

# ÍNDICE

	<u>Página</u>
<b>PRÓLOGO</b> .....	15
<b>ABREVIATURAS UTILIZADAS</b> .....	19
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	21

## PARTE PRIMERA

### LA EVOLUCIÓN DEL CONTROL JUDICIAL DE LOS REGLAMENTOS ILEGALES

<b>Introducción</b> .....	29
---------------------------	----

#### CAPÍTULO PRIMERO

#### INAPLICACIÓN «VERSUS» DECLARACIÓN DE NULIDAD DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS EN MÁS DE CIENTO AÑOS DE EVOLUCIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA: DE LA LEY DE 1888 A LA DE 1998

<b>I. De la «excepción de ilegalidad» al recurso directo contra reglamentos en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-administrativa</b> .....	33
1. EL LIMITADO JUEGO DE LA REGLA DE LA INAPLICACIÓN DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS EN EL CONTEXTO DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 1888 .....	33
2. ANTECEDENTES DEL RECURSO DIRECTO CONTRA REGLAMENTOS Y SU INCORPORACIÓN DEFINITIVA A LA LEY DE 1956 .....	41
<b>II. Delimitación del objeto del recurso indirecto contra reglamentos en el marco de la Ley de 1956</b> .....	47
1. LA NECESARIA DISTINCIÓN ENTRE OBJETO, PRETENSIONES Y MOTIVOS DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	47
2. LA LIMITACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL ALCANCE DEL RECURSO INDIRECTO EN EL MARCO DE LA LEY DE 1956 Y SUS NEGATIVAS CONSECUENCIAS .....	49
3. LA REACCIÓN DOCTRINAL CONTRA LA RESTRICTIVA JURISPRUDENCIA SOBRE EL RECURSO INDIRECTO CONTRA REGLAMENTOS. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COMO REFERENTE .....	63
4. SOBRE CÓMO EL CARÁCTER NULO DEL REGLAMENTO ILEGAL EXIGE ARBITRAR MECANISMOS DE DEPURACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO QUE SUPEREN LA REGLA DE LA INAPLICACIÓN .....	72

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO NORMATIVO PARA LA IMPUGNACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL EN LA LEY DE 1998

I. La regla de la competencia como eje de las novedades introducidas por la Ley de 1998 en el régimen de impugnación de las disposiciones de carácter general .....	83
II. La doble naturaleza del recurso indirecto contra reglamentos en el marco de la Ley de 1998 .....	91

PARTE SEGUNDA

LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD

Introducción .....	97
--------------------	----

CAPÍTULO PRIMERO

CIRCUNSTANCIAS PROCESALES DETERMINANTES DEL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD

I. Introducción .....	99
II. Circunstancias procesales subjetivas .....	99
1. LA DETERMINACIÓN DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO QUE DEBE PLANTEAR LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD Y SUS CONSECUENCIAS EN RELACIÓN CON LA DELIMITACIÓN DEL OBJETO DEL RECURSO INDIRECTO ....	100
2. LA DETERMINACIÓN DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL ANTE EL QUE DEBE PLANTEARSE LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD Y LA ALTERNATIVA DE TRASLADAR EL CONOCIMIENTO DEL RECURSO INDIRECTO AL ÓRGANO COMPETENTE PARA CONOCER DEL RECURSO DIRECTO. ANÁLISIS CRÍTICO .....	113
3. CONCRECIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS SUBJETIVAS EN EL CONTEXTO DE LAS NOVEDADES ORGÁNICAS INTRODUCIDAS POR LA LEY DE 1998 .....	119
A) <i>Algunas reflexiones introductorias: el principio de jerarquía como criterio inspirador de la distribución de competencias en el orden contencioso-administrativo</i> .....	119
B) <i>Las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo para el control de normas reglamentarias</i> .....	120
C) <i>Los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo como fiscalizadores de normas reglamentarias</i> .....	126
D) <i>El particular papel de las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia para el control de reglamentos</i> .	127
E) <i>El control reglamentario por parte de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional</i> .....	131
F) <i>Las competencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo para el control de reglamentos</i> .....	133
G) <i>Conclusiones</i> .....	135

III. Circunstancias procesales objetivas .....	138
1. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS .....	138
2. PRIMER ELEMENTO EN LA DELIMITACIÓN OBJETIVA DEL ÁMBITO DE LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD: SENTENCIA «ESTIMATORIA» DE UN RECURSO INDIRECTO. ANÁLISIS CRÍTICO .....	140
A) <i>La interpretación inmediata de la expresión legal: la referencia a los recursos indirectos en sentido propio. La invalidez de la norma como argumento o como pretensión y la aplicación del principio de congruencia</i> .....	140
B) <i>Conveniencia del planteamiento de la cuestión de ilegalidad como consecuencia de recursos contra actos no fundados en la ilegalidad de la norma reglamentaria aplicada. La aplicación del art. 33.2 de la LJCA y principios de audiencia</i> .....	149
C) <i>La ampliación del objeto del recurso contencioso-administrativo en la Ley 29/1998 y sus consecuencias en relación con la cuestión de ilegalidad: el control de normas reglamentarias a partir de recursos contra la inactividad de la Administración</i> .....	164
D) <i>Una precisión final: todos los supuestos vicios de la norma reglamentaria –formales y materiales– obligan a plantear la cuestión de ilegalidad</i> .....	166
3. FIRMEZA DE LA SENTENCIA EN EL PROCESO «A QUO» .....	174
A) <i>El régimen de recursos contra sentencias como determinante del alcance y virtualidad de la cuestión de ilegalidad</i> .....	174
B) <i>Los recursos contra sentencias relevantes en relación con la cuestión de ilegalidad</i> .....	178
C) <i>El restrictivo ámbito del recurso de apelación en relación con las «impugnaciones indirectas de disposiciones generales»</i> .....	180
D) <i>Novedades en la delimitación del recurso de casación. Su interpretación restrictiva por el Tribunal Supremo y la consiguiente ampliación del ámbito de la cuestión de ilegalidad</i> .....	187
IV. Circunstancia procesal temporal: el carácter no prejudicial de la cuestión de ilegalidad frente a sus antecedentes y referentes .....	202

CAPÍTULO SEGUNDO

PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD

I. Generalidades sobre el procedimiento de tramitación de la cuestión de ilegalidad .....	211
II. Iniciación: el auto de planteamiento de la cuestión de ilegalidad ...	212
1. EL CARÁCTER OBLIGATORIO DEL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD Y SUS –APARENTES– EXCEPCIONES. CONSECUENCIAS PROCEDIMENTALES ...	213
2. ELEMENTOS TEMPORALES EN EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD: SENTIDO Y CÓMPUTO DEL PLAZO .....	224

3.	CONTENIDO DEL AUTO DE PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD ..	226
A)	<i>La delimitación original del objeto de la cuestión reflejada en el auto de planteamiento</i> .....	227
B)	<i>El emplazamiento de las partes y sus dificultades. Plazo para su personación, determinación de aquéllas y órgano jurisdiccional competente. Su papel en el proceso</i> .....	230
4.	IRRECURRENIBILIDAD DEL AUTO DE PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD .....	250
5.	TRASLADO DE LA CUESTIÓN AL TRIBUNAL COMPETENTE PARA CONOCERLA Y PUBLICIDAD DE SU PLANTEAMIENTO .....	252
A)	<i>Traslado de la cuestión de ilegalidad al Tribunal que deberá resolverla. Plazo del trámite y documentos a adjuntar</i> .....	252
B)	<i>La publicación del anuncio del planteamiento de la cuestión de ilegalidad. Órgano jurisdiccional obligado, plazo, finalidad y contenido</i> .....	255
<b>III.</b>	<b>El trámite de admisión del auto de planteamiento de la cuestión de ilegalidad</b> .....	261
1.	INTRODUCCIÓN. EN PARTICULAR, LA PROVIDENCIA DE ADMISIÓN .....	261
2.	CAUSAS –GENERALES Y ESPECÍFICAS– DE INADMISIÓN DE LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD .....	263
A)	<i>Inadmisión de la cuestión de ilegalidad por falta de las «condiciones procesales». Las analogías con las causas previstas en el art. 51.1 LJCA</i> .....	264
B)	<i>Inadmisión de la cuestión de ilegalidad por causas comunes. En particular, el problema de la pérdida sobrevenida del objeto por derogación/anulación de la norma cuestionada</i> .....	270
3.	LA CRITICABLE ELIMINACIÓN DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA A LAS PARTES .....	288
4.	RECURSOS POSIBLES CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL TRÁMITE DE ADMISIÓN DE LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD .....	290
<b>IV.</b>	<b>Tramitación del procedimiento</b> .....	292
1.	EFFECTOS INMEDIATOS DE LA ADMISIÓN DE LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD .....	293
A)	<i>Efectos de la admisión de la cuestión de ilegalidad en relación con la suspensión de la norma reglamentaria cuestionada</i> .....	293
B)	<i>La incidencia de la admisión de la cuestión de ilegalidad respecto de la situación jurídica derivada de la sentencia «a quo». El problema de la posible extensión de los efectos de ésta</i> .....	296
C)	<i>La inaplicabilidad de la excepción de litispendencia en otros procesos en los que se dirima la legalidad de la norma reglamentaria cuestionada</i> .....	304
2.	POSIBILIDADES DE ACUMULACIÓN DE CUESTIONES DE ILEGALIDAD. ANÁLISIS CRÍTICO. SU IMPORTANCIA A LA VISTA DE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS EN CUESTIONES DE ILEGALIDAD .....	305

3.	ELEMENTOS DE JUICIO EN MANOS DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE CONOZCA DE LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD .....	309
A)	<i>Los autos principales y el expediente administrativo y la documentación aportada por las partes</i> .....	309
B)	<i>La posible aportación de nuevos elementos de juicio: la reclamación del expediente de elaboración de la disposición reglamentaria y el trámite de prueba</i> .....	313
C)	<i>Una precisión importante: la posible ampliación del objeto de la cuestión de ilegalidad</i> .....	318
4.	CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y SEÑALAMIENTO DE DÍA PARA VOTACIÓN Y FALLO. EL CARÁCTER PREFERENTE DE LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD .....	329

CAPÍTULO TERCERO

LA SENTENCIA DICTADA EN LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD: CONTENIDO Y EFECTOS

<b>I.</b>	<b>Preliminar</b> .....	333
<b>II.</b>	<b>Cuestiones comunes a las sentencias dictadas en cuestiones de ilegalidad: firmeza, publicidad y costas</b> .....	333
1.	LA POSIBILIDAD DE RECURRIR EN CASACIÓN LA SENTENCIA. SU FIRMEZA .....	334
2.	PUBLICIDAD DE LA SENTENCIA FIRME .....	337
A)	<i>La comunicación al Juez o Tribunal que planteó la cuestión y su incidencia en otros procesos de los que pueda estar conociendo éste</i> .....	337
B)	<i>La publicación de la sentencia</i> .....	340
3.	LA NO IMPOSICIÓN DE COSTAS EN LA SENTENCIA .....	342
<b>III.</b>	<b>Posibles contenidos –y efectos– de la sentencia</b> .....	344
1.	SENTENCIA DE INADMISIBILIDAD .....	344
A)	<i>Las posibilidades de inadmitir una cuestión de ilegalidad en sentencia: supuestos. La aplicación analógica del art. 69 de la LJCA</i> ....	344
B)	<i>Los –limitados– efectos de la sentencia de inadmisión</i> .....	351
2.	SENTENCIA TOTALMENTE ESTIMATORIA .....	352
A)	<i>Alcance de la sentencia estimatoria. La imposibilidad de dar nueva redacción a la norma anulada</i> .....	352
B)	<i>Efectos –«ad intra» y «ad extra»; «pro futuro» y «pro praeterito»– de la sentencia estimatoria</i> .....	358
3.	SENTENCIA TOTALMENTE DESESTIMATORIA .....	369
A)	<i>Los efectos «ad intra» de la sentencia desestimatoria y la consecuente necesidad de acotar el juego de este mecanismo</i> .....	369
B)	<i>Los efectos «ad extra» de la sentencia desestimatoria de la cuestión de ilegalidad y la aplicabilidad del art. 26.2 de la LJCA</i> .....	374
4.	SENTENCIA PARCIALMENTE ESTIMATORIA/DESESTIMATORIA: CONTENIDO Y EFECTOS .....	378

	<u>Página</u>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	381
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	387