, pp. 290-291.

<sup>177</sup> Cfr. Disposición Derogatoria en su número 3 L. 30/1992.

<sup>178</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “La revisión de oficio.”, cit., p.291.

*equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2.”*

De este modo, el único requisito material que se exigía era que la disposición administrativa de que se tratase incurriera en un vicio de nulidad de pleno derecho, encontrándose ésta prevista en el art. 62. 2 L. 30/1992<sup>179</sup>, sobre la base de una interpretación restrictiva de sus causas. RODRÍGUEZ VILLAR justifica esta interpretación estricta en que *“se trata, en suma, de una institución en la que se hace especialmente patente y se manifiesta de forma particularmente intensa esa tensión tan frecuente en el mundo del Derecho entre justicia y seguridad jurídica”*<sup>180</sup>.

Así, la L. 30/1992 regulaba la revisión de oficio como una técnica de control que podía ejercer la Administración Pública sobre sus actos y disposiciones administrativas, cuando eran nulos de pleno derecho (art. 62 L. 30/1992), siendo un medio a disposición de la Administración Pública para volver sobre los actos y disposiciones dictados, para valorar y determinar si concurría en ellos algún vicio de nulidad de pleno derecho y, en su caso, proceder a expulsar del ordenamiento jurídico las disposiciones o a eliminar los actos administrativos<sup>181</sup>. La finalidad principal de esta potestad era restaurar el principio de seguridad jurídica y de justicia.

Era, por tanto, un procedimiento excepcional mediante el cual la Administración podía anular o declarar la nulidad de sus propios actos y/o disposiciones ejerciendo potestades privilegiadas de autotutela, sin necesidad de acudir a la vía jurisdiccional. La atribución a la Administración Pública de esta potestad excepcional, la situaba en una posición de desigualdad respecto a los ciudadanos, por lo cual, debía hacerse de forma que se garantizase en la mayor medida posible la posición de los destinatarios, dotando al procedimiento de las garantías necesarias<sup>182</sup>.

Por otro lado, la potestad de revisión de oficio no implicaba la posibilidad de ejercicio arbitrario, como reiteradamente han afirmado tanto el Consejo de Estado como el Tribunal Supremo<sup>183</sup>, sino que había de ejercerse cuando lo requería el interés público, analizando esta

---

<sup>179</sup> Cfr., art. 62. 2 L. 30/1992.

<sup>180</sup> RODRÍGUEZ VILLAR, B., “Artículo 102”, en SÁNCHEZ MORÓN, M., y MAURANDI GUILLÉN, N., *Comentarios a la Ley 30/1992*, 1ª edición, Lex Nova, Pamplona 2013, p. 633.

<sup>181</sup> *Ibid*, p. 632.

<sup>182</sup> BAÑO LEÓN, J. M., “Artículo 106.”, *cit.*, p. 285.

<sup>183</sup> Véase el Dictamen del expediente 50.107, de 18 de marzo de 1987 del Consejo de Estado.

situación la Administración Pública en cada caso concreto. Asimismo, podía iniciarse en cualquier momento, pues, debido a que la nulidad de pleno derecho es imprescriptible, el procedimiento no estaba sujeto a plazo<sup>184</sup>.

La disposición podía ser declarada nula o confirmarse su validez en la resolución que ponía fin al procedimiento administrativo y, en caso de ser procedente, podía hacerse referencia a la correspondencia de una indemnización a los interesados. Ha de destacarse que la declaración de nulidad del reglamento no determinaba la ilegalidad sobrevenida de los actos firmes dictados en su aplicación, considerándolos válidos y conservando su fuerza de obligar. Por otro lado, sí que se permitía revisar los actos que aún no hubieran devenido firmes<sup>185</sup>.

La doctrina entendía que, en el caso de las disposiciones administrativas, el procedimiento solo podía iniciarse por iniciativa propia de la Administración Pública, interpretando estrictamente el art. 102. 2 L. 30/1992. Sin embargo, algunos autores hacían una interpretación diferente, entendiendo que la posibilidad de solicitar a la Administración la revisión de oficio de una disposición que se considerase nula de pleno derecho no estaba vedada a los particulares<sup>186</sup>, aunque, las solicitudes correspondientes tendrían un carácter “graciable”, pudiendo ser tramitadas o no por la Administración, según las circunstancias concretas. Este es un debate en el que hemos de ahondar más en profundidad en los siguientes apartados del trabajo (epígrafe 3.2).

Por otro lado, la reforma de la L. 30/1992 por la L. 4/1999 tenía la finalidad de reforzar las garantías de los ciudadanos frente al actuar de la Administración<sup>187</sup>. No obstante, a diferencia de lo que ocurría con los actos administrativos, en la regulación de la revisión de oficio de las disposiciones administrativas, únicamente y según declaraba expresamente la Exposición de Motivos de la reforma de 1999, se preveía la iniciación propiamente de oficio por la misma Administración<sup>188</sup>, como ocurría en la L.30/1992 antes de la reforma. Así, la mayoría de la doctrina entendía que no existía un derecho a la instancia por parte de los

---

<sup>184</sup> RODRÍGUEZ VILLAR, B., “Artículo 102”, cit., p. 636.

<sup>185</sup> Ibid. p. 639.

<sup>186</sup> Ibid., p. 639.

<sup>187</sup> SÁEZ HIDALGO, I., *La reforma del procedimiento administrativo (comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero)*, 1ª edición, Castilla y León 1999, Junta de Castilla y León, p. 75.

<sup>188</sup> Ibid., p. 78.

particulares, para solicitar la apertura del procedimiento de revisión de oficio de las normas radicalmente nulas.

### 3.1.2 Régimen jurídico.

Se analizan a continuación los supuestos y trámites del procedimiento de revisión de oficio (3.1.2.1), así como sus límites (3.1.2.2.), remitiendo el análisis de su iniciación, por tratarse ésta de una cuestión especialmente controvertida (3.1.2.3).

#### 3.1.2.1. Supuestos y trámites.

La potestad de revisión de oficio es un privilegio de las Administraciones Públicas, en cuanto les permite anular sus propios actos y disposiciones administrativas, sin necesidad de acudir a los tribunales<sup>189</sup>, y se plantea por cuestiones de estricta legalidad, es decir, si incurre en un vicio o contravención de la legalidad vigente<sup>190</sup>.

En la actualidad, su régimen jurídico se recoge en el Capítulo I, Título V, L.39/2015, concretamente en los arts. 106 a 111 y se dirige exclusivamente contra los actos administrativos y las normas reglamentarias incurso en un vicio de nulidad de pleno derecho. Concretamente, el art. 106 en su apartado 2 hace referencia de forma expresa a la revisión de oficio de las disposiciones administrativas de carácter general del siguiente modo:

*“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.”*

Por tanto, las Administraciones Públicas, en cualquier momento, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas, siempre que se cumplan una serie de requisitos:

1. Debe tratarse de uno de los supuestos previstos en el art. 47 L.39/2015, de nulidad de pleno derecho.

---

<sup>189</sup> COSCULLUELA MONTANER, L., Manual de Derecho Administrativo, 32ª ed., Civitas-Thomson Reuters, Navarra 2021, p. 505.

<sup>190</sup> ESTEVE PARDO, J., op cit., p. 241.

2. Debe haberse pronunciado el Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de forma favorable, en el dictamen previo legalmente exigido. Este dictamen es semivinculante<sup>191</sup>. Es decir, para declarar la nulidad, la Administración necesita el dictamen favorable, sin embargo, éste no obliga necesariamente a que la Administración declare la nulidad, que podrá desestimar la petición, aun previo informe favorable<sup>192</sup>. Ello se debe, según BAÑO LEÓN, a que la competencia resolutive la tiene el órgano administrativo, no el órgano consultivo<sup>193</sup>. El dictamen recibe su importancia de la garantía que supone para los ciudadanos por la competencia técnica, la imparcialidad e independencia funcional del Consejo de Estado como órgano consultivo<sup>194</sup>. No obstante, se presenta una incongruencia ante el hecho de que la ley ponga al órgano consultivo como garante de la legalidad y, al mismo tiempo, permita a la Administración apartarse de su dictamen<sup>195</sup>. Serán competentes para emitir este dictamen en la Administración del Estado, según el art. 111 L.39/2015:

- a) El Consejo de Ministros, respecto de sus propios actos y normas y las emitidas por los Ministros.
- b) Los Ministros, respecto de los actos de los Secretarios de Estado de su departamento y de los órganos directivos no encuadrados en una Secretaría de Estado.
- c) Los Secretarios de Estado, respecto de los actos dictados por órganos de ellos dependientes.
- d) Si se trata de organismos públicos estatales:
  - 1) Si el acto ha sido dictado por el órgano máximo rector del organismo, será competente el órgano a que esté adscrito.
  - 2) Será competente el órgano máximo rector si ha sido dictado por órganos inferiores.

En la Administración Autonómica será competente el órgano que determinen las propias leyes de la Comunidad y, en la Administración Local, será competente el

---

<sup>191</sup> BAÑO LEÓN, J. M., “Artículo 106.”, cit., p. 754.

<sup>192</sup> Ibid, p. 754.

<sup>193</sup> Ibid., p. 754.

<sup>194</sup> COSCULLUELA MONTANER, L., op cit., p. 507.

<sup>195</sup> BAÑO LEÓN, J. M., “Artículo 106.”, cit., p. 754.

pleno de la corporación por analogía al art. 111 L.39/2015. En los Municipios de gran población, el Pleno será competente con respecto a sus propios actos y disposiciones, mientras que el alcalde lo será para la revisión de sus propios actos<sup>196</sup>.

3. Es necesaria la voluntad de la Administración.

Si alguno de los requisitos no se da, la Administración no podrá declarar la nulidad y, si hay un interesado disconforme, deberá acudir al juez<sup>197</sup>.

Además, el apartado 3 del art. 106 L.39/2015 permite la inadmisión de las solicitudes que se consideren infundadas, o respecto de las cuales existan ya precedentes desestimatorios en idénticas situaciones. Como señala BAÑO LEÓN<sup>198</sup>, esto da lugar a dos problemas:

1. Se cuestiona su constitucionalidad, ya que prescinde del dictamen del órgano consultivo y la garantía que supone para los particulares.

2. En lugar de resolver sobre la procedencia o no de la declaración de nulidad, obliga a tramitar otra vez el procedimiento administrativo y a oír al órgano consultivo.

La deficiente regulación legal, junto a una jurisprudencia *contra cives*, fomenta objetivamente el retraso malicioso por parte de la Administración del procedimiento para conseguir el expediente de inadmisión, ya que la mayoría de la jurisprudencia premia las inadmisiones infundadas con la tramitación de un nuevo procedimiento. Esto debe ser criticado, ya que no puede admitirse constitucionalmente una retroacción de actuaciones que beneficie a la Administración infractora. La reforma de 1999, en origen, se realizó para evitar la masiva tramitación de asuntos sin fundamento, pero al regularse técnicamente mal y tener una jurisprudencia poco atenta, ha dado lugar a comportamientos administrativos inadmisibles en un Estado de Derecho, ya que el procedimiento es una garantía, no una carga. Además, la Administración Pública, una vez tramitado el procedimiento, puede denegar la revisión<sup>199</sup>.

---

<sup>196</sup> COSCULLUELA MONTANER, L., op cit., p. 507.

<sup>197</sup> Como recuerda BAÑO LEÓN, J. M., “Artículo 106.”, cit., p. 754.

<sup>198</sup> Ibid., p. 755.

<sup>199</sup> Ibid, p. 756.

Para evitar esta carga impuesta a los particulares, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 1 de diciembre de 2020<sup>200</sup> declara que, cuando el asunto de la inadmisión de la solicitud de revisión de oficio llegue a los tribunales, la estimación del recurso contencioso-administrativo contra dicha decisión de inadmisión no se ha de limitar a la retroacción de actuaciones a la fase de admisión de la solicitud, para su tramitación posterior ante la Administración Pública, sino que el Tribunal podrá entrar a resolver sobre la procedencia o no de la revisión de oficio.

La anulación mediante la revisión de oficio puede dar lugar a responsabilidad de la Administración Pública por los daños causados por el acto o disposición administrativa anulados, si se dan los requisitos, lo que conlleva una posible indemnización, pudiendo fijar la Administración Pública por sí misma la indemnización, en caso de que considere que procede<sup>201</sup>. Cuando la revisión se produce a instancia del interesado, éste podrá pedir con la solicitud de revisión de oficio la indemnización correspondiente.

El plazo de resolución máximo, a diferencia del determinado por la L.30/1992 (de 3 meses), es de 6 meses y se suspende su cómputo desde que se pide el dictamen del órgano consultivo hasta que se emite. Si transcurre el mismo, y el procedimiento se ha iniciado a instancia de la Administración, éste último caduca. Por otro lado, si se ha iniciado a instancia del interesado se produce silencio desestimatorio y se abre la vía jurisdiccional.

### 3.1.2.2. *Límites.*

La revisión de oficio no procede cuando existe cosa juzgada, esto es, cuando existiendo identidad objetiva, subjetiva y de causa petendi, hay una sentencia precedente que ha desestimado la concurrencia de la nulidad de pleno derecho y, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2003<sup>202</sup>, puede actuar como límite a la revisión de oficio<sup>203</sup>. Por otro lado, la potestad de la revisión de oficio, teóricamente, es imprescriptible y no está sujeta a plazo, por lo que podrá iniciarse en cualquier momento, si bien el transcurso

---

<sup>200</sup> Cit por BAÑO LEÓN, *ibid*, en la misma p. 756.

<sup>201</sup> Cfr., art. 106.4 L.39/2015.

<sup>202</sup> Cit por BAÑO LEÓN, J. M., “Artículo 106.”, *op cit.*, p. 754.

<sup>203</sup> BECERRA GÓMEZ, A. M., *La denominada “acción de nulidad” contra actos administrativos*, 1ª ed., Aranzadi, Pamplona 2022, p. 341.

del tiempo puede determinar que sea improcedente su ejercicio por ser contraria a la equidad, buena fe o la protección de la confianza<sup>204</sup>. Así, el art. 110 L.39/2015, que reproduce el art. 106 L.30/1992, establece que:

*“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.”*

Por tanto, deben cumplirse dos requisitos acumulativos, aunque, según BECERRA GÓMEZ, todas las circunstancias pueden operar aislada o conjuntamente<sup>205</sup>:

1. Un elemento temporal: la prescripción de acciones, el transcurso del tiempo u otras circunstancias.
2. Que este elemento temporal dé lugar a que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes<sup>206</sup>.

Estos conceptos, muchas veces, actúan como criterios de oportunidad que oponer por parte de la Administración Pública a la acción de nulidad ejercitada por los particulares<sup>207</sup>. Sin embargo, pese a que ésta es la realidad, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, concretamente en su Sentencia de 24 de abril de 1993<sup>208</sup>, considera que, si la Administración entiende que se dan los supuestos, el análisis de ese motivo obstativo de la declaración de nulidad debe considerarse prioritario. Así, este art. 110 establece una excepción que permite, en determinados supuestos, frenar la anulación del acto administrativo, en atención a determinados principios que entran en colisión con el principio de seguridad jurídica y puedan considerarse prioritarios<sup>209</sup>.

Se trata de límites amplios y algo ambiguos, ya que conceden al órgano decisor libertad de apreciación, por cuanto deben apreciarse en cada caso concreto. Es ésta una de

---

<sup>204</sup> BAÑO LEÓN, J. M., “Artículo 106.”, cit., p. 753.

<sup>205</sup> BECERRA GÓMEZ, A. M., op cit., p. 330.

<sup>206</sup> GONZÁLEZ-DELEITO Y DOMINGO, “Artículo 110.”, en BAÑO LEÓN, J.M., y LAVILLA RUBIRA, J. J., *Comentarios al procedimiento administrativo*, 1ª ed., Tirant Lo Blanc, Valencia 2021, pp. 774-775.

<sup>207</sup> Ibid, p. 775.

<sup>208</sup> Cit por GONZÁLEZ-DELEITO Y DOMINGO, ibid, p. 775.

<sup>209</sup> BECERRA GÓMEZ, A. M., op cit., p. 328.



las razones de que parte de la doctrina entienda que el art. 110 como precepto dirigido a fijar unos límites es un despropósito, ya que no es concreto, preciso ni riguroso<sup>210</sup>.

Este artículo, referido a los límites, ha sufrido pocos cambios desde la LPA de 1958, siendo uno de ellos que la L.39/2015 introduce la precisión de que las limitaciones de la revisión de oficio se refieren a las facultades de revisión<sup>211</sup>. Según BECERRA GÓMEZ, de una interpretación literal de la norma, se puede entender que estos límites constituyen un modo de control de la aplicación de la revisión de oficio y que, atendiendo a esos límites, también, en ciertos casos, pueden servir para modular su aplicación, sirviendo, entonces, como frenos y moduladores<sup>212</sup>.

Esta última autora afirma que podría lograrse una aplicación más adecuada y finalista de la revisión de oficio si se aceptase la teoría del uso de los límites como moduladores, ya que, en ciertos casos, una anulación con efectos *ex tunc* podría ser contraria a los principios que recoge el art. 110 L.39/2015<sup>213</sup>, pudiendo corregir la situación mediante consecuencias moderadas, no llegando a una sanción tan severa. Sin embargo, la línea jurisprudencial actual se ciñe a la idea de que los límites al ejercicio de las potestades de revisión no son moderadores de contenido.

Centrándonos en los límites en concreto, debemos hacer ciertas matizaciones. Entendemos por prescripción de acciones la extinción de las mismas por razón del transcurso de determinados plazos temporales, como límite al ejercicio de la potestad de revisión<sup>214</sup>.

El art. 110 no puede referirse a la prescripción de la acción de nulidad, ya que puede ser ejercida en cualquier momento, por ser imprescriptible. Por tanto, la prescripción de acciones como límite al ejercicio de la potestad revisoria de la L.39/2015 hace referencia a la prescripción de un derecho material negado por el acto<sup>215</sup>. Así, si el ejercicio de un derecho se encuentra sometido a un plazo de prescripción de un año, no cabrá reabrir ese plazo anulando, después de un año, el acto.

---

<sup>210</sup> Ibid, p. 328.

<sup>211</sup> GONZÁLEZ-DELEITO Y DOMINGO, op cit., pp. 773-774.

<sup>212</sup> BECERRA GÓMEZ, A. M., op cit., p. 329.

<sup>213</sup> Ibid, p. 329.

<sup>214</sup> Ibid, p. 331.

<sup>215</sup> Ibid, p. 332.

En cuanto al transcurso del tiempo, es necesario que haya transcurrido un periodo de tiempo desproporcionado y que su ejercicio resulte contrario a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes. Una de las posibles razones de la existencia de este límite es que, en los supuestos de revisión, podría producirse un conflicto entre legalidad y seguridad jurídica por una situación jurídica que se haya generado y esté consolidada por el transcurso del tiempo<sup>216</sup>, pudiendo prevalecer el principio de seguridad jurídica sobre el de legalidad. No obstante, ni la doctrina ni la jurisprudencia nos dan criterios que permitan establecer de manera general cuándo el tiempo transcurrido se considera excesivo y son inaplicables, por ello, las funciones de revisión, sino que ha de analizarse en cada caso concreto<sup>217</sup>.

BECERRA GÓMEZ considera que hasta cierto punto sería inadecuado la existencia de unos criterios generales que determinasen cuándo el tiempo transcurrido es excesivo, pues el transcurso del tiempo sólo tiene relevancia cuando genera los efectos que prohíben el ejercicio de las facultades de revisión<sup>218</sup>, aunque sería conveniente que hubiese unas pautas.

Por otro lado, la equidad es un instrumento de ponderación del rigor de la aplicación de la norma y sirve para hacer una interpretación normativa, la corrección de la aplicación de las normas y suplir algunas lagunas legislativas. Al mismo tiempo, permite valorar si la aplicación rigurosa de la norma conduce a situaciones injustas. Asimismo, el límite de la equidad en la revisión de oficio tiene que estar en concordancia con otras circunstancias, como el propio transcurso del tiempo<sup>219</sup>.

Otro límite que marca el art. 110 L.39/2015 es el de la buena fe. Debemos poner en relación este artículo con el art. 3.1.e) L.40/2015, que dice:

*“Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.*

*Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.”*

---

<sup>216</sup> Ibid, p. 333.

<sup>217</sup> Ibid, pp. 333-334.

<sup>218</sup> Ibid, p. 335.

<sup>219</sup> Ibid, p. 336.

El principio de buena fe, tal y como entiende BECERRA GÓMEZ, se traduce en el deber de coherencia en el comportamiento, tanto del particular como de la Administración<sup>220</sup>. Suele ir aparejado con el rechazo de una declaración de lesividad y la pasividad en la actuación, así, la jurisprudencia suele considerar que la pasividad del administrado y el hecho de solicitar mucho tiempo después la revisión de oficio puede revelar mala fe<sup>221</sup>.

Otro límite a la revisión de oficio son los derechos de los particulares, si la Administración actúa por iniciativa propia, pueden ser un límite los derechos reconocidos o declarados a los interesados. En cambio, si el interesado insta la revisión, pueden aparecer derechos de otros interesados, entonces habrá que determinar qué prevalece: el derecho de los terceros o el del interesado que insta la revisión<sup>222</sup>. Asimismo, actúan como límite otras leyes sectoriales, en cuya virtud se dispongan o reconozcan derechos.

### 3.1.2.3. *La iniciación (remisión).*

Una cuestión que se encuentra en debate continuo es la relativa al inicio de la revisión de oficio por los particulares, habiendo quien entiende que la revisión de oficio de los reglamentos supone una verdadera acción de nulidad para los particulares y autores que consideran que ésta únicamente puede iniciarse por la Administración. Trataremos esta cuestión detenidamente en el apartado 3.2 de este trabajo.

### 3.1.3 **Efectos.**

La revisión de oficio puede conllevar dos tipos de resoluciones: las que confirman la validez del acto o de las disposiciones y las que determinan su invalidez y declararan la misma. Como ya hemos comentado varias veces a lo largo de este trabajo, la principal consecuencia de la declaración de invalidez de las disposiciones administrativas de carácter general es la expulsión de las mismas del ordenamiento jurídico, siendo, en principio, los efectos de dicha declaración de invalidez *ex tunc*, ya que la invalidez es siempre originaria<sup>223</sup>. No obstante, ¿qué

---

<sup>220</sup> Ibid, p. 337.

<sup>221</sup> Ibid, pp. 338-339.

<sup>222</sup> Ibid, p. 340.

<sup>223</sup> Ibid, p. 282.

ocurre con los actos dictados en su aplicación durante su vigencia? Hay disposiciones que no necesitan un acto de aplicación, sino que han de ser cumplidas por sus destinatarios sin éste. En este caso, y según la doctrina mayoritaria, su declaración de nulidad hará desaparecer *ex tunc* sus consecuencias. Sin embargo, hay autores, como BECERRA GÓMEZ y TESO GAMELLA que entienden que, en muchos casos, serán irreversibles las consecuencias, quedando únicamente la opción de solicitar una indemnización, si se produjo un perjuicio evaluable y demostrable.

Por otro lado, cuando se necesita un acto de aplicación, ¿desaparecen *ex tunc* los actos administrativos de aplicación de la disposición anulada? La doctrina parece entender que sería lógico pensar que la eliminación desde la raíz de la disposición administrativa conlleva la de los actos que la apliquen, con el fin de eliminar los efectos de la disposición. No obstante, parte de la doctrina defiende que todo acto tiene una consistencia propia, se presume válido y es ejecutivo, por lo que, aunque se elimine la norma reglamentaria que lo ampara, el acto dictado bajo su vigencia sigue vigente mientras no se anule<sup>224</sup>.

El art. 106.4 L.39/2015 resuelve la cuestión, al establecer que: “*las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.*” Por tanto, al anularse una disposición administrativa no se anulan automáticamente los actos administrativos que hubiesen sido dictados a su amparo<sup>225</sup>. Al mismo tiempo, este artículo da la posibilidad de establecer en la misma resolución que declara la nulidad de la disposición administrativa las indemnizaciones que procedan, siempre se den las circunstancias previstas en la norma.

### **3.2 DEFENSORES Y DETRACTORES DE LA ACCIÓN DE NULIDAD CONTRA LAS NORMAS.**

Como ya hemos mencionado anteriormente, hay un debate vigente sobre quién puede iniciar la revisión de oficio de las disposiciones administrativas de carácter general:

---

<sup>224</sup> Ibid, p. 283.

<sup>225</sup> Ibid, p. 284.

únicamente la Administración Pública o también los particulares, convirtiéndose entonces en una verdadera acción de nulidad.

La revisión de oficio no se establece directamente como una garantía de los administrados, sino como una defensa de la legalidad de la acción administrativa<sup>226</sup>. La interpretación progresista de la jurisprudencia ha permitido configurarla como una auténtica acción de nulidad, y, en tal sentido como una verdadera garantía<sup>227</sup>. Las cuestiones a plantear son: ¿se aplica sólo a los actos administrativos o también a las disposiciones administrativas? Y, ¿a quién se considera interesado?

Empezando por la última pregunta, la noción de interesado viene a ser una faceta o un aspecto del que puede estar revestido el administrado<sup>228</sup>. Se recoge en el art. 4 L.39/2015 el concepto de interesado en Derecho administrativo, siendo el siguiente:

*“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*
- b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*
- c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.*

*2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.*

*3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.”*

Por tanto, se distingue entre varios tipos de interesado, según las modalidades de incidencia que el procedimiento tiene en los distintos sujetos que puedan resultar afectados.

---

<sup>226</sup> COSCULLUELA MONTANER, L., op cit., p. 505.

<sup>227</sup> Vid. STSS de 30 de noviembre de 1984 y de 26 de abril de 2001, cit por COSCULLUELA MONTANER, L., ibid, p. 505.

<sup>228</sup> BECERRA GÓMEZ, A. M., op cit., p. 371.

Las actuaciones de revisión se llevan a cabo en el marco de un procedimiento administrativo y, por tanto, el administrado que sea parte del mismo actuará en calidad de interesado, siempre que se encuentre en una situación que pueda ser reconocida como un derecho subjetivo o un interés legítimo frente a la Administración<sup>229</sup>. Además, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE tiene por objeto también los intereses legítimos, de tal forma que se puede sostener la existencia de un verdadero derecho a obtener de la Administración lo que requiera el adecuado reconocimiento y protección o garantía de los intereses legítimos<sup>230</sup>. La Sentencia del Tribunal Supremo 744/2015, de 23 de febrero<sup>231</sup>, que a la vez que da un concepto de interés legítimo, entiende que exige la potencialidad de una ventaja o utilidad jurídica materializable en la pretensión.

En cuanto a la primera cuestión, es decir, el posible objeto del procedimiento de revisión de oficio, la mayor parte de la doctrina y la jurisprudencia viene entendiendo que la revisión de oficio de las disposiciones administrativas de carácter general a solicitud del interesado no es posible, haciendo una lectura aislada del art. 106.2 L.39/2015, sin tener en cuenta el art. 106.1 de la misma ley<sup>232</sup>. El propio Tribunal Supremo declara en su Sentencia 8256/2004, de 20 de diciembre<sup>233</sup>, refiriéndose a las disposiciones administrativas generales, que no existe la acción de nulidad a instancia de parte, sino que la revisión de oficio corresponde exclusivamente a la Administración Pública autora de la norma que revisa.

Así, BAÑO LEÓN afirma que no hay acción de nulidad contra los reglamentos, respaldándose para ello en la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 2006, entre otras<sup>234</sup>. Considera que, del tenor literal del precepto, se extrae que sólo la Administración puede declarar la nulidad de los reglamentos, encontrando la justificación en que cualquier particular puede impugnar indirectamente los reglamentos y que, en la práctica, la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas no significa que no

---

<sup>229</sup> Ibid, p. 373.

<sup>230</sup> Ibid, p. 374.

<sup>231</sup> Cit por BECERRA GÓMEZ, A. M., *ibid*, p. 374.

<sup>232</sup> BECERRA GÓMEZ, A. M., *ibid*, p. 354.

<sup>233</sup> Cit por BECERRA GÓMEZ, A. M., *ibid*, p. 355.

<sup>234</sup> BAÑO LEÓN, J. M., “Artículo 106.”, *cit.*, pp. 754-755.

produzcan efecto mientras se aplican, debiendo recordar el apartado 4 del art. 106 L.39/2015<sup>235</sup>. Respaldan esta teoría autores como FERNÁNDEZ FARRERES<sup>236</sup>.

En cambio, otra parte de la doctrina, como DE LOS MOZOS TOUYA, entiende que la revisión de oficio puede iniciarse por los particulares, traducándose en una acción de nulidad, tanto en el caso de los actos administrativos como en el de las disposiciones administrativas, configurando esto un verdadero derecho a la instancia<sup>237</sup>. Esta tesis ha sido defendida por GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ en su Curso de Derecho Administrativo<sup>238</sup>.

Por su parte, recientemente, en la misma línea, BECERRA GÓMEZ ha señalado que esto se debe en parte a que las disposiciones administrativas de carácter general son actos administrativos normativos. De tal modo que los reglamentos constituyen una modalidad de acto administrativo, con ciertas peculiaridades, y por ello, el particular puede ejercer una verdadera acción de nulidad, iniciando el procedimiento de revisión de oficio a su instancia<sup>239</sup>.

Poniéndonos en contexto histórico, la LPA de 1958 recogía dos posibilidades de revisión de oficio: la declaración de nulidad y la anulación de algunos actos anulables. Así, la LPA de 1958 en su Exposición de Motivos decía que “*superando viejas concepciones, que, sin suponer eficaz garantía de los administrados, dificultaban injustificadamente el ejercicio de los poderes de la Administración, se le reconoce expresamente la facultad de declarar en cualquier momento la nulidad de sus actos en los casos taxativamente enumerados (...), bien entendido que, en estos supuestos, el administrado podrá instar la declaración de nulidad sin limitación de plazo*”<sup>240</sup>. Y esto último dio lugar al reconocimiento jurisprudencia de la acción de nulidad pocos años después de la aprobación de dicha LPA.

---

<sup>235</sup> Ibid, pp. 754-755.

<sup>236</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G., op cit., pp. 628- 634 y 716-807.

<sup>237</sup> DE LOS MOZOS TOUYA, I. M., “Actos presuntos y revisión de oficio.”, en LAGUNA DE PAZ, J.C., SANZ RUBIALES, I., y DE LOS MOZOS TOUYA, I. M., *Derecho Administrativo e Integración Europea. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, vol. II, Reus, Madrid 2016, p. 863.

<sup>238</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 18ª ed., Civitas-Thomson Reuters, Navarra 2015, pp. 254-255.

<sup>239</sup> BECERRA GÓMEZ, A. M., op cit., p. 248.

<sup>240</sup> Ibid, p. 302.

El art. 109 LPA de 1958 establecía:

*“La Administración podrá en cualquier momento, de oficio o a instancia del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado, declarar la nulidad de los actos enumerados en el artículo cuarenta y siete.”*

A la luz de la jurisprudencia de los años 60, la doctrina entendía que este artículo regulaba dos instituciones jurídicas: la revisión de oficio reconocida a la Administración Pública y la acción de nulidad reconocida al interesado<sup>241</sup> y que, al remitir *in totum* a los actos administrativos nulos del art. 47 LPA de 1958, sí podían ser objeto de revisión de oficio las disposiciones administrativas de carácter general<sup>242</sup>. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ comprendía que lo que el particular ejercita al dirigirse a la Administración al amparo del art. 109 LPA de 1958 es una acción de nulidad, lo que conlleva el derecho a obtener un pronunciamiento expreso sobre la nulidad del acto contra el cual la acción se dirige<sup>243</sup>. Su ejercicio constituye para el órgano ante el que se ejercita la indudable obligación de adoptar ese pronunciamiento<sup>244</sup>.

Por su parte, la L.30/1992 en su Exposición de Motivos dice que *“la revisión de oficio, por su parte, se configura como un verdadero procedimiento de nulidad, cuando se funda en esta causa (la nulidad de pleno derecho), recogiendo la unanimidad de la doctrina jurisprudencial y científica.”* De esta forma, se reconocía la revisión de oficio como una verdadera acción de nulidad. La posibilidad de revisión de oficio de las disposiciones administrativas pasaba por entender que a ellas también les eran aplicables las normas contenidas en el art. 62.1 L.30/1992, pues, aunque con un régimen jurídico singular, constituían actos administrativos<sup>245</sup>.

Fue con la L.4/1999 cuando se confirmó la posibilidad de anulación a través del procedimiento de revisión de oficio de los reglamentos, en razón de su contenido ilegal o inconstitucional, al modificar el art. 102 con la introducción de su apartado 2<sup>246</sup>. Aunque, este

---

<sup>241</sup> Ibid, p. 303.

<sup>242</sup> Ibid, p. 306.

<sup>243</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “La doctrina de los vicios de orden público y la teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 58, (1969), p. 124.

<sup>244</sup> Ibid, p. 303.

<sup>245</sup> Ibid, p. 307.

<sup>246</sup> Ibid, p. 309.



precepto omitía la referencia a una posible solicitud del interesado<sup>247</sup>. Y atendiendo solamente al tenor literal de la norma, ya que la Exposición de Motivos - que negaba expresamente la acción de nulidad frente a las disposiciones administrativas - no tiene valor normativo (no es una norma, explica y justifica la norma, pero no puede cambiar su sentido literal<sup>248</sup>), únicamente la Administración sería competente para tomar la iniciativa de poner en marcha o no el procedimiento de revisión de oficio de las disposiciones. Sin embargo, parte de la doctrina considera que esa facultad de la Administración se convierte en obligación cuando una posible petición o instancia del interesado (cuya posibilidad no podría excluirse, al no tratarse de una solicitud propiamente dicha) identifica una nulidad inequívoca<sup>249</sup>.

El texto normativo empezaba con “asimismo”, lo que podríamos equivaler a “igualmente” o “también”. Ello daba pie a que el art. 102.2 pudiese comprender la iniciativa propia de la Administración y el inicio a solicitud del interesado<sup>250</sup>, por leer conjuntamente el apartado 1 y 2. Según BECERRA GÓMEZ, es evidente la posibilidad de que el administrado pueda solicitar también la revisión de oficio de las disposiciones administrativas de carácter general. DE LOS MOZOS TOUYA matiza esta teoría diciendo que *“de entrada, cabría cuestionar que dicho “asimismo” aluda al propio inicio del procedimiento de revisión de oficio, para sostener que en el caso de las normas la ley no establece un derecho a instar la anulación, si no fuera porque el art. 118.3 despejaba toda posible duda al respecto, al disponer expresamente que su regulación “no perjudica el derecho de los interesados a formular la solicitud y la instancia a que se refieren los arts. 102 y 105.2 de la presente Ley ni su derecho a que las mismas se sustancien y resuelvan.” Con lo cual, queda confirmado así el derecho de los interesados a poner en marcha el procedimiento de revisión de oficio de las normas. Pues, de lo contrario, si se hubiese querido excluir dicha posibilidad, el art. 118.3 se habría referido sólo al 102.1.<sup>251</sup>”*. Se confirma, así, el derecho a la instancia de los particulares, con el consiguiente derecho a obtener una resolución al respecto.

En la actualidad, la regulación que establece la L.39/2015 sobre la revisión de oficio sigue incluyendo implícitamente la acción de nulidad, entendiendo por tal el derecho

---

<sup>247</sup> Cfr., el art. 102 L.4/1999.

<sup>248</sup> Ibid, p. 311.

<sup>249</sup> Ibid, p. 310.

<sup>250</sup> Ibid, p. 312.

<sup>251</sup> DE LOS MOZOS TOUYA, I. M., “Actos presuntos y revisión de oficio.”, cit., pp. 863-864.

reaccional que se ejerce mediante la solicitud del interesado para que se anule un acto administrativo nulo de pleno derecho<sup>252</sup>.

En la opinión del BECERRA GÓMEZ<sup>253</sup>, si interpretamos la literalidad del art. 106 y, entendiendo que los reglamentos son actos administrativos normativos, sí se podría admitir una posible acción de nulidad de las disposiciones administrativas que hayan incurrido en alguno de los supuestos del art. 47.1 L. 39/2015. No obstante, de lo establecido en el art. 106.2, al no decirse nada respecto al particular y sólo hacerse mención a la Administración, podríamos entender que, en los supuestos de nulidad del art. 47.2, únicamente la Administración podría iniciar la revisión de oficio. Es decir, distingue entre los supuestos del apartado 1 y del apartado 2 del art. 106, pudiendo iniciar a instancia de parte el procedimiento en los supuestos del art. 47.1, pero no pudiendo hacerlo respecto a los del art. 47.2, que sólo podría invocar la Administración Pública, en este cauce.

Y añade también que, a pesar de lo anterior, con la modificación que introduce la L.4/1999, se podría entender que “asimismo” quiere decir “igualmente”, y no podría leerse el precepto sin conexión entre sus apartados. Por tanto, si se hace una lectura completa del artículo en este sentido, se podría concluir que lo que realmente quiere decir es que, también, la Administración puede anular de oficio y, como en el apartado 1, tanto por iniciativa propia como a solicitud del interesado, las disposiciones administrativas de carácter general en los supuestos del art. 47 L.39/2015 en sus apartados 1 y 2.

A nivel jurisprudencial, el Tribunal Supremo, en muchas sentencias, declara que esa solicitud del interesado comporta una verdadera acción de nulidad. En su Sentencia de 22 de octubre de 1990<sup>254</sup> afirmaba que el art. 109 LPA de 1958 habilitaba a los particulares interesados para exigir de la Administración competente una actividad conducente a un pronunciamiento expreso sobre la nulidad absoluta postulada<sup>255</sup>. La jurisprudencia ha entendido que lo establecido en la norma supone una acción de nulidad, que al mismo tiempo constituye un medio de impugnación, lo que la diferencia de una declaración graciable<sup>256</sup>. Se trata de una acción que puede ejercer el particular interesado y que exige, por parte de la

---

<sup>252</sup> BECERRA GÓMEZ, A. M., op cit., p. 343.

<sup>253</sup> Ibid, pp. 354-355.

<sup>254</sup> Cit por BECERRA GÓMEZ, A. M., ibid, p. 343.

<sup>255</sup> Cfr., la STS de 14 de mayo de 1965 del Tribunal Supremo.

<sup>256</sup> BECERRA GÓMEZ, A. M., op cit., p. 344.

Administración Pública, la tramitación de un procedimiento y un pronunciamiento sobre la invalidez o validez del acto que se impugna. Se está ejerciendo un derecho a la puesta en marcha de un procedimiento y a la obtención, tras él, de una resolución motivada en mayor o menor medida, lo que amplía las posibilidades de impugnación de los particulares.

Asimismo, la jurisprudencia toma partido, afirmando que a través de este medio procedimental se persigue ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos. Al mismo tiempo, realiza ciertas matizaciones, diciendo que la solicitud del interesado tiene carácter restrictivo, como en la Sentencia del Tribunal Supremo 4635/2004, de 30 de junio, y que ésta comporta un régimen privilegiado, como en la Sentencia del Tribunal Supremo 6406/2004, de 13 de octubre<sup>257</sup>.

La jurisprudencia, por otra parte, no ha dejado de recordar que la vía que tiene el particular para actuar frente a las Administraciones Públicas, cuestionando la validez de sus normas, es el derecho de petición<sup>258</sup>. El Tribunal Supremo también ha declarado que la revisión de oficio de las disposiciones administrativas de carácter general se concibe como una auténtica y verdadera actuación *ex officio*, respecto de la cual, los particulares sólo pueden actuar por esa vía del derecho de petición<sup>259</sup>. Ello se refleja en numerosas sentencias, siendo algunas de ellas las Sentencias 9312/2001, de 28 de noviembre, 6406/2004, de 13 de octubre, y 2059/2020, de 2 de julio<sup>260</sup>. Sin embargo, el derecho de petición sólo obliga a la Administración destinataria a acusar recibo de recepción y a comunicar al peticionario la resolución que se adopte respecto de la revisión<sup>261</sup>. Respecto de la revisión de oficio de disposiciones administrativas generales, los particulares que ejercen este derecho de petición solicitándola, carecen de acción para impugnar la decisión que adopte la Administración<sup>262</sup>.

---

<sup>257</sup> Ambas Sentencias cit por BECERRA GÓMEZ, A. M., *ibid*, p. 345.

<sup>258</sup> Cfr., el art. 29 CE.

<sup>259</sup> BECERRA GÓMEZ, A. M., *op cit*, p. 355.

<sup>260</sup> Cit por BECERRA GÓMEZ, A. M., *ibid*, p. 355.

<sup>261</sup> BECERRA GÓMEZ, A. M., *ibid*, p. 356.

<sup>262</sup> Vid la Sentencia del Tribunal Supremo 9312/2001, cit por BECERRA GÓMEZ, A. M., *ibid*, p. 356.

### **3.3 NATURALEZA JURÍDICA DE LA LLAMADA ACCIÓN DE NULIDAD APLICABLE A LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS RADICALMENTE NULAS.**

Algunas veces, cuando la jurisprudencia ha hablado de la acción de nulidad, ha reconocido que se trata de una acción distinta a los recursos, por la no preclusión de plazos para la impugnación<sup>263</sup>, es decir, por ser una acción que puede ejercitarse en cualquier momento (dentro de los límites ya mencionados). El propio Tribunal Supremo ha denominado en alguna sentencia a esta acción como recurso, siendo el caso de la Sentencia 1874/2004, de 18 de marzo<sup>264</sup>, y ha hecho hincapié en su carácter extraordinario, al poder dirigirse contra actos firmes y solamente en los supuestos legalmente tasados.

DE LOS MOZOS TOUYA señala que la entidad propia de la acción de nulidad, como medio de impugnación, es la de un verdadero recurso administrativo extraordinario, porque está previsto para supuestos tasados, los de invalidez de extraordinaria gravedad<sup>265</sup>. Se puede entender, por tanto, que la naturaleza jurídica de la acción de nulidad es, en realidad, la propia de los recursos administrativos, con la peculiaridad de que se trata de lo recurso administrativo extraordinario, pudiendo ejercerse únicamente en supuestos tasados (los de nulidad radical de las normas) y sin límite de tiempo, lo que convierte a ese recurso extraordinario, a la vez en excepcional.

Si se parte de que las disposiciones administrativas son actos administrativos normativos, es decir, tienen ciertas peculiaridades, pero siguen teniendo la naturaleza del actos administrativos, y se lee el art. 106 L. 39/2015 en su conjunto, dándole el sentido al inicio del texto de “también”, se puede decir que esta acción de nulidad, con naturaleza de recurso administrativo extraordinario y excepcional, cabe contra los reglamentos nulos de pleno derecho. Pudiendo iniciarse el procedimiento de revisión de oficio tanto por la misma Administración (propriadamente de oficio), como por el particular interesado, lo que conlleva la obligación para la Administración de dar una resolución, satisfaga o no a los interesados, en virtud de su obligación de resolver (art. 21 L.39/2015) y del derecho

---

<sup>263</sup> BECERRA GÓMEZ, A. M., op cit., p. 379.

<sup>264</sup> Cit por BECERRA GÓMEZ, A. M., ibid, p. 379.

<sup>265</sup> DE LOS MOZOS TOUYA, I. M., “Actos presuntos y revisión de oficio.”, op cit., pp. 874-875.

a la instancia que deriva consiguientemente de la iniciación del procedimiento a instancia de parte interesada (art. 4 L.39/2015), ya que la Administración Pública debe resolverla expresamente, con arreglo al citado art. 21.1 L.39/2015, donde se vincula esa obligación de resolver a todos los procedimientos, expresamente, “cualquiera que sea la forma de su iniciación”. Por tanto, también a solicitud de los interesados<sup>266</sup>.

Por tanto, podríamos afirmar que se trata de una excepción a la prohibición general de interposición de recursos directos contra las normas administrativas en vía administrativa, que establece la L.39/2015 en su 112.3. Pues, aunque se la denomine acción de nulidad, realmente tiene naturaleza de recurso administrativo y, por todas las razones dadas, concluimos que el particular puede interponerla contra la Administración Pública, con objeto de anular disposiciones administrativas de carácter general, séase, normas reglamentarias de la Administración.

---

<sup>266</sup> En realidad, esto desvela que no hay solicitudes graciables dirigidas a la Administración Pública por los interesados, salvo en los casos en que se ejerza el derecho de petición del art. 29 CE. Pues, de lo contrario, se vulneraría el art. 106.1 CE, que recoge la justiciabilidad universal de la actuación administrativa.



## CONCLUSIONES.

A la luz de todo lo expuesto, cabe extraer las siguientes conclusiones:

### PRIMERA.

Ante la posibilidad de que la Administración adopte normas inválidas y desde el punto de vista de las garantías de los particulares frente a la actuación administrativa es importante el posible control judicial de tales disposiciones administrativas de carácter general, sobre todo, porque la Administración Pública queda autovinculada a la hora de resolver asuntos concretos por sus propias normas. Por ello, la Ley Jurisdiccional dispone dos cauces distintos de control de las normas: los recursos directos y los recursos indirectos, siendo ambos compatibles entre sí.

### SEGUNDA.

No es unánime en la doctrina ni en la jurisprudencia el que pueda considerarse que cualquier ilegalidad de las disposiciones administrativas de carácter general comporta su nulidad radical. Por el contrario, de la legislación vigente y de algún pronunciamiento jurisprudencial cabe deducir que hay supuestos de normas inválidas anulables que se convalidan o subsanan por el transcurso del tiempo.

### TERCERA.

Con carácter general, la legislación prohíbe el recurso directo contra las disposiciones administrativas generales en vía administrativa y únicamente contempla la posibilidad de impugnar las normas administrativas de manera indirecta en esta vía, mediante la impugnación de los actos que las apliquen. Pero, cuando se trate de normas radicalmente nulas, la legislación deja abierta la puerta con carácter excepcional para su impugnación directa por los interesados, a través de la llamada acción de nulidad, como cauce de iniciación del procedimiento de revisión de oficio. Dicho procedimiento puede ser también iniciado propiamente de oficio por la Administración autora de los actos o disposiciones administrativas que adolezcan de nulidad radical, en su caso.

#### CUARTA.

Supone una mayor garantía de la posición jurídica de los administrados frente a la Administración la interpretación que permite entender impugnables las disposiciones administrativas de carácter general, excepcionalmente a través de la revisión de oficio. Pues, es necesario que exista esta vía de impugnación directa dentro de la Administración Pública porque, de otra forma, el interesado deberá acudir a la vía jurisdiccional, que, a diferencia de la vía administrativa, no es gratuita, por lo que conllevará costes para el particular y, casi siempre, un mayor plazo de tiempo para obtener la tutela judicial.

#### QUINTA.

Asimismo, comporta una mayor garantía de los interesados frente a la Administración Pública sostener la acción de nulidad contra las normas, en la medida en que, el procedimiento de revisión de oficio lleva aparejado en su propia tramitación la posibilidad de declarar una indemnización reparadora de los perjuicios que la norma nula haya podido provocar a los administrados. Y ello conlleva un mejor control de los efectos jurídicos que la disposición nula haya podido provocar, por cuanto dicha indemnización no cabría simplemente con la derogación.

#### SEXTA.

Cabe concluir, también, que la acción de nulidad contra actos y disposiciones de la Administración tiene la naturaleza propia de un recurso administrativo extraordinario, porque puede plantearse por los interesados y sólo cabe en supuestos específicos (los de nulidad de pleno derecho), pudiendo romper la firmeza de los actos o dirigirse contra normas que normalmente son adoptadas por los órganos superiores de las Administraciones Públicas y que, por tanto, son actos en sentido amplio (actos normativos) que ponen fin a la vía administrativa, tal y como dispone el art. 106.1 L.39/2015, entre los supuestos que pueden ser objeto del procedimiento de revisión de oficio.



## BIBLIOGRAFÍA.

BAÑO LEÓN, J. M., “Artículo 106.”, en BAÑO LEÓN, J.M., y LAVILLA RUBIRA, J. J., *Comentarios al procedimiento administrativo*, 1ª ed., Tirant Lo Blanc, Valencia 2021, pp. 751-758.

BECERRA GÓMEZ, A. M., *La denominada “acción de nulidad” contra actos administrativos*, 1ª ed., Aranzadi, Pamplona 2022.

COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, 32ª ed., Civitas-Thomson Reuters, Navarra 2021.

DÓMENECH PASCUAL, G., *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia 2002.

DE LOS MOZOS TOUYA, I. M., “Actos presuntos y revisión de oficio.”, en LAGUNA DE PAZ, J.C., SANZ RUBIALES, I., y DE LOS MOZOS TOUYA, I. M., *Derecho Administrativo e Integración Europea. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, vol. II, Reus, Madrid 2016, pp. 862-879.

DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 112.” en BAÑO LEÓN, J.M., y LAVILLA RUBIRA, J. J., *Comentarios al procedimiento administrativo*, 1ª ed., Tirant Lo Blanc, Valencia 2021, pp. 781-791.

DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 115.”, en BAÑO LEÓN, J.M., y LAVILLA RUBIRA, J. J., *Comentarios al procedimiento administrativo*, 1ª ed., Tirant Lo Blanc, Valencia 2021, pp. 797-802.

DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 121.”, en BAÑO LEÓN, J.M., y LAVILLA RUBIRA, J. J., *Comentarios al procedimiento administrativo*, 1ª ed., Tirant Lo Blanc, Valencia 2021, 821-826.

DEL SAZ CORDERO, S., “Artículo 124.”, en BAÑO LEÓN, J.M., y LAVILLA RUBIRA, J. J., *Comentarios al procedimiento administrativo*, 1ª ed., Tirant Lo Blanc, Valencia 2021, 827-829.

ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid 1965.

ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de derecho administrativo*, 10ª ed., Marcial Pons, Madrid 2021.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo*, I, 3ª ed., Thomson Reuters, Pamplona 2016.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “La doctrina de los vicios de orden público y la teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 58, (1969), pp. 49-126.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 18ª ed., Civitas-Thomson Reuters, Navarra 2015.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 18ª ed., Civitas-Thomson Reuters, Navarra 2017.

GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. III, Tecnos, Madrid 1963.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “La nulidad de reglamentos y actos dictados durante su vigencia.”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 14 (1977), pp. 387-400.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “La revisión de oficio.” en LEGUINA VILLA, L., y SÁNCHEZ MORÓN, M., *La nueva ley de régimen jurídico del las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Editorial Tecnos, Madrid 1993, pp. 282-320.

GONZÁLEZ-DELEITO Y DOMINGO, “Artículo 110.”, en BAÑO LEÓN, J.M., y LAVILLA RUBIRA, J. J., *Comentarios al procedimiento administrativo*, 1ª ed., Tirant Lo Blanc, Valencia 2021, pp. 773-778.

LAVILLA RUBIRA, J. J., y BAÑO DE LEÓN, J. M., “Artículo 47.”, en *Comentarios al procedimiento administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2021, pp. 325-334.

LÓPEZ RAMÓN, F., “La calificación de los vicios de los reglamentos.”, en *Revista de Administración Pública*, 205 (2018), pp. 27-45.

RODRÍGUEZ VILLAR, B., “Artículo 102”, en SÁNCHEZ MORÓN, M., y MAURANDI GUILLÉN, N., *Comentarios a la Ley 30/1992*, 1º edición, Lex Nova, Pamplona 2013, pp. 631-639.

SÁEZ HIDALGO, I., *La reforma del procedimiento administrativo (comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero)*, 1ª edición, Junta de Castilla y León, Castilla y León 1999.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo parte general*, 15ª ed., Tecnos, Madrid 2019.

TESO GAMELLA, M. P., “La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad.”, en *Revista de Administración Pública*, 210 (2019), pp. 69-90.

TORNOS MÁS, J., “Artículo 107”, en SÁNCHEZ MORÓN, M., y MAURANDI GUILLÉN, N., *Comentarios a la Ley 30/92*, 1ª ed., Thomson Reuters, Pamplona 2013, pp. 652-660.

TORNOS MAS, J., “La nulidad de normas por vicios procedimentales. La necesidad de nuevos planteamientos jurisprudenciales y normativos.”, en *Revista de Administración Pública*, 210 (2019), pp. 123-136.

TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., *Derecho Administrativo parte general*, 6ª ed., Atelier, Barcelona 2021.