



Roj: **STS 10002/1987** - ECLI: **ES:TS:1987:10002**

Id Cendoj: **28079130011987103933**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **02/06/1987**

Nº de Recurso:

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO - APELACION**

Ponente: **FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Núm. 801 Sentencia de 2 de junio de 1987.

PONENTE: Excmo. Sr. D. Francisco González Navarro.

PROCEDIMIENTO: Apelación.

MATERIA: Procedimiento de elaboración de Disposiciones Generales. Dictamen del Consejo de Estado. Naturaleza. Consecuencias de su omisión. Artículo 53.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Validez del Decreto 3052/1966, de 17 de noviembre.

NORMAS APLICADAS: Artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución y artículo 53.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

DOCTRINA: El dictamen del Consejo de Estado constituye un control de legalidad, pero su omisión no elimina la presunción de validez del Reglamento.

Con el dictamen no se trata de cumplir un rito formal sino de lograr una finalidad sustancial: advertir de posibles ilegalidades a fin de que se puedan corregir antes de que la norma se perfeccione. Por ello en caso de omisión nada, impide que el control de legalidad se desarrolle "a posteriori" por las Salas de lo Contencioso-Administrativo.

En la villa de Madrid, a dos de junio de mil novecientos ochenta y siete.

Visto el recurso de apelación interpuesto por Nuevos Métodos Comerciales, S.A., representados por el Procurador señor Sampere Muriel, bajo la dirección de Letrado, siendo parte apelada la Administración, representada y defendida por el Abogado del Estado; contra sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 24 de mayo de 1985 ; sobre sanción de multa de 60.000 pesetas por supuesta infracción a la disciplina del mercado.

Antecedentes de hecho

Primero: El Ministerio de Sanidad y Consumo desestimó presuntamente por silencio administrativo y el recurso de alzada interpuesto por la entidad Nuevos Métodos Comerciales, S.A., contra la resolución de la Secretaría General para el Consumo de 27 de diciembre de 1983, sobre imposición de multa.

Segundo: Contra los anteriores acuerdos, la referida sociedad interpuso recurso contencioso- administrativo ante la Audiencia Nacional, formalizando la demanda con la súplica de que se dicte sentencia por la que se anulen y dejen sin efecto alguno los actos administrativos recurridos, con los demás pronunciamientos que señala.



Tercero: La Dirección Letrada del Estado contestó la demanda interesando la desestimación del recurso interpuesto y recibido el pleito a prueba se practicó la obrante en autos, continuándose su curso por el trámite de conclusiones sucintas.

Cuarto: El Tribunal dictó sentencia con fecha 24 de mayo de 1985, en la que aparece el fallo que dice así: "Fallamos: Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Compañía Mercantil "Nuevos Métodos Comerciales, S.A." contra la resolución de la Secretaría General para el Consumo, de fecha 27 de diciembre de 1983, así como frente a la desestimación presunta, por silencio administrativo, del recurso de alzada contra dicha resolución formulado, a que las presentes actuaciones se contraen debemos:

Confirmar y confirmamos tales resoluciones, por su conformidad a Derecho en cuanto a la motivación impugnatoria de las mismas ahora examinada se refiere. Sin expresa imposición de costas."

Quinto: Contra la referida sentencia la parte actora dedujo recurso de apelación, que fue admitido en un sólo efecto, y en su virtud, se elevaron los autos y expediente administrativo a este Tribunal, con emplazamiento de las partes, sustanciándose la alzada por sus trámites legales.

Sexto: Acordado señalar el día para el fallo en la presente apelación cuando por turno correspondiera, fue fijado a tal fin el día 21 de mayo de 1987, en cuya fecha tuvo lugar.

Visto: Siendo Ponente el excelentísimo señor don Francisco González Navarro, Magistrado de esta Sala.

Fundamentos de Derecho

Primero: En la presente apelación se cuestiona la corrección jurídica de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 24 de mayo de 1985 (recurso 44.633), que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Compañía Mercantil "Nuevos Métodos Comerciales, S.A." contra la resolución de la Secretaría General para el Consumo, de 27 de diciembre de 1983, y la desestimación presunta, por silencio administrativo, del recurso de alzada interpuesto contra aquélla.

Segundo: Hay que empezar destacando que toda la argumentación de la Sociedad apelante se ha basado -lo mismo en la primera instancia que en este proceso de apelación- en la presunta invalidez del Decreto 3052/1966, de 17 de noviembre, sobre "infracciones administrativas y sanciones en materia de disciplina de mercado", por haberse omitido el preceptivo informe del Consejo de Estado en la elaboración del citado Reglamento. Y si el Reglamento en cuestión, es inválido, se concluye por la apelante, también lo es la sanción impuesta a la mentada Sociedad.

Ello obliga a la Sala a pronunciarse acerca de las consecuencias jurídicas de la omisión del citado trámite, lo que a su vez obliga a precisar su valor en orden a la perfección jurídica del Reglamento dictado, así como también al alcance de la prohibición de convalidación de la omisión de informes preceptivos contenida en el artículo 53.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Tercero: El problema que late, esto es, se esconde en la cuestión aquí debatida, de alto porte doctrinal, es nada menos que la de si el Reglamento ejecutivo necesita o no del informe del Consejo de Estado para su perfección. Conclusión a la que parece que quiere llegarse -aunque no se diga expresamente- poniendo en relación aquella exigencia de la intervención del citado órgano consultivo con la prohibición de convalidar el incumplimiento de esa intervención. Pues bien, lo primero que hay que decir es que resulta imposible encontrar en el ordenamiento en vigor apoyatura alguna en favor de la tesis de que el Reglamento ejecutivo necesite para su perfección de la concurrencia de dos voluntades, la del Consejo de Estado y la del Gobierno. Si esto es así, el Reglamento en cuya elaboración se haya omitido ese dictamen preceptivo no deja de perfeccionarse y gozar, por tanto, de presunción de validez. Porque el informe del Consejo de Estado es un control de legalidad de carácter administrativo previo a la perfección de la norma reglamentaria pero que carece de valor obstativo, tanto si se produce como si se ha omitido. Y es un control de legalidad porque supone un juicio de valor emitido, por un órgano especialmente concebido con esa finalidad, acerca de la conformidad o no del Reglamento ejecutivo con la Ley que dice desarrollar. Juicio de valor que puede emitirse precisamente porque existe un parámetro, que es la Ley que precede en jerarquía a la norma consultada y que condiciona su contenido y alcance. Pero la omisión de ese informe no impide que -en tanto no se pruebe lo contrario- haya que presumir la validez del Reglamento. Y es el caso que la parte apelante no se ha preocupado lo más mínimo de probar ni la contradicción del mencionado Reglamento con la Ley que desarrolla, ni tampoco la inimputabilidad de los hechos que motivan la imposición de la sanción. Desconecta, pues, del presupuesto de hecho que dio origen a la aplicación del Decreto reglamentario, y ataca éste exclusivamente por defecto de forma.

Cuarto: Es el caso que la Sala no advierte contradicción del Decreto reglamentario impugnado con el ordenamiento en vigor sin perjuicio de que esta apreciación de conjunto pueda ser rectificadas si esa



contradicción llegara a aprobarse. Salvo claro es, la omisión del informe del Consejo de Estado exigido por la y Orgánica reguladora del citado Alto Órgano Consultivo. Y entonces el problema se desplaza a comprobar si el artículo 53.5 de la Ley de Procedimiento Administrativo puede ser un obstáculo a la perfección del Reglamento, determinando su inexistencia como unidad jurídica, su no incorporación, en suma, el árbol del ordenamiento jurídico. Y ocurre que si se lee con atención el artículo 53 de la Ley citada, cabecera de grupo de las normas y principios que regulan y condicionan la actuación administrativa, nos encontramos con que en ella se está perfilando únicamente el alcance de una potestad administrativa: la de consolidación. Hay vicios que la Administración puede convalidar, y uno cuya convalidación no puede producirse por acto de la Administración precisamente el que nos ocupa. Y es lógico que sea así, porque no se trata de cumplir un rito formal -informe del Consejo de Estado- sino de que éste sirva para algo: advertir de posibles ilegalidades, a fin de que se puedan corregir antes de que la norma se perfeccione. Y ahí radica la razón de ser y la naturaleza misma del informe cuando opone reparos al proyecto de advertencia de ilegalidad.

Pero si esa es la finalidad del informe, es claro que las Salas de lo Contencioso-Administrativo pueden y tienen que suplir aquella función, apreciando "a posteriori" si hay o no ilegalidad en el Reglamento ya perfeccionado. Que sería absurdo pensar que la omisión de ese informe del Consejo de Estado impide al Poder Judicial controlar la legalidad en cuanto al fondo. Y si, como aquí ocurre, no se advierten concretos motivos de contradicción con el ordenamiento jurídico en cuanto al fondo, carece de sentido derogar un Reglamento para que el Consejo de Estado venga luego a decir lo que la Sala se halla también en condiciones de apreciar. El principio de economía procesal apoya también que lo procedente es rechazar la pretensión del apelante.

Quinto: Lo razonado hasta aquí no debe, sin embargo, entenderse como una depreciación del informe del Consejo de Estado, ni como una atenuación de su exigencia. La Administración -que está sujeta al ordenamiento jurídico, artículos 9.1 y 103 de la Constitución - tiene el deber de pedir ese informe porque así lo exige la Ley Orgánica del Consejo de Estado. Pero es que -además- la Administración es también la más interesada en obtenerlo. Porque así, sometiendo el proyecto de reglamento al control previo de legalidad que realiza un órgano administrativo de carácter consultivo y máxima cualificación, disminuye al máximo la posibilidad de que -posteriormente- pueda la jurisdicción contencioso-administrativa encontrar en el Reglamento aprobado y publicado alguna disconformidad con el ordenamiento jurídico que lo vicie de ilegalidad.

Sexto: Resumiendo: a) El Reglamento ejecutivo se perfecciona jurídicamente aunque el informe del Consejo de Estado, se haya omitido; b) El artículo 53 de la Ley de Procedimiento regula el ejercicio de una concreta potestad administrativa: la de convalidar los vicios de los actos, con una limitación, la de que esa potestad no alcanza a la sanción del específico vicio consistente en la omisión de informes preceptivos; c) En consecuencia, la omisión del informe del Consejo de Estado, no impide que la jurisdicción contencioso-administrativa ejecute "a posteriori" un control de legalidad de la norma reglamentaria ya perfeccionada; e) Y si esta jurisdicción no aprecia contradicción entre el desarrollo hecho por el reglamento ejecutivo y el ordenamiento en vigor, el órgano judicial actuante no tiene el deber de anularlo por el vicio de forma cometido durante su elaboración, vicio que, como se ha dicho, no impidió su perfección. Pues eso llevaría al absurdo de anular una norma en vigor - con todo lo que ello implica para las relaciones establecidas a su amparo, e incluso para el mismo ordenamiento en el que se produciría un vacío- para que, a fin de cuentas, un órgano administrativo por más cualificado que sea, venga a decir lo que el Poder Judicial ha podido comprobar ya: que la norma de que se trata -y a pesar de que no se consultó al Consejo de Estado- es correcta, pues ninguna discordancia hay entre su contenido y el ordenamiento de rango superior. Y en el caso que nos ocupa, a esta Sala no consta -ni el apelante se preocupa de probar- la existencia en el Real Decreto impugnado de una contradicción de ese tipo. Por todo lo cual, la desestimación del recurso interpuesto se impone.

FALLAMOS

FALLAMOS: Debemos desestimar y desestimamos el recurso de apelación interpuesto por la Compañía Mercantil "Nuevos Métodos Comerciales, S.A." contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 24 de mayo de 1985 (recurso 44.633), la cual debemos confirmar y confirmamos. Sin costas.

ASI por esta nuestra sentencia, que se insertará en la COLECCIÓN LEGISLATIVA, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. - Paulino Martín Martín. - Francisco González Navarro. - Juan García Ramos Iturralde. - Mariano de Oro Pulido y López. - Ángel Martín del Burgo y Marchan. -Rubricados.

Publicación: Leída y publicada fue la anterior sentencia, en audiencia pública, por el excelentísimo señor Francisco González Navarro, Magistrado Ponente en estos autos; de lo que como Secretario certifico.-José María López Mora.-Rubricado.