

DR 13 143

Carrera Derecho, Asignatura Derecho Administrativo, título del guion La Jurisprudencia Contencioso-Administrativa en los últimos cuatro años, autor Tomás Ramón Fernández, fecha de grabación 2 de mayo de 1983. En esta emisión y en las dos que nos quedan para terminar el curso, vamos a repasar la jurisprudencia contencioso-administrativa en los últimos cuatro años, de las sentencias de las que aquí demos noticia, deben ustedes tomar nota en las unidades correspondientes a los temas de fuentes, actos y contratos administrativos. Desde la promulgación de la constitución y la puesta en marcha del tribunal constitucional a quien corresponde asegurar la primacía de aquella, los administrativistas hemos puesto la atención preferentemente sobre la jurisprudencia de este tribunal, descuidando quizás el seguimiento antes habitual de la doctrina de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Merece la pena por ello dedicar ahora un momento a la evolución experimentada por ésta en los últimos cuatro años y destacar aquellos pronunciamientos de significación más acusada, al menos por lo que se refiere a las materias de interés más general, fuentes, actos y contratos. Esto es lo que vamos a intentar aquí, no sin advertir que la selección de sentencias es estrictamente subjetiva y pretende sólo poner de manifiesto algunas de las líneas generales de progreso de la doctrina jurisprudencial correspondiente a este periodo de tiempo para dar cuenta de su tendencia evolutiva. En este sentido, merece resaltarse en primer término la afirmación temprana por el Tribunal Supremo de la aplicabilidad directa de los preceptos de la Constitución en cuanto sea necesaria, dice la sentencia de 3 de julio de 1979, para que el ordenamiento jurídico español siga siendo un todo coherente y absoluto.

Esta posición de principio, cuya importancia no parece necesario resaltar, tiene luego, como podremos ver al tratar de materias o problemas determinados, su correspondiente proyección aplicativa. En materia de fuentes, es apreciable un mayor rigor en el control de la producción normativa a todos los niveles. Así, por ejemplo, en lo que se refiere al control jurisdiccional de los textos refundidos, la sentencia de 27 de enero de 1979 reafirma decididamente la posibilidad de dicho control en la vía contencioso-administrativa, ratificando la mejor doctrina precedente y subrayando el apoyo que a dicha doctrina presta hoy el texto de la Constitución.

Merece la pena, por ello, recordar aquí su concreto tenor literal. Dice así la sentencia en cuestión. El valor de ley formal de los textos refundidos está condicionado evidentemente por la fidelidad con que el precepto básico haya sido desarrollado o refundido, o lo que es lo mismo, si efectivamente se ha hecho uso correcto de la delegación legislativa sin salirse de las bases marcadas en la delegación.

Doctrina ésta añade que ya había sido mantenida por las sentencias de 23 de mayo de 1969 y 16 de febrero y 9 de marzo de 1970 y que, continúa diciendo, en adelante, además de contar en materia fiscal con el apoyo del artículo 11 de la Ley General Tributaria y con el genérico del artículo 26 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, contará con el respaldo de la Constitución. La apelación a la norma fundamental, irrefutable por otra parte,

deja, pues, definitivamente zanjada una cuestión que en sede doctrinal habría quedado ya debidamente aclarada hace algún tiempo, pero que la jurisprudencia se venía resistiendo a aceptar. La posibilidad de admitir el recurso contencioso administrativo contra los textos articulados y refundidos, y de estimarlo en su caso cuando esos textos incluyan preceptos que rebasan los límites de la delegación legislativa otorgada por las Cámaras, preceptos a los que, en tales supuestos, sólo puede reconocérseles el valor de simples normas reglamentarias en cuanto mero producto de la voluntad del Gobierno.

Debe igualmente destacarse la actitud de la jurisprudencia en relación a los llamados reglamentos independientes, es decir, aquellos que, aunque sujetos como es obligado a las leyes formales, no se dictan para ejecutar o desarrollar una concreta ley o algunos de sus preceptos, dice la sentencia de 17 de noviembre de 1975, y cuya legitimidad sólo puede reconocerse, como subraya la de 11 de abril de 1981, cuando operan en el ámbito de las relaciones de supremacía especial, es decir, en el área de la propia organización administrativa, o bien cuando se dirigen a personas ligadas a la administración por algún vínculo especial, concesionarios o funcionarios, por ejemplo, pero no cuando pretenden obligar a los ciudadanos en general, en cuyo caso es siempre necesaria una norma general de cobertura. A los reglamentos organizativos, o a los que se dictan en el seno de estas relaciones de supremacía especial, con las que, en cierta medida, la administración prolonga su propia organización, se refiere, por la más reciente jurisprudencia, la potestad reglamentaria de los ministros, que la sentencia que acabo de citar, y en la misma línea, la de 12 de julio de 1982, niega en el ámbito de las relaciones de supremacía general, ámbito en el que sólo puede incidir por vía reglamentaria el gobierno como tal, ya que es a éste a quien el artículo 97 de la Constitución otorga dicho poder. En lo que se refiere a los reglamentos ejecutivos, la jurisprudencia de estos últimos años ha reforzado sensiblemente el rigor de la exigencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado, antes pasada por alto con demasiada frecuencia.

La omisión de este informe se considera ya, con toda firmeza, como determinante de la nulidad de pleno derecho del reglamento de que se trate. En este sentido, por ejemplo, la sentencia de 18 de marzo de 1981, en este caso la norma con fuerza de ley objeto de desarrollo era un decreto ley, lo que lleva al Tribunal Supremo a afirmar que con mayor razón debe exigirse este requisito en el supuesto en cuestión, y también la sentencia de 22 de octubre del mismo año 1981, entre otras muchas. Se ha afirmado igualmente en este periodo la posibilidad de un control de fondo de los reglamentos que son fruto de remisiones singulares.

Así, por ejemplo, los que asignan coeficientes a determinados cuerpos o grupos de funcionarios, por ejemplo, las sentencias, entre otras, de 5 y 24 de diciembre de 1979, 11 y 28 de noviembre de 1980, 18 de diciembre del mismo año, etc., etc. La sentencia de 26 de enero de 1980 reafirma, en fin, el principio de irretroactividad de los reglamentos, apoyándose en el artículo 2 del Código Civil. En toda la materia de fuentes es, pues bien visible, una actitud jurisprudencial mucho más rigurosa en la valoración y control de los productos normativos de la Administración, actitud que merece, sin duda, toda clase de elogios.

Esto por lo que hace a las fuentes. En materia de actos administrativos hay también pronunciamientos jurisprudenciales dignos por su importancia de ser subrayados. En lo que a la excepción de acto político se refiere, la jurisprudencia de esta etapa ha ratificado la doctrina restrictiva anterior, rechazando la excepción cuando el acto del que se predica no procede del gobierno como tal.

Sentencia de 28 de noviembre de 1980, por ejemplo, o cuando, aun tratándose de actos del propio gobierno, son ajenos a la función política propiamente dicha. Así, por ejemplo, la sentencia de 3 de enero de 1979 niega el carácter de acto político no revisable en vía jurisdiccional al decreto por el que se delimita un campo de tiro, acto que obviamente, como la sentencia señala, no tiene relación alguna con el mando u organización militar ni afecta o menoscaba la defensa nacional. Ha faltado en la jurisprudencia decisión para afirmar la derogación pura y simple del artículo 2b de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, que parece indudable, supuesto que el artículo 106.1 de la Constitución afirma el sometimiento de toda la actuación administrativa, sin excepción alguna, al control de los tribunales.

Pero la afirmación de la doctrina restrictiva anterior, en lo que a los llamados actos políticos se refiere, permite augurar que no está lejos el día en que tal afirmación se produzca y se niegue en consecuencia la existencia misma de tal tipo de actos de los que sólo será posible hablar extramuros de la administración pública.