

Los PRINCIPIOS JURÍDICOS del DERECHO ADMINISTRATIVO

Director:

**JUAN ALFONSO
SANTAMARÍA
PASTOR**



LA LEY

grupo Wolters Kluwer

Director General de LA LEY: Alberto Larrondo Ilundain
Director de Publicaciones: José Ignacio San Román Hernández
Coordinación editorial: Gloria Hernández Catalán
César Abella Fernández
Diseño de cubierta: Raquel Fernández Cestero

1.ª edición: Noviembre 2010

Edita: LA LEY
Edificio La Ley
C/ Collado Mediano, 9
28230 – Las Rozas (Madrid)
Tel.: 902 42 00 10 – Fax: 902 42 00 12
<http://www.laley.es>

© Wolters Kluwer España, S.A., 2010
© Juan Alfonso Santamaría Pastor, 2010

Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ISBN Edición Gráfica: 978-84-8126-729-7
ISBN Edición Digital: 978-84-8126-730-3
Depósito Legal: M. 52.788-2010
Printed in Spain

Impreso en España por: Nueva Imprenta, S.A.
Avda. de la Industria, 50
28108 Alcobendas (Madrid)

EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE VALIDEZ

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL
Profesor titular de Derecho administrativo
Universidad de Valencia

SUMARIO:

- I. PARADOJAS DEL «PRINCIPIO» DE PRESUNCIÓN DE VALIDEZ
- II. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ COMO CARGA DE IMPUGNACIÓN Y ALEGACIÓN
- III. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ Y CARGA DE LA PRUEBA DE LOS HECHOS SOBRE LOS QUE SE FUNDA EL ACTO
- IV. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ COMO APARIENCIA DE VALIDEZ
- V. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ COMO PRESUNCIÓN DE ACIERTO O LEGALIDAD
- VI. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ E INTERPRETACIÓN CONFORME
- VII. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ Y SUSPENSIÓN CAUTELAR
- VIII. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ COMO PROHIBICIÓN DE PRIVAR DE EFECTOS AL ACTO FUERA DE LOS CAUCES LEGALMENTE ESTABLECIDOS
- IX. BIBLIOGRAFÍA

I. PARADOJAS DEL «PRINCIPIO» DE PRESUNCIÓN DE VALIDEZ

El art. 57.1 LRJAP-PAC establece que «los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga

otra cosa». En este precepto viene a recogerse la interpretación que tanto la jurisprudencia como la doctrina hicieron del art. 45.1 de la derogada Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 («los actos de la Administración serán válidos y producirán efecto desde la fecha en que se dicten, salvo que...»). No es que estos actos sean válidos desde que se dictan, sino que desde entonces se presume que valen.

Esta presunción envuelve varios aspectos paradójicos. El primero es que no estamos ante una verdadera presunción en sentido estricto. En el lenguaje jurídico las presunciones se refieren a los hechos: presumir consiste en tener por acreditado un hecho incierto si se prueba con certeza otro y entre ambos «existe un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano» (art. 386.1 LEC)⁽¹⁾. La figura que ahora consideramos, en cambio, no se refiere a un hecho, sino al valor jurídico de un acto: que éste se presume válido significa —según se dice— que existe un deber de actuar como si el mismo fuese válido, de cumplir lo que en él se establece, mientras no se declare lo contrario a través de los cauces legalmente establecidos⁽²⁾.

Debe señalarse, en segundo lugar, que aunque a veces se hable del «principio de la presunción de validez»⁽³⁾, tampoco cabe afirmar con propiedad que nos hallemos frente a un auténtico principio jurídico, si con la mejor doctrina entendemos que los principios jurídicos —o principios generales del Derecho— son las «convicciones ético-jurídicas fundamentales de una comunidad», «los valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico»⁽⁴⁾, y consideramos que los mismos constituyen mandatos de optimización, es decir, valores que deben realizarse en la mayor medida de lo posible, habida cuenta de las posibilidades fácticas y jurídicas existen-

(1) Vid. BLANQUEZ CRIADO, D., *Hechos, ficciones, pruebas y presunciones en el derecho administrativo. Taking facts seriously*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 154 y ss.; GASCÓN ABELLÁN, M., *Los hechos en el Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2009, págs. 123 y ss.

(2) Vid. REBOLLO PUIG, M., «La presunción de validez», *REDA*, n.º 128, 2005, págs. 591 y 592.

(3) Vid., entre otras muchas, las SSTs de 4 de febrero de 2008 (rec. 926/2006) y 12 de febrero de 2009 (rec. 9511/2004).

(4) GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2008, t. I, pág. 85. Vid., en sentido similar, BELADIEZ ROJO, M., *Los principios jurídicos*, Tecnos, Madrid, 1994, págs. 38 y ss., y 45.

tes⁽⁵⁾. La presunción de validez no encaja en este concepto, porque no es valiosa por sí misma, ni es algo que deba satisfacerse en la mayor medida de lo posible, aunque ciertamente pueda haber sido establecida en aras de verdaderos principios jurídicos, como por ejemplo el de seguridad. Se trata a lo sumo de una regla general, cuyo alcance y excepciones no han sido perfilados por el legislador con la deseable nitidez.

Podrá constituir una regla —o, más bien, un conjunto de reglas— de gran relevancia, que se predica no solo de los actos administrativos, sino también de otras declaraciones de los poderes públicos en virtud de las cuales se establecen regulaciones jurídicas —v. gr., leyes y reglamentos—, a pesar de que el legislador no ha previsto explícitamente para ellas una presunción de validez análoga a la del citado art. 57.1 LRJAP-PAC. Constituye igualmente una regla cuya existencia se afirma —por el legislador, la jurisprudencia o la doctrina— en otros ordenamientos jurídicos distintos del español⁽⁶⁾. Pero todo esto no nos obliga a sostener que se trate de un genuino principio general del Derecho.

Nótese, finalmente, que el legislador no ha aclarado qué consecuencias jurídicas se derivan de esta presunción, a pesar de la importancia que aparentemente le concede. La frecuencia con la que esta figura sale a relucir en las alegaciones de las partes y en la motivación de las resoluciones judiciales también contrasta llamativamente con la diversidad de opiniones, a veces algo confusas⁽⁷⁾, acerca de cuál sea su significado jurídico, así como con la escasez de estudios teóricos que se han ocupado de analizarla, por lo general en un tono crítico⁽⁸⁾.

(5) Vid., por todos, ALEXY, R., *Theorie der Grundrechte*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1994, págs. 75 y 76.

(6) Vid. ARZOZ SANTIESTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, IVAP, Oñati, 1998, págs. 549 y ss.

(7) Vid., por ejemplo, la STS de 26 de marzo de 2007 (rec. 5003/2004).

(8) En la bibliografía española tan solo hemos encontrado una obra monográficamente dedicada al tema: REBOLLO PUIG, M., «La presunción...», págs. 587-638. Es este un estudio importante, que obliga a reconsiderar y eventualmente a rectificar lo que hasta entonces se había escrito, a veces con demasiada ligereza, sobre el particular. Así lo hemos hecho nosotros. Que un artículo de revista sea objeto de una recensión (BULNO ARMÍJO, A. M.^a, *RGDA*, Iustel, 13, 2006) es un hecho insólito, e indicativo de su relevancia.

Buena parte de la confusión reinante en la materia obedece a que muchas veces se utilizan de manera no uniforme los mismos o parecidos significantes —v. gr., presunción de acierto, presunción de legalidad, presunción de legitimidad, presunción de certeza, etc.— para aludir a diversos significados. Veamos cuáles son las reglas que encierran estas expresiones.

II. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ COMO CARGA DE IMPUGNACIÓN Y ALEGACIÓN

Algunos autores consideran que el efecto sustancial de esta presunción es la imposición al particular de la carga de recurrir el acto si quiere obtener su anulación y frenar su eficacia⁽⁹⁾. Nuestros más altos Tribunales han declarado, en esta línea, que «el principio de presunción de validez del art. 57.1 de la Ley 30/1992... significa únicamente que ha de entenderse transferida al destinatario de la resolución la carga de impugnar los actos de la Administración, para evitar que esa presunción de ser conforme a Derecho los convierta en inmunes ante la pasividad que supone el transcurso de los plazos impugnatorios»⁽¹⁰⁾; la presunción de legalidad de una resolución administrativa "simplemente comporta la carga de recurrir en sede judicial" la misma»⁽¹¹⁾.

Sobre el recurrente pesa además la carga de alegar los motivos, las infracciones del ordenamiento jurídico, que hacen inválido el acto o la norma recurridos⁽¹²⁾. Esta carga, sin embargo, queda aliviada por la facultad que el

(9) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso...*, t. I, pág. 587. Según BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 2004, pág. 110, esta presunción «implica, simplemente, trasladar la carga de la impugnación al particular».

(10) STS de 12 de febrero de 2009 (rec. 9511/2004).

(11) STC 76/1990, de 26 de abril.

(12) Como dice la STC 237/2007, de 8 de noviembre (FJ 3), «la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa... así como a este Tribunal... conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional... resulta carga de los recurrentes, no solo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida... En suma, la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente».

órgano administrativo o jurisdiccional que conoce del asunto tiene de apreciar motivos no alegados por las partes (arts. 113.3 LRJAP-PAC, 33.2 LJCA y 39.2 LOTC), e incluso de extender el enjuiciamiento a preceptos de una disposición general distintos de los impugnados, pero que mantienen con éstos una relación de conexión o consecuencia (arts. 33.3 LJCA y 39.1 LOTC).

III. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ Y CARGA DE LA PRUEBA DE LOS HECHOS SOBRE LOS QUE SE FUNDA EL ACTO

Se ha estimado que esta presunción determina que la persona que impugna un acto administrativo corre con la carga de la prueba en el proceso en el que se discute su validez⁽¹³⁾. Esta tesis resulta desde luego inadmisibile en el caso de los actos de carácter sancionador, en cuyo procedimiento de elaboración rige el derecho fundamental a la presunción de inocencia⁽¹⁴⁾. Así lo dejó sentado la STC 76/1990, de 26 de abril (FJ 8): la presunción de legalidad de los actos sancionadores «no implica en modo alguno el desplazamiento de la carga de la prueba que, tratándose de infracción y sanción administrativa, ha de corresponder a la Administración».

Y algo parecido cabe afirmar en relación con los restantes actos administrativos. En el proceso contencioso-administrativo rigen básicamente las mismas reglas sobre la distribución de la carga de la prueba aplicables a todos los procesos civiles. En principio, cada parte ha de probar el supuesto de hecho de la norma que le favorece y ha de sufrir el fracaso de esa prueba, aunque esta regla general viene matizada por el criterio de la facilidad probatoria⁽¹⁵⁾. La referida presunción de validez no altera esta regla general. Como señala, por ejemplo, la STS de 12 de febrero de 2009 (rec. 9511/2004), «la presunción de que los actos administrativos se acomodan

(13) VILLAR PALASÍ, J. L. y VILLAR EZCURRA, J. L., *Principios de Derecho administrativo*, Universidad Complutense, Madrid, 1999, t. II, pág. 148. *Vid.* también las SSTs de 28 de noviembre de 1979, 7 de julio de 1997 (rec. 9425/1995) y 27 de abril de 2000 (rec. 8644/1994).

(14) *Vid.*, por todos, ALARCÓN SOTOMAYOR, L., *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Civitas, Madrid, 2007, págs. 387 y ss.

(15) *Vid.*, por todos, BLANQUER CRIADO, D., *La prueba y el control de los hechos por la jurisdicción contencioso-administrativa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 232 y 233. Sobre la prueba en los procedimientos administrativos, donde tampoco juega papel alguno la presunción de validez, *vid.* BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La prueba en el procedimiento administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006, págs. 190 y ss.

a la legalidad no altera, sin embargo, las reglas de distribución de la carga de la prueba que fija el art. 217 de la LEC, ni supone otorgar presunción de certeza a los hechos que en las resoluciones de la Administración se declaren probados»⁽¹⁶⁾.

Así, por ejemplo, cuando la Administración resuelve unilateralmente un contrato esgrimiendo que «ha habido demora en la realización de los trabajos» y que «éstos son de baja calidad», la presunción de validez del acto resolutorio no determina que sea el contratista el que tenga que probar la concurrencia de las circunstancias invocadas, sino que es a la Administración a quien corresponde acreditarlas⁽¹⁷⁾.

IV. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ COMO APARIENCIA DE VALIDEZ

Los actos dictados por los poderes públicos que satisfacen ciertos requisitos mínimos de forma y contenido gozan normalmente de una cierta apariencia de validez, suelen parecer *de facto* válidos, aunque no lo sean. Esta apariencia descansa en la dificultad que, por lo general, entraña detectar los vicios que determinan la invalidez del acto y en la confianza que, justificadamente o no, la mayoría de los ciudadanos sigue teniendo en que los poderes públicos actúan de conformidad con el Derecho.

Dicha apariencia tiene una naturaleza relativa —pues lo que a unos les parece válido puede no parecérselo a otros— y gradual —ya que puede presentarse en mayor o menor medida—. El grado de apariencia que razonablemente cabe atribuir a un acto depende de varios factores. En primer lugar, de la índole de sus ilegalidades, por cuanto algunas de ellas suelen ser más evidentes que otras. En segundo lugar, del grado de eficacia real que haya alcanzado el acto: el hecho de que las autoridades y los ciudadanos lo apliquen reiteradamente refuerza dicha apariencia; el hecho de que lo consideren inválido y prescindan de él, por el contrario, la merma. Una gran relevancia tienen los procedimientos en los que se impugna el acto: la mera pendencia de los mismos puede erosionarla; la aplicación o inaplicación del acto a un caso concreto aumentará o disminuirá, respec-

(16) *Vid.*, asimismo, la STS de 4 de diciembre de 2002 (rec. 4562/1998).

(17) STS de 31 de diciembre de 1996 (rec. 1391/1992). *Vid.*, respecto de la declaración de caducidad de una licencia por la paralización de las obras, la STS de 3 de octubre de 1986.

tivamente, dicha apariencia; algo similar ocurrirá con la resolución que suspenda cautelarmente su eficacia o deniegue la adopción de esta medida cautelar; la resolución que desestime un recurso interpuesto contra el acto reforzará obviamente dicha apariencia, pero no siempre de manera definitiva y absoluta, porque en algunos casos —v. gr., cuando se trata de actos normativos— esa desestimación no impide que el acto pueda ser anulado ulteriormente por otras vías (v. gr., art. 26.2 LJCA); lo único que borra concluyentemente la referida apariencia es la sentencia firme que declara con efectos *erga omnes* su invalidez⁽¹⁸⁾.

Cuanto mayor es la apariencia de validez de un acto, más probable resulta que sus destinatarios hayan podido esperar o confiar en su aplicación, mayores pueden ser los perjuicios que se les causen si no se les aplica y, por lo tanto, más intensamente exigirá la seguridad jurídica la conservación de sus efectos jurídicos⁽¹⁹⁾, y menos digna de protección será la confianza que los ciudadanos aleguen haber depositado en su invalidez y en la eliminación de sus consecuencias.

Sirva la STC 273/2000, de 15 de noviembre, para ilustrar la relevancia de este factor. El Tribunal Constitucional consideró aquí que el hecho de que el legislador hubiese ratificado retroactivamente ciertas disposiciones reglamentarias viciadas en su procedimiento, así como varias liquidaciones tributarias dictadas a su amparo, no vulneraba la seguridad jurídica «en su vertiente de previsibilidad del actuar acomodado a Derecho de los poderes públicos». La razón era que la ley, al convalidar unas normas que ya eran aparentemente válidas, no habría quebrado la confianza legítimamente depositada por los ciudadanos en el mantenimiento de la situación jurídica anterior a la convalidación, pues dicha situación era —al menos, en apariencia— la misma antes y después de la intervención del legislador: las liquidaciones giradas antes de la publicación de la ley «venían amparadas en unas normas que gozaban de presunción de validez y que les servían de cobertura» (FJ 8), y que eran «exactamente las mismas» que luego se elevarían de rango por el legislador; como «en el momento de procederse a la elevación retroactiva de rango de los reglamentos, éstos conservaban

(18) Vid. nuestro trabajo *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 233 y ss.

(19) Vid. nuestro trabajo *La invalidez...*, págs. 231 y ss. y 237 y ss.

enteramente su vigencia» (FJ 11), «ello no incidió negativamente en la confianza de los ciudadanos, quienes pudieron ajustar su conducta a la legislación vigente» (FJ 12)⁽²⁰⁾.

V. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ COMO PRESUNCIÓN DE ACIERTO O LEGALIDAD

El Tribunal Supremo ha declarado en una reiterada jurisprudencia que determinados actos administrativos gozan de una «presunción de acierto»: *v. gr.*, la fijación del justiprecio por los Jurados de Expropiación⁽²¹⁾, la determinación del Índice del Valor de los Terrenos a efectos del Arbitrio sobre el Incremento del Valor de los Terrenos⁽²²⁾, la valoración de las ofertas contractuales presentadas a los concursos⁽²³⁾, la determinación por parte del «Tribunal» Marítimo Central de las remuneraciones debidas por actos de auxilio, salvamento o remolque⁽²⁴⁾, la evaluación de las pruebas de acceso a la función pública⁽²⁵⁾, las clasificaciones de puestos de trabajo⁽²⁶⁾, la declaración de ruina de un edificio⁽²⁷⁾, la resolución sobre la concurrencia de una enfermedad eximente del servicio militar⁽²⁸⁾, etc. Con ello viene a expresarse que la Administración dispone de un cierto margen de discrecionalidad —o, si se prefiere decir así, de apreciación— para decidir en el caso concreto, normalmente en aplicación de una norma que contiene conceptos jurídicos indeterminados —*v. gr.*, «valor real», «oferta económi-

(20) *Cfr.* GARCÍA LUENGO, J., «La subsanación retroactiva de reglamentos nulos mediante la elevación de rango», *REDA*, n.º 111, 2001, págs. 439 y ss.; BOIX PALOP, A., *Las convalidaciones legislativas*, Iustel, Madrid, 2004, págs. 237 y ss., así como nuestro trabajo *La invalidez...*, págs. 413 y ss. y 455 y ss.

(21) *Vid.*, entre otras muchas, las SSTS de 16 de julio de 2002 (rec. 2988/1998) y 30 de enero de 2008 (rec. 9976/2004).

(22) *Vid.* la STS de 11 de noviembre de 1996 (rec. 1844/1989).

(23) *Vid.*, entre otras, la STS de 18 de febrero de 2003 (rec. 646/2000) y la STSJ de Canarias de 28 de julio de 2006 (rec. 73/2003).

(24) SSTS de 10 de febrero de 1998 (rec. 2960/1992), 18 de noviembre de 2003 (rec. 4231/2000) y 9 de diciembre de 2004 (rec. 1073/2001).

(25) *Vid.* las SSTS de 9 de marzo de 1993 (rec. 7217/1990), 13 de febrero de 1996 (rec. 443/1995) y 17 de septiembre de 1996 (rec. 455/1995).

(26) *Vid.* la STSJ del País Vasco de 4 de febrero de 1999 (rec. 4421/1995).

(27) *Vid.* la STS de 30 de septiembre de 1992 (rec. 8292/1990).

(28) *Vid.*, entre otras, la STS de 25 de junio 1996 (rec. 6911/1992), la STSJ de Cataluña de 13 de junio de 1996 (rec. 323/1993) y la STSJ de Canarias de 2 de enero de 1998 (rec. 2392/1995).

camente más ventajosa», etc.—, de modo que los Tribunales, al enjuiciar la decisión administrativa adoptada, solo pueden declararla disconforme a Derecho cuando resulte suficientemente evidente que la Administración ha rebasado dicho margen —*v. gr.*, apreciando erróneamente los hechos, no atribuyendo la importancia debida a ciertos factores relevantes, otorgando un peso excesivo a otros, incurriendo en desviación de poder, etc.—. Esta presunción se predica ora de las resoluciones que ponen fin al procedimiento⁽²⁹⁾ ora de los informes o dictámenes periciales en que aquéllas se han basado⁽³⁰⁾.

En sentido similar se afirma que las leyes gozan de una «presunción de constitucionalidad». Lo cual significa que el juez competente puede declararlas inválidas solo si su inconstitucionalidad no resulta dudosa, solo cuando disponga de elementos de juicio que justifiquen con la suficiente fuerza la creencia de que se da una contradicción entre la interpretación correcta del texto legal impugnado y la interpretación correcta del texto constitucional⁽³¹⁾; «solo son inconstitucionales los preceptos legales que de forma clara, evidente, de un modo tan manifiesto que no admite duda, infringen la Constitución»⁽³²⁾. Únicamente cuando puede constatarse que estamos «en la zona de certeza negativa del concepto jurídico indeterminado» que expresa una condición de constitucionalidad de la ley, «resulta lícita [al Tribunal Constitucional] la destrucción de la presunción de constitucionalidad de la ley», pero no cuando nos hallamos «en la zona de incertidumbre o penumbra, en la que ha de reconocerse al legislador un “amplio margen de apreciación”»⁽³³⁾.

¿Y qué razones justificarían la existencia de una más o menos resistente presunción de acierto o, dicho con otras palabras, la existencia de un margen de discrecionalidad más o menos amplio? Para responder a este interrogante podemos partir de la premisa de que los poderes públicos deben adoptar siempre las decisiones más convenientes para los intereses

(29) *Vid.*, por ejemplo, la STS de 11 de noviembre de 1996 (rec. 1844/1989).

(30) *Vid.*, por ejemplo, la STS de 12 de julio de 2004 (rec. 1508/2001).

(31) *Vid.*, por todos, FERRERES COMELLA, V., *Justicia constitucional y democracia*, CEPC, Madrid, 1997, págs. 141 y ss., esp. pág. 160.

(32) Voto particular concurrente del Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la STC 55/1996, de 28 de marzo.

(33) STC 107/1996, de 12 de junio (FJ 10).

generales. La pega es que pueden cometer abusos, errores, equivocaciones, por lo que el Derecho ha de articular los mecanismos que permitan minimizar el riesgo de que se produzcan tales desviaciones. El sometimiento al control judicial de las decisiones administrativas y legislativas es uno de esos mecanismos. Téngase en cuenta que los gobernantes no siempre tienen los alicientes adecuados para actuar en el sentido que mejor satisface los intereses del conjunto de la ciudadanía. De un lado, porque no suelen representar a todos los ciudadanos, sino en el mejor de los casos tan solo a la mayoría de ellos, por lo que existe el peligro de que adopten medidas que perjudiquen intolerablemente los derechos e intereses de las minorías. De otro lado, porque pueden ejercer el poder en su beneficio particular, en perjuicio incluso de sus propios votantes. Pues bien, el control judicial disminuye el riesgo de que se cometan tales abusos. La amenaza que representa este control —encomendado a personas sometidas a un estatuto jurídico diseñado a fin de garantizar su independencia, de neutralizar cualquier incentivo que pudieran tener para basar sus decisiones en criterios distintos de los establecidos por el ordenamiento jurídico— constituye un acicate para que el legislador y la Administración se esfuercen en tomar decisiones conformes a Derecho. Cuanto más incisivo sea ese control, más intenso será dicho acicate y menor peligro habrá de que se cometan arbitrariedades. Desde otra perspectiva, cuanto menor sea el riesgo de que la Administración y el legislador incurran en desviaciones, menor necesidad habrá de efectuar un control judicial intenso y, por lo tanto, mayor podrá ser el margen de apreciación que los Tribunales les reconozcan, más resistente será la presunción de acierto de sus actuaciones. Se comprende, pues, que la jurisprudencia haya estimado que el margen resulta singularmente ancho cuando el órgano administrativo decisor goza de una singular imparcialidad⁽³⁴⁾, cuando sus miembros vienen «adornados» por las cualidades de la objetividad y la independencia⁽³⁵⁾, cuando son «ajenos a los intereses» afectados por la decisión⁽³⁶⁾. En líneas generales, los Tribunales

(34) *Vid.*, por ejemplo, la STC 353/1993, de 29 de noviembre, en relación con los órganos administrativos encargados de calificar las pruebas de acceso a la función pública.

(35) STS de 16 de julio de 2002 (rec. 2988/1998).

(36) *Vid.*, la STS de 9 de marzo de 1993 (rec. 7217/1990), relativa a un órgano encargado de juzgar pruebas de acceso a la función pública, y la STS de 9 de diciembre de 2004 (rec. 1073/2001), relativa al «Tribunal» Marítimo Central.

suelen presumir que los técnicos de la Administración actúan de manera imparcial y objetiva en el ejercicio de sus funciones⁽³⁷⁾.

La discrecionalidad —la presunción de acierto— es otro de los mecanismos que permite minimizar el riesgo de que se produzcan ciertas equivocaciones. El legislador y la Administración deben disponer de un cierto margen de discrecionalidad cuando y en la medida en que, como consecuencia de su composición, sus procedimientos de actuación y sus mejores recursos materiales y personales, gocen de mejores posibilidades cognoscitivas que los Tribunales para tomar las decisiones que más convienen al interés general, pues entonces tienen menos probabilidades de equivocarse que estos últimos. Es por ello que cuanto mayor sea la brecha cognoscitiva entre los unos y los otros a la hora de apreciar los hechos determinantes del acierto de una decisión, más amplio deberá ser el espacio de discrecionalidad para decidir. La jurisprudencia ha declarado en este sentido que los «conocimientos especializados» que determinados órganos administrativos poseen [y de los que los Tribunales carecen] justifican una presunción de acierto de las apreciaciones que tales órganos efectúen con base en dichos conocimientos⁽³⁸⁾.

La legitimidad democrática también constituye un factor relevante. En la medida en que la legitimidad del legislador y de la Administración —*id est*, la probabilidad de que sus decisiones sean aceptadas pacíficamente por los ciudadanos— es mayor que la de los Tribunales, las decisiones adoptadas por aquéllos suscitarán *ceteris paribus* menos resistencias que las tomadas por éstos. Los errores legislativos o administrativos son por esta razón *prima facie* preferibles a los judiciales. Cuanto mayor sea la legitimidad democrática del autor de la decisión más extensa debería ser, en consecuencia, su discrecionalidad. Téngase en cuenta, además, que las autoridades legislativas y administrativas suelen representar a la mayoría de los ciudadanos, a diferencia de los Tribunales, que forman un poder «contramayoritario», por lo que resulta razonable presumir que las decisiones de aquéllas tenderán, *ceteris paribus*, a generar mayor bienestar social para el conjunto de la ciudadanía. O dicho de otra manera: las equivocaciones que puedan cometer

(37) Como dice la STS de 25 de junio de 1996 (rec. 6911/1992), «no habiéndose podido practicar otra prueba contradictoria, esta Sala ha de partir de la presunción de acierto de los dictámenes e informes oficiales, presunción que se justifica en la imparcialidad y objetividad que normalmente guardan los técnicos de la Administración».

(38) STS de 18 de febrero de 2003 (rec. 646/2000).

dichas autoridades tenderán a perjudicar solo a unos pocos ciudadanos, mientras que los errores en que incurran los Tribunales al anular sus decisiones tenderán a perjudicar a la mayoría de ellos.

Otro factor de importancia es el coste derivado de rectificar las equivocaciones que los Tribunales puedan cometer al declarar válida o inválida una decisión. Rectificar la declaración de validez de una norma que «en realidad» no lo es resulta más fácil que hacer lo propio con la anulación de una norma en verdad válida. Nótese, por ejemplo, que la equivocada estimación de un recurso de inconstitucionalidad solo podrá ser salvada, en principio, mediante una —gravosa— reforma constitucional, mientras que la errónea desestimación del mismo recurso podrá corregirse de manera relativamente sencilla, con ocasión del enjuiciamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad que eventualmente se presenten contra la ley correspondiente. Pues bien, esta «asimetría» en cuanto a la corregibilidad de los errores representa, a juicio de algún autor, una razón para que en caso de duda se presuma que la norma es válida, porque así cuesta menos rectificar los que pudieran producirse⁽³⁹⁾. Ha de repararse, sin embargo, en que lo que debiera hacerse no tiene por qué coincidir con lo que realmente se hace. Si partimos de la premisa de que los jueces, en el ejercicio de su función jurisdiccional, tienden a tomar las decisiones que maximizan la satisfacción de sus preferencias —v. gr., su influencia social, su prestigio, su personal concepción del Derecho, etc.—, el grado de dificultad que encierra la rectificación de esas decisiones ejercerá probablemente un efecto contrario al que acaba de señalarse: si es muy elevado, los jueces se sentirán «fuertes» para efectuar interpretaciones acordes con sus preferencias y poco deferentes con el legislador y la Administración, conscientes de que difícilmente van a ser neutralizadas después por éstos; si, por el contrario, la dificultad es escasa, los jueces no se empeñarán demasiado en contrariar a los órganos legislativos o administrativos⁽⁴⁰⁾.

VI. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ E INTERPRETACIÓN CONFORME

En virtud del llamado principio de interpretación conforme —reflejado en los arts. 5.1 y 5.3 LOPJ—, si una disposición es susceptible de dos o

(39) FERRERES COMELLA, V., *Justicia...*, págs. 199 y ss.

(40) Cfr. COOTER, R. D., *The Strategic Constitution*, Princeton University Press, Princeton, 2000, págs. 227 y ss.

más interpretaciones, hay que escoger alguna de las acordes con el ordenamiento jurídico y desechar las contrarias. Solo cabe, en consecuencia, declarar la invalidez de una disposición normativa cuando es imposible encontrar una interpretación de la misma conforme a Derecho.

Se ha venido a decir que el fundamento de este criterio reside en los principios de conservación y de presunción de validez de las normas⁽⁴¹⁾. Estos tres «principios» tienen, en efecto, un cierto aire de familia. Todos ellos exigen que se evite en la medida de lo razonable la invalidez de un acto jurídico, habida cuenta de los perjuicios —*v. gr.*, para la seguridad— que la misma puede ocasionar. El parentesco existente entre el primero y el tercero es notable. En ambos casos se trata de interpretar dos disposiciones jurídicas de manera tendente a evitar la contradicción entre ambas y, a la postre, la invalidez de la que menor fuerza de obligar tiene. La diferencia es que la «presunción de acierto» actúa sobre la interpretación de la disposición superior, mientras que la «interpretación conforme» lo hace sobre la de la inferior.

Hay buenas razones para seguir esta regla. Dado que lo normal es que la disposición cuestionada goce de una cierta apariencia de validez y haya comenzado ya a producir ciertos efectos reales, su interpretación conforme evita las perjudiciales consecuencias que para la *seguridad jurídica*, la estabilidad del Derecho, tendría anularla: nótese que algunas personas pueden haber confiado legítimamente en que la disposición sería aplicada en su sentido acorde con el ordenamiento jurídico. Ciertamente, esta operación también entraña un peligro para la seguridad jurídica y el principio de legalidad, al dejar subsistente una disposición susceptible de ser entendida y aplicada en un sentido contrario a Derecho. Pero este riesgo queda en gran medida enervado si la sentencia que efectúa la interpretación conforme declara simultáneamente la invalidez, a ser posible con eficacia vinculante *erga omnes*, de aquellas interpretaciones de la disposición revisada que vulneran el ordenamiento jurídico.

(41) En su voto particular a la STC 235/2007, de 7 de noviembre (FJ 4), el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas señala que «los principios de presunción de constitucionalidad del legislador democrático y de conservación de la ley... conducen al entendimiento de que solo cabe declarar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos cuya incompatibilidad con la Constitución resulte indudable por ser imposible una interpretación conforme a la misma». *Vid.* también el voto particular del Magistrado don Francisco Tomás y Valiente a la STC 53/1985, de 11 de abril.

El criterio de la interpretación conforme también simplifica notablemente la tarea del legislador y de la Administración, así como las regulaciones por ellos emanadas. Si se adoptara la regla opuesta, de modo que hubiera que declarar enteramente inválidos los actos susceptibles de alguna interpretación ilícita, las autoridades legislativas y administrativas deberían invertir ingentes cantidades de tiempo y esfuerzo para enervar el riesgo de que aquéllos pudiesen ser objeto de una interpretación contraria a Derecho y, a la postre, anulados. Se verían obligadas a excluir explícitamente todos los significados antijurídicos que pudieran tener sus disposiciones, lo cual muy difícilmente podrían lograr, pues no es nada complicado interpretar un texto en un sentido que su autor ni siquiera pudo haber imaginado. Tales disposiciones quedarían en una posición sumamente frágil, expuestas a un elevadísimo riesgo de ser anuladas, o resultarían excesivamente prolijas, detalladas, complicadas, concretas y, por consiguiente, muy poco flexibles, escasamente perdurables, incapaces de adaptarse a los cambios de circunstancias.

VII. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ Y SUSPENSIÓN CAUTELAR

El Tribunal Constitucional ha declarado que «los actos o las normas que emanan de poderes legítimos disfrutan de una presunción de legitimidad que, si bien puede ser cuestionada por quien entienda sus derechos vulnerados por aquéllos o éstas, obliga a considerar como excepcional la posibilidad de suspender su vigencia o ejecutoriedad. Esta presunción es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador»⁽⁴²⁾.

En sentido similar, el Tribunal Supremo ha visto en los principios de eficacia de la actividad administrativa (art. 103.1 CE) y de presunción de validez de los actos administrativos (art. 57.1 LRJAP-PAC) el fundamento de la regla general (art. 111 LRJAP-PAC y art. 130.1 LJCA) según la cual la impugnación de los mismos no conlleva la suspensión de su eficacia jurídica⁽⁴³⁾.

(42) STC 66/1985, de 23 de mayo. *Vid.*, también, el ATC 171/2002, de 30 de septiembre.

(43) *Vid.*, entre otros muchos, el ATS de 11 de marzo de 2008 (rec. 127/2008). En la doctrina, *vid.*, por todos, BOQUERA OLIVER, J. M.^a, «Insusceptibilidad de la suspensión de la eficacia del acto administrativo», *RAP*, n.º 135, 1994, págs. 41 y ss.; del mismo autor, «Presunción de inocencia del hombre, presunción de legalidad del acto administrativo y tutela judicial efectiva», *Actualidad y perspectivas del Derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al*

No nos parece que la *ratio* de la mentada regla general sea exactamente ésa. El criterio que debería seguirse a la hora de resolver si se suspende cautelarmente la eficacia jurídica de un acto administrativo es, a nuestro juicio, el siguiente: tras precisar y ponderar los beneficios y costes que para todos los intereses legítimos en juego pueden derivarse de cada una de las alternativas de decisión, así como la probabilidad de que se produzcan los diversos resultados, debería optarse por la alternativa que maximice los beneficios netos esperados⁽⁴⁴⁾. Imaginemos, a modo de ejemplo, que hay que resolver sobre la suspensión de la orden de cierre de una instalación industrial que supuestamente causa perjuicios ilícitos a los vecinos. Si se decide ejecutar la orden pueden producirse dos resultados: el primero, con una probabilidad 0,8 de ocurrir, es que luego los tribunales declaren la validez de la misma, en cuyo caso nadie sufre daño ilegítimo alguno; el segundo, con una probabilidad 0,2, es que los tribunales declaren finalmente inválido el cierre, que habrá ocasionado al titular de la instalación y a sus trabajadores daños por valor de 200.000 euros. La suspensión puede llevar igualmente a dos escenarios: el primero, con una probabilidad de 0,8, es que los Tribunales declaren la validez de la orden, en cuyo caso el funcionamiento de la instalación durante la tramitación del proceso causará a los vecinos perjuicios cifrables en 20.000 euros; el segundo, con probabilidad de 0,2, es que los Tribunales anulen la orden, en cuyo caso no se producen daños. Parece claro que la «valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto» exige en este caso imaginario la suspensión cautelar, ya que sus costes sociales son inferiores a los de la ejecución⁽⁴⁵⁾.

Pues bien, la regla general considerada resulta razonable en la medida en que probablemente refleja una regularidad fáctica: no es descabellado pensar que, en la mayoría de las ocasiones, la debida «ponderación circunstanciada» de todos los intereses en juego arroja como resultado que no procede la suspensión. Cabe señalar algunos factores explicativos. En primer lugar, la adopción de esta medida cautelar entraña ya un coste, de-

profesor Garrido Falla, Universidad Complutense, Madrid, 1992, t. II, pág. 1.034. Según BOCANEGRA SIERRA, R., Lecciones..., pág. 110, dicha presunción «sirve también para que la Administración pueda hacer uso de sus poderes de ejecución forzosa sin necesidad de tener que probar la conformidad a Derecho de los actos que pretende ejecutar».

(44) *Cfr. el excelente trabajo de RAMOS ROMEU, F., Las medidas cautelares civiles. Análisis jurídico-económico, Atelier, Barcelona, 2006, in toto.*

(45) $0,8 \times 20.000 \text{ euros} < 0,2 \times 200.000 \text{ euros}$.

rivado de la alteración del *statu quo*, que no conlleva la solución contraria. En segundo término, cabe estimar que la probabilidad de que el acto impugnado se ajuste a Derecho es, a priori, más elevada que la de que ocurra lo contrario. En tercer lugar, cabe pensar que los daños sociales derivados de la suspensión adoptada en contra del criterio del autor del acto —por lo común, una autoridad pública que representa intereses generales— serán, a priori, normalmente más elevados que los daños que pueden derivarse de la alternativa contraria —defendida por alguien que de ordinario representa intereses de alcance más reducido—⁽⁴⁶⁾. Sea como fuere, no creemos que esta regla general deba ser interpretada en el sentido de que, en el momento en el que el órgano competente ha de valorar las circunstancias para determinar si procede o no adoptar esta medida cautelar, deba efectuar una ponderación sesgada hacia el lado de la no suspensión. La mentada regla opera a priori, en defecto de una ponderación concreta, mientras no se produzca un examen específico de todos los intereses concurrentes en el caso considerado, pero no prejuzga la concreta ponderación que ha de realizarse. El que los actos administrativos se presuman genéricamente acertados y válidos carece, por lo tanto, de relevancia para decidir en el caso concreto sobre la suspensión de su eficacia⁽⁴⁷⁾.

VIII. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ COMO PROHIBICIÓN DE PRIVAR DE EFECTOS AL ACTO FUERA DE LOS CAUCES LEGALMENTE ESTABLECIDOS

El profesor REBOLLO PUIG estima que «la presunción de validez es la cualidad de los actos administrativos en cuya virtud existe el deber de actuar y decidir partiendo de la premisa de que... son válidos en tanto no se declare su nulidad o sean anulados»⁽⁴⁸⁾. Razones de seguridad jurídica fundamen-

(46) De ahí que algunas disposiciones prevean que ciertas Administraciones públicas de ámbito territorial superior al de otras puedan suspender cautelarmente los actos jurídicos de esas últimas, pero no viceversa. *Vid.* los arts. 161.2 CE y 67 LBRL.

(47) Según REBOLLO PUIG, M., «La presunción...», pág. 622, «ni incluso cuando se trate de aplicar el criterio de la apariencia de buen derecho, las presunciones de legalidad y de validez del acto pueden invocarse para excluir la suspensión sino que el *fumus boni iuris* habrá que deducirlo, en concreto, de que el acto en cuestión se presente aparentemente como legal por sus características específicas y no por una presunción genérica».

(48) REBOLLO PUIG, M., «La presunción...», págs. 591 y 592.

tarían esta presunción⁽⁴⁹⁾. Si extrapolamos esta tesis a cualesquiera actos jurídico-públicos —administrativos, judiciales y legislativos—, de los que también suele predicarse análoga presunción, cabría afirmar que en virtud de ésta existe un deber de obedecerlos y aplicarlos, de actuar conforme a lo establecido por ellos, mientras su invalidez no sea declarada por el órgano competente a través de los cauces legalmente previstos.

Esta tesis puede ser aceptada, con algunos matices. Obsérvese, en primer lugar, que a veces el sujeto que estima inválido un acto jurídico-público no está en sentido estricto obligado a cumplirlo mientras no se declare su invalidez por los cauces legalmente establecidos, sino que más bien tiene prohibido desobedecerlo hasta que no se produzca esa declaración. Así, por ejemplo, cuando un órgano judicial considera que una ley postconstitucional, aplicable al caso del que está conociendo y de cuya validez depende el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, lo que debe hacer no es aplicarla, sino elevar una cuestión de inconstitucionalidad y aguardar su resolución antes de decidir (arts. 35 y 38.3 LOTC). No hay una obligación de aplicar semejante ley, sino una prohibición de inaplicarla sin seguir el procedimiento fijado para ello. Otro ejemplo: cuando un Tribunal nacional considera que un reglamento comunitario aplicable al caso es inválido, debe elevar una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión. Pero tampoco está obligado a aplicarlo. Es más, puede adoptar una medida cautelar que suponga la inaplicación provisional del reglamento mientras se tramita y resuelve la cuestión⁽⁵⁰⁾.

Debe señalarse, en segundo lugar, que el alcance de esta presunción de validez viene determinado por los concretos cauces establecidos por nuestro ordenamiento jurídico a través de los cuales puede ser destruida. Y aquí conviene no caer en apriorismos, ni en razonamientos circulares. Cuando, por ejemplo, se critica que la Administración pueda revocar o suspender sus actos porque ello iría en contra de su presunción de validez⁽⁵¹⁾, se está incurriendo en una petición de principio, se está presuponiendo precisamente lo que habría que demostrar: que las Administraciones públicas no

(49) REBOLLO PUIG, M., «La presunción...», pág. 638.

(50) *Vid.*, entre otras, las SSTJCE de 21 de febrero de 1991 (*Zuckerfabrik*, C-143/1988 y C-92/1989) y 9 de noviembre de 1995 (*Atlanta*, C-465/1993).

(51) BOQUERA OLIVER, J. M., «Insusceptibilidad...», págs. 37 y ss.

pueden destruir es presunción, cuando lo cierto es que, *velis nolis*, nuestro Derecho positivo sí les permite revocar y suspender sus actos, sí articula inequívocamente cauces a través de los cuales pueden destruirla. Cuando se niega que las Administraciones públicas puedan inaplicar los reglamentos —aun en el caso de que estén «justificadamente convencidas de su ilegalidad e invalidez»— invocando para ello el argumento de que «deben presumirlos válidos en tanto no se declare lo contrario»⁽⁵²⁾, se está cayendo en otra petición de principio, pues se está dando por sentado que las Administraciones no pueden quebrar incidentalmente esa presunción mediante la correspondiente «declaración en contrario», a diferencia de los Tribunales, que desde luego sí pueden; lo que precisamente está por ver es si el Derecho español permite o prohíbe a los órganos administrativos rechazar en un caso concreto la aplicación de un reglamento previa declaración justificada e incidental de su invalidez. Esta y otras cuestiones análogas han de responderse no a priori, sino a la luz de lo establecido específicamente en nuestro ordenamiento jurídico. El problema, ciertamente, es que el legislador no ha dado respuestas explícitas para todos los casos.

Es claro que a los Tribunales ordinarios no les está permitido inaplicar, ni mucho menos anular, por motivos de inconstitucionalidad las normas con rango de ley postconstitucionales sin elevar antes la correspondiente cuestión ante el Tribunal Constitucional. Semejante inaplicación lesionaría el derecho a la tutela judicial efectiva⁽⁵³⁾. Sí que pueden inaplicarlas por su propia autoridad, en cambio, cuando las estimen contrarias al ordena-

(52) REBOLLO PUIG, M., «La presunción...», pág. 616. Del mismo autor, *vid.* también «Reglamentos y actos administrativos ante el Tribunal de Defensa de la Competencia», en COSCULLUELA MONTANER, L. (COORD.), *Estudios de Derecho público económico. Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Madrid, Civitas, 2003, págs. 738 y 739. El autor considera, no obstante, que sí cabe la inaplicación del reglamento cuando éste es objeto de un recurso indirecto, es decir, «cuando la invalidez del acto que da soporte al impugnado constituye una de las alegaciones en sentido estricto o propio de manera que integra el objeto del procedimiento o del proceso» («La presunción...», pág. 624). No hemos logrado encontrar una justificación de por qué en tales casos sí está justificada la inaplicación y, en cambio, no lo está cuando el órgano administrativo, respetando escrupulosamente el principio de contradicción, aprecia de oficio o en virtud de una alegación «en sentido impropio» de alguno de los interesados la invalidez del reglamento, declarándola motivadamente. Los arts. 89.1 y 113.3 LRJAP-PAC indican que el órgano administrativo competente también puede pronunciarse en este último caso sobre la invalidez del reglamento.

(53) *Vid.* las SSTC 23/1988, de 2 de febrero (FJ 1), y 285/2005, de 7 de noviembre (FJ 2).

miento comunitario⁽⁵⁴⁾, aunque en algunos casos deben plantear primero una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, so pena de vulnerar el mentado derecho fundamental⁽⁵⁵⁾.

Igualmente evidente es que cualesquiera Tribunales, en cualesquiera procesos, pueden y deben inaplicar las disposiciones reglamentarias que consideren inválidas (art. 6 LOPJ), aun cuando las partes no hayan alegado su ilegalidad.

Tampoco suscita demasiadas dudas que las Administraciones públicas tienen prohibido privar de efectos a sus actos administrativos, e incluso a los de otras Administraciones públicas, sin seguir los procedimientos de revisión previstos con esta finalidad por el legislador (v. gr., arts. 102 y ss. LRJAP-PAC)⁽⁵⁶⁾.

- (54) Vid. la STJCE de 9 de marzo de 1978 (*Simmenthal*, 106/1977, § 24). En la doctrina, vid. ALONSO GARCÍA, M. C., «La facultad del Juez ordinario de inaplicar la Ley interna posterior contraria al Derecho comunitario», *RAP*, n.º 138, 1995, págs. 203-224.
- (55) Vid. las SSTC 58/2004, de 19 de abril, y 194/2006, de 19 de junio. En la doctrina, vid. BAÑO LEÓN, J. M., «El Tribunal Constitucional, Juez comunitario: amparo frente al no planteamiento de cuestión prejudicial», *RDCE*, n.º 18, 2004, págs. 465 y ss.; MARTÍN RODRÍGUEZ, P. J., «La cuestión prejudicial como garantía constitucional: a vueltas con la relevancia constitucional del Derecho Comunitario», *REDC*, n.º 72, 2004, págs. 315-348; SÁNCHEZ LEGIDO, A., «El Tribunal Constitucional y la garantía interna de la aplicación del Derecho comunitario en España», *Derecho Privado y Constitución*, n.º 18, 2004, págs. 387-443; UGARTEMENDÍA ECHEZABARRENA, J. I., «El recurso a la prejudicial (234 TCE) como cuestión de amparo», *REDE*, n.º 11, 2004, págs. 441-474.
- (56) El Tribunal Supremo, sin embargo, en algún caso en que la Administración había inejecutado un acto administrativo nulo de pleno derecho sin seguir el procedimiento de revisión legalmente establecido, ha declarado la legalidad de la inejecución y desestimado la pretensión de que el acto se ejecutara. Según la STS de 24 de julio de 1985, «en el supuesto de que los vicios de nulidad denunciados concurren realmente en [el acto nulo] y estas circunstancias, unidas a una evidente razón de economía procesal, ponen de manifiesto que el Tribunal debe examinar el tema de nulidad suscitado a fin de evitar la antijuridicidad que puede suponer la imposición de que se ejecute un acto administrativo ilegal, con único fundamento en la aplicación automática de una presunción que no deja de ser un privilegio formal e instrumental establecido, según se deja dicho, en favor de una Administración que lo niega y rechaza». Según REBOLLO PUIG, M., «La presunción», págs. 631 y 632, el Tribunal, en estos casos, debería declarar la ilegalidad del segundo acto administrativo —por haber privado de efectos a un acto anterior sin observar la vía fijada para ello por la ley— pero no condenar a cumplir este acto anterior nulo; la pretensión de condena debería ser estimada, en cambio, si este primer acto fuese simplemente anulable.

Mucho más controvertida es la cuestión de si las Administraciones públicas pueden inaplicar las disposiciones reglamentarias que a su juicio vulneren el ordenamiento jurídico. Nuestra opinión es que incluso deben⁽⁵⁷⁾. Así lo imponen los principios de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y de sometimiento pleno de la actividad administrativa a la ley y al Derecho (arts. 9.1 y 103.1 CE). Ambos exigen que los reglamentos inválidos no sean aplicados, máxime cuando su contenido *contradice* normas de mayor jerarquía, pues aplicarlos entonces supondría inaplicar una disposición —v. gr., una ley— que tiene mayor fuerza de obligar. Difícilmente puede discutirse que debería prevalecer la norma superior y, correlativamente, inaplicarse la inferior. La Constitución impone, pues, un resultado: las normas inválidas no deberían ser aplicadas. Otra cosa es quién asume la responsabilidad de decidir su inaplicación y a través de qué procedimiento ha de producirse la misma. Aquí la Carta Magna solo contiene una previsión: «cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de Ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional» (art. 163 CE), que decidirá al respecto. No se contempla, por consiguiente, el caso en el que la norma en cuestión tiene naturaleza reglamentaria, ni el supuesto en el que el órgano que duda de su inconstitucionalidad es administrativo.

El legislador ordinario tampoco ha articulado un mecanismo equivalente a esta cuestión prejudicial que permita a las Administraciones públicas descargar sobre otro poder público la responsabilidad de decidir sobre la inaplicación de las disposiciones reglamentarias, cuando comprueban que

(57) Para más detalles, *vid.* nuestro trabajo «La inaplicación administrativa de reglamentos legales y leyes inconstitucionales», *RAP*, n.º 155, 2001, págs. 59 y ss. También a favor, *vid.* GARCÍA LUENGO, J., «La declaración de nulidad en vía administrativa de disposiciones generales», *RAP*, n.º 154, 2001, págs. 209 y ss., así como las SSTs de 29 de noviembre de 1989 y 12 de febrero de 1990. La Dirección General de los Registros y del Notariado, por ejemplo, se ha estimado competente para inaplicar reglamentos ilegales, en virtud del principio de jerarquía normativa. *Vid.*, entre otras, sus Resoluciones de 21 de febrero de 2002, 3, 4, 5 y 6 de noviembre de 2003 y 9 de febrero de 2004. El «Tribunal» Económico-Administrativo Central ha mantenido la práctica contraria. *Vid.*, entre otras muchas, sus Resoluciones de 9 y 23 de febrero de 2001. Sobre las consecuencias jurídico-penales del incumplimiento, por parte de los ciudadanos en general y de los funcionarios en particular, de los reglamentos ilegales, *vid.* FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *El control jurisdiccional de los reglamentos*, Atelier, Barcelona, 2002, págs. 339 y ss.

una de las aplicables al caso del que están conociendo vulnera el ordenamiento jurídico y carece de validez. Así las cosas, lo razonable es entender que la misma Administración competente para resolver el caso tiene también la potestad de decidir, bajo su propia responsabilidad, qué normas resultan aplicables al mismo y cuáles no. Resulta razonable pensar que cuando el ordenamiento jurídico otorga a la Administración competencia para resolver un caso, le faculta para pronunciarse, siquiera incidentalmente, sobre todas las cuestiones fácticas y jurídicas relevantes y necesarias para adoptar una resolución *conforme a Derecho*. El poder de aplicar las normas válidas e inaplicar las inválidas va ínsito en el poder de aplicar el Derecho, por lo que no requiere en principio de una atribución constitucional o legal expresa. Al contrario, esta potestad solo podría ser exceptuada o limitada si así lo dispusiera inequívocamente alguna norma jurídica, y nuestro ordenamiento solo prevé una excepción para la inaplicación *judicial* de las leyes (art. 163 CE), pero no para otros casos.

En contra de la inaplicación administrativa de reglamentos inválidos se ha invocado «el respeto básico a la distribución de funciones entre poderes»⁽⁵⁸⁾. Pero aquí se cae, de nuevo, en una petición de principio, pues lo que está por ver es si en nuestro ordenamiento jurídico no se cuenta entre las potestades de la Administración la de inaplicar dichas normas.

La tesis que criticamos conduce a resultados manifiestamente absurdos. Nótese que si la Administración resolviera un caso con arreglo a un reglamento inválido y en contra de lo dispuesto por una ley válida, estaría actuando *ilegalmente*. Si esta resolución fuera luego impugnada en vía contencioso-administrativa, los Tribunales deberían declararla *no conforme a Derecho*. Imaginemos ahora que la Administración decide adoptar una resolución acorde con lo establecido por el legislador, inaplicando a estos efectos el reglamento. Si después el Tribunal competente comprueba efectivamente que se resolvió en el sentido exigido por la ley, ¿debería pese a ello declarar que la decisión impugnada es contraria a Derecho por la razón de que a la Administración no le está permitido inaplicar los reglamentos inválidos? Si se anulara por tal motivo la resolución, ¿cómo debería decidir la Administración los casos análogos que a partir de entonces se le plantearan? ¿Tiene sentido afirmar que ésta debe abstenerse de hacer algo

(58) REQUENA LÓPEZ, T., *El principio de jerarquía normativa*, Civitas, Madrid, 2004, pág. 254.

y, al mismo tiempo, de no hacerlo? ¿No es absurdo considerar que todas sus alternativas de actuación son inexorablemente contrarias a Derecho y están prohibidas?

Anular el reglamento antes de inaplicarlo es una solución por lo general inviable, habida cuenta de que difícilmente podrá éste ser revisado de oficio antes de que expire el plazo para resolver el procedimiento en el que se plantea incidentalmente su invalidez. Y también es una solución insatisfactoria para los principios de celeridad y eficiencia de la actividad administrativa (arts. 3.2 y 74 LRJAP-PAC), que muchas veces demandarán una decisión incompatible con la demora que supondría esperar hasta la anulación.

Negarle a la Administración la potestad para inaplicar los reglamentos inválidos supone negarle a la vez la capacidad de proteger en el caso concreto los derechos e intereses legítimos creados por las normas de superior jerarquía vulneradas por aquéllos. Esta incapacidad resulta especialmente criticable cuando es preceptivo interponer un recurso administrativo antes de poder recabar la tutela judicial efectiva. Si la Administración carece del poder de inaplicar reglamentos inválidos, resulta constitucionalmente inaceptable obligar a los ciudadanos a recurrir en vía administrativa un acto cuya ilegalidad deriva de haberse dictado al amparo de un reglamento tal, porque la pretensión de anular ese acto, totalmente fundada en Derecho, no podrá ser estimada por la Administración, sino únicamente por los Tribunales. La Administración se verá impotente para amparar la posición jurídica del ciudadano, que se habrá visto obligado a interponer un recurso inservible, lo que implica una restricción desproporcionada, por inútil, del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva⁽⁵⁹⁾. Pues bien, a fin de salvar la conformidad de las disposiciones legales que establecen la carga de interponer recursos administrativos no hay más remedio que entender que las autoridades encargadas de resolverlos pueden proteger la posición jurídica de los recurrentes, aplicando las normas válidas e inaplicando las inválidas.

(59) En este sentido, respecto de la práctica de los «Tribunales» Económico-Administrativos de estimarse incompetentes para inaplicar normas inválidas, *vid.* la STSJ de la Comunidad Valenciana de 8 de junio de 1995 y GARCÍA BERRO, F., *Procedimientos tributarios y derechos de los contribuyentes en la nueva Ley General Tributaria*, Marcial Pons, Madrid, 2004, pág. 226.

Así lo indica, además, el art. 107.3 LRJAP-PAC al establecer que «los recursos [administrativos] 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». Este precepto indica que la Administración puede inaplicar un reglamento inválido al resolver los recursos formulados contra los actos dictados a su amparo. Lo contrario dejaría sin sentido esta disposición. Sería algo así como si el legislador, en un alarde de cinismo, hubiese dispuesto que «los recursos administrativos que se funden únicamente en la invalidez de una norma reglamentaria podrán interponerse ante el órgano que la dictó, aunque se trata de recursos completamente inútiles, que no pueden prosperar, ya que este órgano no está facultado para dejar aplicar dicha norma»⁽⁶⁰⁾.

Esta potestad de las Administraciones públicas de inaplicar incidentalmente los reglamentos inválidos no es incoherente con la prohibición implícita que los arts. 102 y siguientes de la LRJAP-PAC les imponen de hacer lo propio respecto de los actos administrativos singulares⁽⁶¹⁾. La diferencia

(60) Por surrealista que parezca, eso es lo que viene a decir el art. 245.1.b) LGT, al disponer que las reclamaciones económico-administrativas se tramitarán por órganos unipersonales a través de un procedimiento abreviado —cuyo plazo máximo de resolución es de seis meses!— «cuando se alegue exclusivamente la inconstitucionalidad o ilegalidad de normas». La *ratio* del precepto es «permitir un rápido acceso de estos asuntos, sobre los que no podrán pronunciarse los órganos económico administrativos, a la jurisdicción contencioso-administrativa» (*Informe sobre el borrador del Anteproyecto de la nueva Ley General Tributaria*, elaborado por la Comisión para el estudio del borrador del Anteproyecto de la nueva Ley General Tributaria, Ministerio de Hacienda, 2003, pág. 93). Es decir, el legislador de 2003 era bien consciente de que la práctica de los Tribunales Económico-Administrativos de estimarse incompetentes para inaplicar normas inválidas hacía completamente baldías las reclamaciones basadas en los referidos motivos. Pero en vez de rectificarla, afirmando dicha competencia, o de permitir aquí el acceso *directo* a la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que ha hecho la LGT es mantener en estos casos la vía previa económico-administrativa, a sabiendas de su absoluta inutilidad, en perjuicio de los interesados, que habrán de ver cómo se retrasa y dificulta innecesariamente el ejercicio de su derecho a la tutela judicial, y de los contribuyentes en general, que tendremos que sufragar los costes de un procedimiento que no sirve para nada. Esta regulación, como ha denunciado GARCÍA BERRO, F., *Procedimientos...*, pág. 228, es contraria a lo que «el más elemental sentido común exigía». A nuestro juicio, lo que hay que hacer con las cargas administrativas enteramente inútiles no es edulcorarlas, sino convertirlas en útiles o suprimirlas.

(61) Otra opinión parece sostener REBOLLO PUIG, M., «La presunción...», pág. 617.

está plenamente justificada. De un lado, porque incumplir lo establecido en un acto singular conllevará de ordinario un menoscabo para el principio de seguridad jurídica mucho mayor que el derivado de inaplicar lo establecido en una norma reglamentaria. Mediante un acto singular se regula un caso concreto y se afecta específicamente a unas determinadas personas, que además habrán tenido normalmente la oportunidad de defender sus derechos e intereses legítimos en el correspondiente procedimiento previo. Mediante un reglamento, en cambio, la Administración establece una regulación general y abstracta, para una pluralidad indeterminada de casos y destinatarios, cuyas posibilidades de participar en el procedimiento de elaboración de la norma son menores. Es por eso que la seguridad jurídica exige con mucha más fuerza la estabilidad —la firmeza, la irrevisibilidad— de los actos administrativos singulares que la de las normas reglamentarias. Por otro lado, la gravedad que encierra la ilegalidad de un reglamento es, por regla general, mayor que la de un acto administrativo. Mientras la primera supone una violación múltiple y continuada del ordenamiento jurídico, la segunda constituye simplemente una infracción puntual. Dejar inaplicada una ley en un solo caso no es tan lesivo como hacerlo repetidamente.

Se ha venido a insinuar que reconocerles a las Administraciones públicas la posibilidad de inaplicar los reglamentos inválidos conduciría poco menos que al caos⁽⁶²⁾. Esta hipótesis no resulta muy verosímil. En primer lugar, porque *de facto* es relativamente improbable que la propia Administración autora del reglamento lo considere inválido: las autoridades que lo han dictado difícilmente «reconocerán» haber cometido una ilegalidad, y sus subordinados difícilmente se atreverán a contradecirles, sobre todo cuando se les haya impuesto formalmente su aplicación mediante una instrucción⁽⁶³⁾. En segundo lugar, tampoco parece que sea muy elevado el riesgo de que las Administraciones públicas inapliquen masivamente de manera injustificada o por motivos espurios las disposiciones dictadas por otras Administraciones. Desde luego, esa resistencia masiva resulta prácticamente inimaginable cuando las dos Administraciones están dominadas por el mismo partido político. Pero incluso en caso contrario no es probable que se produzca semejante «rebelión», habida cuenta de que: los procesos de negociación política mitigan el riesgo de que tal ocurra; de la aplicación de

(62) Cfr. REBOLLO PUIG, M., «La presunción...», pág. 617.

(63) Conforme a lo establecido en el art. 21 LRJAP-PAC.

un reglamento no se derivan por lo general graves perjuicios para la Administración que lo aplica; y la que lo ha dictado —normalmente de ámbito territorial superior a la encargada de aplicarlo— puede ejercer bajo ciertas condiciones potestades —*v. gr.*, de suspensión— que le permitan vencer una eventual resistencia, lo que seguramente tendrá un cierto efecto disuasorio. En tercer lugar, debe reconocerse que algunos principios pueden justificar que un reglamento ilegal produzca ciertos efectos jurídicos y deba ser aplicado en determinados casos. Pero es que aquí cabe considerar que nos encontramos ante una norma ilegal pero parcialmente válida y, en esa medida, aplicable⁽⁶⁴⁾. Pensemos, por ejemplo, en una disposición elaborada con omisión de un dictamen preceptivo en virtud de la cual determinadas conductas dejan de estar tipificadas como infracciones administrativas. La seguridad jurídica —la protección de la confianza que los ciudadanos hayan podido depositar legítimamente en la legalidad de esta norma y, por lo tanto, en la licitud de aquéllas— justificaría, en nuestra opinión, su validez y aplicación respecto de las conductas producidas después de su entrada en vigor y antes de la publicación de la sentencia que proceda a su anulación. No solo la Administración, sino también los Tribunales deberían aplicar el reglamento a esas conductas, considerándolas no sancionables.

Discrepamos, en cambio, de la afirmación apodíctica según la cual la seguridad jurídica impone a la Administración el deber de aplicar los reglamentos inválidos⁽⁶⁵⁾. La seguridad jurídica exige más bien lo contrario. En primer lugar, porque dicho principio también padece cuando se inaplica la norma constitucional o legal válida contradictoria con el reglamento inválido. En segundo lugar, porque puede razonablemente confiarse en que las autoridades administrativas resolverán las antinomias existentes entre las normas jurídicas dando prevalencia a las de superior jerarquía, a las válidas y no a las inválidas. En tercer término, porque ningún beneficio reporta a la seguridad jurídica el que la Administración aplique normas inválidas

(64) Como advierte BELADÍEZ ROJO, M., *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994, págs. 56 y ss., los actos jurídicos ilegales pueden ser válidos, cuando han creado una situación que el Derecho considera necesario tutelar para salvaguardar así un principio jurídico que en el caso concreto tiene mayor fuerza que el de legalidad.

(65) REQUENA LÓPEZ, T., *El principio...*, pág. 254.

cuando luego los Tribunales, al revisar esta actuación administrativa, deben inaplicarlas y declarar su no conformidad a Derecho.

Al admitir la posibilidad de que la Administración inaplique reglamentos inválidos se corre el riesgo, ciertamente, de que se equivoque y deje sin efecto normas que en verdad son válidas. No obstante, las decisiones administrativas siempre pueden ser revisadas y corregidas ulteriormente por los Tribunales, de manera que los reglamentos válidos solo quedarían inaplicados de manera temporal. Además, ese riesgo no es tan grave como el que entrañaría negarle a la Administración dicha posibilidad, pues esta última solución también encierra el peligro de privar de efectos a normas válidas —v. gr., la Constitución o las leyes que los reglamentos vulneran—, con la diferencia de que éstas tienen superior jerarquía y valor que las reglamentarias, por lo que los costes de su ineficacia pueden considerarse mayores.

Las razones que acaban de exponerse valen *mutatis mutandi* para justificar la potestad de las Administraciones públicas de inaplicar por su propia autoridad las leyes inválidas⁽⁶⁶⁾, bien por contravenir el Derecho comunitario⁽⁶⁷⁾, o bien por vulnerar la Constitución⁽⁶⁸⁾. El que solo los Juzgados y Tribunales estén legitimados para elevar cuestiones de inconstitucionalidad⁽⁶⁹⁾ no significa que los órganos administrativos queden obligados a

(66) Para más detalles, *vid.* nuestro trabajo «La inaplicación...», págs. 90 y ss.

(67) *Vid.* la STJCE de 22 de junio de 1989 (*Fratelli Constanzo*, 103/1988, §§28 y ss.).

(68) Los órganos administrativos, no obstante, suelen considerarse incompetentes siquiera para examinar la conformidad con la Constitución de las leyes que han de aplicar. Es el caso, por ejemplo, del «Tribunal» Económico-Administrativo Central. *Vid.*, entre otras muchas, sus Resoluciones de 10 de octubre de 2003, 30 de septiembre de 2005 y 18 de mayo de 2006. En su Resolución de 23 de enero de 2002, el TEAC se niega a aplicar retroactivamente una norma sancionadora favorable, en vulneración flagrante del art. 9.3 CE —tal como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en sus Sentencias 8 y 15/1981, 131/1986 y 85/2006—, aduciendo que «hallándose expresamente prevista en una Ley... la eficacia temporal de su normativa, este Tribunal... no ostenta competencias para dejar de aplicar una Ley so pretexto de su supuesta inconstitucionalidad»; y añadiendo, en una exhibición de ignorancia, que «lo que el art. 9.3 CE consagra es la “irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables”; pretender extraer de aquí, como pretenden los interesados, la obligatoriedad de la retroactividad de las disposiciones sancionadoras sí favorables parece, cuando menos, un exceso interpretativo».

(69) Aquí hay que puntualizar: los jueces y magistrados carecen de esa legitimación cuando actúan fuera de un proceso, desempeñando funciones no jurisdiccionales —v. gr., como encargados del Registro Civil—. *Vid.* al respecto los AATC 505 y 508/2005, de 13 de

aplicar las leyes que consideren inconstitucionales. Lo único que significa es que no pueden descargar sobre otros sujetos la responsabilidad de hacer valer, en los asuntos concretos de su competencia, la superioridad jerárquica de la Constitución sobre las leyes que la contradigan.

Pudiera parecer incoherente, en una primera impresión, el que «se dejen en manos de la Administración mayores facultades» que las atribuidas a los jueces⁽⁷⁰⁾. Pero la diferencia obedece a una buena razón. Las equivocaciones cometidas por los órganos administrativos al inaplicar una ley que en verdad era válida siempre pueden ser revisadas y corregidas por los Tribunales, que tienen aquí la última palabra, mientras que las equivocaciones análogas en que pueden incurrir éstos, una vez queden firmes las correspondientes sentencias, son definitivas, inmodificables y, por ende, más graves. Así las cosas, es razonable que, en atención a su singular trascendencia, la inaplicación judicial de las leyes se haya sometido a una especial cautela —la intervención previa del Tribunal Constitucional— que no se requiere para la inaplicación administrativa. Algo similar ocurre en el Derecho comunitario. Los órganos administrativos y jurisdiccionales pueden resolver por sí mismos los problemas interpretativos que se les presenten, aplicando las normas comunitarias, que gozan de primacía, e inaplicando las normas nacionales contrarias. Pero esta regla general cuenta con una excepción: cuando la duda interpretativa —v. gr., relativa a si un reglamento comunitario es incompatible con una ley nacional— se le plantea a un órgano jurisdiccional cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso jurisdiccional de Derecho interno, entonces ese órgano debe plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión (art. 267.III TFUE).

IX. BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN SOTOMAYOR, L., *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Civitas, Madrid, 2007.

ALEXY, R., *Theorie der Grundrechte*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1994.

diciembre; 54 y 59/2006, de 15 de febrero; y 12/2008, de 16 de enero, acompañados todos ellos de varios votos particulares.

(70) REQUENA LÓPEZ, T., *El principio...*, pág. 254.

- ALONSO GARCÍA, M. C., «La facultad del Juez ordinario de inaplicar la Ley interna posterior contraria al Derecho comunitario», *RAP*, n.º 138, 1995, págs. 203 y ss.
- ARZOZ SANTISTEBAN, X., *Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario*, IVAP, Oñati, 1998.
- BAÑO LEÓN, J. M., «El Tribunal Constitucional, Juez comunitario: amparo frente al no planeamiento de cuestión prejudicial», *RDCE*, n.º 18, 2004, págs. 465 y ss.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La prueba en el procedimiento administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006.
- BELADIEZ ROJO, M., *Los principios jurídicos*, Tecnos, Madrid, 1994.
- *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1994.
- BLANQUER CRIADO, D., *La prueba y el control de los hechos por la jurisdicción contencioso-administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- *Hechos, ficciones, pruebas y presunciones en el derecho administrativo. Taking facts seriously*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 2004.
- BOIX PALOP, A., *Las convalidaciones legislativas*, Iustel, Madrid, 2004.
- BOQUERA OLIVER, J. M.^a, «Presunción de inocencia del hombre, presunción de legalidad del acto administrativo y tutela judicial efectiva», *Actualidad y perspectivas del Derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, Universidad Complutense, Madrid, 1992, t. II, págs. 1.025 y ss.
- «Insusceptibilidad de la suspensión de la eficacia del acto administrativo», *RAP*, n.º 135, 1994, págs. 37 y ss.
- BUENO ARMIJO, A. M.^a, *RGDA Iustel*, 13, 2006.
- COOTER, R. D., *The Strategic Constitution*, Princeton University Press, Princeton, 2000.

- DOMÉNECH PASCUAL, G., «La inaplicación administrativa de reglamentos legales y leyes inconstitucionales», *RAP*, n.º 155, 2001, págs. 59 y ss.
— *La invalidez de los reglamentos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *El control jurisdiccional de los reglamentos*, Atelier, Barcelona, 2002.
- FERRERES COMELLA, V., *Justicia constitucional y democracia*, CEPC, Madrid, 1997.
- GARCÍA BERRO, F., *Procedimientos tributarios y derechos de los contribuyentes en la nueva Ley General Tributaria*, Marcial Pons, Madrid, 2004.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2008, t. 1.
- GARCÍA LUENGO, J., «La subsanación retroactiva de reglamentos nulos mediante la elevación de rango», *REDA*, n.º 111, 2001, págs. 439 y ss.
— «La declaración de nulidad en vía administrativa de disposiciones generales», *RAP*, n.º 154, 2001, págs. 203 y ss.
- GASCÓN ABELLÁN, M., *Los hechos en el Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, P. J., «La cuestión prejudicial como garantía constitucional: a vueltas con la relevancia constitucional del Derecho Comunitario», *REDC*, n.º 72, 2004, págs. 315 y ss.
- RAMOS ROMEU, F., *Las medidas cautelares civiles. Análisis jurídico-económico*, Atelier, Barcelona, 2006.
- REBOLLO PUIG, M., «Reglamentos y actos administrativos ante el Tribunal de Defensa de la Competencia», en COSCULLUELA MONTANER, L. (coord.), *Estudios de Derecho público económico. Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Madrid, Civitas, 2003, págs. 719 y ss.
— «La presunción de validez», *REDA*, n.º 128, 2005, págs. 587 y ss.
- REQUENA LÓPEZ, T., *El principio de jerarquía normativa*, Civitas, Madrid, 2004.

SÁNCHEZ LEGIDO, A., «El Tribunal Constitucional y la garantía interna de la aplicación del Derecho comunitario en España», *Derecho Privado y Constitución*, n.º 18, 2004, págs. 387 y ss.

UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, J. I., «El recurso a la prejudicial (234 TCE) como cuestión de amparo», *REDE*, n.º 11, 2004, págs. 441 y ss.

VILLAR PALASÍ, J. L. y VILLAR EZCURRA, J. L., *Principios de Derecho administrativo*, Universidad Complutense, Madrid, 1999, t. II.