

DR 13 29

Esta es la voz de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Nos escuchan diariamente, excepto domingos y festivos, por el III Programa de Radio Nacional de España en la Península y Baleares y por el Programa de Radio Nacional en Frecuencia Modulada en Canarias. De diez a diez y media de la noche podrán oír el programa destinado a los alumnos del curso de acceso directo a la universidad para mayores de 25 años.

Y seguidamente y hasta las diez de la noche les ofrecemos los siguientes espacios destinados a los alumnos de tercero, cuarto y quinto de Derecho. En primer lugar, Derecho Administrativo I. El profesor don Adolfo Serrano hablará del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa en una sentencia del Tribunal Supremo que se pondrá como ejemplo. A las ocho y catorce minutos, en Hacienda Pública I, don Luis Martí desarrollará el tema Análisis de los Impuestos en el Comportamiento de las Grandes Empresas.

A las ocho y veintisiete minutos, en Derecho Internacional Público, don Manuel Trigo se referirá hoy a las competencias del Derecho Internacional en Altamar. A las ocho y cuarenta y un minutos, en Derecho Procesal I, don José Almagro Nosete continuará con el tema del Tribunal Constitucional. A las ocho y cincuenta y cuatro minutos, en Derecho Civil III, el profesor Pérez de Vargas desarrollará a la elección el Retracto de Colindantes.

A las nueve y siete minutos, en Derecho del Trabajo, don Fernando Suárez se referirá al tema veinticuatro del programa de esta asignatura, concretamente a Conciliación, Mediación y Arbitraje. A las nueve y veintiún minutos, en Derecho Internacional Privado, don Manuel Trigo hablará de la Aplicación de la Ley Extranjera. A las nueve y treinta y cuatro minutos, en Derecho Mercantil II, doña Mercedes Bérgel desarrollará una elección sobre el Sobreseguimiento como Presupuesto Económico de la Declaración de Quiebra.

Y finalmente, a las nueve y cuarenta y siete minutos, en Derecho Civil IV, don Antonio Agúndez hablará de la Ineficacia del Testamento. Les recordamos que la Dirección Técnica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia está a su servicio para cualquier consulta sobre las emisiones. Por las mañanas, en el teléfono de Madrid, dos cuarenta y cuatro cero ocho tres.

Para comenzar la emisión de hoy, como hemos dicho en el avance de la programación, les ofrecemos el espacio correspondiente a Derecho Administrativo I. Don Adolfo Serrano habla del carácter revisor de la Jurisdicción contencioso-administrativa en una sentencia del Tribunal Supremo. La Constitución ha venido a dejar el paso franco a una nueva reconsideración general de los tradicionales privilegios administrativos. Concretamente, el artículo 106 del mismo texto constitucional, al aludir a los tribunales que controlan la legalidad de la actuación administrativa, parece reiterar el criterio de la necesidad de existencia de un acto previo administrativo.

En efectuarse una nueva redacción de la ley jurisdiccional, tal criterio no pasa hoy de ser un buen propósito. Así, la jurisprudencia ha sido reiterante desde antiguo en ese tema y procede a recordar algunos de los razonamientos clásicos judiciales por si acaecieran cambios profundos en la materia. En un caso recogido en la sentencia del Tribunal Supremo de la Sala IV de lo contencioso-administrativo de 2 de julio de 1975, el criterio jurisprudencial se hace claro.

Se trataba de una sociedad anónima que promovió recurso contencioso contra la resolución del Ministerio de Trabajo, que declaraba la inadmisión de la alzada ejercitada por la recurrente respecto de una comunicación en contestación a consulta por la Dirección General de Previsión, que también se impugnó sobre afiliación a la Seguridad Social. Trataba la empresa si anulase su encuadramiento en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social por vía de consulta que fue resuelta contra la que se acudió en la alzada dicha. Lo lógico sería pensar que el acto resolutorio de la alzada es justiciable con arreglo al artículo primero de la ley jurisdiccional y el artículo 53 del mismo texto legal, que recuerda que no es obligatoria la previa reposición.

Naturalmente, esto implica considerar que el acto del Ministro es un acto definitivo de la Administración Pública, no de trámite, y que, además, se resolvió negativamente la pretensión del recurrente, admitiendo la alzada y revisando previamente el fondo del asunto. Nada de esto apreciará la Sala por las siguientes razones. Primero, porque la propia Administración en este caso declaró la inadmisibilidad del recurso de alzada, lo que no vincula al Tribunal Supremo en el sentido de desestimar el recurso por inadmisibilidad, ya que integra ahora materia de fondo y, por tanto, recae sobre la estimación del recurso de ser inciertos o, por el contrario, veráceros términos y fundamentos legales que observó la autoridad gubernativa para adoptar esa calificación de inviabilidad formal de la alzada.

Sin contar que, si estuviese mal valorada la inadmisibilidad reconocida por la Administración Pública, eso no sería suficiente para poder penetrar en los restantes problemas de derecho material planteados por la accionante, ya que el criterio jurisprudencial, mantenido en este punto, en nada pretende prejuzgar lo que pudiese en su día declarar la Administración respecto a esto, que es a la que corresponde establecerlo en consonancia con anteriores sentencias pronunciadas por ese alto tribunal. Segundo, porque se hace indispensable establecer el contenido, alcance y limitaciones de la jurisdicción contencioso-administrativa imponiendo el respeto a la norma en una tarea revisora esencialmente centrada en definir si el acto enjuiciado es o no conforme a la norma de derecho, pero nunca asumiendo funciones que a la Administración Pública pertenezcan, ni supliendo el criterio del órgano administrativo por el propio de la Sala. Tercero, porque no habiéndose pronunciado la Administración Pública en la resolución criticada en los autos, en lo atinente a la materia de fondo, es imposible que cualquiera que fuese lo que quise admita, en cuanto se llegase a poder reconocer la desestimación de los argumentos acogidos en el acuerdo, siempre existiría obstáculo impositivo de que, como la Administración Pública en su momento oportuno no entro en el contenido de la temática de fondo, prohíbe ahora extender la acción revisora a esa petición sustancial, habida cuenta que a lo más que podría llegarse de violar el ordenamiento jurídico lo resuelto en aquel acto consentido, sería a reponer las actuaciones al estado de nueva

resolución, a fin de que se conociese y se ventilase la aludida materia de fondo respecto de lo cual cabría recurrir en vía procesal, si lo que se declarase se considera ahora perjudicial a la empresa demandante.

Cuarto, porque lo recurrible con el reglo al artículo primero de la ley jurisdiccional citada, son los actos de la Administración Pública que se originen por pretensiones de los administrados. La simple fórmula de una duda o consulta por ellos no sería materia de función revisora, ya que falta siempre el objeto o acto administrativo que revisar, puesto que el parecer o dictamen o interpretación de la Administración Pública no constituye nunca un acto administrativo, siguiéndose también que la contestación informativa a una consulta no constituye, como queda dicho, acto administrativo que establezca la situación administrativa del consultante por no ser los mismos recurribles, ni por su materia ni por su forma, los que obedeciendo a un simple criterio interpretativo no hacen sino afirmar, pero no resolver, sobre una situación jurídica individualizada, estando comprendidos en el párrafo G del artículo 82 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, y que las órdenes dictadas por la Administración Pública, no en función de actividad generadora de resoluciones ejecutorias, sino en función consultiva, no son susceptibles, por su específica naturaleza, de declarar situaciones de derecho, ni por lo mismo de causar estado, siempre que no desnaturalicen su verdadero carácter de origen, para establecer pronunciamientos que constituyen terminantes declaraciones de derecho, puesto que sólo puede interponerse el recurso contencioso-administrativo para que se resuelva, respecto a la legalidad y eficacia de los actos administrativos impugnados, cuando decidan directa o indirectamente el fondo del asunto. De no ser así, son susceptibles de recurso en vía administrativa, según el artículo 37 de la ley jurisdiccional.

Además, porque el acuerdo comentado del Ministerio de Trabajo, en relación con la resolución de la Dirección General de Previsión, se reduce a resolver una concisa consulta, que en modo alguno engendra un acto administrativo, y en donde no cabe hablar de excesión o un derecho subjetivo de interés directo o personal ilegítimo, para demandar. Por continuar, además, en la misma situación, sobre las que se habían dictado anteriores resoluciones, y todo que, unido a todas las demás causas, produjo correctamente el declarar padentemente la inexistencia del acto administrativo, en dicha vía, y después en vía contenciosa. Por lo que este acuerdo, que se limitó a declarar la inadmisibilidad de la alzada, se ajusta a un derecho, y por ello se desestima el recurso contencioso administrativo.

Estamos viendo, por tanto, que no basta la apariencia siquiera de un acto para que el Tribunal Supremo entienda operado el privilegio administrativo del acto previo, pues tal énfasis se pone en el mismo, y en el respeto o consideración al pronunciamiento previo de la Administración Pública, que se deniega toda consistencia para abrir esta vía procesal. No puede ignorarse que este privilegio administrativo tiene larga historia, lo que ya de sí impone cierto fundamento, pero el peso o razón básica del mismo, ya existente en el derecho regio, de asimilación de la Administración Pública a menor edad, ha quedado ahí descalificado, y más bien sucede que, a través del mantenimiento de estas situaciones, se produce el efecto contrario. Por lo menos, es

indiscutible que no todos los litigios promovidos contra la Administración Pública deben de apoyarse en la existencia de un acto administrativo previo al contencioso por razones de propia naturaleza de la materia.

Bastaría con la existencia de una mera relación jurídica o situación consolidable del administrado contra la Administración Pública para que fuese factible el emplazamiento y absolución individual, a través de los tribunales de lo contencioso administrativo. Piénsese que, en este caso concreto, de no existir la necesidad de que el acto de la Dirección General de Previsión se configurase formalmente como definitivo, el tribunal contencioso hubiera podido perfectamente haber entrado sobre el fondo del asunto, resolver el litigio particular promovido haciendo justicia y asentando doctrina judicial que, en definitiva, era lo pretendido. Es, pues, desear que nuestra Constitución deslinde más exactamente los requisitos para la necesaria existencia del acto previo traslocando la regla general en una deseada excepción.

En Derecho Administrativo I, don Adolfo Serrano ha hablado del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa en una sentencia del Tribunal Supremo.