

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

MANUEL TRENZADO RUIZ*

SUMARIO: *Crónica de Jurisprudencia contencioso-administrativa.*

En el período al que se refiere la presente Crónica resultan cuantitativamente similares los pronunciamientos judiciales seleccionados referidos tanto al derecho sustantivo como al procesal en el ámbito del Derecho Administrativo.

Siguiendo la sistemática adoptada y en lo que respecta a la Parte General, son de destacar en lo que concierne a las Fuentes de Derecho, es de señalar la Sentencia de 7 de noviembre de 1992 que aunque referido pronunciamiento al ámbito específico del Derecho Fiscal o Tributario, sin embargo es de extrapolación general de sumo interés al afirmarse que «así como ese contenido mínimo e indispensable de las Leyes de Presupuestos, es decir, la previsión contable de gastos e ingresos, tiene una vigencia anual en este caso, en cambio el contenido eventual o no necesario, no sigue el mismo camino, sino que se integra en el Ordenamiento Jurídico y permanece en él, con el rango que le concede el estar incluido con un precepto con rango formal de Ley. Esto y no otra cosa puede decirse de lo que dispone el artículo 113 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988, en relación con el Número de Identificación Fiscal, cuya relación con la política económica del Gobierno es evidente y no necesita ser razonada. Por ello, debe de ser rechazada la argumentación que el recurrente hace en relación con la pretendida caducidad del precepto legal que reglamenta el Real Decreto impugnado».

En lo que respecta a la Teoría General del Procedimiento Administrativo y en el punto trascendental referido a la presentación de documentos, una vez

(*) Profesor Asociado de Derecho Administrativo de la UNED. Magistrado.

más, el Tribunal Supremo reitera el sentado criterio de que el artículo 66.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, permite que los escritos de los interesados dirigidos a los Centros o dependencias administrativas se presenten en las Oficinas de Correos, siempre que sea en sobre abierto, para ser fechado y sellado por el funcionario de Correos antes de ser certificados, precepto que, desarrollado por la Orden Ministerial de 20 de octubre de 1958 y por el artículo 205.2 del Reglamento de Servicios de Correos, aprobado por Decreto 1653/1964, de 14 de mayo, necesariamente comporta que se compute como fecha de presentación del escrito ante el órgano administrativo aquel en que tuvo entrada en aquella oficina. Es reiterada la doctrina de esta Sala la que afirma que si no se han cumplido estos requisitos no es válida la presentación en la Oficina de Correos y sólo ha de tenerse en cuenta la fecha de recibo en el Registro —Sentencias de 19 de abril de 1988 y 4 de julio de 1989 (Sentencia de 25 de septiembre de 1992).

Es de citar como de singular relieve la Sentencia de 25 de junio de 1992 en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, al declarar que «el esquema de la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado, el primero y principal de sus elementos estructurales es la lesión patrimonial —equivalente por su contenido a cualquier daño o perjuicio, en la doble modalidad del lucro cesante o del daño emergente—. En este aspecto no cabe la menor duda que la rebaja del margen comercial correspondiente a los farmacéuticos en la venta de los medicamentos implicaba necesariamente, sin más averiguaciones, una disminución de sus beneficios o ganancias en la misma proporción. Ahora bien, no es suficiente el menoscabo económico, sino que se requiere simultáneamente la concurrencia de que sea antijurídico y, por tanto, el afectado no tenga el deber de soportarlo. En definitiva, la lesión se define como un daño ilegítimo y tal calificación conviene perfectamente a la Orden de 10 de agosto de 1985, desde el mismo instante que la sentencia de 4 de julio de 1987 declaró que era nula de pleno derecho.

Finalmente en materia de derecho sancionador, es de señalar la Sentencia de 28 de septiembre de 1992, en cuyo Fundamento de Derecho Tercero, se afirma, que el término «legislación vigente es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora, reserva que es incompatible no sólo con la regulación reglamentaria de infracciones y sanciones carentes de habilitación legal, sino también con la tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras por norma de rango legal vacía de contenido material propio, así como, que el principio de legalidad que garantiza el precepto constitucional, antes mencionado, obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones correspondientes en la medida necesaria para dar cumplimiento a la reserva de ley, no siendo lícito a partir de la Constitución tipificar nuevas infracciones y sanciones, o alterar el cuadro de las existentes, por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado por otra de rango legal, que es precisamente lo que en el presente caso acontece, con la Orden del Ministerio de

Interior de 12 de mayo de 1982, evidentemente postconstitucional, que al regular los espectáculos taurinos llamados tradicionales, prohibidos con anterioridad, introduce unas conductas consideradas, ilícitamente administrativas, que no tienen cobertura legal previa, innovando el ordenamiento jurídico en esta materia.

En el ámbito de la Parte especial podemos señalar, la Sentencia de 25 de mayo de 1992, en materia de dominio público de costas al afirmarse que los actos impugnados en el recurso contencioso-administrativo, esto es, la Orden de 25 de septiembre de 1985 y la Resolución de 24 de enero de 1986, en cuanto denegaron la prórroga de la concesión de una cetácea de marisco, basándose en causa de utilidad pública, no son conformes a derecho, por lo que deben ser anulados, entendiéndose que el motivo invocado no es suficiente para denegar la aludida prórroga, prórroga que ha de considerarse concedida, sin perjuicio de que la Generalidad de Cataluña pueda acudir, si lo estima procedente, a la expropiación de la concesión con fundamento en la antedicha utilidad pública y pago a la entidad concesionaria de la indemnización que corresponda.

En lo que concierne a las formas de la adquisición de las cosas administrativas, en particular a los contratos administrativos, conviene hacer mención de la doctrina contenida en la Sentencia de 13 de abril de 1992 en el sentido de que «como quiera que la Administración decidió la suspensión temporal total de las obras (Resolución de fecha 5 de diciembre de 1986) y transcurrió más de un año sin ordenar la reanudación de las mismas, nació a favor del contratista el derecho al valor de las obras efectivamente realizadas y al beneficio industrial de las dejadas de realizar» (art. 53 de la Ley de contratos del Estado y art. 162 de su Reglamento).

Finalmente y en lo que concierne a otro modo de adquisición de bienes, es decir, el expropiatorio, merece y subrayado especial la Sentencia de 15 de junio de 1992, en cuyo Fundamento jurídico tercero se fija importante doctrina sobre el abono de intereses de demora, al afirmar que «en el supuesto del procedimiento de urgencia los intereses —artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa— se deben a partir del día siguiente a la ocupación y hasta su completo pago, si bien es posible el devengo sucesivo de los intereses de demora del artículo 56 de la Ley de Expropiación Forzosa, no procede en ningún caso la percepción simultánea de ambos sin que haya lugar a la aplicación del interés establecido en la Ley Tributaria, a tenor de lo dispuesto en el artículo 52.8 en relación con el 56 de la Ley de Expropiación Forzosa.

El segundo apartado de nuestra Crónica se refiere a los significativos pronunciamientos habidos en lo que se refiere al Derecho procesal administrativo y conforme a su común plan sistemático, conviene señalar inicialmente la Sentencia de 28 de abril de 1992, que aborda el tema de la desviación de poder como motivo impugnatorio, tratando de precisar su contenido; en efecto dice la referida Sentencia que «la desviación de poder», como vicio determinante de la

anulabilidad de los actos administrativos, constituye el ejercicio de las potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico (art. 83.3 de la Ley Jurisdiccional). Es difícil, en no pocas ocasiones, determinar el vicio «desviación de poder»: ello no debe significar obstáculo para afrontar en cada caso concreto, el análisis de las sentencias en las que, como ocurre en la ahora apelada, se precise la existencia de dicho vicio. Ley Ley, al contemplar la «desviación de poder», lo hace refiriéndose al ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el ordenamiento jurídico; a ello, conviene añadir estas precisiones: a) que esos distintos fines pueden ser públicos o privados, y b) que la «desviación de poder», es un vicio de la causa del acto administrativo. Estas dos precisiones obligan, por una parte, a tener que distinguir entre los hechos en los que debe apoyarse la decisión administrativa (justificación objetiva de la decisión) y los motivos del órgano administrativo que ejerció desviadamente sus competencias administrativas.

En lo que concierne al tema de los efectos de las Sentencias, ha de mencionarse la única doctrina de la Sentencia de 1 de junio de 1992, al declarar que «Entre los efectos procesales de la sentencia aparece como inmediato y primario el de la terminación del proceso. Así las cosas, dictada una sentencia anulando un acto o disposición, si existen otros procesos en los que se ha formulado pretensión anulatoria por distintas personas, al extenderse a éstas los efectos de aquella sentencia anulatoria, la consecuencia habrá de ser la de la extinción de estos otros procesos en los que se demandaba la anulación ya pronunciada.»

También y referida a los efectos jurídico-procesales de las Sentencias es necesario mencionar la Sentencia de 17 de septiembre de 1992 referida a la competencia para conocer de los Recursos de Apelación en materia de legislación autonómica: «El art. 58.1 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, señala que no procederá el recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en los recursos de que conozcan, las Salas de esta Jurisdicción de los Tribunales Superiores de Justicia, contra actos o disposiciones provenientes de los Organos de la Comunidad Autónoma, salvo si el escrito de interposición del recurso se fundase en la infracción de normas no emanadas de los Organos de aquélla, de donde claramente resulta que en los procesos en los que se cuestione la aplicación exclusiva de las normas de carácter, o naturaleza autonómica, la Ley reserva el proceso de única instancia, dándose de esta forma cumplimiento a la competencia que para los Tribunales Superiores de Justicia establece el art. 74.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la culminación en los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, de la organización judicial en el ámbito territorial de las mismas, a que se refiere el art. 70 de la citada Ley Orgánica». Y la Sentencia de 15 de junio de 1992 referida a la viabilidad del Recurso de Revisión, en efecto, se afirma que «el juicio de congruencia ha de establecerse entre las peticiones o pretensiones formuladas en la demanda y

contestación y el fallo de la sentencia, no entra en los razonamientos unas y otra, de lo que se sigue que aun cuando en los fundamentos de derecho no se examine una de las alegaciones o razonamientos de la parte demandante, no puede constituir por ello causa de revisión.

Finalmente y en lo que respecta a la posibilidad de suspensión de actos administrativos recurridos en vía judicial, son de citar el Auto de la Sección 6 de la Sala 3 de 22 de septiembre de 1992, cuando afirma que «No es de recibo la alegación que aduce la representación de D. Francisco F.C. de que la no suspensión de la ejecución del acto administrativo por él recurrido constituiría un flagrante atentado contra la tutela afectiva de los Tribunales, consagrada en el n.º 1.º del art. 24 de la Constitución, toda vez que como tiene declarado su intérprete supremo, el derecho a la tutela judicial efectiva se satisface facilitando que la ejecutividad de un acto administrativo pueda ser remitida a la decisión de un Tribunal, y que éste, con la información y contradicción que resulte menester resuelva sobre ella (Ss. del T.C. de 6-6-84), interpretación que dicho Alto Tribunal reiteró en Sentencia de 7-7-1987 al declarar que el principio de ejecutividad de los actos administrativos no ha desaparecido por la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24 de la Constitución, sino que se contiene dentro del principio de eficacia de su art. 103, no imponiendo la tutela judicial efectiva del art. 24 la suspensión de la ejecutividad de los actos, pues aquélla ya se garantiza con el control judicial de dicha ejecutividad. Doctrina de aplicación general, integrable con la no menos interesante, referida al especial ámbito del moderno Derecho ambiental contenida en el Auto de la Sección 5.ª de 19 de mayo de 1992 cuando afirma en su Fundamento Jurídico Segundo que «procede que nos pronunciemos sobre si la omisión del indicado trámite de evaluación de impacto ambiental —artículo 9 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 30 de junio— se manifiesta tan patente que aconseja la suspensión del acuerdo recurrido. Importa resaltar, insistimos que con el limitado alcance reseñado, que la exigencia del citado trámite está reservada, según el artículo 1.º, a «los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida en el anexo del presente Real Decreto Legislativo», y en el n.º 9 del mismo se comprenden las «instalaciones de eliminación de residuos tóxicos y peligrosos por incineración, tratamiento químico o almacenamiento en tierra», es decir, que no todos los tratamientos de residuos se encuentran afectados por aquella disposición, sino tan sólo los «tóxicos y peligrosos», regulados precisamente por la Ley 20/1986 de 14 de mayo, Básica de dicha clase de residuos. En el supuesto litigioso, los residuos afectados por el Centro de tratamiento objeto de impugnación, se refieren a los «sólidos urbanos», regulados en la Ley 42/1975 de 19 de noviembre, quedando expresamente excluidas, según consta en su ordenanza Reguladora, aquellas materias o sustancias «tóxicas y peligrosas» comprendidas en el Anexo de la referida Ley 20/1986 de 14 de mayo. Así las cosas, obligado resulta concluir, al menos a los solos efectos antes apuntados, que la nulidad denunciada aparece tan difusa y cuestionable que resulta insuficiente su sola invocación para provocar la suspensión interesada.