

NATURALEZA Y EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE ANULACIÓN RECAÍDAS EN PROCESOS CONTRA NORMAS: LA INVALIDEZ EN EL SISTEMA NORMATIVO Y SU ACTUACIÓN JURISDICCIONAL

JUAN JOSÉ INIESTA DELGADO
MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN

SUMARIO: A. LA INVALIDEZ DE LAS NORMAS: 1. *La ilegalidad y la invalidez de las normas.* 2. *Las contradicciones normativas y los vicios de competencia y procedimiento.* 3. *Las categorías de invalidez de las normas: nulidad y anulabilidad y su distinción en el seno del sistema normativo.*—B. LAS SENTENCIAS RECAÍDAS EN PROCESOS DE ANULACIÓN DE NORMAS Y SUS EFECTOS SOBRE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO: 1. *La decisión judicial en el mundo jurídico.* 2. *Decisiones judiciales generales y abstractas.* 3. *Sentencias de anulación de normas:* a) *Efectos de las decisiones judiciales sobre normas.* b) *Relaciones entre ilegalidad y nulidad.* c) *La ilegalidad por conflicto normativo.* d) *La ilegalidad por incompetencia o vicio de procedimiento.* e) *Modificación que operan sobre el ordenamiento jurídico las decisiones judiciales sobre normas.* f) *Consecuencias de las sentencias sobre los efectos de las normas anuladas.*

A. LA INVALIDEZ DE LAS NORMAS

1. *La ilegalidad y la invalidez de las normas*

El Derecho se configura como elemento ordenador de la sociedad; para ello regula cómo deben llevarse a cabo una serie de conductas. Pero además de regular comportamientos, el Derecho también regula otras cosas, entre ellas su propia formación.

Guastini utiliza la expresión «legítimo» referida a un comportamiento que es conforme a las normas, pero esta expresión también se puede entender referida a otros fenómenos que no son propiamente comportamientos humanos.

Concretamente se utiliza esta expresión para hacer referencia a las propias normas (1).

Así, una norma «ilegítima» sería aquella que no ha sido elaborada según dispone el ordenamiento jurídico, esto es, ha sido construida en contradicción con el mismo, mientras que una norma «legítima» sería aquella que no contradice al ordenamiento jurídico al que pertenece.

Estas expresiones que usamos se utilizan en la mayoría de las ocasiones como sinónimas de las expresiones «inválida» y «válida» respectivamente, referidas a normas jurídicas. De este modo, una norma válida sería aquella que ha sido creada en conformidad con el ordenamiento jurídico al cual pertenece y una norma inválida sería aquella que adolece de una contradicción con tal ordenamiento, es decir que es ilegítima.

Se trata éste de un concepto de validez que tiene sus raíces en la teoría kelseniana acerca de la elaboración del Derecho. Desde este punto de vista, por lo demás, validez y existencia se confunden: la invalidez se identifica con la inexistencia de la norma, pues «la validez es la existencia específica de una norma» (2).

Según Kelsen, la norma válida es la que existe como tal norma, de modo que aquella que no tenga validez ya no es norma —no es objetivamente una norma jurídica, aunque puede tener el sentido subjetivo de una norma—. No se trata sino de que el acto normativo se adecue a lo que el ordenamiento considera que es una norma jurídica (3).

Esto nos indica que una norma sólo puede existir mediante su validez, validez que viene indicada por las propias normas del ordenamiento jurídico. Éste determina a través de diversos elementos qué órgano es el competente para elaborarlas, cuál es el procedimiento de su elaboración e, incluso, qué regulación puede o no puede contener, de tal manera que si una norma es elaborada por el órgano competente, mediante el procedimiento adecuado y no se opone materialmente a lo dispuesto por otras normas de rango superior, nos encontraremos ante una norma válida.

Por el contrario, si alguna de las exigencias anteriores falla, nos encontraremos ante una disposición que no cumple los requisitos para ser considerada —objetivamente— una norma jurídica. Se tratará de una norma inválida.

Esta idea de validez como legalidad de la norma es una de las que seña-

(1) R. GUASTINI: «L'illegittimità delle disposizioni e delle norme», en *Quindici lezioni di Diritto costituzionale*, Giappichelli, Turín, 1992, pág. 121.

(2) H. KELSEN: *Teoría General del Derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Maynez, Imprenta Universitaria, México, 1949, pág. 31.

(3) *Cfr.* H. KELSEN: *Ibidem*.

la Von Wright, para quien, sin embargo, el concepto de validez es ambiguo; por un lado se refiere a la existencia de una norma, al hecho de que una norma existe, por otro lado se refiere al hecho de que, además de existir esa concreta norma, existe otra que permitió dictar aquella, es decir el concepto de validez supone la legalidad del acto por el cual la norma cobró existencia, entendida dicha legalidad como conformidad a una norma preexistente (4).

Por otra parte, la interpretación que Nino realiza del análisis kelseniano de la validez de las normas (5), la aproxima a la interpretación de los autores del iusnaturalismo clásico, que entienden que la validez es la fuerza que poseen las prescripciones del Derecho como razones suficientes para actuar. Este sería el significado de la expresión de Kelsen «la validez es la existencia específica de una norma», puesto que la falta de validez supone que las consecuencias normativas previstas por ella ya no se producen y por lo tanto la norma carece de razón de ser —«es como si no hubiese sido dictada»—.

La equiparación entre validez y existencia de las normas jurídicas trae consigo graves problemas, como indican Alchourrón y Bulygin (6), desde el momento en que se da el caso de normas que se dicen inválidas, pero no por ello dejan de existir, y de hecho existen y dicha existencia queda demostrada por los problemas que tales normas, a pesar de su invalidez o quizás precisamente por ella, generan.

Partiendo de la idea de la existencia como pertenencia de la norma al sistema (7), si entendemos la validez como existencia y la invalidez, consecuentemente, como inexistencia, llegaríamos a la conclusión de que la contradicción de una norma con otras del ordenamiento jurídico permite automáticamente la calificación de ese acto contradictorio como perteneciente o no a dicho sistema.

(4) G. H. VON WRIGHT: *Norma y acción*, traducción de Pedro García Ferrero, Ed. Tecnos, Madrid, 1979, págs. 200 y sigs.

(5) C. S. NINO: *La validez del Derecho*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1985, págs. 7 y sigs.

(6) C. ALCHOURRÓN y E. BULYGIN: *Sobre la existencia de las Normas Jurídicas*, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, México, 1997, págs. 35 y sigs.

(7) Excluyendo por lo tanto otras nociones de existencia, como puede ser la existencia básica de una norma, o bien aquellas nociones de existencia como obligatoriedad de las normas. Cfr. para todos estos tipos de existencia de normas, E. BULYGIN: «Validez y positivismo», en *Análisis lógico y Derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, págs. 508 y sigs.

2. *Las contradicciones normativas y los vicios de competencia y procedimiento*

Ante todo se plantea el problema de en qué consiste esa contradicción de normas que supone la no pertenencia de una norma a un determinado ordenamiento jurídico. Hasta ahora se ha dicho que la validez de una norma depende del hecho de que la misma no sea contraria a ninguna otra norma de rango superior que pertenezca a ese ordenamiento jurídico. Pero cuando en este contexto decimos que una norma sea contraria a otra nos estamos refiriendo a realidades diversas.

En efecto, cuando Kelsen se refería a la función creadora del Derecho advertía que una norma jurídica podía estar determinada por una norma superior en dos sentidos diferentes: por un lado, la norma superior podía determinar el órgano y el procedimiento mediante el cual había de crearse la norma inferior; por otro lado, la norma superior podía determinar el contenido de la norma inferior (8). Cuando la norma inferior no es dictada por el órgano que establece la norma superior decimos que la norma inferior está en *contradicción* con la superior; lo mismo decimos cuando el procedimiento seguido para la elaboración de la norma inferior no es el establecido por la norma superior, o bien cuando la norma inferior regula una materia contrariando lo dispuesto por una norma superior.

Ahora bien, de estos tres supuestos, sólo en el tercer caso nos encontramos con un verdadero conflicto normativo. El conflicto de normas se produce cuando una norma prescribe o permite una acción y otra prescribe su contraria, o bien cuando una norma califica algo de una manera que es incompatible con la calificación que hace otra norma. Es decir, los que Alchourrón llama *enunciados de acción* serán iguales, pero el operador deóntico tendrá distinto signo (9).

Alchourrón y Bulygin dan una definición de contradicción normativa (10) según la cual dos normas son contradictorias cuando el cumplimiento de una de ellas excluye, por razones lógicas, el cumplimiento de la otra. Pero este criterio no puede ser aplicado directamente a las normas permisivas, ya que aquí no cabe hablar del cumplimiento o la violación de la norma. Cabe, sin embargo, extender el criterio a las normas permisivas, estableciendo que una prohi-

(8) Cfr. H. KELSEN: *Teoría general del Derecho y del Estado*, op. cit., pág. 138.

(9) Cfr. C. ALCHOURRÓN: «Conflictos de normas y revisión de sistemas normativos», en *Análisis lógico y Derecho*, op. cit., págs. 291 y sigs.

(10) Cfr. C. ALCHOURRÓN y E. BULYGIN: «Sobre el concepto de orden jurídico», en *Análisis lógico y Derecho*, op. cit., pág. 407.

bición —o una obligación— está en contradicción con una permisión, cuando el uso de la permisión hace lógicamente imposible el cumplimiento de la prohibición —obligación— y viceversa. Dos normas permisivas son, sin embargo, siempre compatibles.

Este conflicto normativo aparece, pues, cuando lo regulado por una norma es contrario a lo regulado por otra en un sentido similar al definido por los autores anteriores.

No se da conflicto normativo cuando una norma es elaborada por un órgano incompetente o sin amoldarse al procedimiento establecido, puesto que, en este caso, no hay normas que establezcan regulaciones contradictorias. Si observamos las dos normas que entran en conflicto advertiremos que los enunciados de acción son distintos, regulan cosas distintas. Lo que ocurre es que una de las normas forma parte del objeto de regulación de otra norma. Las normas que establecen el órgano y que regulan el procedimiento son normas de competencia y su función es la de definir lo que son las normas jurídicas, de tal manera que un enunciado que no cumple los requisitos formales pedidos por las normas de competencia no entra dentro de la definición de norma jurídica (11).

Lo que sucede en ese caso es que lo elaborado por el órgano incompetente o mediante un procedimiento incorrecto no es una norma jurídica, no entra a formar parte del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, difícilmente puede ser expulsado de él. Hablar aquí de invalidez supone decir que lo que ha sido elaborado «no es» una norma jurídica, porque aquello que es una norma jurídica viene definido por las normas de competencia y esa entidad no se comprende en la definición (12).

(11) Parece evidente que en el caso —meramente hipotético— de que el Real Decreto 1796/1999, de 26 de noviembre, por el que se modifican la composición y funciones del Patronato del Museo Nacional de Cerámica y Artes Suntuarias «González Martí», haya sido emanado con inobservancia del trámite de informes y consultas previas establecido en el artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, entre este último artículo y cualquiera de los que integran el precitado Real Decreto, no existe identidad de enunciados de acción y, por tanto, ningún conflicto normativo puede surgir entre ellos.

(12) Es por ello que Guastini habla de inexistencia cuando aparecen vicios formales, especialmente vicios de incompetencia, puesto que las normas que regulan el procedimiento pueden ser entendidas ya no como definiciones sino como prescripciones dirigidas al legislador. *Cfr.* R. GUASTINI: *Distinguendo. Studi di teoria e metateoria del diritto*, Giappichelli, Turín, 1996, págs. 273 y sigs. También Hernández Marín entiende que entre las normas de procedimiento pueden encontrarse prescripciones dirigidas a los órganos encargados de elaborar las normas; *cf.* R. HERNÁNDEZ MARÍN: *Introducción a la Teoría de la norma jurídica*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, pág. 323.

Este supuesto es absolutamente diferente de aquel en que la norma violada tiene carácter sustantivo, puesto que en ese caso se produce el auténtico conflicto normativo. Nos encontramos ante dos normas jurídicas, verdaderamente tales de acuerdo con las definiciones que establecen las normas de competencia, dos normas que pertenecen al mismo ordenamiento jurídico, pero cuya presencia coetánea provoca una incoherencia en el seno del sistema normativo. Cuando en este caso hablamos de invalidez lo hacemos en un sentido distinto de aquel que reflejaba el supuesto anterior. Aquí decir que una norma es inválida no significa decir que «no sea» una norma jurídica, antes bien, «es» una norma jurídica porque cumple todos los requisitos para serlo (13).

Para comprobar qué significado tiene en estos supuestos la invalidez resulta oportuno compararlo con la noción de *derogación*. Entre dos normas de distinto rango jerárquico, sustancialmente incompatibles entre ellas, puede darse una doble relación temporal: puede ser que la norma superior sea posterior en el tiempo a la norma inferior, o bien puede ser que la norma inferior sea la posterior en el tiempo. En el primer caso la norma superior prevalece sobre la inferior y hablamos de derogación —concretamente de derogación implícita—, en el segundo caso la norma superior, aunque anterior, sigue prevaleciendo, pero ya no hablamos de derogación sino de invalidez.

La diferencia entre uno y otro supuesto estriba en que, en el caso de la derogación, la voluntad normativa del legislador es compleja, no sólo busca estatuir aquello que la norma establece, sino que al mismo tiempo trata de eliminar lo establecido por la norma anterior, es decir, la norma elaborada tiene un significado adicional de excluir la norma anterior del ordenamiento jurídico.

En el supuesto de la invalidez, la voluntad normativa del legislador superior es simple, establecer un determinado tipo de regulación, no puede tener la voluntad de expulsar la norma inferior del sistema jurídico puesto que no ha podido prever su existencia. Por eso hace falta una ulterior declaración de vo-

(13) De otro modo, podríamos considerar que la no contradicción material con otras normas del sistema es un elemento más de la definición de norma jurídica, pero eso supondría interpretar todas las normas jurídicas sustantivas como normas de competencia, lo cual no parece una interpretación adecuada, ya que las normas de competencia son normas cualificatorias, mientras que entre las normas sustantivas del ordenamiento jurídico aparecen muchas que son claramente prescriptivas y otras que, aunque son cualificatorias, no merecen la denominación de norma de competencia; por otro lado un análisis de este tipo tendría un valor explicativo nulo al interpretar como similares enunciados que tienen un significado evidentemente diverso.

luntad de un órgano competente que expulse esa norma del sistema en virtud de la existencia de una contradicción.

La invalidez, al igual que la derogación, supone un acto de expulsión de la norma inferior del ordenamiento jurídico; la diferencia, en este caso, estriba en quién realiza ese acto, en un caso un órgano diferente de aquel que dicta la norma superior, en otro caso el mismo órgano que ha dictado la norma superior y que tiene competencia para expulsar a la norma inferior del ordenamiento jurídico (14).

La conclusión que extraemos de este análisis es que la invalidez en el caso de conflicto normativo auténtico no puede traducirse por inexistencia —en el sentido de no pertenencia al sistema— como en el caso de la invalidez derivada de los vicios de competencia y de procedimiento. En este último caso, la validez de una norma depende de la existencia de una norma anterior que permite dictar esa norma —ambas normas forman, según expresión de Von Wright, una *cadena de subordinación*— (15).

(14) No obstante, en nuestro ordenamiento, como en la mayoría de los que nos son próximos, la Administración Pública autora retiene, en relación con sus normas reglamentarias nulas, la llamada *potestad de revisión de oficio*, según la cual dicha Administración está capacitada por el ordenamiento para anular sus propias normas nulas, sin sujeción a plazo alguno y siguiendo un determinado procedimiento (en nuestro ordenamiento, dicha potestad se prevé en el artículo 102.2 LRJPC y, entre los trámites procedimentales, destaca la necesidad de dictamen favorable del Consejo de Estado). Se trata de una manifestación de la llamada *autotutela decisoria* de la Administración Pública, que es una vertiente de la genérica potestad de las Administraciones Públicas de hacerse justicia a sí mismas, sin necesidad de recabar el auxilio de los Tribunales y sin perjuicio de la eventual y ulterior intervención de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos. Bien es cierto que, en estos casos, la Administración sustituye sólo preliminarmente una intervención jurisdiccional segura de haberse tratado de cualesquiera otros sujetos o relaciones, con lo que se trata de una mera excepción en el sistema que exponemos.

(15) El autor mencionado afirma que cuando no existe tal norma previa, no necesariamente la norma dictada será inválida, sólo lo será cuando exista una norma superior que prohíba dictarla, en caso contrario la norma no es ni válida ni inválida, es una norma *soberana*; *cfr.* G. H. VON WRIGHT: *Norma y acción*, op. cit., págs. 200 y sigs. No obstante, el concepto de norma soberana manejado por el autor parece quedar reducido a aquellas normas constitutivas del sistema, esto es, que no precisan de una habilitación previa del ordenamiento, en la medida en que ellas mismas contienen su propia legitimación —el ejemplo paradigmático sería el de aquellas normas constitucionales elaboradas tras una revolución que implica la ruptura con el sistema jurídico precedente—. En otro caso, es difícil encontrar normas de las que pueda ser predicado el adjetivo de soberanas, ya que las autorizaciones a determinados órganos para dictar normas suelen tener también el sentido de prohibir que otros órganos concurren en el ejercicio de dicha función o, incluso, que los mismos órganos autorizados dicten otro tipo de normas distinto de aquellas que son objeto de habilitación.

En el caso de conflicto normativo, la invalidez supone una orden dada al órgano competente —el juez constitucional o el juez encargado de controlar la legalidad de los reglamentos— para que depure el ordenamiento jurídico de la incoherencia que presenta.

De este supuesto no se puede predicar el primer sentido de invalidez expresado, es decir, la inexistencia de la norma. Tal y como afirman Alchourrón y Bulygin, la norma, aunque en contradicción con el ordenamiento jurídico, existe. Según estos mismos autores la existencia comienza con la promulgación de la norma, a raíz de la cual la norma cobra vida con independencia de su validez (16). En otro lugar llegan a decir que la eliminación de las contradicciones, como el colmado de las lagunas, no es un problema lógico, ya que la lógica sólo detecta la presencia de conflictos normativos, pero no puede eliminarlos (17).

La contradicción, la ilegalidad, no es un criterio que por sí sólo determine la expulsión de una norma del ordenamiento jurídico —su destrucción; al fin y al cabo la norma goza de una profunda naturaleza «gregaria», su existencia es incomprensible fuera del conjunto al que pertenecen sus semejantes—, para ello es necesario el pronunciamiento de un órgano competente, a través de un nuevo acto —cuya naturaleza tratamos de establecer a través de este estudio— que determine que esa norma, a causa de su contradicción, no seguirá perteneciendo al ordenamiento jurídico.

Todo lo contrario ocurre cuando utilizamos el término invalidez en el otro sentido, es decir, cuando una entidad no encaja en la definición de Derecho que establecen las normas de competencia. En este caso, como hemos tenido ocasión de explicar, la invalidez tiende a convertirse en inexistencia, si por inexistencia entendemos el «no ser» normas jurídicas, el no pertenecer al ordenamiento jurídico.

3. *Las categorías de invalidez de las normas: nulidad y anulabilidad y su distinción en el seno del sistema normativo*

Cuando una norma es inválida, en el sentido de que es contraria al ordena-

(16) C. ALCHOURRÓN y E. BULYGIN: *Sobre la existencia de las normas jurídicas*, op. cit., pág. 37.

(17) Cfr. C. ALCHOURRÓN y E. BULYGIN: «Sobre el concepto de orden jurídico», en *Análisis lógico y Derecho*, op. cit., pág. 407.

miento jurídico se dice que es nula o bien que es anulable; nulidad y anulabilidad se consideran tradicionalmente como categorías de la invalidez (18).

La distinción entre nulidad y anulabilidad no radica en la esencia del fenómeno que ambas suponen, las dos consisten en un desajuste de la norma respecto de otras normas del ordenamiento jurídico al que pertenecen. Estos desajustes pueden ser reconducidos, como ya hemos visto, a dos tipos genéricos. De un lado, las que hemos denominado contradicciones normativas y, de otro, las vulneraciones de normas de competencia y/o de procedimiento.

Se plantea ante todo la necesidad de determinar si a estos dos tipos de desajuste les corresponde una específica categoría de invalidez. Para ello es conveniente precisar cuáles son las consecuencias prácticas que conlleva la calificación de un acto como nulo o anulable, así como cuáles son las particularidades —y, en su caso, inconvenientes— que dicha precisión supone desde el punto de vista de las normas jurídicas.

En principio, la distinción que da origen a ambas categorías se puede encontrar en los distintos bienes que a través de ambas especies tratan de ser protegidos. La invalidez tiende genéricamente a la protección de bienes jurídicos afectados por el acto, y que son fundamentalmente dos: *a)* el orden jurídico general, el orden público, y *b)* la esfera jurídica de un particular o particulares.

Pues bien, la nulidad es una sanción orientada fundamentalmente a la pro-

(18) El Derecho Privado —y también el Derecho Público de otros países— ha individualizado una tercera especie de disconformidad con el ordenamiento jurídico, que ha sido confundida en muchas ocasiones con la nulidad, sobre todo con relación a la no producción de efectos *ab origine* de estos actos, como tratamos en el texto. La *inexistencia*, ciertamente perturbadora en relación con la correcta comprensión del fenómeno de la invalidez, nace como categoría residual y de hecho, esto es, ante la dificultad de anular ciertos actos manifiestamente contrarios al ordenamiento, por falta de previsión legal expresa de una sanción, se establece que, si bien no es posible anular o declarar nulos tales actos, sí es posible, sin embargo, considerarlos inexistentes, esto es, negarles relevancia jurídica. La inexistencia sería una forma más radical de la nulidad (D. ESPÍN CÁNOVAS: *La nulidad en el Derecho Civil*, Moneda y Crédito, Madrid, 1977, pág. 233). Para una exposición completa sobre el origen de la categoría de la *inexistencia*, vid. J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Contribución a una Teoría de la ineficacia en el Derecho Público*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1972, págs. 203-207 y 251-262.

Por lo demás, es relativamente común en la doctrina administrativa italiana la reconducción del acto nulo a la *inexistencia*, esto es, el acto nulo sería aquel que presenta divergencias tan graves respecto a la previsión normativa, que carecería de los elementos para poderlo identificar como acto. Lo cual conlleva ciertos problemas de argumentación, en la medida en que acto nulo e inexistencia son conceptos que se mueven en planos diversos, la nulidad en el plano jurídico y la inexistencia precisamente en el de la irrelevancia jurídica. *Cfr.* R. TOMMASINI: voz «Nullità», *Enc. dir.* XXVIII, Milán, 1978, pág. 871.

tección del interés general, lo cual no quiere decir que con ella no se proteja el interés individual, como es lógico y se deduce del sistema de legitimación individual —aunque ciertamente amplio en el caso de los actos administrativos y, en particular, en el caso de los reglamentos— y de Justicia rogada propio de todo ordenamiento moderno, sino que su finalidad trascendente es la de establecer un régimen represivo y repristinatorio más estricto con relación a determinados actos que, además de afectar o lesionar el interés individual, lesionan el interés general. Partiendo de la diversa transcendencia de los bienes a cuya protección y salvaguardia se orientan los dos tipos de invalidez, se ha extraído de ello, a lo largo de un prolongado período de decantación histórica, una serie de rasgos distintivos entre ambas; rasgos heterogéneos entre sí y que compli- can su sistematización, convirtiendo estas categorías en las receptoras de un confuso aluvión de interpretaciones históricas de muy desigual relevancia.

No es de extrañar que el origen iusprivatista de estas categorías determine su configuración doctrinal en otras ramas del Derecho, incluso en el ámbito del Derecho público, en el cual tratamos de desenvolvernos ahora.

Santamaría Pastor realiza un análisis crítico de las pretendidas diferencias entre nulidad y anulabilidad (19), distinguiendo aquellas que tienen una base material de aquellas esencialmente procesales.

Entre las primeras hace referencia al hecho de que la ineficacia del acto nulo se produce *ipso iure*, esto es, sin necesidad de intervención judicial, en cambio, el acto anulable produce efectos desde su nacimiento y en tanto no se produzca la intervención judicial. Esta distinción carece de base fáctica, dado que el hecho de que un acto produzca o no efectos, no depende de su grado de invalidez sino de su idoneidad para producirlos.

En el ámbito de las normas jurídicas, la aplicabilidad de esta distinción es, si cabe, más inconveniente. La nulidad como vicio que incapacita al acto para producir cualquier efecto, esto es, la ineficacia con carácter *ipso iure* implicaría que la norma nula se considerara como no dictada. Esto acercaría la categoría de la nulidad a uno de los sentidos de invalidez a los que nos hemos referido, concretamente a la invalidez por vicios de competencia o procedimiento. En efecto, al no respetar el acto la definición de norma jurídica establecida por el ordenamiento al que trata de pertenecer, este acto nunca se convierte en una norma jurídica, no llega a integrar el ordenamiento jurídico. Sin embargo, ni siquiera en este caso, ello puede tener las consecuencias radicales que la doctrina de la eficacia *ipso iure* postula.

De otro modo, se vuelven a confundir las dos categorías de invalidez a las

(19) Cfr. J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *La nulidad de pleno Derecho de los actos administrativos*, op. cit., págs. 170 y sigs.

que hacía referencia Von Wright, la invalidez como contradicción con el ordenamiento jurídico y la invalidez como inexistencia. El hecho de que un acto no exista como norma jurídica —consecuencia de la contravención de las normas de competencia o de procedimiento— no implica la inexistencia absoluta de tal acto y con ello su irrelevancia para el mundo del Derecho.

El fundamento de lo apenas expuesto se encuentra en la consideración de la categoría «norma jurídica» como un concepto normativo (20); esto quiere decir que sólo es norma jurídica aquello que el Derecho define como tal, definición que viene incluida en las normas de competencia y de procedimiento que indican quién debe elaborarlas y cómo deben ser elaboradas. Esta misma situación se da en todos aquellos conceptos cuya definición se reserva el legislador —v.gr. la mayoría de edad, documento público, etc.—. No obstante, la realidad nos advierte que con carácter previo al concepto normativo existe una circunstancia fáctica, el acto de pretendido carácter normativo, que aprovechándose de la confusión generada por su apariencia normativa, despliega los efectos propios de una verdadera norma jurídica.

En conclusión, se advierte como, ni siquiera en el supuesto de desviación más grosera del ordenamiento —aquella que impide calificar el acto como norma por vulneración de los preceptos que la definen— puede hablarse con propiedad de que las normas nulas no producen efectos.

Es razonable entender que la mera existencia de un acto jurídico público es condición suficiente para su eficacia, y ello por muy graves o evidentes que puedan parecer sus vicios invalidantes. La consideración de la incapacidad de producir efectos por parte del acto nulo, ha sido origen de algunas de las más relevantes confusiones en torno a la correcta comprensión del instituto de la nulidad en el ámbito del Derecho Público, entre las que destaca la relativa a la naturaleza del pronunciamiento sobre la nulidad de las normas, sobre el que habremos de tratar más adelante.

Se ha dicho así mismo que mientras un acto anulable implica la posibilidad de corregir sus vicios mediante la actuación sanadora del propio sujeto que lo emanó, situación esta a la que se viene denominando *convalidación*, un acto nulo es imposible de convalidar. Tal distinción, aplicada a los actos de Derecho público, ha sido ampliamente criticada por la doctrina administrativista (21);

(20) Para la mejor comprensión de la categoría «concepto normativo» vid. R. HERNÁNDEZ MARÍN: *Interpretación, subsunción y aplicación del Derecho*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1999, págs. 171 y sigs.

(21) C. CHINCHILLA MARÍN: «Nulidad y anulabilidad», en J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN: *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, págs. 211-213.

en primer lugar, la posibilidad o no de convalidación dependerá, no del grado de invalidez, sino de que el defecto sea o no en sí subsanable; en segundo lugar, sería razonable entender que los vicios más graves dispongan de una posibilidad más generosa de convalidación que aquellos que no lo son (22). Hablar, sin embargo, de convalidación con relación a las normas jurídicas resulta, cuando menos, equívoco. La única posibilidad de subsanar un vicio de una norma inválida consiste en el nuevo ejercicio de la potestad normativa correspondiente, lo que supone la eliminación de la norma viciada y la emanación de una nueva norma jurídica.

Hasta ahora hemos observado cómo esas pretendidas diferencias sustanciales no tienen virtualidad en la práctica de las situaciones de invalidez, lo que nos indica que la verdadera diferencia entre las categorías examinadas se encuentra, como indicamos en un principio, en la naturaleza del bien jurídico protegido. Esto nos lleva a interesantes conclusiones en el terreno de las normas jurídicas. La posible equiparación nulidad/vicio de competencia, anulabilidad/conflicto normativo, ya no puede defenderse desde el punto de vista de la producción o no de efectos *ipso iure*. Kelsen, que identificaba la validez con la existencia y, por lo tanto, la nulidad con la inexistencia de la norma, argumentaba que las normas jurídicas no podían ser nulas, en la inteligencia que la nulidad supone la eliminación *ipso iure* de la norma en cuestión, mientras que era evidente para él que para la eliminación de la norma inválida era necesaria la intervención jurisdiccional o de cualquier otra autoridad competente. De este modo, la única categoría de invalidez posible con referencia a las normas era la de anulabilidad, siendo aquello que tradicionalmente venía considerado como nulidad, el grado superior de la anulabilidad (23).

Es posible, sin embargo, llegar a una conclusión de alcance equivalente a la de Kelsen, que sea también operativa en el seno del Derecho Público, salvando, al tiempo, la categoría de la nulidad, netamente diferenciada de la anulabilidad. La solución se encuentra en un cambio de óptica respecto de la que ha sido común en el ámbito del Derecho Privado. Los actos administrativos nulos, en efecto, no se distinguen de los anulables por esa pretendida incapacidad genética de producir efectos —que no sería otra cosa que su inexistencia—, ni por la posibilidad o no de convalidación, sino por el hecho de que el ordenamiento permita o no que, dadas determinadas circunstancias, el acto afectado de invalidez pueda consolidarse y pueda seguir perteneciendo al ámbito del

(22) Cfr. C. CHINCHILLA MARÍN: *Op. cit.*, pág. 212. No lo ha entendido así nuestro legislador, que en el artículo 67 LRJPC admite la posibilidad de que la Administración convalide sólo los actos anulables.

(23) H. KELSEN: *Teoría general del Derecho y del Estado*, op. cit., pág. 166.

Derecho. Así, en el caso de la nulidad, en principio el ordenamiento no consiente bajo ninguna circunstancia que el acto se consolide, mientras que en el caso de la anulabilidad es posible la que se ha denominado *subsanción* del acto anulable, que supondría que su condición misma de acto inválido queda sometida a una situación de precariedad, de modo que, una vez transcurrido inútilmente el plazo establecido para hacer valer la anulabilidad, el ordenamiento consiente en la pervivencia de dicho acto en el mundo del Derecho, *subsancando* su invalidez, subsanción que no es posible con relación a los actos radicalmente nulos.

Esta configuración de las dos especies no sólo nos parece coherente en sí misma, sino inevitable a la vista de la propia y cotidiana realidad jurídica, en la que los actos emanados del poder público son inmediatamente eficaces, ejecutivos y ejecutorios, con absoluta independencia del grado de invalidez de que adolezcan.

La anulabilidad, por su parte, es otra cualidad del acto viciado que supone, como la nulidad, una disconformidad *ab origine* con el ordenamiento jurídico, pero a la que éste le añade la carga de hacerla valer en unas condiciones determinadas —condiciones temporales—, de modo que si dicha carga no viene cumplimentada por el interesado, la disconformidad jurídica del acto deja de ser relevante. El acto sigue siendo disconforme con una norma —o con varias, eventualmente—, pero no disconforme con el ordenamiento, que elimina la relevancia jurídica de dicha disconformidad.

En el caso de las normas, es difícil pensar en un vicio invalidante que no tenga relevancia para la comunidad de destinatarios de la norma y no tan sólo para el concreto sujeto que lo alega. Ello determina que la consecuencia única que cabe predicar de las normas ilegítimas sea la nulidad radical o de pleno derecho, según la singularidad de cada especie en función del bien protegido, a que ya hicimos referencia (24).

Hemos señalado ya que un acto es radicalmente nulo o nulo de pleno derecho cuando viene afectado por graves vicios que tienen repercusión, no sólo sobre el sujeto que puntual y directamente los hace valer, sino sobre el orden jurídico general, el orden público, de modo que existe un interés reduplicado del ordenamiento en su eliminación. La afectación al orden público y, por tanto, la calificación de un acto administrativo como nulo es un criterio que, en nuestro sistema al menos, queda asignado al legislador. En el artículo 62.1.

(24) Así lo entiende, a la vista del Derecho positivo, la doctrina más autorizada. *Vid.*, entre otros muchos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 8.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1997, págs. 208 y sigs., así como C. CHINCHILLA MARÍN: «Nulidad y anulabilidad», *op. cit.*, págs. 203-204.

LRJPC se enumeran actos afectados de vicios que bien pudieran considerarse como relativos al orden público general. Ahora bien, la línea que separa la afectación general o particular de un vicio es una línea frágil. En efecto, si se dice que es anulable aquel acto cuyo vicio no afecta más que al concreto perjudicado, no queda claro —esto es, es una cuestión contingente, opinable, como lo es determinar en un momento histórico concreto qué conductas deben ser calificadas como contravenciones penales— en qué medida un acto que lesione derechos fundamentales —nulo según la LRJPC—, afecta más al orden público que un acto con vicios procedimentales que le hagan carecer de los elementos necesarios para alcanzar su fin o, aún más, que un acto viciado por desviación de poder—considerados anulables por esa misma Ley—, vicio especialmente grave dado que, a través de él, la Administración frustra, pervierte, los fines que el ordenamiento anuda al ejercicio de las potestades administrativas (25).

La afectación del acto viciado a intereses y esferas jurídicas que trascienden de la que es propia del sujeto directamente destinatario del mismo es, sin embargo, un criterio definitivo para la adopción de uno u otro tipo de invalidez.

En un sistema que atribuye a cada forma de invalidez la protección preferente de un bien jurídico, el ámbito de eficacia temporal, territorial y personal del acto viciado, tiene una importancia capital para la determinación del grado de invalidez, esto es, debe considerarse como un elemento cualificadamente relevante para la determinación del grado de invalidez del acto. Parece así claro que un vicio que, de recaer en un acto, pudiera ver limitados sus efectos nocivos en relación con la comunidad, en caso de concurrir en una norma jurídica, dicho vicio vendría inevitable y dramáticamente amplificado, con lo que ello supone de alteración del orden público general. No existe, por ello, vicio de nulidad más característico y, al tiempo, más especial —en el sentido de extraño al régimen común de determinación de la invalidez de los actos administrativos no normativos— que el vicio en el que incurre una norma jurídica (26).

(25) En este sentido, C. CHINCHILLA MARÍN: «Nulidad y anulabilidad», *cit.*, pág. 205.

(26) Si la invalidez viene determinada por la concurrencia en el reglamento de una desconformidad respecto al ordenamiento por razón de su contenido normativo, la nulidad es clara debido a los motivos expresados tiempo atrás por el Prof. García de Enterría. Si el reglamento en estos casos fuese calificado de anulable —señala el autor—, se introduciría con ello en la economía del sistema normativo una nueva causa de derogación de las leyes formales —o de otros reglamentos de superior rango en su caso, añadimos nosotros—: la derogación producida por el transcurso de los plazos de impugnación sin que el reglamento hubiera sido efectivamente impugnado (E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Legislación delegada y control judicial», en *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, 3.^a ed., Ed. Civitas, Madrid, 1998, pág. 48).

La nulidad es, por tanto, la más adecuada, razonable e idónea consecuencia invalidante de un acto normativo inválido, a causa de la evidente transcendencia pública general que cualquier vicio presenta desde el momento en que recae sobre una norma. Ahora bien, esta nulidad no puede acarrear consecuencias semejantes a las atribuidas tradicionalmente a este grado de invalidez en el ámbito del Derecho Privado. Los rasgos característicos de la nulidad, que la diferencian de otros grados de invalidez, ya han quedado suficientemente especificados y se basan fundamentalmente en el tipo de bien jurídico protegido e, íntimamente unido a ello, en el carácter subsanable o no subsanable del acto inválido. Otras pretendidas diferencias entre nulidad y anulabilidad dependerán en gran medida de la naturaleza del acto que se vea afectado por la invalidez. Y, así, en el caso de las normas jurídicas en general y del reglamento en particular, no será, en principio, posible predicar la no producción de efectos desde que la norma fue emanada, ya que no se puede negar la mera existencia de un acto presuntamente normativo —que, por lo tanto, ha producido efectos—.

B. LAS SENTENCIAS RECAÍDAS EN PROCESOS DE ANULACIÓN DE NORMAS Y SUS EFECTOS SOBRE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

1. *La decisión judicial en el mundo jurídico*

La generalidad y la abstracción son dos características posibles de los enunciados. Estos atributos presentan tradicionalmente una especial relevancia cuando se refieren a un enunciado jurídico. Se afirma que aluden a distintos elementos de la norma (27), llegándose a concluir que se trata de dos aspectos

Si la invalidez viene determinada, por el contrario, por la concurrencia de vicios en el procedimiento de elaboración de la norma, la nulidad queda igualmente justificada, y no sólo por el hecho de la imposibilidad de calificar el acto presuntamente normativo como norma jurídica. La derogación no se produce de modo permanente, sino sólo puntual, al modo como podría hacerlo un acto administrativo cuyo contenido fuese contrario a una norma jurídica cualquiera. La infracción en el procedimiento de elaboración del reglamento no produce la pérdida de vigencia de la norma que regula dicho procedimiento y que prevé, en consecuencia, el trámite omitido o la fase procedimental defectuosamente verificada. Pero sí supone una negación —en tal sentido una vulneración— de los fines que con tal procedimiento tratan de ser cumplimentados, siendo los fines, como es sabido, parte esencial de toda previsión normativa. Sin embargo, aún siendo puntual la vulneración de las disposiciones sobre el procedimiento, el desconocimiento de los fines asignados por éstas a dichos trámites sí queda perpetuado en el ordenamiento.

(27) Fue Bobbio el que puso el acento en la distinción existente entre ambos términos intentando superar la imprecisión reinante hasta ese momento, siendo considerados en ocasiones

sustancialmente diversos que afectan a la naturaleza de la norma de distinta manera. Así se afirma que la norma es abstracta porque posee la cualidad de la repetibilidad, es decir, la norma es susceptible de ser aplicada repetidas veces sin agotarse en una sola y puntual situación de hecho (28). Mientras que la generalidad consiste en la amplitud del ámbito subjetivo de aplicación de la norma (29).

Esta diferencia en las cualidades de aplicación de la norma no se debe, sin embargo, a una distinción de carácter sustancial, sino que se trata solamente de la aplicación del cuantificador universal a diversos elementos del enunciado normativo. Así, se dice que una norma es abstracta cuando la acción referida por ella viene recogida por un enunciado en el que aparece un cuantificador universal, o en otras palabras cuando la norma no alude a una acción concreta sino que alude a toda una clase o categoría de acciones (30); por otro lado se dice que una norma es general cuando el sujeto al que la norma hace referencia viene recogido en un enunciado en el que aparece un cuantificador universal, es decir, la norma no alude a un sujeto concreto sino a toda una clase o categoría de sujetos.

Está bastante extendida la idea de que el Derecho es un conjunto de prescripciones con carácter general y abstracto. Éste, en efecto, es el significado propio que denota el término «norma». No es necesario recordar, por otra parte, que el normativismo, como doctrina que defiende la idea de que el Derecho está formado únicamente por normas, es una de las teorías jurídicas más extendidas (31).

como sinónimos pero no así en otras. Cfr. N. BOBBIO: *Teoría general del Derecho*, traducción de Eduardo Rozo Acuña, Ed. Debate, Madrid, 1999, págs. 143 y sigs.

(28) Cfr. R. GUASTINI: *Distinguendo. Studi di teoria e metateoria del diritto*, op. cit., pág. 74. También V. CRISAFULLI: *Lezioni di Diritto Costituzionale*, vol. I, CEDAM, Padua, 1970, pág. 21.

(29) Cfr. V. CRISAFULLI: *Lezioni di Diritto Costituzionale*, op. cit., vol. I, pág. 20.

(30) Se dice que la abstracción también implica que los comportamientos a los que se hace referencia no han acaecido todavía, y que no se sabe si van a tener lugar. De hecho, tradicionalmente las normas jurídicas del ordenamiento español se redactaban usando el tiempo verbal futuro de subjuntivo, que es el tiempo que denota aquello que no ha sucedido y que es incierto si sucederá. No es, sin embargo, ésta una característica determinante para considerar que una norma es abstracta, pues el supuesto de hecho de una norma puede aludir genéricamente a una serie de comportamientos, alguno de los cuales ha tenido lugar antes de que la norma fuera dictada (es el caso de las normas retroactivas) y nadie diría que estas normas no son abstractas.

(31) Según Guastini, la idea de que el Derecho está compuesto únicamente por normas generales y abstractas es propia de una concepción material acerca de las fuentes del Derecho, para saber si un concreto acto es una fuente de Derecho es necesario atender a su contenido. Frente a ella, aparece una noción formal de las fuentes del Derecho, según la cual fuente del Derecho es

Pero el normativismo no incluye entre sus dogmas, por lo menos no unánimemente —piénsese en Kelsen o en Bobbio— la necesidad de que sus componentes sean generales y abstractos. Frente al sentido propio de norma, como prescripción general y abstracta, se nos presenta otro significado de norma jurídica que convierte este término en sinónimo de «enunciado jurídico», es decir toda entidad lingüística perteneciente al Derecho, independientemente de que ésta sea general o individual, abstracta o concreta. Esta ambigüedad del término «norma jurídica» se convierte en el auxilio de los autores normativistas que defienden la existencia de enunciados individuales pertenecientes al Derecho.

Kelsen defendía la pertenencia de las normas individuales —entre las que se encontraban las decisiones judiciales— al Derecho, y ello porque se introducían en la estructura dinámica del ordenamiento jurídico al recibir el respaldo de una norma superior de la cual eran aplicación. De este modo, en el momento en que el juez está aplicando una norma general para resolver un caso concreto, está creando, con la decisión dictada, Derecho (32).

La decisión judicial constituye un caso típico de norma individual, sólo sirve para un caso particular y no para la generalidad de los casos que puedan presentarse (33). La decisión judicial, por lo tanto, se convierte en un elemento de integración del ordenamiento jurídico, completa el Derecho añadiendo algo que antes no se encontraba en él, una decisión referente a un caso concreto.

Frente a esta opinión existen teorías opuestas que entienden que la creación jurídica sólo es posible a través de la normación general, y consideran que éste es un rasgo característico de la separación de poderes, de tal manera que sólo a través de las normas generales se puede integrar el ordenamiento jurídico preexistente. Esto se entiende que es así porque la norma individual sólo es una concreción lógica de la norma general que potencialmente incluye todos los preceptos individuales referentes a los distintos casos a los que la norma general resulta aplicable (34). De este modo, se afirma que cuando una norma es consecuencia lógica de alguna otra perteneciente al mismo orden jurídico no se

todo acto que está autorizado a producir normas jurídicas, independientemente de su contenido, es decir, sin tener en cuenta si lo producido tiene un carácter general o abstracto. Cfr. R. GUASTINI: *Distinguendo. Studi di teoria e metateoria del diritto*, cit., págs. 62 y sigs.

(32) Cfr. H. KELSEN: *Teoría General del Derecho y del Estado*, op. cit., págs. 139-140.

(33) Nada obsta a esta afirmación la presencia de la figura del precedente, puesto que éste viene identificado como una norma de carácter general y abstracto, distinta por tanto de la decisión propiamente dicha.

(34) Cfr. V. CRISAFULLI: *Lezioni di Diritto Costituzionale*, cit., vol. II, pág. 22.

produce creación jurídica y, por lo tanto, no hay integración del ordenamiento jurídico (35).

Sin embargo, la idea de que las normas individuales forman parte del Derecho es consecuencia de la convicción de que éstas son distintas a las normas generales que en principio autorizan la emisión de las primeras. Es conveniente recalcar que las normas generales no son suficientes para que el Derecho pueda cumplir su función. Son necesarias las individuales que integran, de este modo, el ordenamiento jurídico al recoger una realidad particular, distinta de la realidad abstracta que recogen las normas generales; esto quiere decir que las normas individuales son distintas de las generales por especificación. Esto es obvio en el plano semántico, aunque pueda resultar dudoso en el plano lógico cuando hablamos de enunciados declarativos. Pero si nos referimos a prescripciones, entonces la diferencia es obvia también en el plano lógico: mandar algo en general nunca implica mandar algo en particular, ya que la relación de implicación no se puede dar entre enunciados que no poseen valores de verdad.

2. *Decisiones judiciales generales y abstractas*

Según la opinión de Crisafulli, tampoco innovan el Derecho objetivo las decisiones (*provvedimenti*) que anulen o suspendan normas de Derecho, ya que estas decisiones están autorizadas a ello por normas que atribuyen a determinadas autoridades el poder de adoptarlas en presencia de ciertas circunstancias de hecho, por lo tanto estas no sustituyen ni integran la normativa vigente (36).

Las decisiones judiciales a las que se refiere Crisafulli en este párrafo son aquellas objeto de nuestro estudio, las decisiones que versan sobre normas jurídicas. Como vimos en el apartado anterior, también las normas jurídicas están sometidas a control de legalidad; este control se lleva a cabo a través de la actividad jurisdiccional, a través de las decisiones de los Tribunales.

Crisafulli afirma que estas decisiones no innovan el Derecho, de la misma manera que no lo innovan las decisiones judiciales que enjuician la legalidad de una acción no normativa. Sin embargo y a primera vista, una diferencia existe, aunque no ponga especial énfasis en ella, ni para afirmarla ni para negarla. Este tipo de decisiones a las que nos referimos no son ya enunciados individuales, no son disposiciones que regulan un caso concreto. Se trata, más bien, de enunciados de carácter general, que se refieren a determinadas dispo-

(35) En este sentido, E. BULYGIN: «Sentencia judicial y creación de Derecho», en *Análisis lógico y Derecho*, cit., pág. 360.

(36) Cfr. V. CRISAFULLI: *Lezioni di Diritto Costituzionale*, cit., vol. II, pág. 29.

siciones del ordenamiento jurídico y por lo tanto tienen los mismos efectos generales que tenía la decisión a la cual se referían. El hecho de que existan decisiones judiciales con efectos generales supone una quiebra para las teorías que niegan carácter normativo a todas las decisiones judiciales ya que éstas no tienen carácter general y abstracto.

3. *Sentencias de anulación de normas*

a) *Efectos de las decisiones judiciales sobre normas*

Resulta, por lo tanto, interesante entrar a analizar las características de los posibles efectos de las decisiones de los órganos judiciales que enjuician actuaciones normativas de los órganos públicos. No queremos con ello prejuzgar que la generalidad y la abstracción sean condiciones ineludibles para la juridicidad de ciertos enunciados. Más bien se trata de constatar la realidad de las características diferenciadoras de determinadas resoluciones judiciales.

Como efecto típico de cualquier clase de decisión judicial firme se hace referencia al efecto de cosa juzgada. La cosa juzgada lleva aparejada una función positiva, la cual supone que todo juez encargado de decidir un caso condicionado por una decisión judicial anterior, debe tener en cuenta esa decisión; y a su vez tiene una función negativa que supone la exclusión de cualquier otra decisión futura acerca del mismo tema. La identidad de asuntos viene establecida por la coincidencia entre los sujetos, el objeto y la causa de pedir.

La norma individual que encierra la sentencia manifiesta, a través del efecto de cosa juzgada, su carácter vinculante específico, un carácter vinculante que es distinto de la vinculación general a la que nos tienen acostumbrados las normas generales. Al ser los destinatarios de la decisión judicial determinados individualmente en un supuesto concreto, no se produce ya una vinculación general. Por otra parte, los jueces futuros tampoco resultan vinculados con carácter general por la decisión judicial anterior (37), a no ser que se trate de un asunto relacionado con el que ha sido resuelto por la decisión anterior —coincidencia de sujetos, objeto y causa de pedir—.

La cosa juzgada vincula a los destinatarios de la decisión judicial, que no

(37) En este punto conviene tener en cuenta, siguiendo a Bentham, que el llamado precedente judicial no coincide con la decisión judicial, ya que mientras ésta última es un enunciado individual, el primero es una entidad proposicional de carácter general y por lo tanto puede ser vinculante en su sentido propio. Cfr. J. J. MORESO: «Cinco diferencias entre Bentham y Austin», en *Anuario de Filosofía del Derecho*, tomo VI, 1989, pág. 355.

pueden cuestionarla a través de la solicitud de un nuevo examen judicial del asunto y vincula también a los jueces futuros del caso específico que deben tener en cuenta la decisión anterior para resolver los casos que se les planteen.

Las sentencias del Tribunal Constitucional también participan de este efecto propio de las decisiones judiciales, de tal manera que sus resoluciones gozan de la inalterabilidad propia de los actos firmes de los órganos judiciales y del carácter vinculante que ello comporta. Este efecto de las sentencias del Tribunal Constitucional viene reconocido en el artículo 164.1 de la CE.

Hacemos aquí referencia a este Tribunal porque entre las decisiones que le corresponde tomar se encuentran los ejemplos típicos de decisiones acerca de normas jurídicas, precisamente las decisiones que resuelven los procesos de constitucionalidad de las leyes. A este tipo de decisiones, cuando son estimatorias de la inconstitucionalidad, el artículo 164.1 de la CE les añade una nueva consecuencia, la de tener plenos efectos frente a todos.

Se trata del efecto *erga omnes*, el carácter vinculante frente a todos, particulares y poderes públicos, que es el efecto propio de las normas jurídicas de carácter general y abstracto. Para que las sentencias que afectan a estas normas alcancen su finalidad es preciso que tengan la misma fuerza que el Derecho al que se refieren (38) ya que de otra manera su función quedaría desvirtuada.

Las sentencias que desestiman el recurso de inconstitucionalidad, es decir, aquellas que consideran que la norma jurídica cuestionada es conforme con la Constitución, están excluidas del efecto *erga omnes* de que gozan las sentencias estimatorias (39). En este caso, la norma jurídica cuestionada no es afectada por la resolución judicial que la mantiene intacta, no se produce ninguna alteración del ordenamiento jurídico que afecte a los destinatarios de la norma.

En el caso de las sentencias desestimatorias el único efecto que permanece es el de cosa juzgada, de tal manera que un juez posterior no puede conocer de un nuevo recurso sobre el mismo precepto y basado en la misma causa. La relativización que sufre el elemento subjetivo de la cosa juzgada —no tiene sentido limitar la apreciación de este efecto a los sujetos que presentaron el recurso— no supone una extensión generalizada de la vinculación de la misma. No tiene sentido hablar del carácter vinculante de la sentencia desestimatoria de la demanda, cuando lo único vinculante continúa siendo la norma jurídica cuya constitucionalidad se ha salvado.

Al mismo tipo de decisiones que aquellas que estiman la inconstitucionalidad

(38) Cfr. A. GARRORENA MORALES: «Condiciones y efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional», en O. ALZAGA (dir.): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo XII, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1999, pág. 351.

(39) Cfr. *Ibidem*, pág. 356.

dad de una norma legal corresponden aquellas que se pronuncian sobre la legalidad de una norma reglamentaria. Los procesos de legalidad de las normas que llevan a cabo los Tribunales administrativos finalizan en resoluciones judiciales que tienen por objeto apreciar esa ilegalidad o no apreciarla. Y, del mismo modo que ocurría con las sentencias de inconstitucionalidad, cuando se descubre una ilegalidad esa sentencia tiene que pasar a valer frente a todos, vincula a todo el mundo, pues de otro modo no podría en buena lógica predicarse que su efecto fundamental consiste cabalmente en la eliminación de la norma del ordenamiento jurídico. Por el contrario, cuando la sentencia no estima la existencia de ilegalidad los únicos efectos que produce son los de cosa juzgada. La decisión judicial desestimatoria simplemente obliga a que no se vuelva a plantear ese caso de ilegalidad ante otro o el mismo Tribunal, pero no produce una vinculación general que sigue siendo efecto natural de la norma cuya legalidad ha sido salvada.

No obstante, nuestra vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no entiende de esta manera el estado de la cuestión, debido, en parte, a la confusión que reina entre las categorías de cosa juzgada y efecto material *erga omnes* de las sentencias sobre reglamentos. Así, el art. 26.2 LJCA —como, por otra parte, ya hacía la vieja LJCA de 1956— establece que *la falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior*. Con anterioridad a la LJCA de 1998, el recurso indirecto no suponía la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico sino sólo la del acto, con lo que dicho artículo no consagraba una excepción a la cosa juzgada —al menos no en sentido propio—, porque aunque se revisaba de nuevo la misma norma, ésta no era susceptible de ser eliminada. Pero en la nueva Ley el recurso indirecto supone siempre un nuevo y pleno enjuiciamiento de la norma, que puede ser eliminada del ordenamiento, con lo que, ahora sí, se produce una excepción clara a la fuerza de cosa juzgada. Debe tenerse en cuenta que la justificación de esta excepción contenida en el art. 26.2 LJCA se encuentra, según ciertos autores, en la necesidad de potenciar la revisabilidad de la norma, cuyos perfiles de ilegitimidad no son siempre plenamente evidenciables a través de su enjuiciamiento abstracto, permitiendo esta excepción la posibilidad de descubrimiento de nuevas ilegalidades, a través de la rica casuística que supone la aplicación puntual del reglamento a la realidad sobre la que incide (40).

(40) La explicación de por qué se excepciona el régimen de la cosa juzgada en estos casos, perfectamente razonable, ha sido puesta de manifiesto por García de Enterría, que se ha lamentado de la ausencia de precepto tan progresivo en el ámbito de la Justicia constitucional: «es impor-

Por otra parte, el artículo 72.2 LJCA establece el alcance de las sentencias anulatorias de reglamentos (41). Este precepto, cuyo contenido principal era ya recogido en el artículo 86.2 LJCA 1956, planteó una cierta polémica acerca de su correcta interpretación. Algún autor entendió que el precepto hacía referencia a cualquier efecto de la sentencia anulatoria, incluyendo el efecto de cosa juzgada (42). Por su parte, Cerdón Moreno ha considerado que el precepto hacía referencia sólo a la extensión a no litigantes de los efectos jurídico-materiales de la sentencia pero no de los efectos de cosa juzgada (43), lo cual no parece que sea posible en el proceso administrativo, donde no es lógico que se permita la iniciación de un nuevo proceso que pretenda la anulación de un acto ya anulado, con el riesgo además de un eventual pronunciamiento desestimatorio (44). En el caso de los reglamentos no puede defenderse otra cosa, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la certeza del Derecho, por lo que, claramente, debe entenderse precluido cualquier otro proceso ulterior una vez anulado el reglamento.

tante notar que la desestimación de un recurso directo contra una Ley no es un obstáculo para que el mismo motivo de inconstitucionalidad pueda ser planteado ulteriormente en una «cuestión de inconstitucionalidad», afirmación que hacemos con conciencia de que contradice el texto literal de los artículos 29,2 y 38,2 de la Ley Orgánica del Tribunal. Estos preceptos, que intentan cerrar el paso a planteamientos concretos de inconstitucionalidad ya desestimados una vez en vía de recurso directo, inciden en un error superado ya hace largo tiempo en el recurso contencioso-administrativo contra Reglamentos, aquí más grave aún, tanto por el bloqueo que supone al libre acceso constante a la Constitución (frente a la cual se intentaría hacer prevalecer la doctrina de una sentencia interpretativa de la misma), como por obstaculizar una de las funciones políticas más importantes del Tribunal Constitucional, la de una interpretación constitucional evolutiva que adapte el texto de la Constitución a las situaciones históricas cambiantes, como por ignorar las diferencias substanciales entre un control «abstracto» de las Leyes y un control «concreto», con la riqueza inventiva de la casuística, sin la cual la técnica jurídica se agota y se reseca» (E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas», *REDC*, núm. 1, 1981, págs. 50-51).

(41) Dicho artículo establece que *la anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada...* Este precepto debe relacionarse con el artículo 107.2, que dispone que *si la sentencia anulara total o parcialmente una disposición general o un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas, el órgano judicial ordenará su publicación en diario oficial en el plazo de diez días a contar desde la firmeza de la sentencia.*

(42) Así, A. DE LA OLIVA SANTOS: *Sobre la cosa juzgada civil, contencioso-administrativa y penal, con examen de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991, págs. 121 y sigs.

(43) F. CORDÓN MORENO: *El proceso administrativo*, La Ley, Madrid, 1989, págs. 136 y sigs.

(44) A. DE LA OLIVA SANTOS: *Ibidem*, pág. 130.

En este sentido, existe un fenómeno especialmente relevante tras la entrada en vigor de la LJCA 1998. Parece que la nueva LJCA ha pretendido, a través de su sistema de control de reglamentos, establecer con carácter definitivo y general las normas reglamentarias válidas y las que no lo son, contribuyendo así a la certeza del Derecho y a la estabilidad de las relaciones jurídicas. De este modo, es preciso reinterpretar el artículo 72.1 con relación a ciertas sentencias que declaran la validez de reglamentos (45). Parece claro que ni la sentencia de inadmisibilidad ni la desestimatoria declaran la validez del acto que es objeto del proceso, sino que se limitan a rechazar el recurso, la una por falta de presupuestos procesales, la otra por ser infundada la pretensión (46). Igualmente claro es que en los recursos indirectos en los que no sea necesario plantear la cuestión de ilegalidad, el órgano jurisdiccional viene obligado a declarar la validez del reglamento —sentencia declarativa— o su nulidad —anularlo— (artículo 27.2 LJCA, que afirma que *la sentencia declarará la validez o nulidad de la disposición*). Así entendido el sistema, el artículo 72.1 sobre los efectos procesales *inter partes* de la sentencia desestimatoria no se debería aplicar a los recursos indirectos en los que, según el artículo 27.2, se busca una declaración definitiva sobre la invalidez pero también sobre la validez de los preceptos cuestionados, que precluya ulteriores procesos, por lo que creemos que tal exclusión se debería haber especificado en dicho artículo (47). De modo que, en los recursos indirectos en los que no es preciso el planteamiento de la cuestión de ilegalidad, la desestimación del recurso no es sólo eso, sino que a la misma se acompaña un pronunciamiento declarativo sobre la validez del reglamento que debería impedir a cualquiera plantear ulteriormente un nuevo proceso sobre la misma norma y con base en los mismos motivos.

Tampoco se debería aplicar tal artículo a la sentencia dictada en cuestión de ilegalidad que declare válido el reglamento, entre otros motivos porque no es un recurso, y a ellos se limita el artículo que comentamos, por lo que las sentencias dictadas en sede de cuestión de ilegalidad que declaren válida la disposición o precepto cuestionado, impiden el planteamiento de ulteriores procesos contra dicha norma o precepto sobre la base de los mismos motivos.

(45) Este artículo establece que *la sentencia que declare la inadmisibilidad o desestimación del recurso contencioso-administrativo sólo producirá efectos entre las partes*.

(46) S. CASSARINO: *Manuale di Diritto Processuale Amministrativo*, Giuffrè, Milán, 1990, pág. 534. Y ello, a pesar de que el artículo 70.1 LJCA pudiera inducir a confusión cuando afirma que *la sentencia desestimará el recurso cuando se ajusten a Derecho la disposición, acto o actuación impugnados*.

(47) Por el contrario, la eficacia *inter partes* de la sentencia de inadmisión sí sería aplicable a estos recursos, pues dicha sentencia no supone un pronunciamiento sobre el fondo.

Asimismo, se plantea el problema de las sentencias desestimatorias dictadas en recursos directos. Por un lado, parece evidente que la desestimación de un recurso directo no impide plantear después un recurso indirecto —artículo 26.2—, pero, por otro, se debería entender que esa desestimación opera con efectos plenos de cosa juzgada en el sentido de impedir cualquier ulterior recurso directo por parte de otro interesado, de modo que, en definitiva, tampoco parece que sea aplicable el artículo 72.1 al recurso directo en cuanto tal. Por lo tanto, parece que, aunque la LJCA no lo señale así expresamente, es coherente con los principios que la inspiran el que la sentencia desestimatoria del recurso directo deba ir acompañada también de un pronunciamiento que declare la validez de la norma, impidiendo así todo ulterior proceso directo contra la misma con base en los mismos motivos. Eventualidad no descartable si, como hemos hecho en este trabajo, se defiende la posibilidad de recursos directos (hoy considerados) extemporáneos contra reglamentos ilegales (48).

(48) La misma razón de ser de la existencia de una restricción de los efectos de la sentencia contencioso-administrativa *secundum eventum litis*, ha sido discutida con relación a todo tipo de actos con argumentos nada despreciables. Vid. A. B. GÓMEZ DÍAZ: «La eficacia de las sentencias contencioso-administrativas: entre la dogmática y la ingeniería judicial», *RAP*, núm. 144, 1997, págs. 249 y sigs. La autora cuestiona, no sólo la conveniencia de limitar los efectos a las partes en el caso de sentencias desestimatorias, sino también en el caso de pronunciamientos de inadmisión, cuando ésta se deba a *insusceptibilidad genérica del acto o disposición para ser objeto de un recurso contencioso*. Respecto a las sentencias desestimatorias, afirma: «en síntesis, el tema radica en que la regla de su eficacia meramente *inter partes*, en oposición al carácter *erga omnes* que poseen las sentencias estimatorias, carece de un fundamento técnico-jurídico consistente. Unos y otros fallos contienen, como resulta elemental señalar, una constatación de sentido opuesto, pero de idéntica naturaleza: las primeras declaran la coherencia de un acto o reglamento con el ordenamiento jurídico, confirmando su validez; las segundas constatan la existencia de una discrepancia con dicho ordenamiento y, en consecuencia, declaran la invalidez del acto o reglamento impugnados. Y si este segundo pronunciamiento, por su carácter abstracto, es aplicable a cuantos se vean afectados por el acto o disposición anulados; si la fuerza que posee una resolución judicial tiene la virtualidad de expulsar del mundo jurídico a un acto o disposición de una manera irrevisable y general, no se entiende, en términos lógicos, por qué no ha de estar dotado de la misma fuerza el pronunciamiento opuesto, en el que el tribunal declara, con igual solemnidad y definitividad, que el acto o disposición es conforme a Derecho» (pág. 251). Los argumentos de la autora podrán ser más o menos discutibles, pero lo que no cabe duda es que la estabilidad del ordenamiento reclama una equiparación de los efectos procesales de las sentencias contenciosas que tengan por objeto reglamentos, en coherencia, además, con la literalidad de la LJCA, como hemos visto. Como recoge la propia autora, la LOTC, mantiene tras la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, en su artículo 38.2, este principio en relación con las sentencias desestimatorias dictadas en recursos de inconstitucionalidad.

Debe tenerse en cuenta, con la finalidad de evitar equívocos en relación con los planteamien-

En conclusión, y a salvo las reflexiones apenas realizadas, la sentencia estimatoria de la ilegalidad —así como aquella que estimaba la inconstitucionalidad— presenta una naturaleza diferente de la desestimatoria que hace que las primeras participen de la naturaleza general y abstracta de las normas legales o reglamentarias a las que se refieren, mientras que en las segundas permanezca como único efecto el procesal de cosa juzgada propio de las normas individuales.

b) *Relaciones entre ilegalidad y nulidad*

Una vez más conviene partir de las reflexiones que la doctrina constitucionalista realiza sobre la declaración de inconstitucionalidad, para posteriormente aplicar sus consecuencias a las relaciones entre ilegalidad y nulidad en los reglamentos, debido a la semejanza de los supuestos que nos planteamos.

El artículo 39.1 LOTC establece que las sentencias que declaren la inconstitucionalidad declararán igualmente la nulidad, esto es, la declaración de que una norma es contraria a la Constitución lleva aparejada la expulsión de esa norma del ordenamiento jurídico. En el apartado anterior nos referíamos a la ilegalidad de un precepto jurídico como determinante de su expulsión a través de la figura de la nulidad. Es normal, por lo tanto, que en el caso de que una norma legal sea contraria a la norma suprema del ordenamiento jurídico se decrete también su expulsión del mismo.

Es precisamente a través de la nulidad que se hacen patentes los efectos *erga omnes* propios de la sentencia que estima la inconstitucionalidad de una ley —del mismo modo que los de las sentencias que descubren la ilegalidad de un reglamento—. Es a través del establecimiento de la nulidad de una norma y su consiguiente expulsión del ordenamiento jurídico que la sentencia influye en la realidad jurídica con carácter general.

Esto no significa que declaración de inconstitucionalidad y *declaración* de nulidad sean el mismo pronunciamiento, del mismo modo que no son el mismo pronunciamiento la declaración de ilegalidad —o, eventualmente, de inconstitucionalidad— y la *declaración* de nulidad de una norma reglamentaria. Antes al contrario, se trata de pronunciamientos distintos que el juez lleva a cabo en una misma sentencia, aunque uno sea dependiente del otro.

Declaración de inconstitucionalidad y nulidad, de hecho, no siempre son

tos sostenidos en este trabajo, que las referencias de la autora citada a las expresiones «*erga omnes*» e «*inter partes*» tienen un sentido exclusivamente procesal, referido a los efectos de cosa juzgada.

pronunciamientos sucesivos. Existen diversos supuestos en los que una vez apreciada la inconstitucionalidad de un precepto legal no se produce la consecuencia de la nulidad. Es el caso de las *sentencias interpretativas*, en las que el Tribunal decide cuál de los sentidos de una norma ambigua es constitucional y cuál de ellos no lo es, pero sin decretar la nulidad de la norma; de hecho el fallo en estos casos suele ser desestimatorio, mientras que la inconstitucionalidad de alguno de los sentidos de la norma viene recogida en los fundamentos jurídicos de la sentencia (49); también es el caso de las *sentencias de mera inconstitucionalidad*, cuando el Tribunal entiende que la inconstitucionalidad se ha producido por omisión y considera que no es procedente anular la norma cuestionada, en ese caso el Tribunal exige al legislador que tome las medidas oportunas para sanar la inconstitucionalidad del precepto (50).

En el caso de la ilegalidad de una norma reglamentaria, la consecuencia que el ordenamiento prevé, la nulidad, es objeto también de un pronunciamiento separado. Esto parece indicar el artículo 71.1.a) LJCA, cuando establece que el juez deberá declarar la ilegalidad y en su caso anulará los preceptos impugnados. De hecho, nada impide al juez administrativo emitir un equivalente a las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional dentro de su ámbito de actuación, es decir, salvar la legalidad de determinadas interpretaciones de un reglamento, declarando por otra parte la ilegalidad de otras, de tal manera que a la declaración de ilegalidad no acompañaría la nulidad del precepto reglamentario.

Incluso, en ordenamientos jurídicos como el italiano se da la figura de la «disapplicazione», lo que supone la no aplicación dentro de los procesos de impugnación indirecta —es decir, a través de la impugnación de actos administrativos de aplicación— de la norma reglamentaria que resulta ilegal, pero sin que conduzca ello a su nulidad, de tal manera que la norma no se aplica para el caso concreto pero sigue perteneciendo al ordenamiento jurídico (51).

La mera posibilidad de este supuesto —dejando aparte la oportunidad de

(49) Vid. como ejemplo SsTC 72/1983, de 29 de julio; 227/1988, de 29 de noviembre; 331/1993, de 12 de noviembre; 110/1998, de 21 de mayo y 193/1998, de 1 de octubre.

(50) Cfr., en este caso, las SsTC 45/1989, de 20 de febrero o 96/1996, de 30 de mayo. Los casos extremos correspondientes a los anteriores son los de las sentencias reconstructoras, en los que el Tribunal Constitucional va más allá de los sentidos posibles de la norma, y el de las sentencias aditivas o manipulativas, en los que el propio Tribunal Constitucional añade el elemento omitido que causa la inconstitucionalidad de la norma.

(51) Cfr. G. MORBIDELLI: «La disapplicazione dei regolamenti nella giurisdizione amministrativa» en AA.VV.: *Impugnazione e «disapplicazione» dei regolamenti*, Giappichelli, Turín, 1998, pág. 43. Por lo demás y como es sabido, este mismo tipo de pronunciamiento ha sido el vigente en nuestro ordenamiento procesal administrativo desde 1956 hasta 1998.

su empleo— nos indica que el pronunciamiento acerca de la ilegalidad del reglamento no lleva aparejado automáticamente el pronunciamiento acerca de su validez. Esto nos indica también que nada impide que ambos pronunciamientos tengan distinta naturaleza.

c) *La ilegalidad por conflicto normativo*

En el apartado anterior indicábamos que, entre todos los casos que denominamos «de ilegalidad» de normas, sólo en uno podemos considerar que aparece un verdadero conflicto normativo, es decir, cuando existe una contradicción sustantiva entre dos normas del ordenamiento jurídico, una de las cuales posee rango inferior a la otra (52).

En este caso, el juez de la norma tiene, por un lado, que constatar esa ilegalidad, apreciar la existencia del conflicto, una vez *afirmado* lo cual, el juez cumple la exigencia impuesta por el ordenamiento jurídico de expulsar la norma ilegal del mismo a través de su anulación. Esta decisión anulatoria que emana el órgano judicial tiene plenos efectos *erga omnes*, más allá de los meros efectos de cosa juzgada, pues la expulsión de la norma afecta a todos con carácter general y abstracto.

Mientras que la constatación de la ilegalidad tiene un carácter meramente declarativo —es una afirmación acerca de la existencia previa de una contradicción normativa—, la decisión por la que el juez anula la norma tiene carácter constitutivo, ya que la norma previamente existía en el ordenamiento como tal y es la decisión del órgano judicial la que *constituye* su expulsión del ámbito del Derecho.

d) *La ilegalidad por incompetencia o vicio de procedimiento*

Ya vimos que no todos los supuestos de ilegalidad son casos de conflicto normativo. Las normas de competencia y de procedimiento indican de quién emanan las normas jurídicas y cómo son emanadas, de tal manera que sólo aquellas disposiciones que se adecúan a las normas de competencia y de procedimiento correspondientes pueden ser consideradas normas jurídicas.

Cuando aparece un vicio de procedimiento o de competencia, el juez encargado de vigilar la legalidad de las normas debe constatar esta deficiencia, de

(52) *Vid. supra.*

la misma manera que constataba la existencia de un conflicto normativo, es decir, a través de un pronunciamiento declarativo, afirmando que tal enunciado no ha sido dictado por el órgano competente o bien que no ha seguido determinado trámite procedimental.

Pero a partir de aquí se produce una diferencia sustancial con el supuesto anterior. En el caso de conflicto normativo nos encontramos ante dos normas perfectamente emanadas, entre las cuales hay una incompatibilidad, el principio jerárquico aparece entonces como criterio que el juez emplea para poner solución a ese conflicto. Con su respaldo, el juez elige la norma que ha de prevalecer y opta por eliminar la otra del ordenamiento jurídico, lo cual lleva a cabo a través de un pronunciamiento de carácter constitutivo.

Sin embargo, cuando se trata de un vicio de competencia o de procedimiento el órgano de control normativo se enfrenta a un enunciado que no cumple los requisitos jurídicos para ser considerado una norma jurídica. Ya no tiene que decidir, ante la existencia de una incompatibilidad entre normas, cuál de ellas ha de prevalecer, sino que debe constatar que determinado enunciado no es una norma jurídica, y eso lo lleva a cabo a través de un pronunciamiento de carácter declarativo, mediante el cual se *afirma* que algo no es Derecho según el Derecho mismo.

Esto supone que el juez ya no tiene que expulsar una norma ilegal del ordenamiento jurídico, pues lo que hace es afirmar que el enunciado en cuestión nunca ha sido Derecho, nunca ha formado parte del ordenamiento jurídico (53).

¿Qué queda entonces del efecto *erga omnes* de las decisiones judiciales acerca de normas jurídicas? Hay que tener en cuenta que las características específicas que este tipo de decisión presenta afectan a los efectos vinculantes que pueda tener.

Por un lado, al igual que las decisiones desestimatorias, ésta no supone una alteración del ordenamiento, son las mismas normas que existían las que siguen perteneciendo al sistema y vinculando de modo general. La declaración judicial no necesita del efecto *erga omnes* para cumplir su cometido; de hecho, al tratarse de una afirmación, difícilmente puede decirse que tiene plenos efectos vinculantes. Podremos decir que es verdadera o falsa, y que su verdad es generalmente aceptada por todos.

(53) Obsérvese que algo semejante ocurriría en el supuesto de conflicto normativo si entendiésemos el principio de jerarquía como una norma de competencia que no considerara Derecho los enunciados en conflicto con una norma superior. Pero no creemos que ésta pueda ser una interpretación correcta de tal principio, sino más bien éste es, y así ha sido considerado siempre, un criterio de resolución de antinomias.

Resulta interesante observar cómo, en aquellos ordenamientos que prevén la inaplicación del precepto declarado ilegal, esta figura es sólo aplicable en los casos que nosotros hemos denominado de conflicto normativo, siendo impensable para los supuestos de vicios de procedimiento o competencia (54), en los cuales la mera declaración de ilegalidad llevaría consigo el considerar que el enunciado no pertenece al sistema.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que, a semejanza de las decisiones judiciales que destruyen un conflicto normativo, las decisiones que configuran un acto como no jurídico depuran el ordenamiento de anomalías y que esa depuración vincula de manera general.

Por otra parte, conviene medir en qué medida el enunciado con apariencia de norma jurídica ha producido efectos antes de la declaración de su invalidez, es decir, los efectos de la declaración de nulidad se medirán en función de la limitación que lleven a cabo sobre los efectos anteriores.

e) *Modificación que operan sobre el ordenamiento jurídico las decisiones judiciales sobre normas*

Según la opinión de Guastini, el Derecho, el conjunto de las normas jurídicas, puede ser modificado de tres maneras distintas:

1. Introduciendo nuevas normas (generales y/o abstractas)
2. Derogando las normas existentes
3. Sustituyendo normas existentes (es decir, la unión de la derogación de una norma existente con la introducción de una norma nueva).

En cambio, no se produce modificación del Derecho cuando se repiten normas preexistentes o bien se extraen consecuencias lógicas de las normas preexistentes. Guastini, por otra parte, afirma que una actividad cuyo resultado es la modificación del Derecho preexistente es una actividad de producción de normas (55).

El primer supuesto está pensado —como indican los adjetivos añadidos por el autor— para los supuestos de elaboración de normas generales, completando esa apreciación la presencia de la segunda de las excepciones, que parece referirse propiamente a las normas de carácter individual, concretamente a aquellas que provienen de una actividad de aplicación de aquellas normas generales.

(54) Cfr. G. MORBIDELLI: «La disapplicazione dei regolamenti nella giurisdizione amministrativa», *cit.*, págs. 74-75.

(55) Cfr. R. GUASTINI: *Distinguendo. Studi di teoria e metateoria del diritto*, *cit.*, págs. 62-63.

La idea que fundamenta esta exclusión ha sido ya rechazada en un apartado anterior basándonos de modo preeminente en que tal relación lógica no existe y por lo tanto no es aplicable la segunda de las excepciones anunciadas. Las decisiones judiciales en casos particulares son normas individuales que innovan el ordenamiento. Junto a la categoría propuesta por Guastini de modificación del Derecho por introducción de nuevas normas generales y abstractas, se podría incluir una subcategoría consistente en la modificación del Derecho por inclusión de nuevas normas que regulan casos concretos.

Pero, centrándonos en el objeto de nuestro trabajo, que abarca un tipo específico de decisiones judiciales, vemos que estas operan un modo de modificación del Derecho distinto y que sí se encuentra incluido en la clasificación de Guastini: la decisión judicial que resuelve un conflicto normativo eliminando la norma ilegal trae consigo una modificación del Derecho, coincidiendo con el segundo de los modos de modificación del ordenamiento jurídico propuestos por el autor italiano, esto es, la supresión de normas del ordenamiento jurídico (56).

Aún así, es posible alegar, siguiendo a Crisafulli (57), que las decisiones que anulan normas ilegales no innovan el Derecho ya que son consecuencias de normas generales del ordenamiento que imponen la anulación de ciertos enunciados normativos cuando se dan determinadas circunstancias (su ilegalidad). En tal caso nos encontraríamos con una de las excepciones previstas por Guastini, la decisión sería una consecuencia lógica de normas preexistentes, y por lo tanto no se produciría modificación del ordenamiento jurídico.

Sin embargo, como sucedía con las decisiones de otros litigios, no creemos que esta sea la interpretación correcta de la actividad del juez que controla la legalidad de la norma. Éste no se limita a la derivación de una consecuencia lógica de ciertas premisas —la norma que le impone la expulsión del ordenamiento jurídico de la regla ilegal y la constatación de la presencia de un conflicto entre normas de diferente rango—, sino que emana su propio acto de voluntad en cumplimiento de la prescripción legal de poner fin a la antinomia anulando la norma de inferior jerarquía.

Como hemos advertido anteriormente, se dice que hay conflicto de normas cuando dos de ellas, *existentes*, están en contradicción, y puesto que *existen* las dos, la actividad del juez por la que expulsa una de ellas del ordenamiento jurídico es una actividad necesariamente de innovación, modificativa —por derogación, según la clasificación de Guastini— del Derecho. Que la decisión judi-

(56) Hay que tener en cuenta que la utilización por Guastini del término «derogación» implica cualquier tipo de eliminación de normas jurídica.

(57) *Vid.* nota 36.

cial en cuestión fuera consecuencia lógica de normas anteriores supondría la inexistencia previa de la norma ilegal, que ya estaría expulsada por la mera presencia de la norma que impone su anulación ya que ésta contendría en sí misma sus propias conclusiones, entre ellas, la decisión particular de la eliminación de ese enunciado (58).

Veamos, en cambio, cómo es distinto el caso de las decisiones judiciales que anulan normas por vicios de procedimiento o de competencia. Ya nos hemos preocupado de analizar el carácter declarativo de este tipo de decisiones, desde el momento en que nunca ha habido tal norma jurídica, es decir, no ha existido un acto normativo que cumpla los requisitos previstos por el ordenamiento para ser considerado como una norma jurídica. En ese caso, el juez ya no tiene por qué tomar la decisión de expulsar la norma del ordenamiento jurídico, sino que se limita a constatar que un determinado enunciado no es una norma jurídica.

Esa decisión puede adoptar una forma similar a la anterior, pongamos por caso «*x* no es Derecho», pero la significación es distinta en ambos supuestos. Aquí, el enunciado «*x* no es Derecho» se deduce del enunciado «*x* no es Derecho según el Derecho» (59) que es un enunciado subsuntivo particular que, a su vez, se deduce de un enunciado subsuntivo general que afirma que «todo *x* que no cumpla los requisitos establecidos por las normas de competencia y de procedimiento pertenecientes al Derecho, no pertenece al Derecho»; estas normas de competencia y procedimiento actúan como reglas de rechazo, es decir establecen la no pertenencia al Derecho de determinados elementos. Aquí está claro que el juez no innova, sino que se limita a constatar para un caso particular lo que ya venía establecido de modo general para todos los casos. La decisión judicial será consecuencia lógica del enunciado subsuntivo y de la constatación de que un determinado enunciado no cumple ciertos requisitos.

(58) A esto parece referirse la doctrina examinada cuando habla de la nulidad radical de las normas ilegales. La norma sería nula *ipso iure*, por la mera existencia de la norma general que impone su expulsión. De ser esto así, nuestra postura parece que propugnaría la imposibilidad de hablar de nulidad cuando estamos en presencia de un conflicto normativo; más bien nos encontraríamos ante un caso de anulabilidad, que presupone la existencia anterior de la norma y su eliminación posterior por medio de la decisión judicial. Pero, como hemos visto, esto no es exactamente así, y que las categorías de nulidad y anulabilidad no tienen que ver con la existencia previa de la norma o no, ni con las características (consecuencia lógica o no) de la decisión judicial, sino más bien con los efectos que se le atribuyen a tal decisión, que dependen fundamentalmente del bien jurídico protegido por la norma infringida.

(59) Esta derivación se fundamenta, según Hernández Marín, en la aceptación de las definiciones legales establecidas por el legislador. *Cfr.* R. HERNÁNDEZ MARÍN: *Interpretación, subsunción y aplicación del Derecho*, op. cit., págs. 171 y sigs.

En el caso de la sentencia que anula un reglamento cuyo contenido contraviene lo dispuesto en una norma legal, la expresión «x no es Derecho» es ella misma una regla de rechazo y no una afirmación basada en la preexistencia de una regla de rechazo legal. Aquí el juez no se limita a afirmar que un enunciado no es Derecho según el Derecho, sino que es él mismo el que *establece* que ese enunciado no es Derecho, a pesar de que lo hubiera sido hasta ese momento, encontrándose aquí la verdadera naturaleza constitutiva de este pronunciamiento.

Todo este razonamiento nos conduce a la conclusión de que, cuando se determina que un enunciado no pertenece al ordenamiento jurídico por la presencia de un vicio de competencia o de procedimiento, no se está modificando el Derecho y, por lo tanto, los actos en los que se contenga dicha determinación no son actos de producción normativa.

Esto no quiere decir exactamente que el juez de la legalidad de las normas sólo influya en la conformación del ordenamiento jurídico a través de las decisiones que resuelven conflictos normativos, ya que en cierta manera se opera una depuración del ordenamiento jurídico a través de la eliminación de apariencias de Derecho con aptitud para provocar disfunciones normativas. La eliminación de estos desórdenes, si bien no modifica materialmente el ordenamiento jurídico, sí contribuye a su clarificación, con lo cual, en cierta manera, le añade algo de lo que carecía anteriormente.

Si resumimos lo dicho hasta ahora, observamos que las decisiones judiciales acerca de la legalidad de normas jurídicas pueden considerarse actos de producción normativa dependiendo del tipo de ilegalidad con la que estemos tratando. Cuando se trata de una ilegalidad por conflicto normativo la decisión judicial es el acto de voluntad fundamental que sirve a depurar el ordenamiento jurídico de la antinomia existente. Se modifica el ordenamiento jurídico a través de la decisión judicial —modificación negativa o por derogación— y por lo tanto es un acto de producción normativa.

Cuando se trata de una ilegalidad por vicio de competencia o de procedimiento, es la voluntad legislativa la que no admite determinadas normas en el ordenamiento, y la decisión judicial se limita a aseverar lo que ya viene establecido en la ley. El ordenamiento jurídico no se modifica, simplemente se reafirma en los límites previamente existentes aunque pudieran aparecer borrosos, por lo tanto no se trata de un acto de producción normativa en sentido estricto. No se debe olvidar, a pesar de ello, que esa falta de nitidez en la determinación de los límites de lo jurídico se identifica como una característica propia del ordenamiento aquejado por la presencia de una apariencia de Derecho, por lo que la eliminación de tal incertidumbre supone una alteración de esa circunstancia. Serán los efectos de esa apariencia normativa y la influencia que

sobre ellos pueda tener la decisión judicial los que determinen con precisión su auténtica naturaleza y en qué medida puede actuar como ordenación de la realidad.

f) *Consecuencias de las sentencias sobre los efectos de las normas anuladas*

Cuando se habla de efectos de decisiones judiciales sobre normas se vuelve a introducir una separación radical en la distinción entre nulidad y anulabilidad, referido en este caso a los pronunciamientos judiciales de uno y otro carácter. Se dice que las decisiones judiciales que se pronuncian sobre la nulidad de un acto tienen efectos *ex tunc*, mientras que las decisiones judiciales que determinan su anulabilidad producen efectos *ex nunc* (60). Se refieren estas expresiones a las posibles consecuencias que la decisión judicial pueda tener sobre los efectos anteriores a ella que hayan sido producidos por los actos invalidados. Mientras que la expresión *ex tunc* implica la eficacia retroactiva de la sentencia de nulación, la locución *ex nunc* implica la carencia de esa eficacia, con lo que los efectos anteriores a la decisión no resultarán afectados, quedando consolidados, y teniendo ahora el pronunciamiento una eficacia meramente prospectiva.

No se corresponde esta distinción con la realidad dado que, como ha sido convenientemente destacado (61), una interpretación excesivamente rígida y dogmática de estas categorías, importadas, no debe olvidarse, del Derecho privado, ha llevado a tal conclusión. Pero, en realidad, una vez detectada la invalidez —ya sea ésta en grado de nulidad o de anulabilidad— los efectos del pronunciamiento que así la declare deben extenderse hacia el pasado, como una exigencia del principio de legalidad y de coherencia del ordenamiento, para los cuales los efectos de acto inválido generan un grave conflicto.

El origen de la distinción se encuentra en la idea de que a la nulidad le corresponde la inexistencia del acto desde su origen y, por ello, la imposibilidad

(60) No es ésta, sin embargo, la única interpretación existente, aunque sí la más extendida en el ámbito del Derecho público. Para un análisis de las restantes posiciones J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, cit., pág. 184.

(61) M. BELADÍEZ ROJO: «La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación», *RAP*, núm. 133, 1994, pág. 161; de la misma autora, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1994, págs. 62-63. En el mismo sentido, J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Op. cit.*, pág. 185.

de producir efectos, mientras que a la anulabilidad le corresponde un acto eficaz, que sigue siéndolo hasta el momento de la decisión invalidante.

En el caso de los actos normativos hemos afirmado que el único tipo de invalidez posible es el de nulidad, por razones que ahora no conviene repetir. Pero, de igual modo hemos argumentado suficientemente que esta nulidad, unas veces supone la existencia previa del acto normativo en conflicto con el ordenamiento y, otras, implica que la norma jurídica no ha existido como tal. Las razones que fundamentan el esquema trazado por la distinción tradicional quiebran entonces alarmantemente. Esto supone nuevamente que la eficacia, retroactiva o no, de la decisión invalidante no depende del tipo de invalidez que se trate sino de otras circunstancias como las apuntadas anteriormente —principio de legalidad en conjunción con otros principios que puedan entrar a modularlo—.

El principio de legalidad no implica sino que aquellos efectos producidos bajo la cobertura de una norma inválida son efectos no deseados por el ordenamiento jurídico, o bien porque suponen, como la norma de la que nacen, una contradicción material con el ordenamiento o bien porque, nacidos al amparo de un simulacro de norma que no respetó las reglas de competencia o de procedimiento, carecen en sí mismos de base legitimadora formal por lo que se trata de efectos al margen del amparo del Derecho; por lo tanto, tales efectos deben ser eliminados. La retroactividad de la eficacia de la decisión invalidante se constituye, entonces, en regla general, regla que puede extraerse en nuestro ordenamiento de los artículos 73 LJCA con respecto a los reglamentos inválidos y 40.1 LOTC con respecto a las leyes inconstitucionales (62).

Cuando una decisión judicial determina la expulsión de una norma del ordenamiento jurídico por la existencia de un conflicto normativo, los efectos que dicha norma inválida haya podido producir son, en principio, efectos no queridos por el ordenamiento jurídico y de ahí su eliminación. Pero no porque sean efectos imposibles derivados de una norma inexistente —la norma, en es-

(62) El artículo 73 LJCA dispone que *las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente*. Por su parte, el artículo 40.1 LOTC señala que *las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia 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*.

te caso, como hemos reiterado en bastantes ocasiones, existe como tal norma jurídica hasta que el órgano jurisdiccional la expulsa del ordenamiento jurídico—, sino porque el principio de legalidad aparece como valedor de los intereses del Derecho, impidiendo que efectos contrarios a sus disposiciones puedan pervivir en la realidad jurídica.

Sin embargo, cuando se trata de una decisión judicial que incide sobre un acto normativo aquejado de vicios de competencia o de procedimiento, aunque en teoría no ha debido producir nunca efectos relevantes para el mundo jurídico, la realidad nos indica que estos efectos se han producido. El acto normativo, emanado en la consideración de que se trataba de un acto jurídico (63), es suficiente, al contrario de lo que pudiera ocurrir en el ámbito de los actos privados, para producir efectos relevantes en el mundo del Derecho.

La explicación de esta especial eficacia de los actos normativos del poder público se encuentra, por un lado, en el indudable ascendente que éste ejerce sobre la generalidad de los ciudadanos y en la inequívoca vocación de acatamiento de sus mandatos tal y como estos han sido definidos por la autoridad emanante y, de otro, en las evidentes prerrogativas de que goza el poder público, que hacen que gravite sobre los ciudadanos en todo caso la severa amenaza de su imposición coactiva. Todo ello confluye a generar un elemento de confusión con el que la mera apariencia de Derecho amenaza los límites del ordenamiento, confusión que la decisión judicial trata de eliminar —encontrándose ahí su verdadera vocación modificativa del ordenamiento—, atacando de esta manera los efectos indeseables que tal indeterminación genera.

Esos efectos, por consiguiente, deben ser eliminados de la realidad jurídica, en tanto que han sido producidos y no, como entiende la doctrina al uso, considerar que nunca se han producido. El efecto retroactivo opera en este caso, lo mismo que en el anterior, precisamente porque existen unos efectos que deben ser eliminados, y no porque se entienda que nunca han tenido lugar. Y esto en virtud de las normas del ordenamiento jurídico —arts. 73 LJCA y 40.1 LOTC— que establecen la retroactividad como regla general, amparándose nuevamente en las exigencias del principio de legalidad.

Conviene precisar, por otro lado, que no es el juez el que opera el efecto retroactivo de la invalidez, que constituye la regla general, sino el propio ordenamiento. Pero aquél, por una parte y como puede inmediatamente advertirse a la

(63) Lo que Kelsen denominaría *sentido subjetivo* del acto normativo que supone la creencia del emisor de que aquello que emite es una norma jurídica y que no siempre coincide con el *sentido objetivo*, es decir la realidad de que ese acto normativo constituya una verdadera norma jurídica. Cfr. H. KELSEN: *Teoría pura del Derecho*, traducción de Roberto J. Vernengo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, págs. 16-17.

vista de los citados artículos, puede modular dicha retroactividad en el sentido de entender inatacables ciertos efectos, en aplicación de un principio jurídico que, en el caso concreto, se entienda superior al de legalidad (64). Por otra parte, y lo que no es menos importante, el propio ordenamiento entiende que, a la vista de determinadas necesidades, aquellos efectos producidos al amparo de la norma invalidada, que se hayan consolidado a través del refrendo de ciertos actos jurídicos, no pueden ser en ningún caso eliminados o desconocidos (65).

(64) Como puede observarse, las sentencias firmes que aplicaron la norma declarada inconstitucional son el único límite establecido por el artículo 40.1 LOTC a los efectos retroactivos de la anulación decretada en procesos de inconstitucionalidad. Pues bien, a pesar de ello, el Tribunal Constitucional lo ha extendido en gran número de supuestos a los actos administrativos firmes a través de la invocación al artículo 9.3 CE —principio de seguridad jurídica—. Es paradigmática al respecto la STC 45/1989, de 20 de febrero, sobre la inconstitucionalidad del sistema de liquidación conjunta del Impuesto sobre la Renta de la unidad familiar matrimonial, comentada por E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Un paso importante para el desarrollo de nuestra justicia constitucional: la doctrina prospectiva en la declaración de ineficacia de las Leyes inconstitucionales», *REDA*, núm. 61, 1989, págs. 5 y sigs. En defensa igualmente de dicha eficacia prospectiva en relación con los actos administrativos firmes, A. BLASCO ESTEVE: «Efectos de la Sentencia constitucional sobre la Ley del Suelo respecto de planes urbanísticos y sus actos de ejecución», *REALA*, núm. 273, 1997, págs. 7 y sigs.

No obstante, la eficacia retroactiva natural de la sentencia de inconstitucionalidad en estos casos ha sido defendida por diversos autores. Entre ellos, BELADÍEZ ROJO: *Validez y eficacia de los actos administrativos*, *cit.*, págs. 344-347. La limitación de dichos efectos —sostiene la autora— debe ser basada por el Tribunal Constitucional en principios constitucionales que la justifiquen suficientemente, los cuales operarán como fundamentos normativos del mantenimiento de los actos dictados al amparo de la norma, a pesar de ser inválidos. En igual sentido, R. ALONSO GARCÍA: «El Tribunal Constitucional y la eficacia temporal de sus sentencias anulatorias», *RAP*, núm. 119, 1989, págs. 261-264. Lo que no cabe, en principio, como destaca el último autor citado, es entender la posibilidad de que los Tribunales puedan sentar, como principio general, el de la exclusión de la retroactividad respecto de actos o efectos no excluidos de ella por la norma, ya sea mediante la invocación genérica de un principio constitucional con pretendida aplicabilidad universal (éste parece ser el caso de la STC comentada; *vid.* R. ALONSO GARCÍA: *Op. cit.*, págs. 262-263), ya sea mediante una interpretación estricta de los preceptos de la Ley (es este el supuesto en el que incurre la mayor parte de la jurisprudencia contencioso-administrativa respecto de la interpretación de los arts. 73 LJCA y 120 de la derogada LPA; *vid.* al respecto, entre otros, A. CALONGE VELÁZQUEZ y J. A. GARCÍA DE COCA: «Nulidad de pleno derecho y derogación de las normas: reciente doctrina sobre el artículo 120 de la LPA del Tribunal Supremo», *REDA*, núm. 73, 1992, págs. 89 y sigs.). La cuestión es, sin embargo, ciertamente compleja no siendo esta la sede más adecuada para su tratamiento en profundidad.

(65) De los preceptos examinados se extrae que la intangibilidad, esto es, la no extensión de la eficacia retroactiva del pronunciamiento de nulidad, se reduce en todo caso a las sentencias firmes que hayan aplicado el precepto antes de su anulación, y no a todas ellas, como puede verse. Sin embargo, el fenómeno de extensión indiscriminada de esta excepción a los actos administrativos firmes, que ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional y al que aludimos en la nota ante-

Dicho todo lo cual es posible vislumbrar el complejo alcance de las decisiones judiciales que confirman la no pertenencia al Derecho de determinados actos normativos:

1.º) En cuanto declaran la no pertenencia al Derecho de un acto normativo presentan una clara naturaleza declarativa, que es la que hasta ahora hemos venido manifestando.

2.º) Pero, además, suponen la destrucción de los efectos producidos a causa de la confusión generada por la apariencia de acto normativo jurídico, momento éste de matiz constitutivo y que, si bien no produce una modificación material del ordenamiento jurídico, supone la alteración de la nota de confusión que la mencionada apariencia le impone.

En todo caso, es una disposición reguladora de la realidad en cuanto actúa sobre efectos pertenecientes a ese ámbito con el mismo alcance que las decisiones de anulación en caso de conflicto normativo.

rior, ha sido justificado precisamente en la alegación de un efecto discriminatorio: si la retroactividad del pronunciamiento se extendiera a los actos administrativos firmes que aplicaron la norma —afirma el Tribunal Constitucional—, pero no a las sentencias firmes, se consagraría un efecto discriminatorio entre aquellos sujetos que se aquietaron ante la decisión administrativa, consintiendo pasivamente su firmeza, o bien la impugnaron jurisdiccionalmente, pero al momento de anularse la norma aún no ha devenido firme la sentencia, y aquellos otros que la recurrieron y han obtenido ya, al tiempo de la anulación de la norma, una sentencia firme confirmatoria.



NOTAS

