

LA IMPUGNACIÓN DE LOS REGLAMENTOS: LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD

M.^a PILAR TESO GAMELLA
Magistrada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo
del Tribunal Supremo

Cómo citar/Citation

Teso Gamella, M.^o P. (2019).
La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad.
Revista de Administración Pública, 210, 69-90.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.210.03>

Resumen

El presente trabajo pretende indagar sobre los efectos que se derivan de la declaración judicial de nulidad de una disposición de carácter general, estableciendo si esa nulidad produce o no efectos retroactivos. En concreto respecto de las situaciones creadas durante la vigencia de la norma reglamentaria nula. Todo ello desde la óptica que proporciona la seguridad jurídica, a cuyo servicio se encuentra el art. 73 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Palabras clave

Invalidez; nulidad plena; disposiciones de carácter general; anulación; actos administrativos firmes; eficacia.

Abstract

The present study aims to examine the effects derived from a judicial declaration of nullity of a provision of general application. Ascertaining if said nullity has or has not retroactive effects. In particular, with regard to situations occurred when the provision declared null and void was in force. All of this is approached from the perspective of legal certainty, which article 73 of the Act governing the Administrative Jurisdiction intends to ensure.

Keywords

Invalidity; nullity; provisions of general application; revocation; final administrative acts; effectiveness.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO GENERAL. II. LAS CAUSAS QUE DETERMINAN LA INVALIDEZ DE UNA DISPOSICIÓN GENERAL. III. LAS VÍAS DE IMPUGNACIÓN PARA DECLARAR LA NULIDAD: RECURSO DIRECTO Y RECURSO INDIRECTO. IV. LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS QUE DECLARAN LA NULIDAD DE UNA DISPOSICIÓN GENERAL. V. LA LIMITACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DEL ART. 73 DE LA LJCA: 1. El establecimiento de límites. 2. Los límites establecidos legalmente. 3. La aplicación del art. 73 de la LJCA: 3.1. *Declaración de nulidad mediante sentencia firme*. 3.2. *Las sentencias que declaran la nulidad de la norma «no afectarán»*. 3.3. *Las sentencias que declaran la nulidad no afectan «por sí mismas»*. 3.4. *La declaración de nulidad no afecta a las sentencias y actos firmes*. 3.5. *Las autoliquidaciones*. 3.6. *Excepción a la limitación temporal del art. 73 de la LJCA*. VI. OTROS EFECTOS VINCULADOS A LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DE LA DISPOSICIÓN GENERAL. *BIBLIOGRAFÍA*.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Todos anhelamos un sistema normativo exento de incertidumbres sobre la validez o invalidez de las disposiciones generales o normas reglamentarias, y sobre la eficacia de su declaración de invalidez en relación con los actos administrativos dictados durante su aplicación. Siempre que nos permita conjugar satisfactoriamente el efectivo control judicial de la potestad reglamentaria, que impone el art. 106.1 de la CE, expulsando del ordenamiento jurídico a la norma nula, con la confianza en la estabilidad de las situaciones consolidadas bajo la vigencia de la disposición que resultó anulada. Deseamos conocer, en definitiva, una vez que sabemos que la norma ha incurrido en un vicio de invalidez, la determinación de los efectos que se derivan de esa declaración judicial. Anhele que es directamente proporcional al nada desdeñable incremento de la producción reglamentaria de las distintas Administraciones.

Se trata de una preocupación compartida en lo general, que no en lo particular, por el legislador de 1998, a tenor de lo que indica la exposición de motivos de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), concretamente en el apdo. V, cuando declara que «la declaración de ilegalidad de una

disposición general por cualquier vía que se produzca, no puede compararse, en términos generales, con los del recurso contra actos. La diferencia asume cada vez mayor relieve en la práctica, si se tiene en cuenta la extensión y relevancia que en el polifacético Estado moderno ha asumido la producción reglamentaria».

Ahora bien, en lo relativo a la impugnación de las disposiciones generales, la preocupación del legislador de 1998 se centraba, principalmente, no en la determinación de los efectos de la declaración de nulidad de una disposición general (pues solo se hace una alusión a los efectos de las sentencias estimatorias en el apdo. VI de esa exposición de motivos), sino en el carácter difuso de este tipo de control judicial que había generado no pocas situaciones de inseguridad jurídica y desigualdad manifiesta, pues «según el criterio de cada órgano judicial y a falta de una instancia unificadora, que no siempre existe, determinadas disposiciones se aplican en unos casos o ámbitos y se inaplican en otros». Solucionando esta cuestión mediante la denominada cuestión de ilegalidad, al unificar el órgano judicial que conoce de las impugnaciones contra la disposición, interpuestas por cualquier vía, para evitar la aplicación de la disposición de carácter general, cuando ya se había afirmado su disconformidad con el ordenamiento jurídico, con motivo de la impugnación de un acto administrativo de aplicación, ante un órgano que no era el competente para declarar la nulidad de la norma reglamentaria.

Sin embargo, en dicha exposición de motivos no se expresa ninguna inquietud sobre los efectos que se derivan de la declaración de nulidad de una disposición general, que será el objeto de estas líneas, y en la que se suscitan no pocos interrogantes. Intentaré identificar alguno de ellos, sin más pretensiones que apuntar alguna reflexión al respecto, desde la óptica que nos proporciona la tensión, singularmente intensa en el recurso indirecto contra las disposiciones generales, entre el principio de seguridad jurídica y el principio de legalidad. Lo que nos sitúa ante ese siempre atrayente equilibrio entre estos principios, seguridad jurídica y legalidad, y el valor justicia.

Merece especial atención determinar en qué grado de invalidez, y por qué causas, puede incurrir una disposición general. Si su anulación tiene o no efectos retroactivos y, si es así, con qué alcance. O bien, si dicha anulación de la norma reglamentaria solo mira al futuro, eficacia prospectiva, y, por tanto, el único efecto es su expulsión del ordenamiento jurídico, y la imposibilidad de su aplicación en lo sucesivo. Este interrogante puede ir seguido de otro, sobre si la respuesta a esta cuestión ha de ser única o si la misma puede ser distinta según los casos. Dicho de otro modo, si el órgano jurisdiccional que declara la nulidad de la disposición general puede o no graduar (entiéndase aquí comprendidos los socorridos términos de «modular», «perfilear» o también «flexibilizar») los efectos de la declaración de nulidad, según el distinto ámbito de la actuación administrativa al que se refiera (las mayores preocupaciones se han expresado en el ámbito tributario y urbanístico), o según la relevancia del caso examinado, o su mayor o menor intensidad en su afectación al interés general.

Vemos cómo en ocasiones la declaración de nulidad de una disposición general produce, más que alivio por haberse depurado el ordenamiento jurídico echando a la norma que lo transgredía, una preocupación, cuando no desasosiego, en los ciudadanos por la inseguridad, y en ocasiones desigualdad, que se generan en las distintas situaciones creadas durante la vigencia de la norma que hasta entonces podía haber tenido una existencia pacífica. No hay fórmulas generales que resulten completamente satisfactorias. Ni siquiera la prevista en el art. 73 de la LJCA está exenta de controversia. Ahora bien, esta consideración no puede, en modo alguno, llevarnos a mantener en nuestro ordenamiento jurídico normas que incurren en vicios de invalidez. No pueden permanecer situaciones contrarias a derecho. Por ello, de lo que se trata es de armonizar los principios de seguridad jurídica y de legalidad, así como el valor justicia, que no son principios contrarios, sino complementarios en busca del necesario equilibrio, pues los sistemas con estándares más altos de seguridad jurídica suelen ser también los más justos.

Ya tempranamente el Tribunal Constitucional señaló, respecto de los principios del art. 9.3 de la CE, que no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás, en tanto sirva para promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de derecho (STC 27/1981, de 20 de julio), la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (art. 1.1 CE). Se conecta, por tanto, a la seguridad jurídica con el resto de principios del art. 9.3, como el principio de legalidad, y con los valores superiores del ordenamiento jurídico, con la justicia.

La necesidad de reflexionar sobre los efectos de la declaración de nulidad surge con el ánimo de indagar sobre cuál puede ser la respuesta más adecuada para las situaciones creadas al amparo de la disposición que, tras años de vigencia, resulta anulada. Tarea que resulta difícil porque se enfrenta con situaciones consolidadas y, a veces, irreversibles. Debiendo elegirse entre corregir la ilegalidad en cualquier caso, con cualquier coste. O ajustar sus consecuencias a las exigencias que demanda la seguridad jurídica. Como ha declarado el Tribunal Constitucional, la seguridad jurídica es la «suma de certeza y legalidad» (STC 27/1981, de 20 de julio, reiterado en SSTC 99/1987 y 227/1988), vincula a los poderes públicos, y despliega sus efectos en dos momentos, en el de la creación de la norma y en el de la *aplicación por los jueces*. El autor de la norma reglamentaria respecto de la oportunidad y configuración de la norma. Y a los jueces y tribunales administrativos respecto de su interpretación y aplicación. En ambos planos se plantea esa corrección de la ilegalidad, si debe ser en todos los casos, o no.

Conviene tener en cuenta que la historia del derecho nos ha mostrado el permanente intento por encontrar un adecuado acomodo entre la seguridad jurídica y la justicia. Aunque es a partir de Hobbes cuando la seguridad jurídica se convierte en un presupuesto indispensable del ordenamiento jurídico, y con el utilitarismo filosófico de Bentham se indica que gracias a la seguridad jurídica podemos prever el futuro y, por tanto, tomar nuestras decisiones conforme él. Es la base sobre la que descansan todos los planes, todo trabajo, todo ahorro.

Hace que la vida no sea una sucesión de instantes, sino una continuidad, y que la existencia de los individuos sea un eslabón en la cadena de generaciones. Por esto, quien ajusta su conducta al ordenamiento jurídico, cuyas normas han sido declaradas conformes a derecho por los tribunales, debe tener la seguridad de que ningún daño puede sufrir por ello.

El derecho, y la Administración que nada puede hacer al margen del mismo, ha de proporcionar certeza en todos sus ámbitos, de modo que permita conocer las consecuencias de cualquier actuación, proporcionando confianza en que protegerá esas actuaciones cuando se ajustan a la legalidad.

Hechas estas consideraciones sobre el ángulo de visión desde el que nos situamos para abordar esta cuestión de los efectos de la declaración de nulidad, debemos añadir que no se examinará la cuestión relativa al grado de invalidez en que puede incurrir una disposición general en relación con los diferentes vicios, sustantivos o formales, en que pueda haber incurrido, ya que este es el objeto del otro trabajo del seminario. Por tanto, según los vicios apreciados, la invalidez de las normas reglamentarias únicamente puede limitarse a la nulidad de pleno derecho o si consiente otros grados de invalidez, como la anulabilidad, o incluso si puede incurrir en irregularidades no invalidantes, según que el vicio sea de carácter formal, y tenga lugar con motivo de su aprobación o durante la sustanciación del procedimiento de elaboración.

II. LAS CAUSAS QUE DETERMINAN LA INVALIDEZ DE UNA DISPOSICIÓN GENERAL

La consecuencia jurídica que, con carácter general, depara nuestro ordenamiento jurídico a la invalidez de las disposiciones generales es la nulidad de pleno derecho. Así lo dispone, expresamente, el art. 47.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), como antes lo hacía el art. 62.2 de la Ley 30/1992, al declarar que *serán nulas de pleno derecho* las disposiciones administrativas que incurran en los vicios que señala.

Ahora bien, las infracciones del ordenamiento jurídico que determinan la nulidad plena de la norma reglamentaria son aquellas que se relacionan en el citado art. 47.2 de la LPAC, es decir, cuando las disposiciones administrativas 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. En definitiva, 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.

Esta previsión legal, sobre la «nulidad y anulabilidad» (que se incluye en el cap. III del tít. III de la LPAC) de las disposiciones generales, regula su invalidez

de forma distinta a la de los actos administrativos, pues estos pueden adolecer de vicios de nulidad plena, anulabilidad o incurrir en irregularidades no invalidantes, pero los vicios de las disposiciones generales, que allí se describen, solo consienten un grado de invalidez, la nulidad plena.

La nulidad de pleno derecho, que prevé el citado art. 47.2 de la LPAC, responde a la doctrina clásica que venía entendiendo que toda infracción de derecho en que incurriera un reglamento era causante de su nulidad de pleno derecho. La razón era que si la ilegalidad de un reglamento determinara su anulabilidad, que solo podría hacerse valer a través de su impugnación en un determinado plazo, quedaría al albur de las personas legitimadas para la impugnación todo el sistema de producción normativa.

Si estamos ante una nulidad de pleno derecho, cuando concurren las citadas casusas de nulidad, y no otras, la declaración de nulidad tiene efectos *ex tunc*, que son los que tradicionalmente se vienen atribuyendo a la declaración de nulidad plena, lo que supone su carácter retroactivo, pues la norma era inválida desde su origen, desde que se dicta, aunque su declaración sea lógicamente posterior. A diferencia de la anulabilidad cuyos efectos son *ex nunc*, sin eficacia retroactiva. Por más que respecto de los actos administrativos se vayan desdibujando estas categorías.

Hay que tener en cuenta, no obstante, que la disposición general anulada habrá sido aplicada desde su entrada en vigor hasta la declaración de nulidad, y durante ese periodo más o menos largo de vigencia, se han creado a su amparo múltiples y diferentes situaciones, que se han consolidado y que pueden ser irreversibles. Existirá, por tanto, un reguero, más o menos abundante, de actos administrativos dictados al amparo de una norma reglamentaria que ha devenido nula, a los que proporcionó una cobertura ilegítima. Siempre, naturalmente, que dicha cobertura normativa reglamentaria fuera única y determinante, pues podría haber interactuado, al proporcionar ese amparo o cobertura, en concurrencia con otra norma, legal y reglamentaria, que podría seguir prestando cobertura legítima al acto administrativo.

Esos actos administrativos de aplicación dictados durante la vigencia de la disposición general, y naturalmente con anterioridad a su declaración de nulidad, tienen la misma mancha de invalidez que la norma, que ha sido apreciada por la sentencia que declara la nulidad de la disposición general. De modo que la invalidez entendida como ilegalidad, como infracción del ordenamiento jurídico, se ha transmitido, ha contaminado, a los actos administrativos que tuvieron a la disposición general declarada nula como norma de cobertura. La coherencia nos llevaría, por tanto, a considerar que tales actos de aplicación también deben ser anulados, todos ellos. Pero es aquí donde surge la aplicación de razones y principios superiores, como la seguridad jurídica y la garantía de las relaciones establecidas, que pueden introducir limitaciones como las que luego veremos.

III. LAS VÍAS DE IMPUGNACIÓN PARA DECLARAR LA NULIDAD: RECURSO DIRECTO Y RECURSO INDIRECTO

La Constitución y la ley encomiendan el control de la potestad reglamentaria a los tribunales del orden contencioso-administrativo (arts. 106.1 de la CE, 9.4 y 24 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, LOPJ). Extendiéndose este control jurisdiccional a las disposiciones generales de rango inferior a la ley, y a los decretos legislativos cuando excedan de los límites de la delegación (art. 1.1 de la LJCA).

Dejando al margen la singularidad de los decretos legislativos por regulación *ultra vires*, en el ejercicio de ese control de la potestad reglamentaria, el órgano jurisdiccional puede acordar la nulidad de una disposición de carácter general impugnada, expulsando del ordenamiento jurídico a la norma que ha incurrido en vicio de nulidad. Teniendo en cuenta que los vicios de invalidez de las disposiciones generales se relacionan, como causas de nulidad plena, en el ya mentado art. 47.2 de la LPAC, y se concretan en los casos ya señalados en el apartado anterior.

El control de la potestad reglamentaria se hace efectivo, por tanto, mediante la impugnación jurisdiccional de las normas reglamentarias. No hay impugnación administrativa de las disposiciones generales ex art. 112 de la LPAC. Hay, a tenor de lo que establecen los arts. 25 y 26 de la LJCA, las dos vías de impugnación siguientes.

De un lado, el *recurso directo* se interpone contra la propia disposición de carácter general y se funda en la invalidez de la propia disposición, ya sea por razones sustantivas o por motivos formales. Y de otro, el *recurso indirecto* se interpone contra un acto administrativo de aplicación, fundado en la ilegalidad de la disposición general que proporciona cobertura al acto administrativo impugnado, lo que tradicionalmente se acota a los motivos sustantivos que son los que permiten esa transmisión del vicio de invalidez de la norma reglamentaria al acto administrativo.

La diferencia entre ambas vías, respecto de los defectos formales, parte de la concepción de que la impugnación indirecta no permite un cuestionamiento abstracto de la disposición general, con independencia de su incidencia en el proceso, lo que solo es posible cuando se impugna en un recurso directo. En el recurso indirecto lo procedente es cuestionar los preceptos que prestan cobertura al acto impugnado indirectamente, de modo que no alcanza a los defectos formales, salvo supuestos límites de una omisión de procedimiento o de manifiesta incompetencia.

Los efectos del control judicial de las normas reglamentarias varían según si su impugnación ha sido directa o indirecta. En el recurso indirecto, la declaración de nulidad se limita al acto administrativo impugnado, y, naturalmente, no afecta a los demás actos administrativos dictados en aplicación de la norma que no han sido impugnados, salvo que el órgano judicial sea también competente para declarar la nulidad de la norma de cobertura. En el recurso directo,

por el contrario, cuando se considere que la disposición general no es conforme a derecho, debe declararse su nulidad, en todo o de parte, y tiene efectos generales, aunque con las limitaciones derivadas del art. 73 de la LJCA que luego veremos.

La interposición de ambos recursos puede hacerse de forma simultánea o sucesivamente. Procesalmente no se estorban ni bloquean. Además, que no se haya interpuesto un recurso directo, o interpuesto haya sido desestimado, no impide la impugnación de los actos administrativos de aplicación (art. 26.2 de la LJCA). De modo que la ilegalidad en que haya podido incurrir la disposición general puede esgrimirse siempre. El recurso indirecto permite, por tanto, un control permanente de los reglamentos verificando su sometimiento a la ley y al derecho.

Esta generosidad en la configuración de estas dos vías de impugnación, directa e indirecta, parece lógica si tenemos en cuenta que efectivamente cuando verdaderamente se repara en la ilegalidad de la norma, es cuando el ciudadano siente el rigor de su aplicación en su esfera de derechos e intereses.

Ahora bien, la amplitud en la ordenación de los medios de impugnación de las normas reglamentarias podría erosionar la seguridad jurídica y a la confianza legítima, en los casos de estimación de un recurso indirecto contra una disposición general, cuando esa misma disposición general ya había sido impugnada tanto a través del recurso directo como mediante una sucesión de recursos indirectos contra actos de aplicación, con invocación de los mismos motivos impugnatorios, que han sido, por tanto, desestimados con reiteración. Sería posible, en este tipo de casos, retroactivamente, deshacer, sin quebranto de la seguridad jurídica, las situaciones pacíficamente establecidas, que cuando se constituyeron respetaban el ordenamiento jurídico vigente y la propia jurisprudencia dictada en su aplicación. Repárese, a estos efectos, que las sentencias desestimatorias únicamente producen efectos a las partes, de modo que la fuerza de cosa juzgada se limita a las partes procesales (art. 72.1 de la LJCA).

Quizá habría que explorar fórmulas, una suerte de invalidez sobrevinida, para que únicamente pudieran prosperar aquellas impugnaciones que introduzcan alguna novedad relevante, ya sea alegando distintas infracciones, ya sea señalando nuevos motivos, ya sea alegando el concurso de diferentes circunstancias, o ya sea por el cambio de la realidad social. Pero lo que no se podría es aceptar ahora lo rechazado antes.

La seguridad jurídica, y su forma más evolucionada que es la confianza legítima, demanda, en definitiva, que aquellos que han acomodado su actuación al marco jurídico de aplicación, cuando el mismo ha sido confirmado reiteradamente por la jurisprudencia, no puedan sufrir daño alguno en la esfera de sus derechos e intereses, pues la solución contraria pulveriza los cimientos sobre los que asienta la seguridad jurídica.

IV. LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS QUE DECLARAN LA NULIDAD DE UNA DISPOSICIÓN GENERAL

Las sentencias, con carácter general, pueden ser estimatorias, desestimatorias o de inadmisión. Nos interesan las sentencias que declaran la nulidad de una disposición de carácter general, que son sentencias estimatorias, pues han estimado el recurso contencioso administrativo, en todo o en parte, y han declarado la nulidad, de todo o de parte, de la disposición general.

Al margen de la prohibición expresa que afecta a este tipo de sentencias, que no pueden determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen (art. 71.2 de la LJCA), lo que resulta acorde con el carácter discrecional de la potestad reglamentaria. En los efectos de la declaración de nulidad de la norma reglamentaria declarada por sentencia judicial, debemos distinguir entre los efectos por razón de la persona y los efectos por razón del tiempo.

1. *Por razón de las personas*, las sentencias estimatorias del recurso contencioso administrativo pueden declarar no conforme a derecho y, en su caso, anular total o en parte una disposición general (art. 71.1.a/ de la LJCA). De modo que la declaración de no ser conforme a derecho la disposición general, no siempre va seguida de la anulación de la disposición, según el tenor literal de la norma, veamos por qué.

Esta previsión lo que hace es reconocer que cuando se estima un recurso indirecto interpuesto contra una disposición general, en los que el órgano jurisdiccional que resulta competente para anular el acto administrativo impugnado no es el competente para declarar la nulidad de la norma de cobertura, su pronunciamiento debe limitarse a la anulación del acto por considerar que la disposición no es conforme a derecho. Pero no puede anular la disposición general, sencillamente porque no es competente. Es el caso en el que entra en juego la cuestión de ilegalidad.

De modo que la norma que contiene el art. 71.1.a/ no supone que la LJCA haya creado, al regular la «Sentencia», un nuevo grado de invalidez de las disposiciones generales desconocido por la LPAC, distinguiendo entre su disconformidad a derecho y su declaración de nulidad. De manera que cuando considera que la disposición no es conforme a derecho, a veces declara su nulidad y a veces no, según lo grave que le parezca al órgano jurisdiccional. No es este el sentido del precepto. La interpretación del mismo permite que el órgano jurisdiccional que considere que la disposición general impugnada, directa o indirectamente, no es conforme a derecho, debe declarar su nulidad. Siempre, como es natural, que sea competente para ello, lo que no plantea ningún problema en las impugnaciones directas, pero sí en las indirectas a las que se refiere el «en su caso» del indicado art. 71.1.a/ de la LJCA.

Pues bien, cuando declara la nulidad de una disposición de carácter general producirá efectos *para todas las personas afectadas* por esa disposición (art. 72.2 de la LJCA). Lo que significa que sus efectos no se limitan a las partes procesales, como sucede en los casos de sentencias desestimatorias (art. 72.1 de la LJCA), sino que tienen efectos generales, *erga omnes*, desde el día de la publicación del fallo y de los preceptos anulados, en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada. Sobre el citado art. 72.2, el Tribunal Constitucional ha declarado que puede entenderse, en el legítimo ejercicio de la potestad jurisdiccional otorgada por el art. 117.3 de la CE, que se faculta también al tribunal sentenciador para extender la declaración de nulidad del acto o disposición anulado en el proceso contencioso administrativo a otros actos o disposiciones, de ejecución, que guarden directa relación con aquel (STC 183/2011, de 21 de noviembre).

2. *Por razón del tiempo* la declaración de nulidad de una disposición de carácter general, o de parte de ella, supone que el Derecho ha privado de tutela a esa norma reglamentaria, que deja, por tanto, de producir efectos.

La sentencia que declara la nulidad de la norma reglamentaria despliega sus efectos, desde luego, respecto de cualquier *acto o actividad ulterior* que trate de aplicarla. Si no se hiciese así se infringiría el contenido de la sentencia y, por tanto, se incurriría en una vulneración que podría hacerse valer en ejecución de la sentencia, según establece el art. 103, apdos. 4 y 5, de la LJCA, cuando se declara que son nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento. Se intenta, por tanto, prevenir el uso desviado de potestades administrativas legítimas, mediante un incumplimiento indirecto de la sentencia.

Pero cuando se trata de abordar los efectos de la declaración judicial de nulidad por razón del tiempo, el papel estelar corresponde a la limitación que establece el art. 73 de la LJCA, para intentar resolver lo que sucede con los actos administrativos firmes, dictados antes de la publicación de la declaración de nulidad, cuya norma de cobertura era la disposición general anulada de la que no se sospechaba, o sí, tanto da, sobre su disconformidad con el ordenamiento jurídico.

V. LA LIMITACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DE LA DISPOSICIÓN GENERAL DEL ART. 73 DE LA LJCA

1. EL ESTABLECIMIENTO DE LÍMITES

Mediante la declaración de nulidad, la disposición general desaparece del ordenamiento jurídico, pero no se reconstruyen automáticamente las situaciones jurídicas que también pudieran estar afectadas de nulidad. Cuando la decisión judicial dispone la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico por la exis-

tencia de un vicio de invalidez, los efectos que esa norma inválida haya podido producir deben ser considerados, en principio, no queridos por el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, además de anularse la norma deberían eliminarse también los efectos que produjo durante su vigencia. Por ello, la retroactividad de la eficacia de la declaración de nulidad de pleno derecho es la regla general.

En este sentido, un criterio de estricta justicia demanda que ningún ciudadano deba soportar y sufrir las consecuencias derivadas de un acto administrativo que adolece de un vicio de invalidez, porque la norma de cobertura ha sido declarada nula. Siguiendo esta lógica, la invalidez de un acto, en cualquier grado, nulidad plena o incluso la anulabilidad, deberían tener siempre efectos retroactivos, pues si se depura el ordenamiento jurídico, expulsando a la norma que es nula, todo acto administrativo inválido, en cualquier grado, debería también ser anulado. Siendo irrelevante, salvo respecto del plazo para el ejercicio de acciones o para interponer recursos, el tiempo transcurrido, pues la invalidez no se transforma en validez por el paso del tiempo. Y, de esta manera, tendríamos un sistema completamente saneado y límpido, sin mácula alguna de invalidez.

Ahora bien, estos actos administrativos, a los que proporcionaba cobertura la norma anulada, gozaban una apariencia de legalidad, se presumían válidos (art. 39.1 de la LPAC). Se dictaron al amparo de una norma reglamentaria que estaba vigente y era de aplicación al caso, habiendo producido efectos mientras se aplicaba a muchas y variadas situaciones jurídicas. Estos efectos pueden haber sido favorables (concesión de subvenciones o beneficios fiscales) o gravosos (liquidaciones tributarias) para los afectados.

Pues bien, tras la constatación de la ilegalidad de la norma reglamentaria, el restablecimiento, la vuelta atrás, supone conseguir que los actos que lo infringían se acomoden al nuevo ordenamiento del que ya no forma parte la norma expulsada del mismo, y del que no debió haber formado parte nunca. Ese acomodo es un regreso al pasado que puede tener efectos tan perturbadores, por afectar a situaciones consolidadas, y en muchos casos irreversibles, que el legislador entienda que hay valores en nuestro ordenamiento jurídico que se sitúan por encima de la corrección de la ilegalidad, de modo que el mantenimiento de dichos actos administrativos de aplicación que han devenido firmes estaría tutelado por un principio superior, por la seguridad jurídica.

Deshacer lo andado, por tanto, a veces puede resultar costoso, no solo desde el punto de vista económico o presupuestario, otras imposible, y en muchos casos pernicioso para el interés general, por lo que la limitación de efectos resulta, más que conveniente, imprescindible. Limitación que naturalmente corresponde configurar, con carácter general, al legislador, pues no parece que por vía interpretativa el juez, sin recibir la encomienda del legislador, pueda graduar o flexibilizar los efectos, en función, v. gr., del impacto o incidencia de la declaración de nulidad. Esta interpretación, además de la confusión que puede generar y los agravios que puede ocasionar, podría interpretarse como un estímulo al incumplimiento de la

legalidad precisamente en los casos de mayor incidencia, pues ya vendrá el juez a modular.

Conviene, por lo demás, insistir en lo ya señalado. Que los problemas surgen cuando la norma anulada prestaba una cobertura única y determinante a los actos de aplicación, pues cuando no es así, y dicha norma proporcionaba cobertura en concurrencia con otras normas, legales y reglamentarias, el acto administrativo, podría seguir teniendo la cobertura legítima necesaria de la ley o de otra norma reglamentaria. De modo que esta sería la primera cuestión a excluir, antes de adentrarse en los límites de la declaración de nulidad.

2. LOS LÍMITES ESTABLECIDOS LEGALMENTE

El art. 73 de la LJCA simboliza la presencia de la seguridad jurídica en la regulación de los efectos de las disposiciones generales anuladas, cuando determina qué sucede con aquellas situaciones nacidas al amparo de una norma reglamentaria que posteriormente ha resultado anulada. La norma reglamentaria fue aplicada en una multitud de situaciones, dictándose los correspondientes actos administrativos con esa apariencia de legalidad y presunción de validez (art. 39.1 de la LPAC), a la que antes aludimos.

La norma que contiene el art. 73 señala un límite que atiende a la firmeza del acto. Así es, las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas, doctrina prospectiva, a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente.

Las consecuencias jurídicas que comporta la nulidad plena de una disposición general, por tanto, son atemperadas, en el art. 73 de la LJCA, cuando impide que la anulación de una disposición general afecte a las sentencias o actos firmes que lo hayan aplicado antes de que la nulidad alcanzara efectos generales. De modo que no haya que anular esa multitud, más o menos numerosa, de actos administrativos dictados durante la vigencia de la disposición general, y sin que haya que deshacer o reorganizar las situaciones consolidadas que han surgido al amparo de la disposición general declarada nula.

La previsión que contiene el art. 73 de la vigente LJCA no se encontraba en la LJCA de 1956, que no contenía ningún precepto similar. Sin embargo, su introducción no supone una novedad en la práctica judicial, pues el criterio que incorpora este art. 73 no era desconocido por nuestro ordenamiento jurídico. Así es, el art. 120 de la LPA de 1958 disponía que la estimación de un recurso (administrativo) 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*. Aunque el precepto se refería a la nulidad acordada en vía administrativa, el criterio se había generalizado y los tribunales de

lo contencioso administrativo aplicaban esa norma, incluso cuando la nulidad se acordaba por sentencia, esgrimiendo razones evidentes de seguridad jurídica.

También el art. 106.4 de la LPAC, en relación con la revisión de oficio, establece, siguiendo igual criterio, la misma limitación respecto de los actos administrativos firmes, cuando declara la nulidad de una disposición general, pues *subsisten los actos firmes dictados en aplicación de la misma*.

En el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL) se señala, art. 19.2, que si por resolución judicial firme resultaren anulados o modificados los textos de las ordenanzas fiscales, la entidad local vendrá obligada a adecuar a los términos de la sentencia todas las actuaciones que lleve a cabo con posterioridad. Y añade una singularidad, desconocida en la LJCA, al dar más facultades al órgano jurisdiccional, cuando declare la nulidad de una ordenanza fiscal, señalando que *salvo que expresamente lo prohibiera la sentencia, se mantendrán los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza que posteriormente resulte anulada o modificada*.

Por tanto, la solución tradicional de nuestro ordenamiento jurídico ha sido, desde antiguo, que la declaración de nulidad de un reglamento solo proyecta sus efectos sobre los actos que no hayan ganado firmeza. Los actos firmes, en consecuencia, permanecen, subsisten, a pesar de la nulidad de la norma reglamentaria de cobertura. De manera que dicha nulidad afectaba únicamente a los actos administrativos respecto de los cuales no había transcurrido el plazo para recurrir, o aquellos que se habían impugnado y se encontraban sustanciándose los correspondientes recursos en vía administrativa o en sede jurisdiccional.

Estas razones de seguridad jurídica, y de garantía de las relaciones establecidas, han ido borrando, por tanto, las diferencias teóricas existentes entre la derogación y la declaración de nulidad, ya que mientras la primera tiene efectos *ex nunc*, es decir, desde que se produce, la segunda, la nulidad, tiene efectos *ex tunc*, retrotrayendo los efectos al momento en que se dictó, como si nunca se hubiera dictado. Teniendo en cuenta que el vicio de ilegitimidad presente en la nulidad no lo está en los casos de la derogación.

Ya el Consejo de Estado, en su informe de 15 de junio de 1995, emitido con ocasión del inicial anteproyecto de la vigente LJCA, insistía en la idea relativa a que el citado art. contenía «un injustificado acercamiento —¿homologación?—, entre la derogación y anulación difícilmente aceptable en cuanto parece desconocer la eficacia *ex tunc* de la anulación, que, por razones de ilegitimidad, elimina una disposición del ordenamiento jurídico, lo que (sin perjuicio del principio de conservación de actos) supone tanto como declarar que la disposición anulada “no ha podido estar” —y por tanto no ha estado jurídicamente— inserta en el ordenamiento».

Desde un punto de vista teórico, la declaración de nulidad de un reglamento tiene, en principio, efectos generales y retroactivos, sienta la presunción *iuris et de iure* de que la norma anulada no ha podido surtir efectos nunca porque

es nula y ese vicio acompaña a la norma desde que se dictó. Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico, se han venido limitando los efectos de tal declaración, dejando al margen a los actos que no han ganado firmeza, lo que en la práctica supone consagrar la regla del efecto meramente *ex nunc* de la declaración de nulidad, excluyendo su eficacia *ex tunc*, que, en principio, se podía anudar a la nulidad plena apreciada.

Limitación similar encontramos, también, en el art. 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), que dispone que «las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar los procesos fenecidos mediante sentencias con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso administrativos referentes a un procedimiento sancionador, en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad». La determinación del alcance temporal de la sentencia por el Tribunal Constitucional se limita al futuro. Uno de los últimos casos, la STC 85/2019, 19 de junio, dispone que la declaración de inconstitucionalidad solo será eficaz en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído resolución firme, como ya venía señalando en las SSTC 365/2006, de 21 de diciembre, 161/2012, de 20 de septiembre, 104/2013, de 25 de abril, y 140/2016, de 21 de julio, entre otras.

3. LA APLICACIÓN DEL ART. 73 DE LA LJCA

Son varias las consideraciones que suscita el art. 73 LJCA.

3.1. Declaración de nulidad mediante sentencia firme

La declaración de nulidad de la disposición general debe haberse acordado por *sentencia firme*. Y es firme la sentencia contra la que o bien no cabe recurso, o bien porque habiendo recurso se ha dejado transcurrir el plazo sin interponerlo, o bien porque interpuesto el mismo ha resultado desestimado.

Ni que decir tiene que aunque el art. 73 se refiere a la declaración de nulidad de «un precepto», naturalmente que puede incluirse en su ámbito de aplicación, los casos en los que la nulidad se refiere a varios preceptos o a todos ellos, según sea la nulidad de parte o de la totalidad de la disposición general.

Teniendo en cuenta que el límite para la indicada firmeza es cuando la «anulación alcanzara efectos generales», y estos efectos se producen, como señala el art. 72.2 de la LJCA, desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada.

3.2. Las sentencias que declaran la nulidad de la norma «no afectarán»

El empleo de este verbo, afectar, significa que poco importa, a los efectos de la aplicación de esta norma limitativa de efectos, si los actos firmes adolecen o no de algún grado de invalidez, si son nulos de pleno derecho o anulables, la única preocupación del legislador en este punto es que una vez declarada la nulidad de la disposición general de cobertura, los efectos de la nulidad no alcanzan a las sentencias y actos que hayan devenido firmes, haciendo a estos inmunes a dicha declaración de nulidad. La firmeza opera como un dique de contención, evitando el efecto en cadena de la nulidad de la disposición general, sobre los actos de aplicación.

Los actos firmes, por tanto, perduran, «subsisten» según el término empleado por el art. 106.4 de la LPAC, reiterando el término empleado por el art. 120 de la vieja LPA.

3.3. Las sentencias que declaran la nulidad no afectan «por sí mismas»

Las sentencias firmes que declaran la nulidad de la disposición general no afectarán «por sí mismas» a la eficacia de las sentencias y actos firmes. Siempre me ha intrigado el significado de esa expresión «por sí mismas», que no estaba en el antiguo art. 120 de la LPA. Me pregunto en qué puede variar la interpretación del precepto si se hace con esa expresión o si se suprime la misma. Puede que se trate simplemente de un adorno intrascendente del legislador, o que quiera enfatizar en que estamos ante unos efectos inherentes a la sentencia que se producen por ministerio de la ley, que no pueden ser eludidos, ni graduados ni mitigados, por el órgano jurisdiccional, salvo previsión legal expresa al respecto.

Si se lee el art. 73, omitiendo esa expresión, lo que se interpreta es que la declaración de nulidad *no afectará* a los actos firmes, porque el precepto impone una consecuencia inexorable, la limitación de efectos, la inmunidad de los actos firmes frente a esa declaración. Pero si se lee el artículo con tal expresión, *no afectará por sí misma*, parece que lo que se pretende es enfatizar de que se trata de unos efectos, que operan por ministerio de la ley, que se anudan inexorablemente a este tipo de sentencias, vinculada a la propia declaración de nulidad, con independencia de lo que señale la sentencia al respecto. O bien que esa limitación es un efecto de la sentencia que opera por ministerio de la ley, siempre que la sentencia no haya dispuesto lo contrario.

No creo que pueda sostenerse que dicha expresión, *por sí mismas*, o el precepto en su conjunto, permita que en la sentencia que declara la nulidad se pueda suprimir esa limitación temporal de efectos, o pueda incrementar los actos inmunes a tal limitación. Dicho de otro modo, no creo que la sentencia pueda ni declarar que los actos no firmes, o algunos de ellos, v. gr., los existentes antes de publicarse la sentencia, tampoco están afectados por la declaración de nulidad, o

que, en caso contrario, algunos de los actos firmes sí se encuentren afectados por anulación de la norma.

Las facultades de los tribunales sobre los efectos de la declaración de nulidad de la norma reglamentaria se encuentran, por tanto, acotadas por este precepto. Y no resultan comparables con las facultades del Tribunal Constitucional al respecto. Baste con reiterar, a modo de ejemplo, lo dispuesto por el art. 40.1 de la LOTC, ya citado, o el supuesto, respecto de los conflictos positivos, en los que se anule una disposición, pues la sentencia puede disponer lo que sea procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la norma (art. 66 de la LOTC).

Por eso la previsión del art. 19.2 del TRLHL, haciendo una salvedad respecto de una eventual prohibición expresa de la sentencia, que podría dejar sin efecto la limitación temporal, resulta singular y excepcional, limitada a los casos extremos y excepcionales en el ámbito tributario local, respecto de las ordenanzas fiscales.

3.4. *La declaración de nulidad no afecta a las sentencias y actos firmes*

Las sentencias firmes que declaran la nulidad de una disposición general no afectarán por sí mismas a las *sentencias y actos firmes*. La firmeza, en general, para la sentencia y para los actos es, por tanto y a los efectos del art. 73, un escudo frente a tal declaración de nulidad. La nulidad no tendrá, en consecuencia, efectos sobre aquellas sentencias y actos administrativos que sean firmes. Y la firmeza puede haberse producido en los tres casos siguientes, cuando ya no cabía recurso alguno (1), cuando se han dejado transcurrir los plazos de impugnación sin interponer recurso (2), y cuando interpuestos todos los correspondientes recursos resultaron desestimados y puede haber una sentencia firme (3).

La limitación de la eficacia de la declaración de nulidad genera algunas consecuencias, quizá la más lacerante es cuando se declara la nulidad de la norma, la mayoría de los actos de aplicación son firmes porque no fueron impugnados, pues el destinatario del mismo se aquietó. Pero también están los casos, los menos, en los que se impugnaron diligentemente los actos de aplicación alegando los vicios de la norma de cobertura, y debido al diferente retraso de los distintos órganos jurisdiccionales, su recurso contencioso administrativo tuvo una tramitación más rápida y quedó resuelto por sentencia firme desestimatoria, antes de que otro tribunal, con un criterio diferente, que tuviera competencia para ello, declarara después la nulidad de la norma reglamentaria.

Los efectos de la declaración de nulidad sí alcanzan, por el contrario, a los actos administrativos que cuando se publica la declaración de la nulidad de la norma, estén en plazo para ser impugnados (1), o cuando se estén sustanciando las correspondientes impugnaciones en vía administrativa o en sede jurisdiccional (2). En este último caso, cuando los actos de aplicación estuvieran siendo impugnados, se debe esgrimir, en la impugnación en curso, que la norma de cobertura ya ha sido anulada.

Las sentencias y actos firmes a los que se refiere el art. 73 son aquellos que hayan aplicado la norma nula «antes de que la anulación alcanzara efectos generales». Y estos efectos generales se producen, como venimos repitiendo, desde el día en que la disposición general ha sido publicada su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada (art. 72.2 de la LJCA). También se han señalado los efectos posteriores que produce la anulación de la norma, en relación con la ejecución de esa sentencia.

Entre los actos firmes que subsisten a la declaración de nulidad del reglamento se encuentran tanto los actos favorables como los actos de gravamen y, en principio, la seguridad jurídica los hace inatacables. Esta es la interpretación que la jurisprudencia hizo del art. 120 de la vieja LPA, y que llevó a su inclusión en la LJCA. Es decir, que afectaba a los actos administrativos favorables y de gravamen. Y aunque sea cierto que resulta especialmente injusta la subsistencia de los actos firmes de gravamen en la medida que los afectados han sufrido una carga en virtud de una norma ilegal. Sin embargo, la entrada de la seguridad jurídica, mediante este precepto, no tendría sentido si se circunscribiera únicamente a los actos favorables.

En el caso de los actos administrativos firmes, no parece que la vía de la revisión de oficio del art. 106 de la LPAC pueda prosperar, con carácter general en estos supuestos, si tenemos en cuenta que supone abrir una importante fisura en la expresada limitación de efectos del art. 73 de la LJCA, que podría dejar sin efecto este precepto legal. Además, debe concurrir una causa de nulidad de pleno derecho (art. 47.1 de la LPAC) en el acto administrativo firme. Y, en principio, la mera declaración de la nulidad de la norma de cobertura no lo es. Teniendo en cuenta, en fin, los generales límites de la revisión que establece el art. 110 de la LPAC.

3.5. *Las autoliquidaciones*

La limitación del art. 73 de la LJCA es aplicable, desde luego, al ámbito tributario, como lo es a cualquier ámbito sectorial de la actuación administrativa, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada parcela de la actuación administrativa. Concorre, en materia tributaria, una relevante singularidad que nos podría llevar a considerar que solo resulta de aplicación la limitación de efectos en unos casos sí y en otros no, dependiendo de algo tan incidental como la forma de liquidación del tributo, es decir, en función de las fórmulas de organización de la Administración tributaria. Dicho de otro modo, cuando hay una liquidación tributaria que ha girado la Administración al obligado tributario, ya hay un acto administrativo (tributario) que puede devenir firme y, por tanto, puede ser de aplicación este art. 73. Pero cuando el tributo se autoliquidado no hay propiamente un acto administrativo y no puede aplicarse, en consecuencia, la limitación de efectos que, con carácter general, establece el art. 73 de la LJCA.

La cuestión no es menor porque se trata de determinar una retroactividad, o bien de cuatro años que es el plazo de prescripción en materia tributaria, o bien desde que se dictó la disposición general anulada. Teniendo en cuenta, además, que lo que empezó siendo un modo excepcional de liquidación del tributo, mediante autoliquidación, ha pasado a ser la regla general. A la Administración le resulta inasumible la gestión de la ingente cantidad de actos en masa que se generan con motivo de la tributación, por lo que necesita hacer efectivo ese deber de colaboración del obligado tributario con la Administración, que se plasma en la autoliquidación.

Es cierto que las autoliquidaciones no son en puridad actos administrativos, son declaraciones, según dispone el art. 120 de la Ley General Tributaria (LGT), en las que los obligados tributarios comunican a la Administración los datos precisos para liquidar el tributo y otros de contenido informativo, realizando las operaciones de calificación y cuantificación necesarias para determinar e ingresar el importe de la deuda tributaria. La Administración, por su parte, puede verificar la autoliquidación y girar una liquidación, pero también el obligado tributario puede solicitar la rectificación cuando considere que se perjudican sus intereses legítimos conforme al procedimiento previsto (art. 120, apdos. 2 y 3, de la LGT). De modo que puede presentar la autoliquidación y empezar a manifestar su disconformidad. Por ello, a los efectos del art. 73, las autoliquidaciones como declaraciones-liquidaciones que contienen hechos y hacen aplicación de normas, determinan el ingreso de la cuota, y en caso de no haberse hecho ese ingreso son susceptibles de vía de apremio, se inicia, por tanto, el periodo ejecutivo (art. 161.1.b/ de la LGT). Efectivamente no son actos administrativos, pero se parecen.

Las dudas que se plantean, a tenor de lo expuesto, se limitan a determinar si las diferencias que se aprecian, notables, sin duda, en el ámbito tributario, resultan o no trascendentes para impedir el vigor de la seguridad jurídica, que introduce el art. 73 de la LCJA, y que tiene especial fundamento precisamente en los actos en masa. Ni que decir tiene que, como tantas veces, una adecuada reforma de este precepto resolvería la cuestión.

3.6. Excepción a la limitación temporal del art. 73 de la LCJA

No resulta de aplicación la limitación de la eficacia retroactiva de la declaración de la nulidad de una disposición general cuando se trata del ámbito sancionador, siempre, como es natural, que se trate de un efecto favorable. Esto es, cuando la anulación del precepto reglamentario suponga la exclusión o reducción de las sanciones.

En estos casos, la retroactividad alcanza no solo a los actos firmes sancionadores, sino también a los que se están ejecutando, hasta que la ejecución no sea completa. De modo que esta excepción impide que se siga cumpliendo

una sanción impuesta por un acto administrativo en aplicación de una norma ilegítima, que no debió de servir de soporte o cobertura al acto sancionador.

En este tipo de actos sancionadores, se sigue el tradicional principio del derecho administrativo sancionador de aplicación retroactiva en todo aquello que resulte favorable (art. 26 de la Ley 40/2015 y antes art. 128.2 de la Ley 30/1992). El legislador ha considerado que el principio de seguridad jurídica, que inspira el criterio general de este art. 73, debe ceder ante el principio de aplicación retroactiva en lo favorable, que rige en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador, como sendas expresiones del «ius puniendi» del Estado.

Esta excepción también puede suscitar algún problema en los casos en los que ya se han agotado los efectos y se ha cumplido completamente la sanción. El caso típico es cuando se ha pagado la multa impuesta antes de que la nulidad de la norma de cobertura alcanzara efectos generales. Sin embargo, el moroso en el pago sí podría resultar beneficiado.

VI. OTROS EFECTOS VINCULADOS A LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DE LA DISPOSICIÓN GENERAL

1. Los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra la misma disposición general

La declaración de nulidad de una disposición general, por sentencia firme, también determina que los demás recursos contencioso-administrativos, en los que se impugnaba la misma norma reglamentaria, se produzca una pérdida sobrevenida de objeto, porque estas sentencias tienen efectos generales, como antes se señaló, y porque carece de sentido hacer un pronunciamiento judicial que anule lo ya anulado, o que expulse del ordenamiento lo que ya ha sido eliminado.

2. Los vicios de ilegalidad en el contenido de la norma reglamentaria impiden que pueda reiterarse

La sentencia que declara la nulidad de la norma reglamentaria despliega sus efectos hacia los actos o actuaciones posteriores, que no pueden reiterar el contenido de la norma que ha sido determinante de su nulidad. Si no se hiciera así, como antes señalamos, se infringiría el contenido de la sentencia y, por tanto, se incurriría en una vulneración que se podría hacer valer en ejecución de la sentencia, según establece el art. 103, apdos. 4 y 5, de la LJCA. Cuando se declara que son nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dictan con la finalidad de eludir su cumplimiento. Se intenta, por tanto, prevenir el uso desviado de potestades administrativas legítimas, mediante un incumplimiento indirecto de la sentencia.

3. La reviviscencia

Es habitual, cuando se abordan los efectos de la declaración de nulidad de una disposición general, aludir a lo que sucede cuando esa nulidad se extiende a sus cláusulas o disposiciones derogatorias. Si revive, o recobra vigencia, la norma que la disposición anulada había derogado. Es la reviviscencia de la norma derogada.

Según la teoría clásica de la nulidad, cuando un reglamento es nulo su desaparición es retroactiva, se entiende que jamás ha existido. Esa desaparición nos conduce a la situación justo antes de dictarse la norma anulada. De manera que la nulidad, así entendida, nos debería llevar a resucitar la norma reemplazada.

Ahora bien, esta consecuencia resulta generalmente insatisfactoria para el ordenamiento jurídico por diversas razones. De un lado, porque la derogación de esa norma anterior se debió, probablemente, a que había devenido inadecuada, obsoleta, o desfasada respecto de la nueva realidad social que es cambiante y a la que el derecho intenta seguir. Y, de otro, porque la integración en el ordenamiento jurídico de esa norma antigua o desfasada puede que genere una serie de disfunciones e incoherencias nada deseables.

La reviviscencia es una consecuencia que no se encuentra prevista en la Ley, y aunque no ha sido rechazada por la jurisprudencia, sí resulta muy limitada su apreciación. Sin que, por lo demás, resulte de aplicación el art. 2.2 del Código Civil (CC) cuando termina señalando que «por la simple *derogación* de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado», pues no estamos ante un supuesto de derogación, sino de declaración de nulidad de la disposición general que derogó norma anterior. Y el vicio de ilegalidad resulta, por tanto, ajeno a la derogación de la norma.

BIBLIOGRAFÍA

- Agoués Mendizábal, C. (2017). «La modulación de los efectos de la nulidad de los reglamentos». *XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. La Laguna.
- Cano Mata, T. (2017). «El laberinto de la invalidez: algunas pistas para no perderse». *XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. La Laguna.
- Fernández-Montalvo, R. «La previsibilidad de la Justicia y seguridad jurídica». *Cuadernos de Derecho Judicial*. Consejo General del Poder Judicial.
- Fernández Montalvo, R. (2016). «Comentarios al artículo 73 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa». En E. Espín Templado (coord.). *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- García de Enterría, E. (1959). «Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición». *Revista de Administración Pública*, 29.
- García Manzano, P. (2001). «Respecto de la terminación del procedimiento». En J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón (coords.). *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*. Valladolid: Lex Nova.
- Puente Prieto, A. (2010). «Artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa». En S. Martínez Vares (coord.). *Contencioso Administrativo. Comentarios y Jurisprudencia*. Madrid: Sepin.
- Santamaría Pastor, J. A. (2010). *Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Comentarios. Artículo 73*. Madrid: Iustel.
- Suay Rincón, J. (2018). «La afectación de la anulación de los planes de urbanismo a sus actos de ejecución: la perspectiva de la Ley Jurisdiccional». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*.