

Sentencia de la Sala contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 2 de julio de 2020 (rec.51/2018)

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 913/2020

Fecha de sentencia: 02/07/2020

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/a)

Número del procedimiento: 51/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 09/06/2020

Ponente: Excm. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

Transcrito por: CCN

Nota:

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 51/2018

Ponente: Excm. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Gloria Sancho Mayo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Segunda

Sentencia núm. 913/2020

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Nicolás Maurandi Guillén, presidente

D. José Díaz Delgado
D. Ángel Aguallo Avilés
D. José Antonio Montero Fernández
D. Francisco José Navarro Sanchís
D. Jesús Cudero Blas
D. Isaac Merino Jara
D^a. Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 2 de julio de 2020.

Esta Sala ha visto , constituida en su Sección Segunda por los/a Excmos./a. Sres./Sra. Magistrados/a indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo núm. **51/2018** interpuesto por la procuradora de los tribunales doña Pilar Cermeño Roco, en nombre y representación de **ROVER ALCISA SA**, contra el Acuerdo de 15 de diciembre de 2017 del Consejo de Ministros por el que se inadmite la solicitud de revisión de oficio del Decreto 137/1960, de 4 de febrero, por el que se convalida la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras.

Ha comparecido como parte demandada la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO** , representada y asistida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente la Excma. Sra. D.^a Esperanza Córdoba Castroverde.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. La procuradora de los Tribunales doña Pilar Cermeño Roco, en nombre y representación de ROVER ALCISA S.A., en fecha 12 de febrero de 2018, interpuso recurso contencioso- administrativo contra el Acuerdo de 15 de diciembre de 2017 del Consejo de Ministros por el que se inadmite la solicitud de revisión de oficio del Decreto 137/1960, de 4 de febrero, por el que se convalida la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras.

SEGUNDO. El recurso fue remitido a la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ante la que se tramitó.

Recibido el expediente administrativo y los justificantes de los emplazamientos practicados a terceros interesados, por diligencia de ordenación de fecha 2 de abril de 2018, se otorgó a la misma, con entrega del expediente administrativo, el plazo de veinte días para la formalización de la demanda. Trámite que fue evacuado mediante escrito presentado en fecha 4 de mayo de 2018, en el que suplicaba a la Sala "dicte Sentencia por el que declare no ser conforme a Derecho y en consecuencia anule el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017 por el que inadmite la solicitud de revisión de oficio del Decreto 137/1960, de 4 de febrero, por el que se convalida la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras, y que en plena jurisdicción declare la nulidad de pleno derecho del referido Decreto. Costas según ley". Por medio de otrosí primero, estimó la cuantía del proceso como

indeterminada; de otrosí segundo, señaló que no se consideraba necesaria la práctica "de más prueba que la documental que se aporta, que por lo demás son publicaciones oficiales, y al ser la cuestión meramente jurídica"; y de otrosí tercero, interesó la presentación de conclusiones.

TERCERO. Por diligencia de ordenación de fecha 7 de mayo de 2018, se tuvo por formalizada la demanda, dándose traslado de la misma, con entrega del expediente administrativo, al Abogado del Estado, en la representación que ostenta de la Administración General del Estado, para que la conteste en el plazo de veinte días. Trámite que fue cumplimentado mediante escrito de fecha 18 de junio de 2018, en el que suplica a la Sala "dicte sentencia desestimando el recurso".

CUARTO. Por diligencia de ordenación de 19 de junio de 2018 se acordó tener por contestada la demanda y, no habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba y no estimándose necesaria la celebración de vista pública, dar traslado a la parte demandante, por término de 10 días, para que presente escrito de conclusiones sucintas. Trámite que fue evacuado mediante escrito presentado en fecha 29 de junio de 2018, en el que suplica a la Sala "tenga por absuelto el trámite y proceda cuanto antes a dictar Sentencia conforme a lo que hemos pedido en la demanda".

Asimismo, por diligencia de ordenación de fecha 3 de julio de 2018, se dio traslado, por igual plazo de diez días, a la parte demanda para que evacuara el referido trámite de conclusiones. Dicho trámite fue evacuado por el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, mediante escrito presentado en fecha 11 de julio de 2019, en el que suplica a la Sala "dar por ultimada la tramitación de este pleito y por reproducida la súplica del escrito de contestación".

QUINTO. Por diligencia de ordenación de 16 de julio de 2018 se declararon las actuaciones concluidas y pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno correspondía.

Por providencia de 29 de julio de 2019 se señaló para la votación y fallo del recurso el día 5 de noviembre de 2019.

Por providencia de 11 de septiembre de 2019 se dejó sin efecto el señalamiento para votación y fallo que venía acordado y se dispuso, de conformidad con las normas de reparto que operan en la Sala Tercera del Tribunal Supremo, la remisión de las actuaciones a la Sección Segunda.

SEXTO. La Sección Segunda de esta Sala, en diligencia de ordenación de 25 de septiembre de 2019, dispuso formar las presentes actuaciones con las remitidas por la Sección Cuarta y, previa designación de ponente, darle traslado del escrito presentado por la demandante solicitando la acumulación de los procedimientos 327/2018 y 72/2019 seguidos ante esta Sección.

Por providencia de 16 de octubre de 2019 y en relación a la acumulación solicitada, se dispuso no haber lugar a la misma dado que todos los procedimientos habían concluido su tramitación y se encontraban pendientes de señalamiento para deliberación, votación y fallo cuando por turno correspondiera, sin perjuicio de que el señalamiento de los tres procedimientos se realizara coordinadamente.

SÉPTIMO. Por providencia de 2 de marzo de 2020 se designó ponente a la Excm. Sra. D^a Esperanza Córdoba Castroverde y se señaló para la deliberación,

votación y fallo del recurso el 9 de junio de 2020, fecha en la que no se pudo llevar a efecto como consecuencia de la situación ocasionada por el COVID-19, posponiéndose la celebración de dichos actos al día 24 de junio de 2020, fecha en la que efectivamente, se deliberó, votó y falló, con el resultado que ahora se expresa.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Acto objeto de impugnación: Acuerdo de 15 de diciembre de 2017 del Consejo de Ministros por el que se inadmite la solicitud de revisión de oficio del Decreto 137/1960, de 4 de febrero, por el que se convalida la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras.

El acto objeto de impugnación en este recurso viene constituido por el Acuerdo de 15 de diciembre de 2017 del Consejo de Ministros por el que se inadmite la solicitud de revisión de oficio del Decreto 137/1960, de 4 de febrero, por el que se convalida la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras, instada por D. Pablo Pozuelo de Felipe, en representación de ROVER ALCISA SA.

El Acuerdo recurrido concluye que "(...) la revisión de oficio de las disposiciones administrativas se inicia exclusivamente por acuerdo del órgano competente impidiendo a los particulares iniciar dicho procedimiento, por lo que la sociedad ROVER ALCISA SA carece de legitimación necesaria para instar tal revisión. Procede, por tanto, inadmitir la solicitud de revisión de oficio del Decreto 137/1960, de 4 de febrero, por la que se convalida la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras, formulada por D. Pablo Pozuelo de Felipe, en representación de ROVER ALCISA SA, sin necesidad de recabar el dictamen del Consejo de Estado conforme a lo previsto en el apartado 3 del artículo 106 de la LPACAP".

En suma, el acuerdo recurrido fundamenta la inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio en que el Real Decreto impugnado es una disposición general y contra las mismas no pueden los particulares interesados, ex *artículo 106 de la Ley 39/2015* , promover la declaración de nulidad de dicha disposición.

Frente a ello, sostiene la recurrente que (i) la cuestión de la legitimación es formal y accesoria; (ii) la infracción del artículo 106.3 LPACAP, pues solo se puede inadmitir por motivos tasados, ninguno de los cuales concurre, (iii) la legitimación de los particulares para pedir en vía administrativa la nulidad de pleno derecho de disposiciones de carácter general, sin que la LPACAP permita inadmitir de plano, (iv) la inconstitucionalidad del *artículo 106.3 LPACAP*, (v) *que el Decreto 137/1960, de 4 de febrero* , que convalidó la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras es nulo de pleno derecho, lo que funda en las siguientes alegaciones: a) "Error en la naturaleza jurídica del gravamen. No estamos ante una tasa sino ante un impuesto. El que paga la tasa no recibe ningún servicio, quien lo recibe es la Administración Pública", b) "Inexistencia de habilitación legal del Decreto 137/1960, de 4 de febrero. Incumplimiento del principio de reserva de ley" , c) "Incumplimiento por el Decreto 137/1960, de 4 de febrero, del principio de equivalencia. No existe memoria económica que ampare los tipos impositivos fijados por este. Nulidad de pleno derecho", d) "Inexistencia de límite máximo señalado por ley formal para modificaciones del Decreto 137/1960, de 4 de febrero. Inconstitucionalidad de la norma. Nulidad de pleno derecho" y, por último, que (vi) los argumentos de fondo del Acuerdo de 15.12.2017 del Consejo de Ministros no razonan nada sobre las razones de nulidad de pleno derecho alegadas.

SEGUNDO.Falta de legitimación de la recurrente.

La adecuada solución del recurso exige examinar con carácter previo si la inadmisibilidad de la solicitud de revisión de oficio del Decreto 137/1960, de 4 de febrero, declarada por el Acuerdo del Consejo de Ministros recurrido por falta de legitimación de la solicitante, ROVER ALCISA SA, resulta ajustada a Derecho, pues, en tal caso, procedería su confirmación sin entrar a examinar los motivos de fondo aducidos por la recurrente.

Ha recordado *esta Sala en su reciente sentencia de 11 de marzo de 2020, recaída en el recurso contencioso-administrativo directo núm. 72/2019*, interpuesto por CONSTRURED OBRAS Y SERVICIOS, S.A.U., representada por la misma procuradora y bajo la misma dirección letrada que la entidad hoy recurrente, ROVER ALCISA SA, que "una constante y consolidada jurisprudencia enseña que la revisión de disposiciones generales regulada en el *apartado 2 del artículo 102 Ley 30/1992* - actual *art. 106.2 de la Ley 39/2015*, de igual tenor- es tan sólo de oficio, por tanto sin perjuicio de que un particular pueda solicitar a la Administración que incoe tal procedimiento, no se le reconoce una acción de nulidad sino simplemente se le reconoce la posibilidad de realizar dicha petición y el correlativo derecho a que la Administración responda motivadamente, lo que se identifica con el derecho al trámite".

La cuestión relativa a la falta de legitimación de los particulares para solicitar la revisión de una disposición general, como el Decreto 137/1960, de 4 de febrero, ha sido abordada y resuelta por *esta Sección en la reciente sentencia de 19 de mayo de 2020, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 327/2018*, interpuesto por la entidad ALDESA CONSTRUCCIONES, S.A, a la que hemos de remitirnos por elementales exigencias de los principios de unidad de doctrina y seguridad jurídica.

Hemos afirmado entonces y reiteramos ahora, lo siguiente:

"Como sostiene el Abogado del Estado, el Decreto 137/1960, de 4 de febrero, es una disposición administrativa de carácter general, que innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia y no un acto administrativo. Como señalan las *sentencias de esta Sala, de 25 de febrero de 1980, 21 de marzo de 1986, 7 de junio de 2001*, entre otras, las disposiciones administrativas tienen una finalidad normativa y se integran en el ordenamiento jurídico, en tanto que los actos administrativos, tienen por destinatarios un solo sujeto o una pluralidad de ellos, siempre persiguen una finalidad particularizada que se agotan en virtud de su aplicación.

Pues bien, el artículo 106.1 dispone que "*Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1*".

Distinto es el tratamiento que la ley da a la revisión de las disposiciones generales, al disponer el apartado 2, lo siguiente: "*Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos*

previstos en el artículo 47.2 ".

Este precepto, tiene su origen en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, al *artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre* (LRJPAC), que vino a poner fin a la polémica planteada tras la entrada en vigor de la LRJPAC, sobre si la revisión de oficio quedaba limitada a los actos administrativos o incluía también a las disposiciones generales.

Como sostiene el Abogado del Estado, el *artículo 106.2 de la LPACAP reproduce la redacción dada por la Ley 4/1999 al artículo 102.2 de la Ley 30/1992, 26 de noviembre*, que respondía a la sugerencia del Consejo de Estado en el dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En dicho dictamen se consideraba la conveniencia de limitar la acción de nulidad a los actos administrativos, pues entendía que abrir una vía más que permita a los interesados sin límite alguno en el tiempo instar la nulidad de una disposición de carácter general, en lo que sería propiamente una impugnación directa, podía *"ser más gravemente perturbadora para la seguridad jurídica que útil para contribuir a la depuración del ordenamiento jurídico". Por ello, en la exposición de motivos de la ley 4/1999 se indica que "se introduce la revisión de oficio de las disposiciones generales nulas, que no opera, en ningún caso como acción de nulidad ".*

En consecuencia, el *artículo 102.2 de la LRJPAC, en la redacción dada por la Ley 4/1999*, impedía que los interesados iniciaran el procedimiento de revisión de oficio de disposiciones generales y, además, regulaba dicho régimen de revisión de oficio como una facultad de la Administración, "podrá declarar", mientras que en el caso de la revisión de los actos administrativos se contempla como una imposición, "declarará". De ahí que el *Tribunal Supremo se haya pronunciado en sentencias como la de 30 de noviembre de 2001, con cita de otra de 28 de septiembre de 2001 y 29 de abril de 2009*, entre otras, declarando lo siguiente: "(...) se aprecia claramente cómo en la revisión de oficio de las disposiciones administrativas se excluye de modo tajante, la solicitud del interesado, que sí subsiste como modo de iniciación del procedimiento para los actos como una auténtica y verdadera actuación ex officio, respecto de la cual sólo puede actuar por vía del Derecho de Petición".

La *Sentencia de 29 de abril de 2009* (RJ009989), manifiesta lo siguiente:

"(...) no se equivoca el Tribunal a quo cuando señala que no existe reconocida en favor de los particulares una acción de nulidad de las disposiciones generales (naturaleza de la que participan las normas de planeamiento), pues así lo ha declarado reiteradamente la jurisprudencia, v.gr., en *sentencias de esta Sala y Sección de 16 y 22 de noviembre de 2006, RRC 4014/2003 y 4084/2003* (referidas también a la petición de revisión de oficio de instrumentos de planeamiento), donde dijimos que "fue precisamente la Ley 4/1999, de 13 de enero (RCL 1999, 114, 329), lo que introdujo, en el *apartado 2 del artículo 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común, la revisión de oficio de las disposiciones generales en las supuestos previstos en el *artículo 62.2 de la propia Ley, dejando, sin embargo, muy claro el legislador, en la Exposición de Motivos de esta Ley 4/1999*, que esa posible revisión de oficio de los disposiciones generales nulos no opera, en ningún caso, como acción de nulidad. Es decir, si bien, después de la modificación por Ley 4/1999, la Administración pública tiene potestad de tramitar un procedimiento para lo revisión de una disposición general nula de pleno derecho, o que se refiere el *artículo 62.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común, tal

potestad administrativa no supone conferir a los particulares interesados el ejercicio de una acción de nulidad tendente a obtener dicha declaración de nulidad radical, lo que, además, resulta lógico, dada la posibilidad que éstos tienen de impugnar en sede jurisdiccional una disposición de carácter general al ejercitar una acción frente a un acto de aplicación de la misma, basándose en que aquélla no es conforme a derecho ". Y en posterior *sentencia de 28 de diciembre de 2006 (RJ 2007, 404) (RC 4836/2003)* añadimos, a modo de síntesis de esta doctrina, que "no es posible instar el procedimiento administrativo regulado en el *artículo 102 de la Ley 30/1992* para revisar disposiciones de carácter general radicalmente nulas".

En el presente caso la solicitud de revisión de oficio habría sido formulada tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, es ésta la que resulta de aplicación, observándose que el analizado *art. 102 de la LRJPAC se reproduce en el art. 106.2 de la Ley 39/2015* , por lo que resulta íntegramente aplicable la precitada doctrina, conforme a la cual los particulares carecen de la facultad para instar las revisiones de oficio de disposiciones de carácter general.

Por ello sostiene el Abogado del Estado, y cuyo criterio comparte esta Sala, que puede afirmarse que actualmente ha desaparecido la acción de nulidad de las disposiciones generales a instancia de los particulares y que la revisión de oficio se inicia exclusivamente por acuerdo del órgano competente, sin que exista la posibilidad de revisar a instancia de parte las disposiciones administrativas. Y en consecuencia habría de desestimarse el recurso.

SEGUNDO. Posición de la recurrente.

La recurrente parte del principio de que lo que es nulo no produce efecto jurídico alguno y que, en consecuencia, en los casos de nulidad la declaración de ésta produce efectos jurídicos con carácter retroactivo, "ex nunc", mientras que ello no ocurre en los casos de mera anulación los efectos se producen "ex tunc", esto es a partir del momento en que se acuerda la anulación, sin carácter retroactivo.

Sostiene la recurrente en el apartado 23 de su demanda que: "*Es claro que para la Administración, autora de la norma, la declaración de nulidad de pleno derecho de normas ilegales carecía de sentido, porque era mucho más fácil derogarla. Pero para los particulares no, y para la depuración del Ordenamiento Jurídico tampoco, porque los efectos de la derogación son ex nunc y los de la declaración de nulidad de pleno derecho son ex tunc. Lo cual a efectos prácticos es muy distinto*".

Pues bien, esta distinción en la producción de los efectos jurídicos entre la declaración de nulidad y la anulación, que tiene sus raíces en el derecho romano y en el derecho civil (donde tampoco rige absolutamente, basta una lectura de los efectos de la nulidad de los contratos prevista en los artículos 1300 a 1314), en el campo del derecho administrativo no tiene cobertura legal, aunque haya sido acogida por gran parte de la doctrina. Los efectos retroactivos de la declaración de nulidad y de la mera anulación, vendrán determinados por lo que en cada momento disponga la ley. Y de momento no existe ninguna norma que disponga que la declaración de nulidad suponga siempre la aplicación retroactiva de sus efectos.

Antes al contrario, la *Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, disponía en su artículo 47 que "También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas en los casos previstos en el artículo 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del*

Estado ". Por su parte el art. 18 de la Ley de 20 de julio de 1957 sobre régimen jurídico de la Administración del Estado (LRJAE), disponía que: " La Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las Leyes ni regular, salvo autorización expresa de una Ley, aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de las Cortes". Y en su artículo 19 disponía que : "Los Reglamentos, Circulares, Instrucciones y demás disposiciones administrativas de carácter general no podrán establecer penas ni imponer exacciones, tasas, cánones, derechos de propaganda y otras cargas similares, salvo aquellos casos en que expresamente lo autorice una Ley votada en Cortes" . Finalmente, el art. 20 disponía que : "Serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que infrinjan lo establecido en los artículos anteriores".

Sin embargo, ya en la LPA de 17 de julio de 1958 se establecía que en cualquier caso la declaración de nulidad pudiera no afectar a los actos firmes dictados en aplicación de la disposición anulada: " Artículo ciento veinte..Uno. La estimación de un recurso interpuesto contra una disposición de carácter general implicará la derogación o reforma de dicha disposición, sin perjuicio de que subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma".

Por su parte la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, permitía solicitar del órgano judicial, no solo la anulación del acto o disposición que infringiera el ordenamiento jurídico (art. 41) sino que según el artículo cuarenta y dos .: "además de lo previsto en el artículo anterior, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda ", esto es, sin distinguir entre acción de nulidad y anulabilidad, y posibilitando, como ocurría en la mayor parte de los casos, una sentencia con carácter retroactivo al momento en que se dictó el acto o la disposición. Lo mismo se disponía en el artículo ochenta y tres, apartado 1) "La sentencia desestimaré el recurso contencioso-administrativo cuando se ajustare a Derecho el acto o la disposición que se refiera. 2) La sentencia estimará el recurso contencioso- administrativo cuando el acto o la disposición incurriere en cualquier forma de infracción del Ordenamiento Jurídico, incluso la desviación de poder". Y en el artículo ochenta y cuatro se decía que " Cuando la sentencia estimare el recurso contencioso-administrativo: a) Declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente el acto o la disposición recurridos. b) Si se hubieren deducido las pretensiones a que se refiere el artículo cuarenta y dos, reconocerá la situación jurídica individualizada y adoptará cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma".

La actual ley jurisdiccional en el mismo sentido regula los efectos de las sentencias estimatorias en el artículo 72, que en su apartado 2 sostiene que "... 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", añadiendo en el apartado 3 que "La estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada sólo producirá efectos entre las partes. No obstante, tales efectos podrán extenderse a terceros en los términos previstos en los artículos 110 y 111", y disponiendo en el artículo 73 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".

De todo ello se desprende que los efectos jurídicos de la sentencia estimatoria, sea de un acto administrativo o de una disposición, sea por motivo de anulación o de nulidad, son o pueden ser los mismos, de hecho el artículo 70.2 dispone que " *La sentencia estimará el recurso contencioso-administrativo cuando la disposición, la actuación o el acto incurrieran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder*", y el artículo 71 dispone que cuando la sentencia sea estimatoria " *a) Declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido*" , esto es sin distinguir si el acto o la disposición es nula o anulable.

De hecho es lo que ocurre habitualmente en la práctica, donde tan solo en los fundamentos jurídicos se habla de nulidad, para justificar en su caso una interposición extemporánea del recurso, al no existir plazo para la impugnación en los supuestos de nulidad de actos administrativos.

La recurrente sostiene que la declaración de nulidad de pleno derecho de normas administrativas con rango inferior a la ley se admitió bajo el amparo de la LPA con fundamento en su artículo 109 cuyo texto era el siguiente: "*La Administración podrá en cualquier momento, de oficio o a instancia del interesado y previo dictamen favorable del Consejo de Estado, declarar la nulidad de los actos enumerados en el artículo 47*". Y que esta posibilidad se reforzó al máximo después de la Constitución , en aplicación directa del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Y sostiene que fue el Consejo de Estado el que en el Dictamen n.º 524/1995, de 30 de noviembre, asumido como Doctrina Legal en la Recopilación de 1995, n.º 67., en el que se afirma que " *La Ley 30/92 no ha cerrado la vía de la revisión de oficio de las disposiciones de carácter general admitida al amparo del art. 109 de la L.P.A. de 1.958*", y donde se reconoce que no hay acción de nulidad, pero la Administración tiene obligación de tramitar el procedimiento. Y por tanto los particulares tienen legitimación para pedir que se inicie el procedimiento para la declaración de nulidad de pleno derecho de disposiciones generales.

Pero una cosa es que en pro de la depuración del ordenamiento jurídico la Administración pueda y, aun deba, iniciar de oficio la revisión de las disposiciones generales, y otra que los particulares puedan en cualquier momento iniciar una revisión de las disposiciones generales al considerarlas nulas de pleno derecho.

El debate jurídico se traslada entonces a la posible constitucionalidad de la ley actual en tanto sostiene la recurrente que ello vulneraría el principio de tutela judicial efectiva. Sin embargo, ello no es así, pues el particular siempre puede impugnar el Real Decreto, de forma directa, dentro del plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo o de forma indirecta, al impugnar los actos de aflicción que le afecten, y aun la ley jurisdiccional impone a los Tribunales competentes para su anulación, que procedan a declararla cuando analicen un recurso indirecto contra los Reglamentos.

Y por otra parte, como sostiene el Consejo de Estado en el citado Dictamen el deber de inaplicar las normas ilegales atañe no sólo a los Tribunales sino también a las Administraciones Públicas: En efecto, aunque "*la Ley Orgánica del Poder Judicial impone a los Tribunales el deber de inaplicar los reglamentos ilegales (art. 6 º)* y falte una norma equivalente referida a la Administración, " *el mantenimiento ilegal atendería a la seguridad jurídica y a la igualdad, principios constitucionalmente*

protegidos". En efecto si la Administración aplica una norma reglamentaria contraria a la Ley, a la Constitución o a otra norma reglamentaria de superior jerarquía, estaría vulnerando el principio de legalidad y de jerarquía normativa establecidos en el artículo 9 de nuestra norma constitucional.

Por lo demás, como la propia demandante admite, la cuestión por lo demás quedó zanjada con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, Sala Especial del *Art. 61 LOPJ*, *Sentencia de 7 May. 1992*, donde se afirma que:

"La acción de nulidad se ha configurado, en la exégesis del Art. 109 citado, tanto doctrinal como jurisprudencialmente, como autónoma, diversa de los recursos en cuanto a plazo preclusivo de impugnación, y distinta también de la mera denuncia y de la petición graciable de los particulares; se trata aquí de un medio impugnatorio de propias características que vincula, en principio, a la Administración autora del acto declarativo de derechos o del Reglamento a iniciar un procedimiento revisorio, seguirlo por sus trámites y concluirlo mediante la adecuada resolución expresa, que habrá de ser concordante con el sentido del dictamen previo y preceptivo del Consejo de Estado, dada la naturaleza obstativa de esta consulta. Ha de añadirse, de una parte, que esta resolución finalizadora del procedimiento revisorio es susceptible de control jurisdiccional en vía contencioso-administrativa, y por otro lado, que la nulidad absoluta predicable de las normas reglamentarias se somete al mismo régimen jurídico, que aquí no se exceptiona por el *art. 153 de la Ley General Tributaria*, bien que con la matización procedimental de la aplicación, en lo pertinente, de la regulación contenida en la vieja y aún vigente Orden de 12 de diciembre de 1960". Y en el fundamento jurídico quinto señaló con toda claridad: "Quinto. (...) procede declarar que la Administración, por medio del Órgano que venía sustanciando el procedimiento revisorio, es decir, el Ministro de Hacienda como proponente del Real Decreto cuya nulidad absoluta se postula, continúe tramitando la acción de nulidad ejercitada con base en el *art. 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo* (...).

En consecuencia, procede acoger la alegación de inadmisibilidad alegada por el Abogado del Estado, sin necesidad de pronunciarse sobre el fondo del asunto".

Conforme a cuanto antecede, el acuerdo de inadmisión impugnado resulta conforme con nuestro ordenamiento jurídico porque, además de lo expuesto, el Consejo de Ministros ha acordado motivadamente, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del citado artículo 106, la inadmisión a trámite de una solicitud, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado, en un caso, como el ahora examinado, en el que la solicitud carece manifiestamente de fundamento.

Partiendo, pues, de que nuestro ordenamiento jurídico no reconoce una acción de nulidad a los interesados contra las disposiciones generales, ello nos conduce a desestimar el recurso por ser conforme a Derecho la resolución recurrida, lo que, a su vez, nos releva del examen del resto de cuestiones suscitadas en este recurso contencioso administrativo.

SEGUNDO. Pronunciamiento sobre las costas del recurso .

La desestimación del recurso contencioso-administrativo hace procedente la imposición de las costas de este proceso a la parte demandante, de conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción*. Ahora bien, dada la índole del asunto y la actividad desplegada por la parte demandante, procede limitar la cuantía de la condena en costas a la cifra de 8000 euros por todos los

conceptos.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

Primero. Desestimar el recurso contencioso-administrativo núm. 51/2018, interpuesto por la procuradora de los tribunales doña Pilar Cermeño Roco, en nombre y representación de **ROVER ALCISA SA**, contra el Acuerdo de 15 de diciembre de 2017 del Consejo de Ministros por el que se inadmite la solicitud de revisión de oficio del Decreto 137/1960, de 4 de febrero, por el que se convalida la tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de las obras.

Segundo. Imponer las costas a la recurrente en los términos señalados en el último fundamento jurídico.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Nicolás Maurandi Guillén D. José Díaz Delgado

D. Ángel Aguallo Avilés D. José Antonio Montero Fernández

D. Francisco José Navarro Sanchís D. Jesús Cudero Blas

D. Isaac Merino Jara D^a. Esperanza Córdoba Castroverde

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Excm. Sra. Magistrada Ponente D^a. Esperanza Córdoba Castroverde, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.