Fiscalización Local

ISSN 2659-3572

Un blog sobre administración local

Distinción entre acto administrativo general y reglamento ¿Nuevo tertium genus?

Publicado el 26 de septiembre de 2022

ENLACE PERMANENTE DE ESTA ENTRADA

https://www.fiscalizacionlocal.es/distincion-entre-acto-administrativo-general-y-reglamento-nuevo-tertium-genus/

Distinción entre acto administrativo general y reglamento ¿Nuevo tertium genus?

Óscar J. Moreno Ayza, interventor del ayuntamiento de Vinaròs – Septiembre 2022

En ocasiones no es preciso pensar mucho para hacer una entrada, basta simplemente con copiar, pegar y aprender. Esto es lo que me ha pasado la sentencia que queremos compartir y que trata de algo tan básico que conviene tener a mano en nuestro «fondo de armario» para de vez en cuando acudir a él y refrescar nuestro conocimientos.

Os comparto el FDº 5º de la STS 19/09/2022 [ECLI:ES:TS:2022:3287 [1]] que en su fundamento 5º explica de forma muy didáctica las diferencias entre acto administrativo y reglamento, de modo que poco podemos añadir salvo pegar su contenido:

«QUINTO.- Abordando ya el tema litigioso, es conveniente comenzar recordando algunas ideas básicas sobre la distinción entre reglamento y acto administrativo general o, si se prefiere otra terminología, entre disposición general y acto plúrimo.

En primer lugar, el reglamento tiene siempre un contenido normativo, es decir, establece auténticas normas jurídicas. Ello significa que los preceptos reglamentarios se caracterizan por establecer mandatos o prohibiciones de alcance general y abstracto: no se dirigen a una o varias personas determinadas, sino a todos aquéllos que se encuentren en el supuesto de hecho de la norma (generalidad); y no regulan un único caso o situación, sino que se aplican a todos aquellos casos que en el futuro puedan producirse (abstracción). En este sentido, suele decirse que los reglamentos se instalan establemente en el ordenamiento jurídico y lo innovan. La mejor prueba de que los reglamentos no pueden contener

prescripciones singulares ni concretas viene dada por el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, consagrado actualmente en el art. 37 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común. Los actos administrativos generales, por el contrario, aun estando dirigidos a una pluralidad de personas que a menudo no puede concretarse con antelación, se refieren a un caso concreto y agotan su eficacia una vez aplicados al mismo. Si vuelve a producirse una situación similar, será necesario dictar un nuevo acto administrativo general. El acto administrativo general, precisamente por carecer de naturaleza normativa, no deja de ser un acto administrativo: no puede encontrar fundamento normativo en sí mismo, sino que debe apoyarse en auténticas normas jurídicas que prevean la correspondiente potestad habilitante. Y por esta misma razón, no puede innovar ni modificar el ordenamiento jurídico, entendido aquí como el conjunto de normas vigentes en un momento dado.

En segundo lugar, la distinción entre reglamento y acto administrativo general no sólo tiene un fuerte arraigo en la jurisprudencia y la doctrina, sino que responde a la existencia de dos regímenes jurídicos diferenciados en la legislación administrativa española. Así, sin ánimo exhaustivo, los reglamentos tienen su propio procedimiento de elaboración, actualmente regulado -a nivel estatal- en los arts. 22 y siguientes de la Ley del Gobierno, por no mencionar la letra a) del art. 105 de la Constitución; la invalidez de los reglamentos es siempre nulidad de pleno Derecho, según el art. 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común; y los reglamentos admiten ser impugnados indirectamente con ocasión de los actos administrativos de aplicación de los mismos, de conformidad con el art. 26 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Estos rasgos no concurren en los actos administrativos generales, que siguen, en principio, el régimen jurídico del acto administrativo.

En tercer lugar, forzoso es reconocer que la distinción entre reglamento y acto administrativo general, con arreglo a los criterios normalmente aceptados que se acaban de recordar, no siempre es fácil de aplicar. Hay tipos de actos con respecto a los cuales puede ser arduo dilucidar si tienen o no tienen carácter normativo. Los giros de la jurisprudencia a propósito de las relaciones de puestos de trabajo o de las ponencias de valores catastrales, por citar sólo los ejemplos más visibles, son buena prueba de ello. Véanse a este respecto, entre otras, las sentencias de esta Sala de 5 de febrero de 2014 [ECLI:ES:TS:2014:902] y de 16 de junio de 2022 [ECLI:ES:TS:2022:2498 [2]]. Pero importa destacar que esa dificultad no es conceptual, sino de calificación jurídica de ciertos tipos de actos que pueden hallarse -como ocurre a veces en la experiencia aplicativa del Derecho- en una zona gris.

En cuarto lugar, en íntima relación con lo anterior, conviene hacer otra observación: que en algunas contadas ocasiones sea difícil determinar si un tipo de acto es reglamento o acto administrativo general no da base para sostener que la distinción sea inútil o que deba ser superada. El dato incontestable, como se ha explicado, es que en la legislación española esa distinción existe y comporta dos regímenes jurídicos diferenciados. No hay base, en el estado actual del ordenamiento español, para afirmar la existencia de un tertium genus de actos de la Administración Pública que, estando dirigidos a una pluralidad de personas, no sean reglamentos (disposiciones generales) ni actos administrativos generales (actos plúrimos). Así, un intento de introducción de esa pretendida tercera categoría por vía puramente interpretativa, lejos de contribuir a una mayor claridad y certidumbre, probablemente conduciría a oscurecer ulteriormente las

cosas.

En quinto y último lugar, es preciso aclarar que la existencia de una dicotomía reglamento-acto administrativo general, sin cabida para un tertium genus [3], no impide que en un texto reglamentario pueda haber enunciados prescriptivos que no tienen carácter general y abstracto y, por tanto, que no son auténticas normas jurídicas. Ello ocurre con cierta frecuencia con los planes de urbanismo: que sean reglamentos, tal como viene siendo tradicionalmente afirmado por la jurisprudencia, no es obstáculo para que algunas de sus determinaciones se refieran a situaciones singulares y concretas. De aquí pueden surgir dificultades interpretativas y aplicativas con respecto a esos enunciados prescriptivos que no son generales y abstractos; pero ello no obsta a que el texto, considerado en su conjunto, deba calificarse como reglamento.»

Queda claro, por tanto, que no estamos ante un nuevo género y que las distinción acto administrativo general / reglamento, siguen por donde estaban… incluidas la «zonas grises»

Enlaces citados

Direcciones de los enlaces incluidos en el texto.

[1] https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/08cf242c3fc75211a0a8778d75e36f0d/20220923

[2] https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/257c28888fd291d9a0a8778d75e36f0d/20220701

[3] http://www.enciclopedia-juridica.com/d/tertium-genus/tertium-genus.htm

ENTRADA ORIGINAL

https://www.fiscalizacionlocal.es/distincion-entre-acto-administrativo-general-y-reglamento-nuevo-tertium-genus/

Fiscalización Local · ISSN 2659-3572