

## II. CRONICA DE JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por  
RAFAEL ENTRENA CUESTA  
TOMÁS FONT I LLOVET  
JOAQUÍN TORNOS MAS

### I. ACTO ADMINISTRATIVO

#### 1. *Actos propios*

Siguiendo la pauta establecida, entre otras, en Sentencias de 03.05.90, 03.12.95 y 18.12.96, en S. de 21.12.00, insiste el Tribunal Supremo en que la Administración no está vinculada a las respuestas que dé a las consultas urbanísticas, sin perjuicio de la responsabilidad en que puede incurrir por daños y perjuicios, si su conducta no se atiene a tales respuestas.

#### 2. *Motivación*

La S. 21.06.00 resalta la doble finalidad de la motivación, al señalar que sirve para determinar la voluntad manifestada por el órgano administrativo del que emana el acto con la mayor certeza y exactitud posible y para realizar el control jurisdiccional de dicho acto. Se trata, pues, de conectar este requisito formal del acto administrativo con las exigencias del principio de legalidad, dejando en la sombra, sin duda por su menor trascendencia a efectos contenciosos, su importancia para conseguir la mayor eficacia de la Administración, fruto del raciocinio que la labor de motivar comporta.

#### 3. *Notificación*

La S. 21.07.99 considera defectuosa la notificación por «la ausencia de dos de los elementos relevantes para la identificación de la persona que recibe la notificación: el número del DNI y su relación de parentesco o dependencia con el destinatario del envío». Debe significarse que en el supuesto analizado la sociedad recurrente aportó pruebas de que entre sus empleados nunca había figurado ninguno cuyos apellidos respondieran a las iniciales que figuraban en la firma de la notificación (R.E.).

## II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

### 1. *Retribuciones de los concejales*

Una de las cuestiones peculiares del régimen local que ha suscitado una notable evolución normativa y jurisprudencial es la relativa al sistema retributivo de los concejales, a través de retribuciones propiamente dichas y de otros derechos e indemnizaciones.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2000 aporta un nuevo paso en esta materia, al interpretar de forma amplia el concepto de «indemnización» utilizado por la LBRL. En efecto, la LBRL, en su artículo 75, consagra la posibilidad de establecer retribuciones fijas con alta en la Seguridad Social para todos los miembros de la Corporación con dedicación exclusiva, siendo incompatibles con cualquier otra retribución pública, así como la posibilidad del Pleno de fijar indemnizaciones para todos los miembros, en la cuantía y condiciones que el mismo establezca. El ROF había desarrollado esta previsión limitando las indemnizaciones al concepto de «gastos ocasionados por el ejercicio del cargo cuando sean efectivos y previa justificación documental» (art. 13 RD 2568/1986, de 28 de noviembre).

En la Sentencia que se comenta, el Tribunal Supremo entiende que el concepto legal de indemnización puede incluir también la retribución que se establezca para el desarrollo del cargo sin dedicación exclusiva, más allá de lo que sean gastos efectivos. Así, el Tribunal Supremo señala que se puede y debe entender que el concepto de indemnización a que se refiere el artículo 75 de la Ley 7/1985 no se agota con las indemnizaciones a que se refiere el artículo 13 del ROF, basándose, por un lado, en que «la norma de inferior jerarquía que trata de desarrollar una Ley no puede alterar o restringir su contenido», y, por otro lado, «principalmente, porque mientras la Ley, en su artículo 75, habla con generalidad y sin ninguna limitación de indemnización, el Real Decreto se refiere a indemnizaciones por gastos y es sabido que la indemnización, por estar destinada, tanto en su significado gramatical, usual o jurídico, a resarcir un daño o perjuicio, tanto puede venir por un gasto realizado, como por una ganancia dejada de obtener a consecuencia del trabajo o dedicación que impida la obtención de otro ingreso durante el tiempo que tal trabajo o dedicación al cargo sea exigido, como en fin, por la pérdida o dedicación de un tiempo a una actividad cuando se podía haber dedicado a otra actividad particular».

Es de señalar que la línea que adopta el Tribunal Supremo, más favorable a la remuneración de los electos locales que no cuenten con dedicación exclusiva, coincide con la evolución normativa, antes aludida, que se traduce en la reforma de la LBRL efectuada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, dentro del contexto del llamado «pacto local».

2. *Contratos de las Corporaciones locales.  
Régimen de incapacidades y prohibiciones de contratar*

Se aplica a los contratos que celebren las Corporaciones locales el mismo régimen de incapacidades y prohibiciones de contratar que afecta a la contratación de la Administración del Estado, que incluye la remisión a la legislación sobre incompatibilidades de altos cargos y de personal al servicio de las Administraciones públicas. La STS de 19 de diciembre de 2000, en aplicación de este criterio, entiende incurso en prohibición de celebrar con el Ayuntamiento de Barcelona un contrato de cesión del derecho de superficie de unos terrenos municipales a una empresa hotelera cuyo administrador único era el presidente de la Feria Oficial de Muestras. En efecto, la Sentencia entiende que dicho organismo, aun con personalidad propia y estando participado por diversas entidades, cuenta con una participación decisiva del propio Ayuntamiento, lo que obliga a calificar el supuesto con la incompatibilidad prevista en el artículo 12.1.c) de la Ley 13/1984, de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración.

3. *Transporte urbano*

El servicio de transporte urbano colectivo de viajeros es fuente de frecuentes conflictos entre los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas. Se trata de una actividad de competencia municipal calificada, además, como servicio de prestación obligatoria en determinados municipios por la LBRL (arts. 25.2 y 26.1), de manera que las facultades inherentes a la titularidad del servicio le corresponden al municipio: entre ellas, la potestad tarifaria, cuando el servicio es prestado en virtud de concesión por una empresa privada. No obstante, el ejercicio de esta potestad se halla sujeto a la competencia autonómica para intervenir en materia de precios, de forma que debe autorizar la fijación de las tarifas en aplicación de criterios de política económica.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2000 contribuye a clarificar la distinción entre una y otra competencia, como ya lo había dispuesto la Ley de ordenación de los transportes terrestres de 1987 y el propio Texto refundido de la legislación de régimen local. En este sentido, el Tribunal Supremo declara que la propuesta de revisión de tarifas efectuada por el Ayuntamiento vincula en cierto modo a la Comunidad Autónoma, de manera que ésta no puede autorizar un incremento de tarifas superior al propuesto por el Ayuntamiento, ya que ello implica una lesión de la competencia municipal para fijar las tarifas por excederse de lo que es estricto control de precios (T.F.).

### III. LICENCIAS. DE APERTURA Y URBANÍSTICA

La relación entre licencia de apertura y licencia urbanística ha sido objeto de numerosos pronunciamientos jurisprudenciales que han delimitado casuísticamente los supuestos en que se produce la supeditación de la segunda a la primera, en atención a las características específicas de la actividad, tan singulares que requieran una edificación a su vez singular.

La Sentencia de 24 de julio de 2000 se refiere a un centro comercial en cuyo interior se sitúan varios locales comerciales. El Tribunal Supremo admite que tanto el centro en sí como cada uno de los locales individuales necesitan la previa obtención de licencia de apertura. Ahora bien, a efectos de la obtención de la licencia urbanística para la edificación del centro comercial, no es exigible que previamente se hayan otorgado las licencias de actividad de cada uno de los locales.

En otro orden de cosas, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de resolver un recurso contra la denegación de una licencia de apertura para supermercado en un sentido favorable a la libertad de establecimiento; ello frente a la regulación contenida en las ordenanzas municipales, que limitaban la actividad comercial en una determinada zona colindante con el mercado por lo que se refiere a los productos que se venden en el propio mercado.

En la Sentencia de 31 de enero de 2001, el Tribunal Supremo acota cuál es el espacio permitido a las ordenanzas municipales para ordenar las actividades económicas en el marco de la libertad de empresa consagrada en el artículo 38 de la CE. En este sentido, la Sentencia declara que «ni la sentencia (de instancia) ni el Ayuntamiento de Sevilla ofrecen una razón de policía convincente que justifique la limitación impuesta. No hay razones urbanísticas, de orden público, de seguridad, salubridad y sanidad que den cobertura a las medidas adoptadas. Desde otro punto de vista, el económico, no es misión de las Ordenanzas velar por la adecuada distribución geográfica de los establecimientos en los municipios, pues será el mercado quien lleve a cabo esta función».

En consecuencia, se anula la denegación de la licencia, aunque la Sentencia no resuelve sobre la eventual ilegalidad de la ordenanza municipal que dio lugar a aquella resolución (T.F.).

### IV. PROCEDIMIENTO

#### 1. Audiencia

La S. 22.10.00 resalta la importancia de la audiencia de los propietarios afectados en una reparcelación, cuyo acuerdo aprobatorio declara nulo de pleno derecho por haber sido omitida, al mismo tiempo que precisa que el derecho de los propietarios de las nuevas viviendas construidas

no ha de situarse en posición superior al de los titulares de los derechos ejercidos en el proceso.

## 2. *Omisión de informes*

Inversamente, la S. 07.02.00 del Tribunal Supremo considera irrelevante la omisión de los informes preceptivos del Secretario e Interventor de una entidad local por entender que tal circunstancia no priva al acto de los requisitos necesarios para alcanzar su fin ni ocasiona indefensión. Debe advertirse, en cualquier caso, que se comienza por sostener que para valorar las consecuencias de una omisión como la examinada habrá de actuar-se de forma casuística, ponderando las consecuencias que de ella puedan derivarse para el contenido del acuerdo resolutorio del expediente (R.E.).

## V. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

### 1. *Competencia de los órganos jurisdiccionales*

Son, lógicamente, numerosos los pronunciamientos sobre esta materia, puesto que, de algún modo, estamos, todavía, en la fase de puesta en marcha de la Ley 29/1998. De entre ellos destaco los dos siguientes:

En primer lugar, la S. 03.11.00, en la línea de lo establecido en Sentencias de 11, 18 y 19 de abril, 11 de julio y 6 de octubre de 2000, resuelve a favor de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la cuestión de competencia relativa al conocimiento de los recursos dirigidos contra resoluciones de órganos periféricos de la Tesorería General de la Seguridad Social, pese a que ésta tenga personalidad jurídica única y diferenciada y su competencia se extienda a todo el territorio nacional, pues no se puede desconocer que tales órganos tienen sus competencias recaudatorias territorialmente limitadas, por lo que debe aplicarse el artículo 8.3 de la nueva Ley Jurisdiccional.

Por su parte, la S. 20.11.00 insiste, en la línea de anteriores sentencias, en el sentido de que el fuero electivo a que se refiere el artículo 14.1 de la Ley se da sólo ante los Juzgados de la misma Comunidad Autónoma. Al respecto precisa que el artículo 86.4 pone de manifiesto el propósito legislativo de hacer a los Tribunales Superiores de Justicia verdaderos superiores Tribunales no sólo del Derecho autonómico, sino también del Derecho que tiene su origen en la potestad normativa de las entidades locales.

### 2. *Legitimación*

Es interesante la S. 20.11.00, que, apartándose de la jurisprudencia tradicionalmente aplicada, considera al denunciante legitimado para impugnar un acuerdo del Consejo General del Poder Judicial que considera im-

procedente la incoación de expediente disciplinario al Juez denunciado, por entender que en el supuesto analizado, en contra de lo que es habitual, pudiera derivarse algún beneficio al denunciante de accederse a la pretensión formulada: que no era otra que la de que se revisaran los pronunciamientos jurisdiccionales de dicho Juez. Claro está que, a renglón seguido, se desestima el recurso, por entender que no es competencia del Consejo General del Poder Judicial la revisión de tales decisiones jurisdiccionales.

En otro orden de cosas, la S. 10.03.00 admite la legitimación de la Tesorería General de la Seguridad Social para impugnar los acuerdos del TEAR sobre legalidad de actos de gestión recaudatoria realizados por aquélla, dado que un atento examen del ordenamiento positivo pone de relieve que la misma está dotada de personalidad jurídica: por lo que no es de aplicación la prohibición de que los órganos inferiores impugnen los actos de la Administración en que se integran, basada en el principio de que nadie puede accionar contra los actos propios.

### 3. *Plazo para recurrir*

La S. 08.11.00 merece ser invocada por aplicar el artículo 128.2 L. 29/1998 y entender que, dado que el mes de agosto es inhábil, debe considerarse tempestiva la interposición a 28 de septiembre del recurso dirigido contra un RD publicado el 29 de junio anterior.

La S. 11.10.00, a efectos de impugnación de planes generales de ordenación urbana, se inclina por la corriente jurisprudencial según la cual el plazo al efecto debe computarse desde la fecha de publicación del acuerdo de aprobación definitiva, por entender que en tales supuestos no es necesaria la notificación. Y ello aunque, indebidamente, se hubiere interpuesto recurso de reposición, que no aparecía mencionado en la publicación de dicho acuerdo.

Especial interés reviste en esta materia la S. 23.12.00, que, revisando una interesante línea jurisprudencial, sostiene que en el supuesto de inadmisión de recurso contra denegación presunta por silencio por extemporaneidad de su interposición el derecho a la tutela judicial efectiva queda satisfecho al razonarse debidamente el motivo de dicha inadmisión. Ello supuesto, entiende que ni siquiera con una interpretación favorable de la normativa aplicable cabe considerar admisible el recurso, dado que cuando se interpone ha transcurrido no sólo el plazo de un año desde que el silencio se produjo tras la denuncia de la mora, sino, también, el de los seis meses a partir del transcurso del año, por lo que no cabe considerar tratado de forma más perjudicial al recurrente cuya petición no se resolvió de forma expresa que al particular objeto de una notificación personal defectuosa. No es necesario advertir que este pronunciamiento, en cuyo espíritu late un evidente retroceso en la línea de tutela de los derechos fundamentales, se dicta sobre la base de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y de la Ley Jurisdiccional de 1956. Trayendo su doctrina a las Leyes

30/1992 y 29/1998 se llegaría a la conclusión de que de interponerse un recurso contra una desestimación presunta transcurridos seis meses a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica (art. 46.1 LJ 1998), se produzca el acto presunto, está condenado a su inadmisión.

#### 4. *Medidas cautelares*

En la línea de una jurisprudencia revisora de la que en supuestos concretos acordó la suspensión del acto impugnado en base a la doctrina de la apariencia de buen derecho, en sendos Autos de 4 y 24 de octubre de 2000 se pronuncia el Tribunal Supremo en el sentido de que tal doctrina, «tan difundida como necesitada de prudente aplicación», sólo puede aplicarse cuando se impugnan actos idénticos a otro anulado o que ejecutan una norma o disposición previamente declarada nula de pleno derecho. Sin que en los restantes supuestos quepa en este momento procesal un pronunciamiento sobre el fondo que pudiera predeterminar el contenido de la Sentencia.

#### 5. *Diligencias para mejor proveer*

Dada la frecuencia con que los Letrados solicitan la realización por el Tribunal de diligencias para mejor proveer, interesa recordar que la S. 24.03.00, abundando en lo sustentado en otras muchas Sentencias, manifiesta que «con carácter general y como principio las diligencias para mejor proveer no están establecidas para suplir la falta de actividad procesal de las partes en el trámite de prueba, ya que las mismas no constituyen un derecho de aquéllas, sino una facultad del Tribunal, de modo que su previsión legal no puede servir para desplazar al Tribunal la carga de la prueba». Como excepciones para evitar indefensión se relacionan las de: 1) la brevedad del plazo para la práctica de la prueba declarada pertinente; 2) la necesidad de completar el material probatorio cuando se aprecie la imposibilidad de la práctica de la prueba propuesta, y 3) la de aquellas pruebas en poder de la Administración demandada y que ésta se niega a facilitar o se muestre renuente a hacerlo de forma completa.

#### 6. *Costas procesales*

Entre las muchas Sentencias que sobre el particular se han dictado en el período examinado interesa destacar las relativas al escrito de comparencia de las partes en el recurso de casación. Extremo en el que, partiendo de que al tratarse de una intervención de abogado no preceptiva y no integrante en el trámite casacional, no cabe que los Letrados minuten por dicha actuación (Ss. 14 y 27.11.00).

Por el contrario, cuando el escrito se presenta por el Abogado del Estado o por Letrados al servicio de las Comunidades Autónomas, no procede la impugnación por tal concepto, al tratarse de una intervención preceptiva conforme al artículo 447.1 y 2 LOPJ, ya que actúan en su doble condición de Letrados y de representantes de la Administración demandada (Ss. 2, 27, 29 y 30.11.00).

### 7. *Recurso de casación*

A) La S. 24.07.00 precisa que no es necesario «hacer en el escrito de preparación mención alguna al motivo o motivos que habrán de servir de fundamento al recurso, cuya expresión razonada, junto a la cita de las normas o jurisprudencia que se consideren infringidas se reserva (...) para el escrito de interposición del recurso».

Inversamente, la S. 18.12.00 considera insuficiente que al preparar el recurso de casación contra la Sentencia de una Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, se diga tan sólo que «de acuerdo con lo prevenido en el artículo 96 LJ [hoy, 86.4] se manifiesta que la infracción del artículo 119.2 de la Ley del Suelo de 1975 y la del artículo 40.1 de la Ley 8/1990 se refiere a normas no emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma y la misma ha sido relevante y determinante en el fallo de la sentencia». Y ello, porque «no se ha justificado que la infracción de las normas no emanadas de órganos de la Comunidad Autónoma haya sido relevante y determinante del fallo, justificación que, como ha dicho esta Sala, ha de ser acreditada por el que prepara el recurso de casación, haciendo explícito, como, por qué y de qué forma ha influido y ha sido determinante del fallo».

B) En cuanto al escrito de interposición, se aprecia una línea no coincidente en las dos Sentencias que paso a citar:

La primera, de 24.11.00, proclama que constituye un error que impide el éxito del recurso su indeterminación, al no especificarse si se actúa por el cauce del artículo 95.1.3.º ó 95.1.4.º LJ 1996; indefinición cuya gravedad se acentúa en el Suplico, en el que se formulan, alternativamente, las pretensiones de retroacción de actuaciones y de que el Tribunal entre a resolver el fondo del asunto.

Más benévola se muestra, en cambio, la Sentencia del día siguiente, 25.11.00, que considera irrelevante que sólo se invoque en el escrito de interposición que los autos recurridos cometen infracciones tipificadas en el artículo 95.1.4.º LJ 1996, por infracción de normas jurídicas que no se precisan, ya que la queja de la parte recurrente es clara, al combatir el pronunciamiento de inadmisión del recurso administrativo que contienen los autos recurridos, fundándose en que las resoluciones impugnadas son auténticos actos administrativos.

C) En cuanto al recurso de casación en interés de ley merece la pena destacar la S. 15.11.00, que precisa, con toda claridad, su finalidad y alcan-

ce y subraya sus requisitos fundamentales, al mismo tiempo que sintetiza la jurisprudencia sobre el particular. Dice así:

«Aparte de los requisitos meramente formales (legitimación e interposición dentro de plazo acompañada de la certificación de la sentencia que se impugna) exigidos por el artículo 100 de la Ley de la jurisdicción de 13 de julio de 1998, el recurso de casación en interés de ley requiere ineludiblemente que la doctrina sentada por la sentencia de instancia sea gravemente dañosa para el interés general, en cuanto interpreta o aplica incorrectamente la normativa legal de carácter estatal, así como que se proponga con la necesaria claridad y exactitud la doctrina legal que se postule. Ha de excluirse, por fin, la idea de que la finalidad legítima de este remedio procesal sea la de combatir la posible errónea interpretación de un precepto legal por parte de los órganos judiciales inferiores, en tanto que no concurren las circunstancias antes expresadas.

Una nutrida jurisprudencia de esta misma Sala ha venido exigiendo con el debido rigor el cumplimiento de semejantes requisitos, entendiendo que la finalidad del recurso ahora considerado no es otra que la de evitar la perpetuación de criterios interpretativos erróneos cuando resulten gravemente dañosos para los intereses generales, sin perjuicio de la inalterabilidad del fallo recurrido. Por ello ha de descartarse toda pretensión que propugne el obtener la declaración de una doctrina legal cuya procedencia hubiese sido anteriormente rechazada —o que, por el contrario, ya estuviese fijada por este Tribunal Supremo—, o bien que resulte inútil por su obviedad de forzoso asentimiento (Sentencia de 19 de diciembre de 1998 y 19 de junio de 1999) unida a la evidente desconexión con lo afirmado en la resolución impugnada. Y ha de evitarse, en fin, que la irrecurribilidad de los pronunciamientos judiciales, en los casos en que así viene establecido, pretenda soslayarse a través de la interposición de un recurso como el presente concebido únicamente en interés de la Ley, y a través del cual se trate, en realidad, de obtener un nuevo examen del problema ya resuelto definitivamente en vía judicial, convirtiendo al Tribunal Supremo en órgano consultivo de las entidades legitimadas para interponerlo (Sentencias de 6 de abril y 11 de junio y 16 de diciembre de 1998), procurándose así un medio de asegurar el reconocimiento futuro de la postura procesal de las mismas, sin sujetarse al estricto cumplimiento de los requisitos exigidos para que prospere un recurso de esta naturaleza» (R.E.).

VI. REGLAMENTOS. MOTIVACIÓN. CONTROL DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

1. *Motivación*

El elemento formal de la motivación se suele analizar y exigir en relación al acto administrativo, ya que la legislación procedimental se ha limitado a exigir este requisito al tratar de los actos. En el caso de los reglamentos se exige la constancia en el expediente de los informes, estudios y memoria sobre la necesidad y oportunidad de la norma (art. 22.2 de la Ley 50/1997, del Gobierno). La exigencia de los informes y memoria es rigurosa en los casos de normas urbanísticas, pero en otros supuestos acostumbra a convertirse en un requisito de cumplimiento meramente formal.

La STS de 13 de noviembre de 2000, Ar. 65 de 2001, se plantea directamente la cuestión y, con ocasión del examen de un Reglamento en materia de ayudas a productores de cultivos herbáceos, exige de forma rigurosa que se cumpla con la motivación, llegando a anular la norma por insuficiencia de la misma.

Para el TS, precisamente por existir un amplio margen de discrecionalidad en la aplicación de los reglamentos, la motivación debe realizarse como garantía de la legalidad y razonabilidad de la norma. Como garantía *ad extra*, se dice, dentro del procedimiento de elaboración de la norma debe constar la motivación de la regulación que se adopta «en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria».

En el caso examinado, no obstante existir dentro del expediente una memoria económica y una memoria justificativa, se analiza su contenido y se concluye que se trata de documentos que sólo cubren formalmente la exigencia de motivación. Por tanto, al no quedar constancia en el expediente de los verdaderos criterios que llevaron a aprobar la norma, se estima que no existe la motivación suficiente que reclama el principio de interdicción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos, y se declara la nulidad de la norma aprobada.

2. *Control del ejercicio de la potestad reglamentaria*

La aprobación de la modificación del Reglamento Hipotecario por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, ha dado lugar a una serie de Sentencias en las que se declara de forma sucesiva la nulidad de un número significativo de sus preceptos (SSTS de 24 de febrero, 22 de mayo y 12 de diciembre de 2000, Ar. 2888, 6276 y 552 de 2001).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2001, Ar. 1083, incide en la misma cuestión, declara la nulidad de nuevos artículos, y otros los declara válidos en la medida en que se interpreten en el sentido establecido en el cuerpo de la Sentencia.

De esta última Sentencia nos interesa destacar los pronunciamientos que contiene en su parte inicial sobre el control del ejercicio de la potestad reglamentaria. Conjunto de pronunciamientos que dan cuenta de la respuesta jurisprudencial a una serie de cuestiones de interés de carácter general.

*a) Audiencia a los ciudadanos. Artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997.*

El carácter esencialmente técnico-registral en desarrollo de lo establecido en la Ley hipotecaria permite prescindir del trámite de audiencia a los ciudadanos, no exigido de forma expresa por ninguna norma legal. La naturaleza de la norma aconseja razonablemente no acudir a la información pública.

*b) Dictamen del Consejo de Estado en el supuesto en que se introducen modificaciones sustanciales con posterioridad a la emisión de su Dictamen.*

En relación a la situación que puede producirse cuando el Gobierno decide introducir modificaciones al texto en su día remitido al Consejo de Estado que no tengan su origen en las sugerencias de este órgano consultivo, se considera que tales modificaciones no tienen efecto invalidante sobre la norma si no son innovaciones sustanciales. Para el Tribunal Supremo, hay que compatibilizar el carácter final del Dictamen, como juicio de síntesis de todas las cuestiones planteadas e informes específicos emitidos con anterioridad, con el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, de la que quedaría desapoderado si hubiese de ajustarse plenamente en la redacción definitiva al contenido del Dictamen (en este sentido, la doctrina anterior contenida en las Sentencias de 6 de octubre de 1989, Ar. 3881; 11 de diciembre de 1991, Ar. 9369; 27 de mayo de 1993, Ar. 10204, y 24 de febrero de 2000, Ar. 2888).

*c) Examen de preceptos ya declarados nulos.*

No procede examinar de nuevo preceptos ya declarados nulos, aunque los motivos esgrimidos en la demanda difieran de los que determinaron la declaración de nulidad. Conforme establece el artículo 72.2 de la Ley 29/1998, la declaración de nulidad de una norma tiene efectos generales.

*d) Preconstitucionalidad y reserva de ley.*

La preconstitucionalidad del Reglamento modificado no permite obviar el principio de reserva de ley, reproduciendo preceptos contrarios a dicha reserva. No cabe perpetuar indefinidamente normas reglamentarias preconstitucionales que infrinjan este principio con el pretexto de que no producen innovaciones en el sistema (J.T.).

VII. SANCIONES. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.  
 SUPUESTOS EN QUE ES NECESARIO NOTIFICAR LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN.  
 SENTENCIA DICTADA EN RECURSO EN INTERÉS DE LA LEY  
 EN LA QUE SE CITA ESTA REVISTA DE FORMA EXPRESA

No obstante el carácter marcadamente garantista del procedimiento administrativo sancionador, se admite sin mayores discusiones que se introduzcan en el mismo modulaciones importantes respecto a las garantías por relación al procedimiento penal. Estas modulaciones son especialmente aceptadas en los casos de procedimientos masivos como el de las infracciones en materia de tráfico.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2000, Ar. 2617 de 2001, dictada en un recurso de casación en interés de la ley, vuelve sobre este tema para fijar doctrina legal en relación al artículo 13.2 del RD 320/1994, relativo al procedimiento sancionador en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

El punto controvertido consiste en determinar en qué supuestos es preceptivo notificar la propuesta de resolución y cuándo puede prescindirse de este trámite. La Sentencia, aunque parte del precepto antes citado, interpreta también de hecho los preceptos del Reglamento general en materia sancionadora (RD 1398/1993) de aplicación al caso.

Veamos el supuesto de hecho. Formulada la denuncia que se notifica en el acto por agente denunciante-notificador, la infractora se niega a recibirla, no obstante lo cual se le entrega un duplicado. Sin que la infractora formule alegaciones y sin que se le notifique propuesta de resolución, se le impone la sanción. Recurrida la sanción es anulada. Frente a la Sentencia del Juzgado que anula la sanción se interpone recurso de casación en interés de la ley.

La cuestión planteada exige atender a diversos preceptos de los RR.DD. 320/1994 y 1398/1993, ya que el primero de ellos contiene remisiones al segundo. En el fondo, todo se reduce a determinar si en el caso en que el infractor no haya formulado alegaciones se le puede sancionar sin notificarle la propuesta de resolución.

Para el Juzgado, no es posible prescindir de la notificación de la propuesta en el caso en que no se hubieran formulado alegaciones.

Para el Tribunal Supremo, la redacción del artículo 13.2 del RD 1398/1993 es confusa, y su interpretación le lleva a una conclusión diferente. Parte el Tribunal Supremo de la afirmación según la cual la facultad de formular alegaciones es una carga de la que deriva una ficción jurídica. Si existe notificación y no se formulan alegaciones se entenderá que existe propuesta de resolución. La doctrina legal que se fija es la siguiente: «el artículo 13.2 del RD 320/1994 únicamente exige que la propuesta de resolución se notifique al interesado cuando figuren en el procedimiento o sean tenidos en cuenta otros hechos u otras alegaciones y pruebas distintas de las que, en su caso, hubiere aducido el interesado de conformidad con lo previsto en el artículo 3 y en el número 1 del artículo 16 del citado Real Decreto».

Por tanto, si no hay alegaciones después de la notificación, no es necesaria la propuesta de resolución, por no figurar en el expediente otros hechos, alegaciones y pruebas diversas de las que pudo haber alegado.

Por último, la Sentencia a que nos referimos contiene una cita que no queremos pasar por alto. Para el Tribunal Supremo, la técnica procedimental del RD 320/1994 constituye «un modelo de inteligente aplicación del principio de economía procesal sin merma de las garantías del presunto infractor que lleva muchos años aplicándose. Y al decir muchos años estamos queriendo decir en la década de los sesenta, si no antes se aplicaba ya. Y quien desee comprobar que esto es como decimos puede acudir a la *Revista de Administración Pública* 43, 1964, 403-419, donde aparece estudiado el procedimiento sancionador del Código de circulación» (J.T.).



# CRONICA ADMINISTRATIVA

