

DR 13 145

Carrera Derecho, Asignatura Derecho Administrativo, título La Jurisprudencia Contenciosa Administrativa en los últimos cuatro años, tercera y última parte. Autor Tomás Ramón Fernández, fecha de grabación 2 de mayo de 1983. La más importante aportación de la Jurisprudencia Contenciosa Administrativa desde la promulgación de la vigente Constitución es, sin embargo, la relativa a la negación del privilegio de decisión ejecutoria de la Administración en materia sancionadora, es decir, la privación a las sanciones impuestas por la Administración de la ejecutividad inmediata, aún antes de que hayan ganado firmeza.

Y ello en razón del derecho que el artículo 24 de la Constitución consagra a la tutela judicial efectiva. Este derecho fundamental se volatilizaría pura y simplemente si la Administración pudiera hacer efectivas las sanciones por ella impuestas de forma inmediata, sin esperar la decisión de los tribunales sobre la legalidad o ilegalidad de las mismas, ya que en tal caso la sentencia que éstos pudieran dictar podría resultar vacía de contenido en la medida en que en ese momento, uno, dos o más años después de producido el acto sancionador, la sanción podría haber sido enteramente cumplida. Este era el caso concretamente con el que hubo de enfrentarse la sentencia de 17 de julio de 1982, relativa a un recurso interpuesto por un funcionario a quien la Administración había impuesto una sanción de dos años de suspensión.

A propósito del mismo, el Tribunal Supremo afirma que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que consagra el artículo 24 de la Constitución implica que cualquier eventual estimación judicial de las pretensiones ejercitadas debe ser susceptible de tener incidencia en la situación jurídica por la que se demanda la tutela, de modo que pueda lograr una verdadera reparación de la misma. Esta reparación no puede limitarse, dice acertadamente la sentencia, a la simple indemnización posterior de los daños y perjuicios producidos, ya que ésta no puede por su mero contenido económico compensar ni sustituir determinadas privaciones de distinto carácter, personales, familiares o de otro tipo, que por su propia naturaleza no son susceptibles de cuantificación económica. Concluye, pues, la sentencia en cuestión, y esto es sin duda un progreso auténticamente fundamental para la efectiva protección de los ciudadanos frente al poder público, que en la medida en que la aplicación del principio de ejecutividad inmediata de los actos administrativos impida tal reparación, dicho principio infringe el artículo 24 de la Constitución y debe, en consecuencia, ser excluido.

Para terminar este repaso de la jurisprudencia reciente en materia de actos administrativos, debe aludirse la sentencia de 22 de enero de 1980, según la cual, la acción pública, que para impugnarlo se reconoce en ciertos casos, en materia de urbanismo especialmente, esto es, la posibilidad de que cualquier persona, aun sin tener con ellos una relación directa como titular de un derecho subjetivo de un interés legítimo o susceptible de ser afectado, pueda recurrirlos en vía jurídica, la cual, según la ley jurisdiccional, no puede admitirse cuando su ejercicio busca exclusivamente el daño de un tercero y no el beneficio propio de la colectividad, ya que, en tal supuesto, constituye un auténtico abuso de derecho que ni la ley ni los tribunales pueden

amparar, conforme señala el artículo 7 del Código Civil. En materia de contratos, la jurisprudencia es siempre menos llamativa, pero no por eso debe ser olvidada. Haremos, pues, a continuación, algunas breves referencias a los pronunciamientos más significativos de estos últimos años.

Por lo que se refiere a la determinación de la naturaleza jurídica, administrativa o civil del contrato, la jurisprudencia sigue instalada firmemente en la utilización de un criterio expansivo a la hora de interpretar la expresión «obras y servicios públicos que, a efectos de delimitación, emplea el artículo 3 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa». Según ella, es al fin del contrato al que hay que atender en todo caso, de forma que, cuando éste se encuentre directamente vinculado al desenvolvimiento regular de la actividad de la Administración, es obligado calificarle de administrativo. En este sentido, por ejemplo, la sentencia de 16 de diciembre de 1980 relativa a un contrato de compra-venta de un pozo de agua con destino al abastecimiento público.

Sobre los convenios y conciertos en general, y de modo particular sobre los límites dentro de los cuales puede admitirse la actividad pasionada o concertada de la Administración, es muy importante la doctrina establecida por la sentencia de 30 de mayo de 1979, según la cual, dichos convenios, se refiere en este caso concreto a un convenio urbanístico suscito entre un ayuntamiento y un particular, a propósito de la edificación de unas viviendas y la cesión por su promotor de unos terrenos, son nulos cuando son las mismas potestades administrativas de ejercicio rigurosamente reglado, dice la sentencia, las que la Corporación compromete y enajena al margen de toda legalidad, ya que en tales casos el objeto mismo del contrato está fuera del tráfico jurídico. De este modo, la jurisprudencia fija por vez primera, con toda nitidez, la frontera que en todo caso deben respetar estas figuras negociales de las que cada vez se viene haciendo un uso más frecuente por la Administración, en perjuicio muchas veces de los propios ciudadanos que se ven constreñidos a aceptar condiciones inadmisibles por temor a que, en otro caso, la Administración entorpezca o dificulte sus actividades y en daño otras, del propio interés público y del necesario respeto del principio básico de igualdad ante la ley. En lo que se refiere a los procedimientos de selección de contratistas, la jurisprudencia más reciente sigue afirmando la plena libertad de la Administración para declarar desierto los concursos que convoca, aun cuando hayan acudido licitadores aptos, ya que, como explica la sentencia de 5 de febrero de 1979, el concurso supone una invitación de la Administración a que se le presenten ofertas de contrato, pudiendo aceptarlas o rechazarlas al no venir anticipadamente vinculada.

En lo que respecta al concurso subasta, la sentencia de 28 de abril de 1980 reitera que en la fase de concurso la Administración carece de libertad y que, en consecuencia, es preciso seleccionar en esa fase a todos los que reúnan las condiciones requeridas por el pliego y no sólo a los que mejor se adapten al mismo. Sobre el cumplimiento de los contratos, la jurisprudencia de estos últimos años tampoco ofrece novedades dignas de mención. Conviene, sin embargo, resaltar algunas declaraciones ya tradicionales.

Así, por ejemplo, el carácter de negocio jurídico a plazo fijo de los contratos administrativos, en los que, en consecuencia, no es necesaria la interpelación debitoria para la Constitución en mora del obligado, ya que la interpretación se produce eslegue. Sentencia de 23 de enero de 1981. Otro tanto sucede, por ejemplo, en materia de revisión de precios, a propósito de la cual la jurisprudencia sigue afirmando su carácter excepcional y exigiendo para que proceda a su aplicación el cumplimiento estricto de los plazos contractuales.

Sentencias de 1 de diciembre de 1980 y 23 de enero de 1981. Más interés tiene, por ejemplo, dentro de esta tónica general conservadora, la sentencia de 10 de octubre de 1980 a propósito de los certificados de obra y de los llamados pagos a buena cuenta. La sentencia en cuestión recuerda que en la contratación administrativa de obras públicas, a diferencia del criterio sentado en el artículo 1592 del Código Civil, la obligación no se entiende cumplida desde el punto de vista jurídico sucesivamente, sino que pervive en toda su integridad hasta el momento de la ejecución total y de la conformidad prestada mediante el trámite de la recepción definitiva, para añadir a continuación que, por esta causa, los pagos a buena cuenta, que por razones pragmáticas y dada la larga duración de estos contratos, se le hacen periódicamente al contratista, no pasan con carácter definitivo a su patrimonio, sino que constituyen fondos públicos, en cierta forma, afectos a la obra o servicio, con la importante consecuencia, en casos de crisis económica del contratista, de que no pueden ser objetos de retención ni embargo.

Por último, merecen subrayarse las precisiones formuladas en las sentencias de 21 de octubre y 13 de noviembre de 1980, a propósito de la llamada doctrina de la imprevisión o del riesgo imprevisible, en orden al restablecimiento del equilibrio económico de los contratos y concesiones, eventualmente alterado por acontecimientos no previstos en el momento de la perfección del contrato. Saliendo al paso del uso y abuso que con toda frecuencia suele hacerse, dada las circunstancias económicas de esta doctrina por los contratistas en dificultades, el Tribunal Supremo advierte oportunamente que no es un seguro de pérdidas, pues puede jugar incluso a favor de la Administración, sino una técnica que persigue el fin último de asegurar el mantenimiento del servicio público en circunstancias anormales, mediante un sistema no de compensación integral de pérdidas, sino mediante el reparto de los perjuicios imprevisibles entre la Administración y el concesionario, a la vista de las circunstancias sobrevenidas en relación con las tenidas como básicas al tiempo de constituir la concesión. Esta es, en líneas generales, la situación de la jurisprudencia contencioso administrativo más reciente en estas tres rúbricas fundamentales, cuyo estudio puede quedar de este modo debidamente actualizado.