

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



La distinció entre reglaments i actes administratius generals

22-11-2022

La Sentència del Tribunal Suprem de [19 de setembre de 2022](#) ens permet parlar de la distinció entre els reglaments i els actes administratius generals o múltiples. Aquesta distinció és molt important perquè, atès que en els dos casos es tracta d'instruments que emanen de l'Administració, els respectius règims jurídics tenen diferències substancials entre si. Com veurem a continuació, la distinció teòrica i abstracta entre les dues figures és molt clara, però la dificultat neix a l'hora de qualificar els supòsits que hi ha a la zona grisa. El Tribunal Suprem reconeix que la jurisprudència ha estat vacil·lant, per exemple, en la qualificació de les relacions de llocs de treball, ja que a la Sentència de [5 de febrer de 2014](#) afirma que:

“Las dificultades que siempre han planteado a nuestra jurisprudencia las Relaciones de Puestos de Trabajo, introducidas por la Ley 30/1984, en cuanto a su precisa caracterización jurídica, presupuesto inexcusable para resolver cuál deba ser el tratamiento que reclamen los problemas surgidos en su aplicación, tanto en el orden sustantivo, cuanto en el procesal, han dado lugar a una jurisprudencia insegura y no siempre coherente, como ha señalado la mejor doctrina científica, que precisamente por tales dificultades supone un lastre para el objetivo de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) [...]”

Aquesta vacil·lació ha portat el Tribunal Suprem a afirmar una doble naturalesa per a les relacions de llocs de treball: a efectes processals, disposicions de caràcter general, i a efectes substantius o materials, actes administratius, tot i que actualment les considera actes administratius generals.

En la Sentència de [16 de juny de 2022](#) el Tribunal Suprem explica també les dificultats per caracteritzar les ponències de valors cadastrals, i assenyala que es tracta d'actes administratius.

Hi ha tot un conjunt de decisions adoptades per l'Administració, com l'adopció de mesures en via administrativa per fer front a la sequera hidrològica, les convocatòries de proves selectives per ingressar als cossos de les administracions, la declaració d'un dia com a festa laboral o la

convocatòria d'eleccions, per citar-ne alguns exemples, que tenen un component de generalitat i d'indeterminació dels destinataris que de vegades fa difícil trobar similituds amb els actes administratius singulars, que habitualment tenen un únic destinatari o, si n'hi ha, estan perfectament delimitats, com quan s'atorga una concessió d'aigües, s'imposa una sanció o es fa un nomenament d'un funcionari o funcionària.

Per això, és una decisió clau identificar sempre, i especialment en els casos més dubtosos, la veritable naturalesa de l'instrument que estem examinant.

En primer lloc, perquè el procediment d'elaboració i aprovació és diferent en cadascun dels casos: si es tracta d'un reglament, ha de procedir d'una autoritat investida de la potestat reglamentària adequada, i en l'àmbit competencial de la Generalitat de Catalunya, seguir el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries establert en el títol IV de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i de les disposicions bàsiques del títol VI de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, sobre la iniciativa legislativa i la potestat per dictar reglaments i altres disposicions. En canvi, si es tracta d'un acte administratiu, per bé que tingui un abast general, l'ha d'elaborar i dictar també l'òrgan competent d'acord amb les normes de procediment administratiu aplicables.

En segon lloc, perquè el règim d'impugnació també és diferent: els actes administratius són revisables en via administrativa mitjançant el recurs administratiu que sigui procedent (art. 112.1 de la Llei 39/2015), mentre que contra les disposicions administratives de caràcter general no es pot interposar cap recurs en via administrativa (art. 112.3 de la Llei 39/2015).

En la Sentència de 19 de setembre de 2022, el Tribunal Suprem recorda els trets que caracteritzen i distingeixen entre si els reglaments i els actes administratius generals o, en una altra terminologia, entre disposició general i acte múltiple.

Els veiem a continuació.

1. El contingut normatiu dels reglaments

El Tribunal Suprem comença apel·lant al contingut normatiu dels reglaments, que contenen autèntiques normes jurídiques, i indica que:

“[...] los preceptos reglamentarios se caracterizan por establecer mandatos o prohibiciones de alcance general y abstracto: no se dirigen a una o varias personas determinadas, sino a todos aquellos que se encuentren en el supuesto de hecho de la norma (generalidad); y no regulan un único caso o situación, sino que se aplican a todos aquellos casos que en el futuro puedan producirse (abstracción). En este sentido, suele decirse que los reglamentos se instalan establemente en el ordenamiento jurídico y lo innovan.”

En canvi, el Tribunal Suprem diu que els actes administratius generals:

“[...] aun estando dirigidos a una pluralidad de personas que a menudo no puede concretarse con antelación, se refieren a un caso concreto y agotan su eficacia una vez aplicados al mismo. Si vuelve a producirse una situación similar, será necesario dictar un nuevo acto administrativo general.”

Així mateix, el Tribunal Suprem deriva del principi d'inderogabilitat singular dels reglaments, que actualment estableix l'article 37 de la Llei 39/2015, una prova que els reglaments no poden contenir prescripcions singulars ni concretes, mentre que els actes administratius generals, encara que estiguin adreçats a una pluralitat de persones que sovint no es pot concretar amb antelació, es refereixen a un cas concret i n'esgoten l'eficàcia un cop s'hi han aplicat. Si es torna a produir una situació similar, és necessari dictar un nou acte administratiu general.

Atès que no té naturalesa normativa, l'acte administratiu general s'ha de basar en normes jurídiques que determinin la potestat habilitant i, justament per això, no pot innovar ni modificar l'ordenament jurídic.

D'aquesta característica essencial que diferencia els reglaments dels actes administratius generals trobem multitud de pronunciaments jurisprudencials. Per exemple, la Sentència de [4 de juny de 2020](#), en la qual el Tribunal Suprem ens indica les conseqüències que té que un determinat acte s'hagi de considerar acte administratiu:

"[...] la Orden impugnada no es una disposición de carácter general sino un acto administrativo de aplicación, eso sí, con destinatario múltiple, lo que excluye la necesidad de seguir los trámites e informes propios de la tramitación de una disposición general."

En la Sentència de [2 de juliol de 2002](#), el Tribunal Suprem insisteix que el caràcter innovador de l'ordenament jurídic només correspon als reglaments "al ser un acto administrativo general, por razón de la pluralidad de destinatarios a que va dirigida, pero no por razón de su carácter innovativo del ordenamiento jurídico".

En la Sentència de [7 de juliol de 1997](#) el Tribunal Suprem aprofundeix en l'exhauriment dels actes administratius en la seva aplicació, que no es dona en els reglaments encara vigents, tot i que siguin aplicats de manera successiva:

"La citada circular tiene una indudable finalidad ordenadora y un carácter de abstracción que es propio de una norma, y no de un simple acto administrativo general o acto ordenado, cuya característica es agotar su eficacia en sí mismo, y no servir de regla para otros actos distintos."

S'incideix en la mateixa qüestió en la Sentència de [29 de desembre de 1998](#), en la qual el Tribunal Suprem assenyala que:

"La resolución del recurso debe empezar por situar la naturaleza jurídica de la Orden impugnada, lo que ha de hacerse teniendo en cuenta que la misma concedió una autorización a la Empresa [...] para establecer un canon de mejora a fin de atender a la financiación de determinadas obras para el abastecimiento de agua en el ámbito de la Mancomunidad de Municipios del Aljarafe. [...] se trata de una autorización que afecta indeterminadamente a los derechos y deberes de los ciudadanos -relaciones de sujeción general- y que se inserta en el ordenamiento jurídico indefinidamente, dispuesto a ser aplicado cuantas veces sea necesario a lo largo de su vigencia, características propias de un Reglamento, y que lo alejan de la consideración de acto administrativo general, con destinatarios plurales e indeterminados, que solo rige para una determinada ocasión."

I, a l'últim, recollim la Sentència del Tribunal Suprem de [4 de juliol de 1987](#), que para esment en el caràcter coactiu dels reglaments:

“En definitiva, no se trata de actos singulares, con un destinatario individualizado o una pluralidad de ellos, determinada o no, sino de una auténtica disposición que configura reglas de conductas futuras (mandatos y prohibiciones), cuyo cumplimiento no agota en sí mismo las pautas de comportamiento y cuya fuerza de obligar nace de su promulgación o publicación en el periódico oficial. El talante necesario y coactivo de la formulación, por una parte, y, por otra, el carácter general y abstracto, impersonal e indefinido en el tiempo, muestra que se está en presencia de normas jurídicas de naturaleza reglamentaria.”

2. Els règims jurídics diferenciats

Com a segon tret distintiu entre els reglaments i els actes administratius generals, el Tribunal Suprem apel·la en la Sentència de 19 de setembre de 2022 a l'existència de dos règims jurídics diferenciats, i indica que els reglaments tenen el seu propi procediment d'elaboració; que la invalidesa dels reglaments és sempre nul·litat de ple dret tal com determina l'article 47 de la Llei 39/2015, i que els reglaments admeten ser impugnats indirectament amb ocasió dels actes administratius d'aplicació de si mateixos. Aquests són trets que no corresponen als actes administratius generals que es regeixen pel règim jurídic dels actes administratius.

3. La dificultat de la distinció en determinats casos

El Tribunal Suprem reconeix que a vegades és difícil determinar si un acte concret té caràcter normatiu, com hem avançat al principi d'aquest apunt, però afegeix que “importa destacar que esa dificultad no es conceptual, sino de calificación jurídica de ciertos tipos de actos que pueden hallarse -como ocurre a veces en la experiencia aplicativa del Derecho- en una zona gris”.

4. No hi ha una categoria intermèdia (“tertium genus”) entre el reglament i l'acte administratiu

El Tribunal Suprem insisteix que la distinció entre ambdues figures existeix, que no és inútil i que no ha de ser superada, perquè empara dos règims jurídics diferents, i no es pot afirmar, a partir del que estableix actualment l'ordenament jurídic:

"[...] la existencia de un *tertium genus* de actos de la Administración Pública que, estando dirigidos a una pluralidad de personas, no sean reglamentos (disposiciones generales) ni actos administrativos generales (actos plúrimos). Así, un intento de introducción de esa pretendida tercera categoría por vía puramente interpretativa, lejos de contribuir a una mayor claridad y certidumbre, probablemente conduciría a oscurecer ulteriormente las cosas."

5. L'existència en els reglaments de prescripcions que no són normes jurídiques autèntiques

El Tribunal Suprem recorda que en un text reglamentari hi pot haver enunciats prescriptius mancats de caràcter general i abstractes, i que per això no són autèntiques normes jurídiques, com passa de vegades en els plans urbanístics que inclouen determinacions referides a situacions singulars i concretes, però, tot i que hi pot haver dificultats interpretatives i aplicatives respecte a aquestes determinacions, no és obstacle perquè el text en conjunt es pugui qualificar com a reglament.

Al marge del que estableix la Sentència del Tribunal Suprem de 19 de setembre de 2022, i per completar una visió general de la problemàtica, s'escau fer referència també a la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) de [7 de juliol de 2022](#), en què s'examina la naturalesa d'una resolució adoptada pel Departament de Salut durant la pandèmia per la qual es prorrogaven i es modificaven les mesures en matèria de salut pública per contenir el brot epidèmic al territori de Catalunya.

En el plantejament de la qüestió les parts esgrimeixen alguns dels arguments que acabem d'enumerar per fonamentar-ne la posició a favor o en contra de considerar reglament aquesta resolució. La demandant afirma que la resolució recorreguda incorre en nul·litat pel fet d'haver estat adoptada al marge del procediment legalment exigible, ja que no es va tramitar l'expedient regulat en els articles 61 i següents de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. Troba a faltar també el tràmit d'audiència de l'article 67, sense haver explicat raons per a això, així com de la memòria i l'informe jurídics dels articles 64 i 65. La demandada defensa que la resolució recorreguda té naturalesa d'acte administratiu general no normatiu, i per aquesta raó el considera no subjecte al procediment d'aprovació de disposicions generals.

El TSJC afirma que, efectivament, la resolució impugnada té caràcter reglamentari, però es tracta d'un reglament de necessitat que regula, de manera temporal i mentre duri la situació de necessitat, determinades situacions jurídiques, i per això el seu procediment d'elaboració no és el que s'aplica habitualment per elaborar disposicions reglamentàries. La base legal d'aquesta potestat s'inclou, en primer lloc, en la disposició addicional primera de la Llei 39/2015, que estableix que "Els procediments administratius regulats en lleis especials per raó de la matèria que no exigeixin algun dels tràmits que disposa aquesta Llei o regulin tràmits addicionals o diferents es regeixen, respecte a aquests, pel que disposen les lleis especials esmentades".

Per la qual cosa, si una llei especial ho estableix així es pot prescindir dels tràmits que reclama la demandant. Així mateix, l'article 59.2 de la Llei 26/2010 estableix que "El procediment regulat per aquest títol és aplicable supletòriament a les disposicions reglamentàries que tenen establert, per una norma amb rang de llei, un procediment d'elaboració específic".

L'article 55 *bis* de la [Llei 18/2009, del 22 d'octubre, de salut pública](#), estableix el procediment especial per adoptar mesures en situació de pandèmia declarada, el qual no inclou l'audiència, la memòria i els informes que la recurrent refereix, per la qual cosa tampoc no hi ha una vulneració del procediment legalment establert en l'aprovació.



Pablo Herráez Vilas

Director d'Assessoria Jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua, doctor en dret i llicenciat en filosofia