

2. — CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. FUENTES DEL DERECHO: 1. *Circulares*: Su valor como mandato. 2. *Disposiciones generales de la Administración Central*: A) Generalidad de la norma. B) Procedimiento para dictarlas: Sólo su total infracción determina la nulidad. C) Necesidad de su publicación en el «B. O. del E.» 3. *Ordenanzas municipales*: A) Su irretroactividad. Distinción entre derecho adquirido y expectativa. B) La costumbre local como límite de las Ordenanzas. 4. *Principios de igualdad y de unidad de la Administración*.—II. CONTRATOS: 1. *Posibilidad de presentar propuestas por Correo*. 2. *Concepto de fuerza mayor*. 3. *Revisión de precios*: A) Renuncia a la revisión: Ha de ser inequívoca. No basta que no se haya efectuado si al contratarse estaba prohibido. B) La revisión de precios y la mora. 4. *Rescisión*: Se anula la acordada sin oír al Consejo de Estado.—III. EXPROPIACIÓN FORZOSA: 1. *Concepto amplio de expropiación*: A) Intervención innominada en la propiedad privada a título singular. B) Ocupación temporal. 2. *Requisitos previos*: A) Inimpugnabilidad contenciosa de los acuerdos de declaración de utilidad pública y declaración de necesidad. B) Presunción de existencia de las mismas. No cabe la nulidad del expediente, salvo que se pruebe claramente que faltaron. 3. *Petición de justiprecio desatendida. Su trascendencia*. 4. *Justiprecio*: A) Finalidad y criterios generales. B) Disposiciones aplicables: a) Expropiaciones urbanísticas, b) aplicación de la doctrina del acto propio. C) Valor de las estimaciones del Jurado. D) Criterios valorativos concretos: a) Aplicación de la Ley del Suelo. b) Inaplicabilidad de los valores fiscales. c) Inaplicabilidad de la media aritmética entre varias fincas. d) La extensión superficial de las fincas como dato de valoración. 6. *Pago*. 7. *Intereses*: A) Ley de urgencia. B) Ley actual: a) Naturaleza y devengo. b) Prescripción y devengo. c) Presupuestos necesarios para el devengo de intereses moratorios. d) Intereses de intereses. 7. *Perjuicios*: Necesidad de pedirlos y de probarlos. 8. *Impugnación*: A) Por la propia Administración: lesividad. B) Por el beneficiario (Ley antigua y nueva). C) Requisitos.—IV. MINAS: *Explotación de sustancias A en terrenos concedidos para sustancias B. Inaplicabilidad del artículo 19 del Reglamento*.—V. MONTES: *Deslindes*: A) Su finalidad: declarar la posesión sobre el terreno, y no la propiedad: Consecuencias que de ello se derivan respecto de los medios probatorios y especialmente de las certificaciones del Registro de la Propiedad. B) Los títulos auténticos de dominio inscritos en el Registro son pruebas de la posesión; pero la cabida que en ellos se indica no basta a acreditarla si no consta haberla ejercitado sobre una determinada porción de territorio sobre el terreno. C) Momento en que debe presentarse la titulación y su examen.—VI. TRANSPORTES POR CARRETERA: 1. *Tramitación de la concesión*: A) Declaración de suficiencia del proyecto. B) Pliego de bases y derecho de tanteo. 2. *Concepto de mercancía y de camión comercial*. 3. *Discrecionalidad de las concesiones e incluso de la apertura de expediente para la concesión*.—VII. ACUAS: *Cómputo del tiempo por el que se otorgó la concesión*.—VIII. PROPIEDAD INDUSTRIAL: 1. *Compatibilidad e incompatibilidad de marcas*: A) Compatibilidad. B) Incompatibilidad. 2. *Delegación de facultades en el Jefe del Registro*. 3. *Error en la publicación de anuncios en el «Boletín»*: Produce nulidad de lo actuado.—IX. POTESTAD SANCIONADORA:

1. *Sanciones penales y administrativas*: A) Compatibilidad entre ellas. B) No son las sanciones administrativas, sino las penales, las reservadas a las Leyes formales. 2. *Discrecionalidad respecto de la cuantía entre los límites acordados*. 3. *Aplicación restrictiva de las normas que imponen sanción*: A) Principio «in dubio pro reo». B) Interpretación restrictiva.—X. *FARMACIAS*: 1. *Requisitos para la iniciación del expediente de apertura*: Padrón de habitantes y razonamiento de la instancia. 2. *Excepción para los núcleos menores de 50.000 habitantes*. Interpretación.—XI. *VIVIENDA*: 1. *Desahucio administrativo*. Casos de aplicación de la Ley especial de viviendas de renta limitada y la Ley general de arrendamientos urbanos. 2. *Facultad de adjudicación de casas baratas: la ostentan las Cooperativas*. 3. *Obligación de construir viviendas impuesta a ciertas Empresas*.—XII. *URBANISMO*: 1. *Licencias contrarias al Plan. Son nulas*. 2. *Están sujetos a licencia los movimientos de tierra necesarios para explotación de canteras*. 3. *Facultades de intervención urbanística en ausencia de Plan general*. 4. *Ruina de edificios*: A) Finalidad de la intervención municipal. B) Concepto de estado ruinoso. 5. *Inmuebles de edificación forzosa: Competencia*.—XIII. *RÉGIMEN LOCAL*: 1. *Enajenación de parcelas sobrantes*: Regulación aplicable. Necesidad de previa desafección. Naturaleza del derecho de los propietarios colindantes. 2. *Desahucio administrativo*: Cuándo procede. 3. *Certificaciones*: Validez de la expedida por el Alcalde. 4. *Suspensión gubernativa de acuerdos y resolución contenciosa*: Basta la infracción manifiesta de normas reglamentarias. La fiscalización jurisdiccional se limita al acto impugnado. 5. *Ejercicio de acciones y recursos*: Competencia del Pleno que no puede ser subsanada. 6. *Deslinde de términos*: Distinción entre jurisdicción y dominio. 7. *La facultad de dictar Ordenanzas corresponde al Pleno*. 8. *Competencia municipal para la apertura de tahonas*.—XIV. *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO*: 1. *Trámite de audiencia*: A) Su vigencia general: Concepto de «procedimientos especiales». B) Su falta sólo determina nulidad si ha producido indefensión. 2. *Notificación*: Si no consta expresamente su fecha, hay que estar a la que añimen los notificados.—XV. *RECURSOS ADMINISTRATIVOS*: 1. *Reposición*: A) Plazo de interposición: el de treinta días naturales. B) Forma. C) El silencio administrativo en reposición. Imposibilidad de dictar posteriormente al año nueva resolución que abra nuevo plazo de recurso contencioso-administrativo. D) Subsanación de su falta. 2. *Revisión*: Posibilidad de estimarla por causa distinta de la alegada.—XVI. *RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO*: 1. *Admisibilidad e inadmisibilidad*: A) Carencia de jurisdicción. a) Cuestiones reservadas a otras jurisdicciones: a') Civil. a'') Cuando se reclama una cantidad a la Administración como trámite previo a la vía civil y aquélla estima improcedente la vía, pero reconoce su obligación contractual, no puede alegarse la inadmisibilidad en vía contenciosa. b'') Corresponde a los Tribunales contenciosos declarar la incompetencia de la Administración para decidir cuestiones civiles, como la declaración de servidumbre. b') Social: Corresponden a la Jurisdicción Social las impugnaciones de acuerdos fijando el justiprecio de las expropiaciones especiales de colonización. b) Tribunal carente de jurisdicción: Lo es el Tribunal Provincial suprimido, para ejecutar la sentencia que dictó. B) Personalidad, legitimación y representación: a) Personalidad: a'). Subordinación que impide recurrir. Carecen de personalidad las Hermandades Sindicales para impugnar acuerdos de los órganos del Ministerio de Agricultura en materia de Ganadería. b) Legitimación. c) Representación: a') Insuficiencia del poder. b') Poder extemporáneo: Distinción con poder presentado extemporáneamente. d) Doctrina sobre reconocimiento en vía administrativa de los requisitos anteriores. C) Actos impugnables y no impugnables: a) Ver III, 2, A) y VI, 1. b) Actos de trámite no impugnables: a') Los que resuelven consultas. b') Los actos ejecutivos de sentencias. c) Actos confirmatorios: a') Quien no impugnó una clasificación de vías pecuarias, no puede impugnar el deslinde que se practica de acuerdo con ella. b') Una denegación que prevé expresamente los supuestos futuros impide la impugnación de las denegaciones posteriormente reiteradas. e) Actos expresamente excluidos por Ley. f) Admisibilidad del recurso contra el acto que señala la fecha de terminación de una concesión, antes de que dicha fecha llegue. D) Cosa juzgada: a) Requisitos: a') Cómputo del plazo de dos meses. b') Plazo después de una alzada no resuelta. b) Forma: El re-

quisito del pago o depósito de cantidades liquidadas: a') Sólo es necesario si se exige expresamente y si se trata de cantidades efectivamente liquidadas. b') Forma de cumplimiento del requisito. 2. *Demanda*: A) Extemporaneidad. Caducidad del recurso. B) Desviación de pretensiones: Deben impugnarse en ella únicamente los actos cuya impugnación se anunció en el escrito de interposición. 3. *Prueba*: Diligencias para mejor proveer. Tramitación. 4. *Sentencia*: A) Congruencia: a) Imposibilidad de revisión de oficio. b) Posibilidad. B) Ejecución. 5. *Revisión*: Requisitos. 6. *Apelación*: Legitimación.—XVII. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN: Caducidad del plazo de reclamación.

I. FUENTES DEL DERECHO.

1. *Circulares.*

Su valor como mandato.

«No está en lo cierto el recurrente al pretender que no le obliga la circular de la Jefatura Agronómica de X., de 13 de enero de 1958, porque el almacén de abonos que regenta es una dependencia de aquélla, y viene obligado a observar precisamente por esa relación de dependencia y subordinación, que dimana de la relación jurídica que le une, lo que pudo soslayar si le convenía, precisamente en el caso contemplado, con sólo haber solicitado la correspondiente autorización, que no solamente no hizo, más agravó el hecho, haciendo una declaración en las facturaciones de un producto distinto del que en realidad enviaba, lo que le hizo incurrir en la calificación de acto clandestino a que antes se hizo referencia» (*Sentencia de 22 de enero de 1963*).

2. *Disposiciones generales de la Administración Central.*

A) *Generalidad de la norma.*

«Dicha disposición, al no contener declaraciones de carácter general dirigidas a una colectividad, no se encuentra comprendida en el número 1.º del artículo 39 de la Ley jurisdiccional» (*Sentencia de 13 de febrero de 1962*).

B) *Procedimiento para dictarlas.*

Sólo su total infracción determina la nulidad.

«Si bien el artículo 47, apartado c), de la Ley de Procedimiento administrativo declara nulos de pleno derecho los actos dictados, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello, y los artículos 129 y 130 del mismo Ordenamiento regulan el procedimiento especial exigido para la elaboración de las disposiciones de carácter general, para que dicha causa produzca la radical consecuencia de privar de todo efecto jurídico el acto irregular ineludible en la doctrinalmente denominada *vía de hecho*, se requiere que la omisión del cauce procedimental sea completa y categórica, como aconteció en el caso resuelto por la sentencia de esta Sala de 26 de diciembre de 1961,

no pudiendo decretarse la nulidad cuando aquélla tenga carácter parcial o se trate de disposiciones reproductoras de otras anteriores en que se transcriba casi literalmente y con mínimas alteraciones el texto de las mismas, según declaró la sentencia de la Sala 5.ª de este Supremo Tribunal de 26 de enero de 1960» (*Sentencia de 27 de diciembre de 1962*).

C) *Necesidad de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».*

Sin ella, las normas carecen de fuerza de obligar, según las sentencias de *28 de septiembre de 1962* y *7 de febrero de 1963*. Véase, sin embargo, la de *22 de enero de 1963*, en I, 1.

3. *Ordenanzas municipales.*

A) *Su irretroactividad. Distinción entre derecho adquirido y expectativa.*

B) *La costumbre local, como límite de las Ordenanzas.*

Sobre estos mismos temas inciden, además de las *sentencias de 6 y 21 de diciembre de 1962* y *28 de enero de 1963*, la siguiente:

«El derecho a los aprovechamientos nace cuando concurren todos y cada uno de los requisitos que la configuran, y, por tanto, cuando se produce el último de ellos (en este caso la realización del matrimonio y la residencia en la localidad), y mientras tanto existe una simple expectativa no protegida jurídicamente mediante el artículo 3.º del Código civil, que ampara tan sólo, según la interpretación auténtica formulada en la disposición transitoria 1.ª, a los derechos nacidos de hechos realizados bajo la vigencia de la norma cuya retroactividad se pretende, únicos a los que corresponde la calificación de «adquiridos», sin que la esperanza de que aquéllos puedan realizarse equivalga a su efectiva realización; y que como el demandante contrajo matrimonio en 1952 y fijó su residencia en X. en 1958, parece indudable que a tal situación sólo puede aplicarse la Ordenanza especial de aprovechamientos vigente en ese momento, o sea la aprobada en 1949, con arreglo a cuyos preceptos resulta correcto el acto administrativo impugnado.

Por lo expuesto, reiterado y desarrollado en los razonamientos que preceden al fallo, es patente que éste se funda exclusivamente en estimar ilegal «ab origine» la Ordenanza de 1949, o, al menos, algunas de sus normas, en relación con el artículo único de la Ley de 23 de diciembre de 1948, artículo que ha pasado después a constituir el apartado 4.º del artículo 192 de la Ley de Régimen local, por entender que la frase «según costumbre local» de dicho artículo imponía una limitación a la potestad reglamentaria del Ayuntamiento en el régimen de utilización de sus montes comunales, que no fué cumplida en la Ordenanza vigente desde el año 1949; la cual, por ello, puede y debe ahora, con ocasión de este pleito, declararse ilegal.

Frente a esta tesis, base de la sentencia apelada, se dan las circuns-

tancias, ya razonadas en la de esta Sala arriba citada (la de 15 de octubre de 1962), que, concretamente expuestas, son: 1.ª, que no está probado que esa costumbre local históricamente precedente fuese, en el punto concreto reclamado por el demandante, recogida en el Estatuto de 1930 y no en las Ordenanzas actuales; antes bien, hay datos históricos que inclinan a pensar que éstas son las que reflejan en este aspecto los usos tradicionales; 2.ª, que la prueba testifical practicada en primera instancia es totalmente ineficaz para acreditar una costumbre local claramente referida a la no exigencia a los dos cónyuges de las condiciones de vinculación y arraigo con anterioridad al Estatuto municipal de 1924 y al regulador de los aprovechamientos de 1930, tanto por el número de los testigos en relación con el número de los vecinos coadyuvantes en esta apelación, como por la falta de constancia de su edad y por la redacción de la pregunta objeto de la prueba; 3.ª que la frase «normas consuetudinarias tradicionalmente observadas» del artículo único de la Ley de 23 de diciembre de 1948 es la condición o premisa necesaria para determinados Ayuntamientos —aquellos en los cuales existieran consuetudinariamente montes comunales con aprovechamientos en los que se concedieran a los vecinos suertes o cortes de madera, lo que desde tiempo inmemorial venía sucediendo en X.— pudieran ejercitar en esta materia su potestad reglamentaria; 4.ª, que la frase «según costumbre local» (aun en la hipótesis, que no se admite, de que la existente antes de 1924 fuese, en detalle, la favorable a la tesis del recurrente), no debe entenderse como una obligación inexorable y estricta de atenerse a todos los pormenores de la regulación consuetudinaria, repitiendo ésta sin la menor modificación; y el artículo 111 del Reglamento de Ordenación, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952, no obstante su encuadramiento en el capítulo referente al régimen de carta, y, por tanto, su no aplicabilidad directa a este caso, puede servir de indicio para la interpretación de la Ley cuando ésta señala el principio del respeto a usos o costumbres tradicionales en alguna manifestación de la potestad reglamentaria municipal; 5.ª, que la resolución apelada ha producido el efecto de que el examen y enjuiciamiento judicial de unas normas aprobadas por el Ministerio de la Gobernación y con el dictamen favorable del Consejo de Estado, vengán a resultar hechos por un Tribunal contencioso-administrativo de competencia local, sin que sobre la cuestión concreta de la legalidad de tales normas se hayan pronunciado nuevamente los órganos de la Administración Central que las hicieron objeto de su informe o las aprobaron; 6.ª, que las normas cuya aplicación, exactamente en la forma que después se impugna a virtud del matrimonio contraído en 1952, fueron consentidas por el demandante, al menos, como lo declara la misma sentencia apelada, respecto al aprovechamiento correspondiente al año 1959-1960» (*Sentencia de 31 de enero de 1962*).

4. Principios de igualdad y de unidad de la Administración.

«La unidad de persona jurídica que constituyen los diversos órganos o Departamentos estatales impiden que legal y moralmente se pro-

duzcan en forma diferente en cuanto a distintos particulares que se encuentren en igualdad de condiciones, y más aún cuando se trata del mismo interesado» (*Sentencia de 27 de enero de 1963*).

II. CONTRATOS.

1. Posibilidad de presentar propuestas por Correo.

«El artículo 66 de la Ley de Procedimiento administrativo, que autoriza a los Gobiernos Civiles para recibir y cursar toda instancia o escrito dirigido a cualquier órgano de la Administración civil del Estado radicante en la misma o en distinta provincia, entendiéndose a efectos legales que tuvieron entrada en el competente en la fecha de su entrega para el curso directo, es precepto que, tanto por su finalidad como por ser perfectamente compatible con las disposiciones del capítulo 5.º de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública, redactado conforme a la de 20 de diciembre de 1952, especialmente las contenidas en los artículos 50 y 52, que pautan en su aspecto formal el anuncio y celebración de la subasta, ha de estimarse aplicable a la contratación administrativa, por no ser obstáculo para ello el artículo 1.º, número 2, del Decreto de 10 de octubre de 1958, que la configuró como procedimiento especial, puesto que a tenor del artículo 1.º, número 2, en relación con la disposición final 1.ª, número 3, de la Ley procedimental de 17 de julio de 1958, no se trata de norma de carácter supletorio sólo invocable en defecto de la especial, por cuanto el repetido artículo 66 está incluido en el capítulo V del título III y es, por ende, de general utilización» (*Sentencia de 14 de enero de 1963*).

2. Concepto de fuerza mayor.

«No es aceptable tampoco la excepcional aplicación del concepto de fuerza mayor al no integrarla, según se ha establecido por la jurisprudencia a ella relativa, entre otras, en su sentencia, reiterada en su doctrina posteriormente, de 4 de junio de 1902, el encarecimiento de los precios, previsible en el tiempo y en las circunstancias de autos, y a cuyo pago quedó obligado, sin excepción ni salvedad alguna, el señor X. X., al considerarse en la cuarta de las estipulaciones de la escritura de contrato de 7 de febrero de 1958 que serian de su cuenta todos los gastos que se originasen en virtud de ese contrato, ni constituirla tampoco el no suministro de cupos oficiales, por no haberse obligado a facilitarlos la Administración» (*Sentencia de 29 de enero de 1963*).

3. Revisión de precios.

A) Renuncia a la revisión.

Ha de ser inequívoca. No basta que no se haya efectuado, si al contratarse estaba prohibido.

«No es posible sostener que el acatamiento por el contratista al plie-

go de condiciones redactado en la forma establecida en la Orden de 7 de febrero de 1955, suponía la renuncia a una revisión que entonces no estaba autorizada, y lo fué dos años después, porque la renuncia tiene que ser clara, terminante e inequívoca, según dicen las sentencias de 17 de noviembre de 1931 y 13 de junio de 1942, y no puede entenderse renunciado un derecho que el interesado, en el momento de renunciar, ignoraba que pudiera llegar a corresponderle, porque ello supondría no una renuncia al derecho, sino una renuncia a las Leyes, que está prohibida, porque el Decreto-ley quedaría inoperante, pues en todos los concursos y subastas se habría hecho constar la condición de no ser aplicable la Ley de revisión en cumplimiento de la citada Orden de 7 de febrero de 1955» (*Sentencia de 19 de febrero de 1963*).

B) *La revisión de precios y la mora.*

Reiterando incontables decisiones jurisprudenciales, las sentencias de 6 de julio, 21 de noviembre y 20 de diciembre de 1962, y las de 31 de enero, 11 y 27 de febrero y 7 de marzo de 1963, sientan doctrina similar a la que transcribimos de 13 de diciembre de 1962:

«La jurisprudencia de este Tribunal, recogida, entre otras, en las sentencias de 31 de mayo de 1958 y 30 de diciembre de 1961, ha declarado: 1.º Que la mora es un concepto jurídico-técnico, no equivalente a la noción vulgar del mero retardo en el cumplimiento de una obligación, sino regulado en su concepto y elementos esenciales en el artículo 1.100 del Código civil, al cual hay que acudir siempre que entre en juego en cualquier relación jurídica el referido concepto; y el primer párrafo de dicho artículo señala como requisito necesario general o normal para que un deudor —el contratista en este caso— incurra en mora, que el acreedor —aquí la Administración— le exija, judicial o extrajudicialmente, es decir, en el caso de que se trata, con un simple oficio al menos, el cumplimiento de su obligación; 2.º Que tal exigencia, en la que el Código, única fuente legal en la materia de que aquí se trata, toda vez que nada dicen de ello las normas administrativas, acoge la tradicional *interpellatio* al deudor de los Derechos romano y común europeo, no será, sin embargo, necesaria cuando la Ley o la obligación la declaren así expresamente, o cuando de la naturaleza o circunstancias de la obligación resulte que la designación de la época en que había de cumplirse fué motivo determinante para establecer dicha obligación.

Conforme en que ni la Ley ni la obligación, o mejor su fuente, aquí el contrato, han hecho la declaración aludida, la Administración, que recibió sin reserva o advertencia alguna, los géneros suministrados, abonó su importe y devolvió la fianza al contratista, sostiene la tesis de que en los contratos administrativos, cualquiera que sean, no hace falta indagar en cada caso concreto, si atendiendo a su naturaleza y circunstancias, la designación de la época del cumplimiento fué o no motivo determinante para establecer la obligación, porque siempre y absolutamente en todos los casos, tan variadísimos y complejos y tan distintos entre sí, en que la Administración contrata, la época de cumplimiento de la obligación es motivo determinante para establecerla; pero hay que recono-

cer que ello no está establecido así en disposición alguna —pues el invocado artículo 56 de la Ley de Procedimiento administrativo, de fecha posterior a este asunto y referido a plazos de tramitación de expedientes, y no de cumplimiento de obligaciones contractuales, no es aplicable a la cuestión aquí debatida— y mientras no exista una norma que así lo ordene, tal tesis no pasa de ser una opinión doctrinal o de Derecho constituyente. sin el menor apoyo legal en una norma positiva vigente; opinión que, por tanto, no basta para eliminar la aplicación y el cumplimiento del número 2.º del artículo 1.100 del Código civil.

En el caso de esta litis no se comprueba que la fecha de entrega del material contratado fuese el motivo determinante de la obligación, de tal manera que de haberse sabido que en vez de entregarla los géneros contratados el 28 de diciembre de 1956, se le entregarían el 2 de enero de 1957, no hubiera celebrado el contrato, y como quiera que la Orden recurrida se ha basado única y exclusivamente en el mencionado criterio doctrinal para estimar incurso en mora al recurrente y denegar, sin entrar a examinarla, una revisión de precios, ya aceptada, discutida y favorablemente informada, con alguna modificación en la cuantía, por órganos inferiores del Ministerio, tal Orden ministerial debe estimarse no conforme a Derecho.

Hecha esta declaración, no es procedente cualquier otra del Tribunal en relación con los detalles o particularidades de la revisión propuesta por la Junta Económica; así como sobre la discrepancia acerca del cómputo del plazo de ciento treinta y cinco días señalados para el cumplimiento de la obligación de determinar si se dió o no el mero retardo, primer elemento integrante del concepto de mora, en la entrega de los géneros suministrados; por ser cuestiones éstas que el Ministerio no ha entrado a examinar y sobre las cuales, por tanto, no se ha emitido una resolución administrativa definitiva, requisito indispensable para que se abra la competencia de este Tribunal».

4. Rescisión.

Se anula la acordada sin oír al Consejo de Estado.

«En el apartado 5.º del artículo 17 de la Ley de 25 de noviembre de 1944, éste previene que en la interpretación, resolución y rescisión de los contratos administrativos es preceptivo sea oída la Comisión Permanente del Consejo de Estado; siendo en realidad incomprensible cómo tan fundamental conocimiento ha sido olvidado por los organismos técnicos del Ministerio, tanto los propiamente tales como muy especialmente los de orden jurídico; hasta tal punto que los actos administrativos recurridos han de considerarse producidos contra Derecho, y como tal nulos y sin efecto, extensa tal nulidad hasta el momento anterior a la resolución, ya que por precepto legal debe producirse el informe, siempre luminoso, del mentado tradicional órgano de la Administración, cuyo interés en este caso es obvio y parejo de la necesidad procesal de que se produzca en cuanto se refiere a cumplimiento, interpretación y nada menos que rescisión de un contrato administrativo, de

cuya decisión se derivarían importantes consecuencias patrimoniales para las respectivas partes contratantes» (*Sentencia de 18 de diciembre de 1962*).

III. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. *Concepto amplio de expropiación.*

A) *Intervención innominada en la propiedad privada a título singular.*

«El acto presente causado por el Ayuntamiento de X. contra el que se dirigió el recurso en el caso que se estudia, reúne las condiciones precisas que para su acceso a esta jurisdicción exigen los preceptos legales, toda vez que con él se niega el derecho de la entidad actora a percibir el precio correspondiente al terreno de su propiedad que ha sido materialmente ocupado por la expresada Corporación como hecho subsiguiente a la alineación que fijó a dicho terreno dentro de la vigencia de un plan de urbanización, con cuya negativa imposibilita otro procedimiento administrativo apto para reparar el perjuicio inferido al derecho de la propiedad sobre el terreno en cuestión que la demandante venía ostentando, todo lo cual sitúa la actuación desplegada por la Corporación demandada dentro del concepto de expropiación forzosa que define el artículo 1.º de la mentada Ley sobre la materia que la sentencia recurrida invoca con acierto, y que el artículo 1.º de su Reglamento aclara e interpreta en forma terminante al estatuir que «toda la intervención administrativa que implique privación singular de la propiedad, derechos o intereses patrimoniales legítimos, a que se refiere el artículo 1.º de la Ley, es una expropiación forzosa a todos los efectos, y específicamente a los de exigencia de habilitación legal, de sometimiento a procedimiento formal y de garantía jurisdiccional frente a la misma», lo que justifica cumplidamente el ejercicio de la potestad revisora propia de esta vía jurisdiccional y matiza la competencia privativa de esta Sala para conocer del presente litigio» (*Sentencia de 20 de noviembre de 1962*).

B) *Ocupación temporal.*

«Al margen de cualquier polémica sobre la conceptualización jurídica de las ocupaciones temporales por la Administración de bienes privados para atender necesidades de interés público o social, repúntense compraventas especiales, servidumbres, mero aprovechamiento o uso de la propiedad ajena, para la valoración de la indemnización, rige el principio básico que ha de verificarse en función del valor objetivo real del bien expropiado, con los perjuicios y daños causados al dueño, no en consideración a las utilidades o provecho del expropiante, en cuyo sentido se orienta nuestra legislación tanto vigente como la que regía en la fecha en que tuvo lugar la ocupación litigiosa, estableciendo el ar-

título 60 de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879, norma reguladora específica de estas ocupaciones entonces que las tasaciones se referían siempre a la apreciación de los rendimientos que el propietario ha dejado de percibir durante la ocupación» (*Sentencia de 22 de febrero de 1963*).

2. *Requisitos previos.*

A) *Inimpugnabilidad contenciosa de los acuerdos de declaración de utilidad pública y declaración de necesidad.*

«Conforme a los artículos 126 y 85 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, en relación con el 37, inciso 1, de la reguladora de esta jurisdicción, de 27 de diciembre de 1956, el acuerdo enunciado de 10 de julio de 1959 no es susceptible de discusión en esta vía, porque no pone fin al expediente de expropiación o a cualquiera de sus piezas separadas, ni pone término al procedimiento, antes bien, lo inicia» (*Sentencia de 7 de mayo de 1963. En el mismo sentido, las de 11 de octubre y 3 de diciembre de 1962*).

B) *Presunción de existencia de las mismas. No cabe la nulidad del expediente, salvo que se pruebe claramente que faltaron.*

«Si bien es cierto que para proceder a la expropiación forzosa es indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social, que justifique la necesidad de ocupación del bien de que se trate y que la declaración de ésta, de acuerdo con el artículo 21 de la citada Ley, inicia el expediente expropiatorio, del hecho de no constar unido a las actuaciones para determinación del justiprecio, certificación de la resolución del expediente en que se acordara, la fijación de nuevas alineaciones, el proyecto de urbanización o el derribo de las propiedades afectadas por cualquiera de dichas causas, no puede seguirse una declaración de nulidad, como la realizada por la sentencia apelada, pues el hacerlo es ignorar el contenido del folio primero del citado expediente, en el que, aun cuando no se transcriben íntegramente los acuerdos de declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación, se certifica actuarse en cumplimiento de acuerdo del Ayuntamiento en Pleno del 2 de octubre de 1958, con lo que se está citando la resolución que parece ser la supuesta inexistente y sobre la que, de haber dudas sobre su contenido, pudo traerse al pleito testimonio de ella, incluso para mejor proveer, pero no sentarse como inequívoca su falta de realidad y menos aún anular unas actuaciones encaminadas exclusivamente a fijar un justiprecio por la no constancia en ellas de aquel trámite previo, extraño al objeto del expediente que se enjuiciaba, máxime cuando por ninguna de las partes se puso en duda o se negó su existencia, ya que sólo el propietario demandado formuló escrito, en el que afirmaba no conocer la de proyecto de urbanización que afectara a la casa, lo cual no significa otra cosa que lo afirmado, es decir, una falta de saber, pero no una aseveración sobre carencia del documento declarativo de la utilidad pú-

blica y necesidad de ocupación, extremo aún más no ratificado posteriormente por dicha parte, que lejos de impugnar el actuar administrativo, se constituye en su defensor en el procedimiento jurisdiccional e interesa la confirmación de aquellas actuaciones al solicitar las de los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación, que pusieron fin a las mismas; de donde se sigue que al no estar alegada, ni haberse siquiera interesado probar, por algunas de las partes o por el propio Tribunal, y menos aún estar demostrada la inexistencia de proyecto aprobado que sirva de justificación, no cabe declarar la nulidad de éste» (*Sentencia de 9 de marzo de 1963*).

3. *Petición de justiprecio desatendida. Su trascendencia.*

«La naturaleza de los actos administrativos no depende de la denominación que se les dé o de las palabras empleadas por la Administración o por los interesados, sino de sus características y real naturaleza, y el citado Decreto invocado por la resolución recurrida tanto por ser dictado por el señor Alcalde exclusivamente, cuanto por no haber precedido una tramitación propia de un expediente administrativo, ni entrado a examinar la procedencia o improcedencia de lo solicitado, no puede tener otro valor ni carácter que el de una inadmisión a trámite de la solicitud formulada, por no haber dado cumplimiento en la petición a un requisito meramente formal, cual es el de ser la valoración motivada o avalada por un perito, defecto en todo caso perfectamente subsanable, por lo que, si bien pudo el interesado interponer contra el Decreto que inadmitió su petición recurso de reposición, previo al contencioso, es perfectamente legal que, sentado el criterio de la Alcaldía y dentro del plazo para poder impugnar en reposición, formulase nueva petición subsanando el defecto que con más o menos precisión se le señalaba.

En modo alguno puede equipararse la situación del demandante que formuló nueva petición de tasación, cuando se le había inadmitido el anterior sin darle trámite, con la del que, después de la debida tramitación, se le desestima su petición de nueva tasación, confirmando la antigua, pues si en este caso es lógico que opere nuevamente la necesidad de transcurrir el plazo legal de dos años, sin haber obtenido el pago del justiprecio, para poder instar nueva tasación, en el primero es obvio que la desestimación —realmente inadmisión a trámite— de la solicitud, no implica desestimación o denegación del fondo del recurso, ni impide, por tanto, que pueda reiterarse la pretensión de nueva tasación, sin la espera de un nuevo plazo de dos años» (*Sentencia de 4 de diciembre de 1962*).

4. *Justiprecio.*

A) *Finalidad y criterios generales.*

«Lo esencial en toda expropiación es que el precio que se debe abonar al expropiado por consecuencia del bien que se le priva, con el que real y verdaderamente corresponda, y todas las reglas que establece tan-

to la Ley de Expropiación Forzosa como la de Arrendamientos Urbanos, a la que remite aquélla en su artículo 44, no son otra cosa que normas a seguir en cuanto su aplicación permita llegar al conocimiento del valor de la cosa, y de ahí que cuando el de tal modo obtenido no resulte acomodado a la realidad, faculte el artículo 43 al Jurado para llevar a cabo la tasación aplicando los criterios estimativos que juzgue más adecuados, precepto cuya aplicación no es incongruente ni menos incompatible con lo que dispone el artículo 73 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, según el cual si no mediare acuerdo sobre el importe de la indemnización, se tendrá en cuenta el precio medio en traspaso de locales destinados al mismo negocio del arrendatario y sitios en la misma zona comercial, como también la existencia en ella o no de locales desalquilados y adecuados al referido negocio, porque este mismo artículo concede de modo expreso al Jurado de Estimación una facultad discrecional semejante a la que otorga al Jurado el artículo 43 de la de Expropiación Forzosa, al decir que dicha Junta tendrá en cuenta además cuantas circunstancias considere oportunas, sin que la misma amplitud con que concede tal facultad implique restricción alguna» (*Sentencia de 15 de enero de 1963*).

«Al justiprecio debe corresponder el valor correspondiente a la totalidad del bien que se detrae del patrimonio privado, así como las indemnizaciones que resulten debidas por los perjuicios originados con la expropiación, en el caso de que éstos existieran» (*Sentencia de 7 de febrero de 1963*).

Con relación a locales de negocio o industriales, y aplicando este criterio, ha dicho la jurisprudencia:

«La resolución recurrida debe ser rectificada por no valorar de ningún modo la indemnización por el derecho de traspaso, valorar indebidamente la indemnización correspondiente a la paralización del personal durante los tres meses que duró el traslado, y no valorar la pérdida de beneficio industrial correspondiente al expresado plazo» (*Sentencia de 22 de noviembre de 1962*).

«Para la justa indemnización que ha de percibir el arrendatario de un local en el que ejerce su industria y del que se le priva por la expropiación, ha de tenerse en cuenta si ello implica de suyo la expropiación o no del negocio mismo, o el mero traslado a otro lugar, y en este caso que la indemnización ha de comprender no sólo los gastos del traslado, sino los consiguientes a la paralización del negocio, mayor precio de alquiler en otro local, adaptación del mismo a la actividad a que se destina, pérdida de clientela y cuantas otras circunstancias sean de apreciar al indicado fin, en ponderación de las que concurren en el caso particular motivo del pleito, estableció el Jurado Provincial las valoraciones que anteriormente se transcriben» (*Sentencia de 15 de enero de 1963*).

«Por gastos de traslado se ha de entender, como lo hizo sin duda el Jurado Provincial, los inherentes a la instalación de la fábrica y tienda

en otro lugar, con las obras accesorias para su puesta en marcha» (*Sentencia de 15 de enero de 1963*).

Y con respecto a concesiones expropiadas :

«Que el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa impide a la Sala entrar en el estudio y tomar en consideración cuestiones sobre las que la Administración ni se ha pronunciado, ni le fueron sometidas por los interesados en vía gubernativa, ni han sido materia controvertida en el expediente que en este proceso se revisa; ha de afirmarse en consecuencia que la declaración de caducidad de la concesión hidráulica litigiosa corresponde hacerla, en su caso, a la Administración, y que no constando que tal caducidad esté declarada, la concesión ha de estimarse en el momento de la expropiación viva y operante a todos los efectos de Derecho, entre ellos al de su valor patrimonial como bien jurídico que incuestionablemente ha de tenerse en cuenta en el justiprecio consiguiente.

Que al fijar justo precio a esa parte de energía hidráulica concedida y no explotada, sería improcedente acceder a la pretensión del actor de que le sea abonada la totalidad de energía que en el futuro era susceptible de obtenerse con una completa puesta en explotación de la concesión de que es titular, toda vez que, para dar realidad a esos productos potenciales el señor X. habría tenido que hacer inversiones de utillaje industrial y obras de ingeniería, factores de importancia económica no desdeñable, que naturalmente limitan en no pequeña parte el valor patrimonial de la concesión, que también ha de estimarse reducido por la amenaza de caducidad que gravita sobre la parte de ella concedida y no utilizada durante más de veinte años» (*Sentencia de 21 de marzo de 1963*).

B) Disposiciones aplicables.

a) Expropiaciones urbanísticas.

«Las expropiaciones que se realicen por razón de urbanismo, como la presente, según dispone el artículo 102 del Reglamento de Expropiación Forzosa, se ajustarán a la Ley de Régimen del Suelo, y el artículo 122 de esta Ley establece que cuando se declare la expropiación de un polígono, en el presente caso el polígono de X., en Y., el expropiante puede optar entre seguir la expropiación individualmente para cada propietario o aplicar el procedimiento de tasación conjunta con arreglo a las normas que se fijan en el mismo artículo, y claramente se comprende que si la tasación se verificó conjuntamente con la Orden del Ministerio de la Vivienda de 17 de octubre de 1960, de la que recurrió en reposición el demandante, cuyo recurso fué resuelto en 10 de julio de 1961, no es posible, como pretende el recurrente, acordar el procedimiento del artículo 31 de la Ley de Expropiación Forzosa y pasar el justiprecio, correspondiente en este caso al expresado Ministerio, el Jurado Provincial de Expropiación, ya que se vulnerarían los expresados artículos 102 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa y 122 y concordantes

tes de la Ley del Suelo, y se alteraría la tasación conjunta autorizada en dicho artículo 102, sin que ello implique que si en el procedimiento y normas de la Ley del Suelo no se contienen disposiciones ni criterios estimativos para la valoración de industrias y traslado de las mismas y expropiación de fincas arrendadas, no puede acudir a los efectos de valoración a los preceptos de la Ley y Reglamento de Expropiación Forzosa, pues a ello autoriza el artículo 98 y concordantes de la Ley del Suelo» (*Sentencia de 22 de noviembre de 1962. En el mismo sentido, la de 26 de febrero de 1963*).

b) *Aplicación de la doctrina del acto propio.*

«No puede pretender en esta vía jurisdiccional que se siga un procedimiento distinto, lo que representa ir contra sus propios actos, después de haber consentido la tramitación y valoración con arreglo a la Ley del Suelo, formulando peticiones no autorizadas por la Ley jurisdiccional ni admitidas por la reiterada jurisprudencia de esta sala» (*Sentencia de 3 de enero de 1963*).

c) *Valor de las estimaciones del Jurado.*

En múltiples sentencias, como las de 26 de septiembre y 15 de noviembre de 1962, 7 y 19 de febrero y 18 de marzo de 1963, ha reiterado el Tribunal Supremo la calidad y la presunción de acierto del Jurado, por su competencia e imparcialidad, al mismo tiempo que ha señalado cómo sus acuerdos, pese a ello, «no pueden estimarse como intangibles ni vinculatorios para los Tribunales, pudiendo éstos acordar su nulidad o revocación por no ser conforme a Derecho cuando contengan infracción de algún precepto legal, hayan incidido en error o se hallen en disconformidad patente con elementos de juicio que obren en el expediente administrativo» (*Sentencia de 4 de marzo de 1963*).

Sin embargo, sólo cuando esto último ocurra cabe la revisión de sus acuerdos, porque «como la nulidad o revocación de los actos administrativos sólo procede de acuerdo con los artículos 83 y 84 de su Ley rectora, en base de la ilicitud de aquéllos, o sea, de su disconformidad con el Ordenamiento jurídico, lo que no ocurre cuando sólo se trata de sustituir el criterio de la Administración por el criterio subjetivo del Tribunal, sin que existan infracciones que corregir o errores que subsanar» (*Sentencia de 21 de febrero de 1963*).

D) *Criterios valorativos concretos.*

a) *Aplicación de la Ley del Suelo.*

«Acertadamente las resoluciones recurridas han seguido para la valoración de la finca expropiada el procedimiento de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, toda vez que se trata de una expropiación por razón de urbanismo, y debe tenerse en cuenta el artículo 102 del Reglamento de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957, sin que sea posible, como pretende el recurrente, seguir las normas y criterios de valoración establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa, pues para

ello era preciso, con arreglo al artículo 89 de la Ley del Suelo, que se tuviera en cuenta el valor comercial; pero, como acertadamente dice la resolución recurrida de 21 de junio de 1961, no es posible tasar con arreglo al valor comercial, por no concurrir los requisitos del artículo 93 de la Ley del Suelo, ya que falta la condición de solar del artículo 63, número 3.º de la misma Ley, no perteneciendo tampoco al casco de la población, definido por el párrafo 4.º del artículo 12 de la expresada Ley, dado el escaso porcentaje de edificación» (*Sentencia de 6 de diciembre de 1962*).

b) *Inaplicabilidad de los valores fiscales.*

«Como tales, normalmente no se ajustan a los verdaderos valores de los solares o terrenos, sino que se calculan en forma módica y ponderada para impedir que sea excesivamente gravosa la imposición de que se trate» (*Sentencia de 13 de noviembre de 1962. En igual sentido, la de 13 de diciembre del propio año*).

c) *Inaplicabilidad de la media aritmética entre varias fincas.*

El procedimiento de aplicar a una finca el valor resultante de la media aritmética de las valoraciones dadas a otras, lo rechazan las sentencias de 27 de septiembre, 13 y 22 de noviembre y 4 de diciembre de 1962, y 7 de febrero y 6 de marzo de 1963, porque:

«De que una finca valga por acaso diez y otra veinte, no se sigue que una tercera haya de valer la mitad de las dos, elemental principio que hace innecesario cuanto cabe decir respecto de la absoluta precisión de valorar en concreto esta finca según las características que le son propias» (*Sentencia de 27 de noviembre de 1962*).

d) *La extensión superficial de las fincas como dato de valoración.*

«La gran extensión de los terrenos no debe ser estimada como circunstancia favorable, sino adversa, ya que en materia de urbanización empiezan a desmerecer a efectos de su calificación a partir de los mil metros de superficie» (*Sentencia de 21 de febrero de 1963*).

Sin embargo, véanse las dos sentencias siguientes, y sobre todo la segunda de ellas, que condiciona y modaliza ampliamente la precedente afirmación:

«Tratándose de grandes zonas o sectores a urbanizar que se constituyen por la zona de múltiples fincas particulares que una vez expropiadas pierden totalmente su individualidad para ser tan sólo una parte indeterminada de la gran zona constitutiva por la suma de los terrenos expropiados, es evidente que en nada afecta para su edificación y aprovechamiento la extensión, ni la forma de la finca expropiada, por lo que no parece justificada la disminución a cincuenta pesetas de las sesenta estimadas como precio normal del metro cuadrado al terreno de referencia, cuantía que, por otra parte, se halla en consonancia con las valoraciones señaladas como justas por esta Sala en recursos referentes a fincas de este mismo sector» (*Sentencia de 2 de febrero de 1963*).

«El tradicional criterio con el que eran subestimadas las fincas de

gran superficie, a causa precisamente de esta mera circunstancia, se halla, por así decir, en crisis como natural consecuencia de una mecanización que, aplicada al aprovechamiento de fincas rústicas, conduce a la concentración parcelaria, y el de superficies urbanas a la expropiación por zonas o polígonos en sectores que, por su misma extensión, permiten la edificación masiva con la subsiguiente reducción de costos; lo que viene a introducir un factor económico correcto de la subestimación de que se hizo mérito, y que llegado el momento de fijar un precio se ha de ponderar en la medida que corresponda a cada caso. Con lo que se quiere decir que por ser lo grande y lo pequeño de las cosas un concepto eminentemente relativo, no cabe afirmar que sean ni lo uno ni lo otro, si se prescinde del concreto fin a que se destinan, y de ahí que cuando una finca satisface precisamente por la vastedad de su misma superficie el fin que determina su expropiación, se ha de tener en cuenta una doble circunstancia en orden al problema que plantea la determinación del justo precio a pagar; porque si es cierto que el valor de lo que se expropia no puede ser otro que el que intrínsecamente merezca, con independencia del fin a que se destina, también lo es que cuando se generaliza la prosecución de unos mismos fines porque responden a exigencias cuya satisfacción reclama una determinada coyuntura, es inevitable que puesta en juego la ley de la oferta y la demanda, resulte afectado el valor intrínseco de lo que se expropia por un valor de mercado, cual ocurre al presente con terrenos cuya extensión permite aquella edificación masiva a que se hizo alusión, favorecida cuando no programada por los Poderes públicos; de lo que deriva su demanda por parte de los particulares, atraídos por el mayor beneficio que el dicho género de edificación hace posible» (*Sentencia de 13 de noviembre de 1962*).

5. Pago.

«Al acordar la Comisión municipal permanente del Excmo. Ayuntamiento de X. el ingreso en la Caja General de Depósitos de la cantidad de 1.950.000 pesetas, correspondientes a la indemnización por expropiación de industria, hasta tanto se determinara quién tuviera derecho al cobro de dicha cantidad, si el propietario de la finca o el recurrente, y ello mediante convenio de los interesados o por resolución judicial competente, obró con arreglo a Derecho, pues tal medida la establece el artículo 51, apartado b), del Reglamento aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, dado para el cumplimiento y ejecución de la Ley de Expropiación Forzosa al ordenar que se consignará la cantidad a que asciende el justo precio, entre otros casos, cuando fueran varios los interesados y no se pusieran de acuerdo sobre la cantidad que a cada uno corresponde, o cuando existiere cualquiera cuestión o litigio entre ellos o los mismos con la Administración, en cuyos supuestos la consignación se realizará en la Caja General de Depósitos y devengará interés a favor de la persona que tenga derecho a la percepción del precio, y hemos visto que, en el caso que se considera, no solamente existe una cuestión entre el propietario arrendador, señor X. X., y el recurrente, señor Y. Y.,

arrendatario, sobre el derecho al cobro de la indemnización, sino que incluso pende de resolución firme y definitiva un pleito que en sus inicios —hay dos sentencias testimoniadas de 25 de noviembre de 1958 y de 15 de octubre de 1959— se promovió con anterioridad a la expropiación forzosa de la «Piscina H.», ya que por Decreto de 12 de noviembre de 1959 fué declarado de urgencia el proyecto de alteración urbanística municipal del Polígono Z., y resulta dicha fecha la de declaración de la necesidad de ocupación e iniciación del expediente expropiatorio de las fincas del Polígono, entre ellas la «Piscina H.», según certificación visada por el Alcalde de X., expedida en 31 de agosto de 1961, y dicho pleito se formuló para resolver el contrato de arrendamiento que ambos, por lo visto, tenían concertado, siendo cosa manifiesta que el citado precepto reglamentario, verdadera clave del pleito, no modifica lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, que dispone debe acordarse la consignación cuando el propietario rehusara recibir el precio o cuando existiera cualquier litigio o cuestión entre el interesado y la Administración, y así el precepto reglamentario desarrolla, da cumplimiento, presta normas de ejecución a lo que en la Ley se ordena, sin asomo de contradicción entre ambos, y mucho menos si se considera que con obligación de depositar en forma las cantidades que se hallaren en los casos citados, tiene sus precedentes legales en el artículo 40 de la Ley de 10 de enero de 1879, en el 66 del Reglamento aprobado por Decreto de 13 de junio de 1879, en la Orden de 12 de mayo de 1903 y en el artículo 7.º de la Ley de 7 de octubre de 1939, dentro de las normas expropiatorias, ya que la consignación tiene vivencias sustanciales también en Derecho civil, y por todo ello, se hace procedente confirmar en todas sus partes la sentencia del Tribunal *a quo*, sin hacer especial condenación en cuanto a las costas del recurso por no ofrecerse temeridad ni mala fe» (*Sentencia de 30 de noviembre de 1962*).

6. *Intereses.*

Sobre los distintos conceptos por los que el expropiado puede percibir intereses, ha dictado el Tribunal Supremo numerosas sentencias, que se refieren sobre todo a los intereses por ocupación previa, cuya naturaleza, devengo y régimen ha puntualizado, arrancando de la Ley de urgencia, hasta entroncar con los preceptos de la nueva Ley.

Al interés por previa ocupación se refieren concretamente las sentencias de 9 de octubre, 13 de noviembre (2), 26 de noviembre, 4, 11 y 17 de diciembre de 1962, 17 y 26 de enero, 1, 4, 16 y 18 de marzo de 1963, aparte de las siguientes:

A) *Ley de urgencia.*

(*Declaración omnicompreensiva*).

«La Ley de 7 de octubre de 1939, sobre procedimiento de urgencia en la expropiación forzosa, dispone en la regla 3.ª de su artículo 5.º que desde la constitución del depósito previo a la ocupación de las fincas expropiadas percibirá el titular de las mismas los intereses de la

cantidad depositada, a razón de un 4 por 100 anual, que al recibir el expropiado el importe de la valoración definitiva de aquéllas se hará la liquidación del interés a dicho tipo del 4 por 100 y se le abonará o exigirá la diferencia que resulte según sea mayor o menor que la cantidad depositada, el justiprecio definitivo, y como resarcimiento del perjuicio se bonificarán con la cuarta parte de su cuantía los intereses que según dicha liquidación hayan de percibir el expropiante y el expropiado, intereses que constituyen para el propietario una compensación por la privación del disfrute del inmueble expropiado como consecuencia de su ocupación no seguida del pago del precio y que no coincide con la toma de posesión de las fincas por la Administración, y en su artículo 6.º establece una indemnización por los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación, como pueden ser la indemnización de mudanza, el importe de cosechas pendientes u otras de índole análoga, e igualmente justificadas y las personas a quienes satisfacerse, sin que esas indemnizaciones puedan exceder de la renta de un año, con excepción de las indemnizaciones reguladas en Leyes especiales, constituyendo ambos tipos de percepción, como lo es también el precio de afección, unas cantidades que por distintos conceptos y en razón a consideraciones de diferente naturaleza, incrementan lo que representa el verdadero justiprecio o valoración estricta del inmueble objeto de transmisión forzosa de propiedad que tiene lugar por la expropiación.

En lo referente al concepto del interés señalado como sustitución de la desposesión de las fincas expropiadas, ha de tenerse en cuenta que es procedente en todo caso de expropiación efectuada con arreglo al procedimiento de urgencia instituido en la mentada Ley de 7 de octubre de 1939, y que su cuantía total no podrá fijarse en tanto no llegue el momento del pago del justiprecio, nunca antes de señalarse éste, puesto que entonces se desconoce la duración del período de tiempo que ha de transcurrir hasta la efectividad del pago, y siendo así, es visto que no puede ser identificado el expresado concepto con el relativo a la indemnización de perjuicios dimanantes de la rápida ocupación del inmueble, como ha tratado de realizarlo la resolución impugnada y mantiene en su contestación a la demanda la defensa de la Administración, porque aun en el supuesto de que al determinar ésta el justiprecio lo hubiese realizado distinguiendo la valoración de la finca, la indemnización de perjuicios derivada de la rápida ocupación y el porcentaje legal de afección, lo que no fué comunicado al propietario recurrente, en las hojas de aprecio de las fincas por la Administración se hizo constar únicamente el justiprecio de cada una de ellas y el cómputo adicional del 3 por 100 de la misma como premio de afección, pero aun admitiendo que, según se alega en la resolución recurrida, los intereses reclamados hubiesen sido incluidos, al efectuar el justiprecio, en las indemnizaciones por pérdida de cosechas, nunca podría ello implicar que la expresada indemnización sustituyera o siquiera englobase el pago de intereses de la cantidad importe de dicho justiprecio durante el período de tiempo comprendido entre la ocupación de las fincas y el pago de aquél.

Si de lo que antecede resulta claro el derecho del actor al cobro del

interés anual del 4 por 100, incrementado con la bonificación de su cuarta parte, es decir, en total un 5 por 100 de la cantidad a que ascendió la valoración, que fué de 565.911,70 pesetas, desde el 10 de junio de 1952, en que tuvo lugar la ocupación de las fincas, hasta el 8 de marzo de 1955, en que se efectuó el pago, el expresado derecho no puede quedar enervado por la consideración de que el expropiado hubiese no sólo consentido, sino autorizado expresamente a la Administración a no constituir el depósito previo de la cantidad fijada como precio, porque si bien es exacto que el artículo 5.º de la Ley de 7 de octubre de 1939, el 29 de la de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879 y el 48 del Reglamento dado para su aplicación de 13 de junio del mismo año, señalan que el derecho a los intereses nace en el momento de la constitución del depósito previo a la ocupación, no es menos cierto que dicho criterio legal nunca podría ser aplicable al caso objeto del presente recurso, en el que el propietario no se limitó a consentir, por abandono o inacción, la ocupación de referencia, sino que expresamente renunció, en beneficio de la Administración, el derecho que le asistía para exigir la constitución del depósito, pero reservándose expresamente los restantes derechos que concede la Ley reguladora de la materia, como el devengo de intereses a partir de aquel momento, por lo que la Administración no puede derivar de una renuncia gratuita de un derecho hecha en su beneficio, la negativa, con incumplimiento de lo pactado, de los resultantes derechos que no fueron objeto de renuncia, sino que expresamente se reservó el propietario.

Para impedir obtener la declaración del derecho a los intereses tampoco puede otorgarse eficacia a la consideración de que habiendo percibido el propietario de las fincas expropiadas el justiprecio fijado a los mismos sin cobrar los intereses legalmente establecidos, y siendo aquel momento el procedente para efectuarlo según la Ley y estimar así pertinente declararle decaído de su derecho, entendiéndose que la no exigencia de los intereses en el momento del pago implica una renuncia tácita a los mismos, careciendo, por ello, el propietario de facultad para exigir su abono a la Administración después de aceptado y realizado el pago, alegación que no puede ser estimada, porque si bien es exacto que del artículo 29 de la Ley de Expropiación Forzosa y del 5.º de la de 7 de octubre de 1939, sobre procedimiento de urgencia, se desprende que los intereses se liquidan al recibir el expropiado el importe de la valoración definitiva de la expropiación, lo que es lógico, porque sólo entonces puede conocerse el período de tiempo durante el cual se han devengado, ningún precepto impuso al propietario la pérdida de dichos intereses porque la Administración incumplía al hacer la liquidación procedente, ni le priva del derecho a reclamar más tarde si no rehusa, con el consiguiente e injusto quebranto económico, la percepción del precio hasta que voluntariamente o con carácter forzoso tras los procedimientos administrativos y jurisdiccionales pertinentes, fuese definida la obligatoriedad del pago de los mismos, por lo que al no existir precepto alguno que establezca un régimen especial de caducidad de este derecho, habrá que reconocer la facultad de ejercitarlo y de reclamar los

intereses siempre que no hayan transcurrido los cinco años de plazo de prescripción de los créditos contra el Estado, y de las actuaciones resulta que el pago del precio de las expropiaciones tuvo lugar el 8 de marzo de 1955, y la petición del abono de intereses fué formulada el 19 de noviembre de 1956, o sea, sólo veintiún meses más tarde de haber nacido la facultad de reclamarlos» (*Sentencia de 8 de febrero de 1963*).

B) *Ley actual.*

a) *Naturaleza y devengo.*

«En los supuestos de los artículos 56 y 57 de la Ley surge el derecho al devengo de intereses por la negligencia o demora de la Administración que supone, en el primer caso, para la plena propiedad de la finca, y a la facultad de libre disposición de ella, el tenerla pendiente de una expropiación, lo que la aparta totalmente del tráfico jurídico, y en el segundo supuesto, por ser notorio el perjuicio que supone para el propietario acreedor el no percibir lo que se le adeuda, por lo que es lógico que en cada uno de dichos casos se abonen los intereses, una vez transcurrido un período prudencial —seis meses— del momento en que debió comenzarse el expediente o desde que debió efectuarse el pago, y hasta que aquél estuviere ultimado o éste realizado, pero en la ocupación no se sancionan los daños ocasionados por un lento actuar administrativo, sino que se indemnizan los frutos que un capital deja de producir a su propietario y del cual se le privó al ocuparse la finca —razón por la que se devenga el interés desde dicho momento—, que lógica, moral, equitativa y racionalmente deben seguirse haciendo efectivos hasta el instante en que se devuelve al dueño expropiado el valor de su propiedad o justiprecio de ella; ahora bien, así como los intereses de los artículos 56 y 57 de la Ley es posible se produzcan en una misma expropiación, y nunca puede coexistir al tiempo de su iniciación y término, puesto que los del segundo citado artículo sólo es factible nazcan transcurridos seis meses de finalizados los primeros, no dándose lugar nunca a duplicidad de sus percibos simultáneos, no es factible tampoco admitir ésta en el caso del artículo 52 de la Ley de la ocupación urgente, la cual puede darse concurriendo física y realmente con las demoras administrativas de los artículos 56 ó 57 de la Ley e incluso con ambas, pues la indemnización por la privación de la propiedad —la del artículo 52— comprende todo el perjuicio que tal acto ocasiona, quedando, por tanto, subsumida en ella, los que también pueda producir la tardanza en tramitar un expediente o en efectuar un pago, ya que estos daños por la limitación a la libre contratación de la finca o tardanza en abono de su precio son actos privativos de parte de las facultades dominicales, y al satisfacerse indemnización por la privación total de la misma, no cabe otorgarla también por la limitación de uno de sus elementos, ya que de accederse a tal duplicidad, se efectuaría acumulativamente un doble abono de intereses sin causa que la justificara.

En aplicación de este criterio, en el caso presente, reconocido el derecho de la recurrente, el abono del interés legal desde el 15 de noviembre

de 1957 hasta el 28 de febrero de 1961, por la demora en la tramitación del expediente expropiatorio, y procediendo también el citado derecho a partir del 2 de agosto de 1960, día siguiente al de ocupación de la finca, el cual subsistirá hasta que la Administración haga efectivo el justiprecio del bien expropiado, deben respetarse tales principios, pero suprimiendo la duplicidad de intereses que surgirían entre el 2 de agosto de 1960, y el 28 de febrero de 1961, por lo que su devengo estaría consreñido sólo al legal correspondiente desde el 15 de noviembre de 1957 hasta el pago del justiprecio.

Son manifiestamente ajustadas a Derecho las declaraciones de los Considerandos 17 y 18 de la sentencia apelada, en cuanto imposibilidad jurisdiccional de hacer declaración alguna, por el momento, en orden a los intereses por demora en el pago, del artículo 57 de la Ley, por ser un hecho aún no producido y sobre los cuales no puede pronunciarse un Tribunal esencialmente revisor» (*Sentencia de 27 de enero de 1963*).

«Por tratarse en este caso de procedimiento de urgencia tiene su origen la indemnización en que por la ocupación se produce la privación del disfrute de la finca, siendo fecha inicial de cómputo del interés legal, conforme a la citada regla 8.ª, la siguiente a la en que tuvo lugar tal ocupación, o sea el 18 de julio de 1957, por haberse llevado a cabo aquélla el día anterior, y debiendo ser fecha final aquella otra en que se efectuó el pago del justiprecio, a diferencia del concepto de interés por demora a que se contrae el artículo 56 de la misma Ley de Expropiación, cuya razón de ser es la demora de la Administración en la tramitación del expediente, girándose también por el interés legal del justiprecio, pero computado desde que transcurran seis meses a partir de la iniciación legal del expediente y hasta la fecha en que se fije definitivamente el justiprecio en vía administrativa, pero lo que no puede hacerse, por no ser ajustado a las normas legales expresadas, es lo que se realizó en la sentencia recurrida, al calificarse erróneamente los intereses como de demora, y, sin embargo de esto, señalarse como fecha inicial de cómputo la de ocupación de las fincas expropiadas y como final la del acuerdo de justiprecio en vía administrativa, siendo así que la expiración del período que comprende el abono del interés legal en el supuesto de urgencia y ocupación no tiene lugar hasta que se lleve a cabo el pago por continuar entre tanto la privación del bien o bienes expropiados, de todo lo cual se infiere la pertinencia de revocar la sentencia, en cuanto a dicho pronunciamiento, y declarar en su lugar que el abono del interés legal ha de ser el procedente desde la fecha siguiente a la de ocupación de las fincas hasta que tenga lugar el pago del justiprecio por la expropiación» (*Sentencia de 26 de noviembre de 1962*).

«Siendo el momento inicial del expediente expropiatorio el 22 de noviembre de 1957, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la expresada Ley, a partir de los seis meses desde dicha fecha, deberá satisfacerse al expropiado el interés legal correspondiente al valor que resulte como justiprecio, por lo que, en el caso presente, procede su abono desde el 23 de mayo de 1958 hasta el momento en que adminis-

tratativamente se ultimó dicho expediente, que lo fué por acuerdo del Jurado Provincial del 8 de octubre de 1960, y sin que proceda efectuar declaración sobre pago de intereses por ocupación de urgencia, del número 8 del artículo 52 de la Ley referida, ya que no consta en las actuaciones se hubiera practicado, ni se ha acreditado por el interesado, pues en aquéllas sólo figura un acta previa a la misma, de fecha 3 de febrero de 1958, pero no la de ocupación definitiva, que exige su artículo 53, como título bastante de la transmisión del dominio, e igualmente tampoco cabe pronunciarse sobre intereses por demora en el pago, previstos en el artículo 57 de la Ley de Expropiación, ya que para ello es preciso transcurran seis meses desde el momento en que sea notificado a la Administración el justiprecio señalado en esta sentencia, hecho futuro sobre el cual no le es factible entender a una jurisdicción esencialmente revisora de los actos administrativos realizados, aunque con estas afirmaciones denegatorias de declaraciones jurisdiccionales no se priva al interesado de la posibilidad de que inste administrativamente lo que convenga a su Derecho sobre dichos extremos» (*Sentencia de 9 de febrero de 1963*).

b) *Prescripción y devengo.*

«En materia de expropiación forzosa, al no establecer la Ley plazo de prescripción del derecho al percibo de intereses que reconoce al expropiado, se ha de estar a lo que dispone con carácter general la Ley de Contabilidad y Administración de la Hacienda Pública, que establece el plazo de cinco años para que los particulares puedan formular a la Administración las reclamaciones de índole económica que estimen de su derecho, como tiene dicho la Sala en sentencia de 13 de febrero de 1960, dictada en caso idéntico al presente, y en la de 16 de noviembre del propio año; y en segundo término, porque, según se adujo por la parte recurrente, sin contradicción del defensor de la Administración, los expropiados por causa de las obras de embalse del pantano de X., si renunciaron a la constitución del depósito previo a la ocupación, no así en cuanto a los demás derechos que la Ley les otorga, de los que hicieron expresa reserva, uno de los cuales es el percibo de intereses.

Carece de fundamento lo alegado por el defensor de la Administración para rebatir la pretensión aducida, en razón a que no constituido el depósito previo que determina la Ley de 7 de octubre de 1939, por la que la expropiación se tramitó, falta el término inicial a partir del que corresponde su abono, conforme al artículo 5.º de la misma, y se dice carente de base lo que de tal suerte se alega porque, aparte, como queda dicho, que ello no implica de por sí la renuncia a subsiguientes derechos, lo indudable es que en el caso que contempla la Sala los intereses se piden desde la fecha en que las fincas fueron ocupadas por la Administración, extremo perfectamente determinado en el acta levantada de 10 de junio de 1952, día en que tuvo lugar» (*Sentencia de 29 de enero de 1963*).

c) *Presupuestos necesarios para el devengo de intereses moratorios.*

«Alegada en la vista del recurso *in voce* por la defensa de la propiedad de la finca que, además, procede condenar a la Administración

por el concepto de demora culpable de la misma al pago del interés legal, así como también al de los intereses desde la ocupación de la finca en concepto de indemnización, sin que se haya aportado prueba de la culpabilidad de la Administración en la demora de la tramitación del expediente, y singularmente sin que dichas dos peticiones se formularan ante la propia Administración durante el curso de la vía gubernativa para que, ante el acto administrativo que sobre ellas recayera, pudiera ejercitarse el recurso revisorio, dado que sin acto o disposición administrativa no es dable ejercer dicha potestad» (*Sentencia de 19 de enero de 1963*).

d) *Intereses de intereses.*

«Como tiene dicho la sentencia de 13 de febrero de 1960, el interés de los intereses carece de fundamento legal para ser exigido» (*Sentencia de 29 de enero de 1963*).

7. *Perjuicios.*

Necesidad de pedirlos y de probarlos.

«La pretensión del recurrente de que se conceda una indemnización por los perjuicios causados por la aminoración de superficie, ya que lo que le queda son 668,70 áreas y no permiten seguir teniendo la huerta, vaquería y pastizal a que se dedicaba la finca, no tiene fundamento legal, ya que con arreglo a los artículos 23 y 46 de la Ley de Expropiación Forzosa y concordantes de su Reglamento, en los casos de expropiación parcial el propietario puede interesar que alcance a la totalidad de la finca, y si rechaza la Administración la pretensión, es cuando se pueden valorar los perjuicios, y es visto que el recurrente no ha seguido ante la Administración el procedimiento expresado, interesando previamente la expropiación total» (*Sentencia de 6 de diciembre de 1962*).

«No puede aceptarse la condena a pagar daños y perjuicios, y ello por dos razones: una porque se resuelve con tal declaración una cuestión que no fué planteada en la demanda, en la que se limita el recurrente a pedir un precio mayor que el que fué señalado por el Jurado Provincial de Expropiación, con exclusiva referencia al terreno, que fué lo único tenido en cuenta por dicho organismo para dictar el acuerdo recurrido en vía jurisdiccional, en la que ninguna pretensión dedujo el actor en cuanto a indemnización por daños y perjuicios por los que hubiera de ser indemnizado, y otra, porque aun cuando se entendiera que en la súplica formulada en la demanda iba implícita la de tal indemnización, lo cierto es que en cualquier supuesto los perjuicios han de resultar probados y no cabe admitir que lo hayan sido por la simple manifestación que hizo el perito del expropiado en la hoja de tasación formulada en trámite de justiprecio, en la que incluía como uno de tales perjuicios el sufrido por devaluación de la moneda; ni tampoco por lo que el perito designado por el Tribunal en período de prueba hace constar en su informe, en el que se limita a decir que los perjuicios a considerar dimanar de haber procedido a la expropiación parcial de

la propiedad del recurrente en su parte mejor orientada y lindante con el Paseo de X., lo que produce un demérito que estima en un 7 por 100 de su valor» (*Sentencia de 11 de diciembre de 1962*)

8. Impugnación.

A) Por la propia Administración: lesividad.

«Es del todo necesario para que esta jurisdicción contencioso-administrativa, en el ejercicio de su facultad revisora, pueda dejar sin efecto los acuerdos de la Administración tomados a su instancia, y cuya anulación ella misma pretendiere, no solamente que de modo previo hayan sido declarados lesivos a los intereses públicos en el plazo de cuatro años, a contar de la fecha en que se hubieran dictado, y que se hubiere interpuesto el recurso jurisdiccional en el plazo de dos meses —y ambos particulares se cumplieron en el asunto que se considera, pues el Consejo de Ministros, por Orden de 6 de octubre de 1961, declaró lesivo el acuerdo, y la demanda de nulidad del mismo se produjo el 1 de diciembre de 1961—, sino también que el acuerdo declarado lesivo cause quebranto a los intereses de la Administración y se haya dictado con infracción de preceptos legales de rigurosa observancia o con vicio sustancial de forma, de tal suerte que se demuestre cumplidamente la existencia de una doble lesión, económica y de contenido legal, no habiéndose probado la segunda en el caso que se examina, porque, si bien el justiprecio fijado por el acuerdo del Jurado Provincial supera en más de una sexta parte el determinado por la Administración expropiante, no ofrece lesión jurídica» (*Sentencia de 11 de diciembre de 1962*).

«El Consorcio de la Zona franca de X., aun pudiendo considerársele órgano administrativo de carácter oficial, es, por imperativo de un Estatuto fundacional y de su Reglamento orgánico, una entidad independiente y con propia personalidad, por lo que no le alcanza el requisito de declaración de lesividad del artículo 56 de la Ley jurisdiccional, máxime cuando se pretende la revocación de un acto producido por órganos distintos de la Administración del Estado, cual es el Jurado de Expropiación, de donde se infiere que la falta del requisito de referencia no entraña causa aceptada de inadmisibilidad del recurso» (*Sentencia de 18 de diciembre de 1962*).

«El principio jurídico generalmente admitido de que ningún litigante puede ir contra sus propios actos es excepción en el proceso administrativo, la Administración Pública, autorizada en la Ley para impugnar sus propios acuerdos y resoluciones cuando se declaren lesivos al interés público; declaración de lesividad que, si en la legalidad anterior se refería siempre a intereses económicos, actualmente, a tenor del artículo 56, párrafo 1.º, de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, puede declararse esa lesividad no sólo por motivos económicos, sino por motivos «de otra naturaleza», en expresión literal de la dicha Ley. Quede en este precepto abierto el camino

a la declaración de lesividad, entre otros posibles supuestos, por grave infracción jurídica de preceptos sustanciales, cual pudieran ser aquellos que entrañen nulidad de lo actuado por vicio esencial en el proceso o en la constitución del órgano jurisdiccional.

Las Ordenes aprobando la declaración de lesividad de las resoluciones del Jurado de Expropiación de la provincia de Madrid, impugnadas en este pleito, reconocen que el Jurado *no se apartó* en un sexto del aprecio hecho por la Administración, en cuanto a las fincas 65 y 66, pero afirman que no siguió los métodos estimativos legales, ni razonó su aplicación, ni se atuvo a las pruebas aportadas, incurriendo además en defectos formales que vician y hacen nula su actuación. Aducidos estos motivos de lesividad con independencia de que se estimen o no, según proceda, es evidente la procedencia de enjuiciarlos y la legitimación de la parte actora para ejercitar una acción impugnatoria que la Ley claramente le atribuye y que insta ante la jurisdicción competente por la vía legal de la previa declaración de lesividad legalmente hecha por la autoridad correspondiente» (*Sentencia de 28 de enero de 1962*).

«Cuando la Administración pretende anular los actos dictados por sus propios órganos en materia de expropiación forzosa, y más concretamente los procedentes del Jurado Provincial de Expropiación, no pueden caber dudas de la necesidad de la previa declaración de lesividad, como sostiene la sentencia también de este Tribunal de 23 de abril, doctrina que se completa con la de 24 de noviembre, ambas del mismo año 1959, según la cual no existe contradicción entre el artículo 56 de la Ley reguladora de esta jurisdicción y los artículos 35 y 126 de la de Expropiación Forzosa, puesto que el recurso contencioso que otorgan tales artículos contra la resolución del Jurado Provincial de Expropiación debe ir precedido de la declaración de lesividad, por todo lo cual y en conclusión es visto que la Orden del Ministerio de la Vivienda de 13 de febrero de 1962, objeto de este recurso, y que reprodujo los motivos que tuvo en cuenta la Comisión de Urbanismo de Madrid al resolver el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Comisaría General para la Ordenación Urbana de esta misma capital, no está ajustada a Derecho, y así procede declararlo en consecuencia» (*Sentencia de 15 de febrero de 1963*).

B) *Por el beneficiario (Ley antigua y nueva).*

Este no tiene por qué pasar por el precio que acepte el expropiado.

Así se afirma en la siguiente sentencia :

«Conforme a los artículos 55 del Reglamento de 12 de junio de 1879, en relación con el 35 de la Ley de 10 de enero del mismo año, sobre expropiación forzosa, la conformidad del dueño no vincula ni obliga a la entidad expropiante beneficiaria a pasar por el justiprecio aceptado por aquél, pudiendo recurrir en defensa de su interés contra la

valoración indicada, tanto en alzada o revisión ante el Ministerio, como después en vía jurisdiccional, como ya tiene declarado esta Sala en casos análogos» (*Sentencia de 11 de marzo de 1963*).

La misma doctrina, con razonamientos más extensos, en las de 22 noviembre, 4 y 13 (2) de diciembre de 1962, y 7 de febrero de 1963.

C) *Requisitos.*

Cuando se funde en lesión, ésta ha de ser superior al sexto.

«El recurso contencioso-administrativo que ha dado origen a la presente contienda no se funda en lesión de la sexta parte en el justiprecio de los bienes, tal como exigen los preceptos legales, toda vez que el demandante no fija en el expediente expropiatorio ni en la demanda cantidad alguna como importe del justiprecio que estima procedente, sino que se limita a postular que se aumente el señalado por la Administración para que resulte más ajustado a Derecho, con lo cual es manifiesto que faltan los elementos necesarios para determinar la relación constitutiva de la lesión requerida por los preceptos de referencia, y con ello el fundamento necesario para que el recurso pueda prosperar con base en dicha lesión» (*Sentencia de 25 de febrero de 1963. En el mismo sentido, las de 14 de enero y 28 de febrero de 1963*).

IV. MINAS.

Explotación de sustancias A en terrenos concedidos para sustancias B.

Inaplicabilidad del artículo 19 del Reglamento.

«Respecto del tercer extremo: haberse hecho por la Administración errónea aplicación del artículo 19 del Reglamento, y además informal, por no oír previamente al Consejo de Minería (cuando, según la posición actora, la pertinencia de atenerse al artículo 20 de aquél se deriva de entrar en los planes de explotación del año —ejecutables en los meses que todavía restaban del mismo— llevar a cabo labores en el terreno de la finca X.), representa un punto de vista equivocado, porque el artículo 20 que se invoca parte de manera indubitada, y por ende ineludible, de que las sustancias de la Sección A aparecieran en las labores ejecutadas por el concesionario de la Sección B, es decir, impone que las sustancias se hayan encontrado por dicho concesionario en sus trabajos, lo que no puede equipararse a la simple radicación en los terrenos del plan de los productos de distinta Sección, incluso ignorados, que tengan diferente descubridor, pues en este hecho del hallazgo se fija el precepto en base; en cambio, a falta de otro que regule exactamente el supuesto de ahora —el del artículo 19— guarda la mayor paridad, y en consecuencia la aplicación efectuada del mismo como más analógica también resulta la más racional, ya que si en tal supuesto surgen los derechos pugnantes en orden inverso al actual, por cuanto

en la hipótesis del artículo 19 se solicita una investigación o concesión de la Sección B en terreno donde existe explotación A., y aquí ocurre al revés, que se pretende explotar sustancias A en terreno abarcado por concesión B, una vez en juego uno y otro interés, lo esencial de la norma es proveer a la incompatibilidad de ellos ante la cual, que uno se anunciara con antelación al otro queda en plano secundario, como lo muestra que para nada se significa que semejante circunstancia sea específicamente valorable en la resolución encomendada al Centro directivo la que ha de arrancar de cosa tan objetiva como la mayor utilidad pública que aprecie el Distrito Minero, y si éste debe presidir el desenlace de la colisión, debe actuar idénticamente cuando la concesión de la Sección B haya precedido a la explotación de sustancia A que cuando ésta se hubiese producido antes que la concesión; por lo demás, no puede negarse, cual lo niega la demanda, el carácter de explotación efectiva, a la de don Y. Y.; en su realidad, porque la de sus trabajos la denunció la misma Sociedad X., y los constatan además las comunicaciones del Servicio de la Guardia Civil, obrantes en el expediente explicativas de ellos, y formalmente porque el artículo 6.º del Reglamento de Minería sólo prescribe para el aprovechamiento de las sustancias de la Sección A por el propietario del terreno en que estén o por su cesionario ponerlo en conocimiento de la Jefatura de Minas, adjuntando Memoria, acerca de las labores, y el título que ampara la explotación, formalidades que llevó puntualmente don Y. Y.; todo lo que conduce igualmente a rechazar el recurso en la faceta tratada.

En lo relativo a que se omitiera el informe del Consejo de Minería, mandado en el repetido artículo 19 del Reglamento de 9 de agosto de 1946, cierto que la Jefatura del Distrito Minero dictó su acuerdo sin oír al mentado organismo consultivo; pero al apelar la Sociedad X. de lo acordado a la Dirección General de Minas y Combustibles, recabó la misma el informe del Consejo, y después de emitido recayó la resolución del Centro directivo; ahora bien, como ésta vino a sustituir a la del Distrito Minero, la omisión quedó subsanada a tiempo, pues el informe se dió en el escalón que ordena el precepto reglamentario, siendo precisamente esa resolución así elaborada de la Dirección General de la que se alzó ante el Ministerio la repetida Empresa, con lo que ni se produjo indefensión alguna de ella ni en definitiva la vulneración del procedimiento susceptibles de originar la nulidad con que arguye la demanda» (*Sentencia de 3 de enero de 1963*).

V. MONTES.

Deslindes.

A) *Su finalidad: declarar la posesión sobre el terreno y no la propiedad. Consecuencias que de ello se derivan respecto de los medios probatorios y especialmente de las certificaciones del Registro de la Propiedad.*

Según la sentencia de 18 de diciembre de 1962, las inscripciones de antigüedad inferior a treinta años no pueden destruir la presunción derivada de la inscripción en el Catálogo.

En el mismo sentido, la siguiente sentencia:

«Como es notorio, no se discuten en el deslinde cuestiones de propiedad, que han de ventilarse ante los Tribunales ordinarios, según declara el Decreto de 17 de mayo de 1865, artículo 3.º; el 1.º del Real Decreto de 1 de febrero de 1901; el 2.º del Decreto de 17 de octubre de 1925, sino tan sólo los reflejos de la situación posesoria, sin necesidad ni posibilidad de declarar quién tenga respecto a su predio el título jurídico, sino sólo quién es el que, *de facto*, está utilizándola efectivamente, sin objeción ni interrupción real, que es lo oportunamente acreditable por el particular en relación con la zona que la Administración considera como pertenencia al monte, sin que, con arreglo al artículo 22 de la Instrucción para el Régimen de Deslinde de Montes de los Municipales, quepa admitir otras pruebas que los títulos auténticos de dominio, los datos que acrediten la posesión ininterrumpida por más de treinta años y los existentes en el Ayuntamiento respectivo, bien entendido que los primeros sólo se admiten, no en cuanto a la probanza dominical, sino en cuanto a la secuela de estimación posesoria que respecto al dominio hace presumir la inscripción del título en el Registro, conforme al artículo 38 de la Ley Hipotecaria, y habida cuenta de que el Registro en España es sólo declarativo y no constitutivo de derechos, pero siempre con la condición, que falta en el caso presente, de que al tiempo de efectuarse el deslinde el título goce de la eficacia extrarregistral que exige el artículo 207 de la Ley Hipotecaria, por haber transcurrido dos años de aquella inicial inmatriculación que se había realizado en 1956, pero que como primera inscripción no demuestra la posesión de más de treinta años que fuera necesaria para surtir el efecto apetecido frente a terceros y frente al Catálogo, como oportunamente tienen declarado las sentencias de esta Sala de 21 de febrero de 1959 y 30 de enero de 1960, así como en cuanto a la general doctrina posesoria, numerosa jurisprudencia, y entre ella las sentencias de 30 de junio de 1952, 3 de julio de 1956, dos de la misma fecha de 20 de julio de 1962, por sólo citar las más recientes; probanza de posesión tampoco lograda por medios complementarios o diversos» (*Sentencia de 31 de enero de 1963*).

Sin embargo, la ya aludida sentencia de 18 de diciembre de 1962, si bien estima insuficiente la certificación registral que abarca un período menor de treinta años como prueba de posesión, afirma que «es de indudable fuerza la certificación municipal de X., en la que consta el hecho de existencia de la finca en posesión del recurrente, al menos desde 1904, en cuya fecha se sitúa el suceso identificatorio de un incendio en el Mas o edificio con planta y piso, de su reconstrucción a expensas del presunto titular por un albañil nominado, dato éste respecto a cuya certeza no existe motivo para dudar, y que ya por sí sólo, cuando más unido a una inscripción posesoria de veinte años, viene a destruir la presunción *juris tantum* (del Catálogo) con fuerza suficiente» (*Sentencia de 18 de diciembre de 1962*).

B) *Los títulos auténticos de dominio inscritos en el Registro son pruebas de la posesión; pero la cabida que en ellos se indica no basta a acreditarla si no consta haberla ejercitado sobre una determinada porción de territorio sobre el terreno.*

«Es de tener en cuenta que si bien en los deslindes administrativos de montes públicos se reflejan solamente situaciones posesorias, el artículo 22 del Decreto de 17 de octubre de 1925 señala como primera prueba admisible en tales tramitaciones los títulos auténticos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad, y el examen de éstos, en relación con la presunción de posesión que de ellos puede derivar, no es una cuestión civil de carácter dominical, sino un medio de enjuiciar administrativamente la práctica de un deslinde de tal carácter; tanto más cuanto que en el suplico de su demanda lo que piden claramente las recurrentes es que se anule la línea perimetral señalada al monte público en la parte correspondiente a los piquetes D-1 y D-12, en que es divisoria de una finca propiedad de las demandantes; razones que llevan a sustentar la competencia de este Tribunal para el enjuiciamiento del recurso, y por ende a desestimar la aducida alegación de inadmisibilidad de éste.

Por lo que respecta a la sustancial pretensión objeto del pleito, es de gran interés tener en cuenta: 1.º, que en el acta de apeo de 14 de julio de 1955, correspondiente al trazado de la línea perimetral de los piquetes D-1 a D-12, de colindancia del monte público con los terrenos de las hoy actoras, tal trazado se hizo con asistencia de una de ellas, doña X. X., cuya firma aparece en el acta, sin que dicha copropietaria hiciese la menor objeción al señalamiento de la línea aludida, ni sugiriese o indicase otra a su juicio más correcta; 2.º, que al formular después las recurrentes sus alegaciones, tanto en el período de tramitación administrativa, como en este pleito, si bien estiman que es errónea la línea trazada, consentida por ellas, lo hacen pura y exclusivamente por la razón de que la cabida con la que queda su finca después del deslinde no coincide, sino que es menor en más de 18 hectáreas de la que resulta de su título de dominio inscrito en el Registro; continuando sin proponer otra línea precisa fundada en datos, signos o actos posesorios, sino únicamente en la expresada diferencia numérica de cabida.

El dato de la cabida de la finca de las recurrentes no puede por sí solo servir de base para la rectificación del trazado de su línea de colindancia con el monte público, porque: A), en primer término, dadas las características de nuestro sistema registral inmobiliario, el dato de la cabida de la finca acredita únicamente que tal dato es el que consta en el título inscrito, pero ello no implica una comprobación oficial de su existencia efectiva, sino, en este caso, que dicha cabida es la que se indicaba en las escrituras de liquidación de sociedad de gananciales y partición de la herencia objeto de la inscripción; pero no está demostrado por las interesadas que esa cabida en los títulos se hubiese com-

probado de modo eficiente en la realidad; B), este inconveniente de nuestro sistema de Registro de la Propiedad, del que se ha dicho que puede determinar la llegada al Registro de una finca sin existencia real, se hace notar especialmente en casos, como en el de esta litis, en los que interesa acreditar es el estado o situación de posesión de una porción de la finca; porción que habrá de ser debidamente localizada y concreta, ya que la posesión discutida puede afirmarse sobre un dato cuantitativo, sobre una medida en abstracto, una mera cifra de hectáreas, sin decir dónde están y cuál es exactamente la línea perimetral que las abarca; C), que por ello, aun en el supuesto de que, efectivamente, haya sufrido la finca de las recurrentes, no se sabe cuándo, una disminución de su cabida real, no hay elementos para afirmar que tal disminución se operase precisamente por el lindero con el monte público y no por cualquiera de las otras líneas del contorno de la finca; tanto más que cuanto que ese lindero con el monte público fué trazado en presencia, sin oposición y con la firma de una de las condueñas de la finca.

La falta aludida de señalamiento de dónde está la porción superficial concreta que se estima indebidamente incluida en el monte público, y del contorno perimetral que se estime más justo, así como de la prueba de actos o signos reveladores de una posesión sobre tal porción bien delimitada, prueba que pudiese suplir, con arreglo al artículo 22 del Decreto de 17 de octubre de 1925, la que, por las razones apuntadas, no pueden ofrecer en este caso los títulos inscritos de dominio, llevan a la conclusión de que son conforme a Derecho las Ordenes recurrentes, y no procede declarar la anulación de las mismas solicitada por las recurrentes» (*Sentencia de 24 de diciembre de 1962*).

«El estado posesorio de este recurrente en la finca se deriva en estricta legalidad de tener inscrito a su favor el dominio, con arreglo al artículo 38 de la vigente Ley Hipotecaria, cuya presunción no destruida releva al beneficiario de ella de mayor acreditación, a tenor del artículo 1.250 del Código civil; en otro sentido, el artículo 22 de las citadas Instrucciones de 17 de octubre de 1925 exige tener en cuenta en los deslindes los títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad, prevención inobservada en el actual, y, en fin, el apartado 2 del artículo 4.º de la Ley de Montes, que por regular la incorporación del Catálogo de los terrenos forestales de disfrute vecinal tiene desde luego vigencia, exceptúa precisamente de la inclusión que dispone de las superficies forestales en dicho Catálogo de montes de utilidad pública «los terrenos que en el Registro de la Propiedad aparezcan inscritos como de propiedad particular», o sea, que al reunir esta condición el de X. X., encuéntrase exceptuado del pase a Catálogo, y por ello de constituir el monte incluíble, y consiguientemente de todo lo expuesto procede estimar el recurso acumulado número 483 de la nombrada Sociedad contra la Orden del Ministerio de Agricultura de 27 de junio de 1958, la que atañe concretamente a la reclamación de aquélla».

«En relación con el otro recurso acumulado número 51, interpuesto

por don Y. contra la misma Orden antes recurrida de 27 de junio de 1958, es menester observar que, además de lo razonado por el abogado del Estado en sus dos informes de 18 de mayo de 1957 y 26 de junio de 1958, en el expediente administrativo en donde declara ineficaz la documentación presentada por el actor, no ha probado, conforme el artículo 22 de las Instrucciones, su posesión ininterrumpida por más de treinta años en la porción de terreno que reclama y que confiesa proviene del monte público lindante número 71 B, y la invocación de la doctrina de los cuerpos ciertos en relación con el artículo 1.471 del Código civil, carece aquí de virtualidad, según la propia sentencia aducida de 2 de febrero de 1959, declarativa de que semejante doctrina es válida cuando los linderos de la finca en cuestión están perfectamente determinados, requisito esencial que no se da en el presente caso, en que sobre los límites Oeste y parte del Sur existe discrepancia entre las partes» (*Sentencia de 31 de diciembre de 1962*).

Véase, sin embargo, la siguiente sentencia :

«La inclusión de un monte en el Catálogo constituye presunción de posesión a favor de la entidad en que aquél asigna su pertenencia, como expresa la sentencia de esta Sala de 14 de junio de 1962, entre otras muchas; pero obvio es que la delimitación, como resolución en vía administrativa, del alcance de la catalogación sobre una base física, constituye precisamente la operación administrativa del deslinde, fijando los contornos a que la catalogación alcanza con todos sus efectos y con la prevalencia de su condición, en lo que se ofrece como poco frecuente acaecimiento, el ensanche superficial del monte catalogado, según glosa, con exactitud experimental, compatible con la donosura expositiva, la sentencia de esta misma Sala en numerosas ocasiones, la cabida no constituye elemento decisivo para determinar el apeo, sí constituye en este caso una prueba complementaria y un racional indicio de su contradicción, ante la inverosímil acesión de 82 hectáreas cuando menos, sin otros elementos de probanza posesoria, antes bien con los positivos de que nunca alcanzó a la inclusión de una zona Oeste más allá de los términos que la demanda señala» (*Sentencia de 14 de octubre de 1962*).

C) *Momento en que debe presentarse la titulación y su examen.*

«El recurrente, no obstante la citación personal y la publicación general del edicto, ni que en el plazo legal se presentaron los documentos, no lo hizo, ni compareció en el expediente, como parecía oportuno, dada su colindancia con el monte cuyo deslinde se estaba tramitando, y sólo lo hizo en el momento en que las operaciones de apeo alcanzaron a los puntos de su tangencia con la finca de su pertenencia, en los que surge ante el Ingeniero operador el día 22 de octubre de 1957, y no obstante haberse comenzado la operación el día 8, cuando va a colocarse el piquete 352, expresando la pretensión de reivindicar una tira o faja estrecha y larga a partir del piquete 388, sobre la prolongación de la cañada llamada X. X., que actualmente es terreno de monte, aun cuan-

do por la desaparición de las atochas parece fué en otro tiempo roturado y luego abandonado, como exacta y objetivamente reseña el Ingeniero operador en el acta; quien ante la pretensión particular para que se continúe levantando una tira estrecha y larga en la prolongación de la cañada —que comenzó en el piquete 367 y terminó en el 427—, no le reconoce posesión, puesto que le exhibe documentación que no se presentó a su debido tiempo, que no describe terreno de monte alguno y de la que percibe claramente la circunstancia objetiva de que es de inscripción reciente, con lo que, al final del acta, hace constar que don H. H. manifiesta no está conforme con el deslinde, por estimar que quedó mermada la finca en trozos que considerará de su propiedad, pero sin que en la actuación del operador pueda atenderse que existe el menor pretexto para apreciar quebrantamiento formal, por no haberse levantado la doble línea que previene el artículo 25 del Decreto de 17 de octubre de 1925, en relación con el Reglamento de 17 de mayo de 1865 y la Real Orden de 1 de julio de 1955. El Ingeniero actuante para nada tiene que entrar, por la propia naturaleza de su actuación, en la calificación de eficiencia de documentos, reservada, siempre en el momento procesal y previo adecuado, y con estudio consiguiente, a la competencia específica del Abogado del Estado, nunca a improvisar, sobre el terreno, una decisión, tal como el recurrente pretende, lo que equivale a hacer imposible en la práctica las operaciones de deslinde si, mediante tan poco racional interpretación del precepto, cualquiera pretensión caprichosa o imprevista llevase consigo la necesidad de acusarla sobre el terreno, nada menos que reflejándola topográficamente; operación que ha de entenderse reservada para las pretensiones que, debidamente ponderadas, aparecen en el acto del apeo como posibles equívocos en las realidades físicas, distintas en cuanto a su concreción plástica de la estimación posesoria del operante, en relación con el monte por éste acotado; debiendo significarse cómo tampoco consta que el recurrente acompañara su documento para unirlo al acta, ni aun siquiera que manifestara deseos de ello; con lo que la actuación del operador ha de entenderse llevada a cabo con arreglo a Derecho; bien entendido, para apurar el tema, que presentado después por el recurrente, en el trámite de vista del expediente, el testimonio notarial que en él obra y examinado por la Administración, no existe posibilidad de apreciar que existió, para quien lo esgrima en apoyo de su derecho, la menor situación de indefensión, tanto más cuanto los razonamientos de orden jurídico estricto en que la Administración basó las desestimaciones de la pretensión del recurrente, son absolutamente independientes de la consideración topográfica, para la que la exhibición titular se estimó irrelevante al objeto de confrontar la realidad posesoria estimable» (*Sentencia de 31 de enero de 1963*).

VI. TRANSPORTES POR CARRETERA.

1. *Tramitación de la concesión.*A) *Declaración de suficiencia del proyecto.*

«Una vez incoado el expediente para establecer un servicio regular de transportes de viajeros entre la ciudad de X. y sus cercanías, constituye trámite obligado del mismo para llevarlo a efecto, de acuerdo con el artículo 23 del Reglamento de 9 de diciembre de 1949, la declaración de su suficiencia, por parte de la Jefatura de Obras Públicas competente, declaración que, naturalmente, hubo de ser dada a conocer por imperativo legal, en información pública, a los interesados en el proyecto, según dice el texto legal, en que puedan formular las reclamaciones que estimen procedentes, solicitando, en su caso, las indemnizaciones o compensaciones a que se crean acreedores, «y tras este trámite», que se regula bajo el apartado c), determina que «después se someta el expediente a examen de los Consejos Superiores de Ferrocarriles y Obras Públicas para que dictaminen sobre su estudio económico y el resultado de la información pública, formulando propuestas sobre la conveniencia del establecimiento, aprobación y modificación del proyecto, indemnizaciones o compensaciones que procede otorgar y demás particulares», y luego que se haya hecho todo ello, dice, se fijará el pliego de bases, continuándose la regulación de los trámites ulteriores hasta el final de la adjudicación, en sendos apartados hasta la letra c).

La declaración de suficiencia del proyecto en cuestión constituye una diligencia o acuerdo de raro trámite, ya que se limita a declarar que, técnicamente, el proyecto no adolece del defecto de ser inadecuado, tanto por su contenido y alcance como por sus prevenciones y regulación, para afrontar las necesidades públicas que se pretenden resolver con él, sin que esta declaración implique ni suponga agravio de ninguna especie a los derechos que real y efectivamente acrediten los concesionarios, en colisión con las condiciones del proyecto, hasta ahora desconocidas, ya que materialmente se refieren para trámites ulteriores si a ello hubiera lugar, y singularmente al del pliego de bases, que es donde realmente pudiera aparecer tal agravio, limitándose por ahora la Orden impugnada a ordenar e impulsar una base o diligencia inexcusable, pero de puro trámite, para poder proseguir ordenadamente por las fases decisivas hasta el final, de donde resulta ineludible admitir la excepción invocada por el Abogado del Estado de inadmisibilidad, a tenor del citado artículo 82, c), de la Ley de esta jurisdicción, ya que no se decide, directa ni indirectamente, el fondo del asunto, ni con ello se hace imposible la continuación del expediente con daño probado para el recurrente» (*Sentencia de 15 de diciembre de 1962*).

B) *Pliego de bases y derecho de tanteo.*

«Si bien es cierta la existencia anterior, en el sentido que recuerda, de aquella doctrina, es lo exacto, asimismo, que posteriormente y en concordancia con esas disposiciones legales, fué modificada y aclarada, estableciéndose la posibilidad de impugnación, en la vía contencioso-administrativa, de los pliegos de bases, cuando hubieren desconocido u omitido el derecho de tanteo de que los interesados recurrentes se consideraren asistidos; siendo éste el criterio, ya antiguo, que de manera general e invariable se viene conteniendo y aplicando por esta jurisdicción y al que, consecuentemente, debe ajustarse la actual resolución (*Sentencia de 15 de febrero de 1963*).

2. *Concepto de mercancía y de camión comercial.*

No lo es un tractor cargado con útiles de trabajo propios del dueño.

«Los productos y los útiles de trabajo destinados para la propia empresa a realizar obras de pavimentación de asfalto y alquitrán no tienen el concepto de mercancías, sin que tenga relevancia alguna para calificar de vehículo comercial el que el tractor, en el momento de la denuncia, no llevara adosado a la parte delantera la pala o cuchara excavadora colectora de tierras, pues la carencia momentánea de tal pala no transforma el vehículo en camión comercial, que es para lo que el artículo 59 del Reglamento de Transportes Mecánicos por Carretera citado exige la tarjeta en cuestión, y ni siquiera sería exigible la tarjeta prevenida en el artículo 43 de dicho Reglamento, en concordancia con el 45 del mismo» (*Sentencia de 5 de marzo de 1963*).

3. *Discrecionalidad de las concesiones e incluso de la apertura de expediente para la concesión.*

«La Administración posee facultades discrecionales para rechazar de plano las solicitudes sin necesidad de abrir información pública cuando las juzgue, según su recto criterio, carentes de fundamento o viabilidad, sin necesidad de justificarse en normas previas, puesto que no existen promulgadas, y para el caso de que la misma Administración se decida a abrir la información «*motu proprio*», ésta tendrá que limitarse, en esta fase, a examinar concretamente si se autoriza o no la admisión de la solicitud, y, con ello, si se incoa el procedimiento adecuado, decisión que, por su propia naturaleza y significado, goza también de la mayor amplitud de criterio, por parte de la Administración, una vez practicadas las diligencias que se han juzgado pertinentes en orden a la exploración para justificar a su entender, tanto la admisión como la denegación de la solicitud, cual ha ocurrido en el caso actual en que, ante la negativa conforme del Sindicato Provincial de Transportes y Comunicaciones y la Jefatura de Obras Públicas de Madrid, la Dirección y el Ministerio luego coincidieron que no procedía conceder, a la solicitante, la autorización pedida, con lo cual no se ha infringido merma

alguna de inexcusable cumplimiento y previamente establecida que dispusiera lo contrario.

A esto no se oponen las circunstancias invocadas por el actor en favor de su demanda, ya que si bien la Dirección General se apoyó en la circunstancia de que la línea de la señora X. X. carecía de contacto con el tramo o prolongación nueva solicitada hasta la «Colonia Y.», según aparece en el plano oficial unido al expediente, aun en el supuesto de que ello no ocurriera así, ya en la resolución final del Ministerio, de 22 de septiembre de 1961, se corrobora dicha decisión además con la razón o fundamento que la petición carece de interés público y, por tanto, de fundamento para abrir el expediente de su concesión, atendido el hecho de estar ya servido por otras concesiones preferentes, con lo cual es evidente que no puede tacharse a la decisión administrativa impugnada de carecer de fundamento o que en último grado sea arbitraria, y con ello que ha existido desviación de poder» (*Sentencia de 30 de enero de 1963*).

VII. AGUAS.

«Cómputo del tiempo por que se otorgó el derecho a la construcción y explotación del Canal de riego de X., especificándose en el artículo 3.º que los concesionarios disfrutarían «el canal y todos sus aprovechamientos por el espacio de noventa y nueve años», haciéndose constar en el 7.º, como ratificación ampliatoria de lo anterior, que la «empresa percibiría las utilidades del canal, acequias y brazales de regadío», y fijándose por el 8.º los plazos de comienzo y terminación de las obras. Se deduce claramente de esta redacción que lo concedido constituía una unidad constructiva de obra de cuya explotación, en los términos integrales a que aludía el Decreto, no podía hablarse en cuanto que la misma no se encontrase finalizada en su totalidad. Es sólo, pues, desde este momento cuando es viable apreciar iniciado el transcurso del tiempo de la concesión» (*Sentencia de 6 de diciembre de 1962*).

VIII. PROPIEDAD INDUSTRIAL.

1. *Compatibilidad e incompatibilidad de marcas.*

A) *Compatibilidad.*

Se han declarado compatibles:

Viscoseda y Laniseda (19 de noviembre); Tropa y Tropaveran (16 de febrero); Cantán y Cantacín (16 de marzo); Azafer y Fher (24 de diciembre); Pye y Picam (28 de septiembre); Acigel y Micel (12 de enero); Simplifix y Simplex (5 de octubre); Combisona y Gantrisona (27 de febrero).

B) *Incompatibilidad.*

Se han declarado incompatibles:

Chiruca y Cheroko (13 de noviembre); *Lilisimo y Diorisimo* (28 de noviembre); *Boractil y Largactil* (8 de octubre); *Micoína y Mico-micina* (17 de diciembre); *Leodent y Leodin* (18 de diciembre); *Esplivol y Esplenol* (2 de febrero); *A. A. B. y E. A. M.* (2 de febrero); *Sangrozyme y Sandrocín* (2 de febrero); *Clorciclina y Coliriociclina* (18 de febrero); *Nutrol e Infonutrol* (21 de marzo); *Deronil y Destronil* (16 de marzo); *Lipural y Lipogale* (11 de febrero); *Naranjus y Naranruc* (5 de diciembre); *Tonamin y Sonamine* (31 de diciembre); *Baldal y Bartal* (28 de diciembre); *Ibiótico y Liobiótico* (2 de enero); *Fiadrón y Visadrón* (19 de enero); *Borocilín y Rocillín* (14 de diciembre); *A. D. A. y Ade* (29 de septiembre); *Coingra y Cointra* (4 de octubre); *Pangasona y Pangabión* (11 de febrero); *Frusola y Fruco* (22 de febrero); *Friscola y Coca-Cola* (25 de febrero); *Profenil y Profanix* (27 de febrero); *Encobre y Fercobre* (25 de febrero) y *Dexalona con Difsolona, Tesalona, Derasolone y Deltosona* (27 de marzo). (Los meses del segundo semestre pertenecen al año 1962, y los del primero, al año 1963).

2. *Delegación de facultades en el Jefe del Registro.*

Reiterando conocidísima doctrina, las sentencias de 4 de octubre y 5, 24 y 31 de diciembre de 1962, así como las de 9 y 25 de febrero de 1963, han reafirmado las facultades del Jefe del Registro y la posibilidad de entablar indistintamente el recurso de reposición ante él o ante el Ministro.

Véase, por todas, la siguiente:

«Es reiterada la jurisprudencia de la Sala a cuyo tenor las atribuciones del Jefe del Registro en la materia se ejercen por delegación y ello hace que carezca de importancia el que la petición de reposición se dirija a aquél o al Ministerio delegante, y que aunque se quiera dar lugar al párrafo segundo del artículo 52 de la Ley rectora de esta jurisdicción un sentido inadecuadamente formalista en cuanto alude al «órgano que hubiere de resolverlo», habría que aplicar igual criterio rígido a la frase «se presentará», y aquí el escrito de reposición se presentó efectivamente en el Registro, según acredita el cajetín de entrada estampado en el mismo» (*Sentencia de 11 de marzo de 1963*).

3. *Error en la publicación de anuncios en el «Boletín».*

Produce nulidad de lo actuado.

«Si el mencionado artículo 147 del Estatuto, como consecuencia de la indivisibilidad de las marcas y de cuanto se expresa en los artículos antes también citados del Estatuto de la Propiedad Industrial, establece que al recibir el expediente en el Negociado de Marcas se confrontarán las descripciones entre sí y se comprobará con el clisé, y si se en-

contraran defectos en la documentación se hará constar en el expediente, y para que puedan ser subsanadas se concederá un plazo de un mes, a contar de la publicación del aviso en el *Boletín Oficial* de la Propiedad Industrial, y si en este término no fueran subsanados los defectos señalados, se anulará el expediente, es natural que asimismo producirá la nulidad de lo tramitado el esencial error cometido por la Administración al publicar en el *Boletín Oficial* de la Propiedad Industrial una denominación diferente de la solicitada.

Por todo lo expuesto es obligado declarar la nulidad de la Orden y de la tramitación que precedió, desde el momento en que se produjo el error en la publicación en el *Boletín Oficial*, a cuyo instante procesal debe retrotraerse el expediente para que se reproduzca la publicación en correcta forma debida» (*Sentencia de 19 de enero de 1963*).

IX. POTESTAD SANCIONADORA.

1. Sanciones penales y administrativas.

A) *Compatibilidad entre ellas.*

«Aun teniendo por cierto, en virtud de la fotocopia que se acompaña a la demanda, que el aludido Departamento ministerial dictó el 18 de junio de 1960 resolución acogiendo recurso de don X. X. contra multa de 20.000 pesetas, concretada por la propia autoridad gubernativa provincial a virtud del mismo acuerdo sancionador, en el sentido de negar la competencia de ésta por haber remitido las actuaciones a la judicial, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 263 de la Ley de Régimen Local, es evidente que tal criterio contradictorio de la Administración no podría en ningún caso vincular a la Sala, máxime después de fijar el suyo en la sentencia de 18 de enero de 1962, a cuyo tenor el precepto legal citado sólo prohíbe a la autoridad gubernativa promover cuestión de competencia a la judicial en el asunto a que se refieren las diligencias remitidas, pero en modo alguno obsta al directo ejercicio de la facultad de sancionar los actos contrarios al orden público.

En efecto, entre los dos sistemas que el Derecho comparado señala como posibles para armonizar lo gubernativo y lo judicial en materia de infracciones, que son el de absorción y el de coexistencia, el Ordenamiento jurídico español opta decididamente por el último, como es de ver los artículos 603 del Código penal vigente, 260, apartado i), de la Ley de Régimen Local y 18 de la Ley de Orden Público, que, siguiendo la doctrina jurisprudencial clásica, mantienen las respectivas atribuciones de la Administración y de los Tribunales para castigar determinados tipos de contravenciones que ofrecen aspectos plurales de ilicitud, y son por ello susceptibles de tratamiento correctivo en ambos órdenes jurisdiccionales, como acontece con la variada gama de los actos contrarios al orden público que pueden ser también en ocasiones tipificados como delitos o faltas, y por ello el citado artículo 18 de la

Ley de Orden Público, repitiendo concepto que asimismo figura en el 260, apartado i), de la de Régimen Local, al precisar las facultades que corresponden a las autoridades gubernativas, consigna de modo terminante que las mismas han de entenderse «*sin perjuicio de la competencia de los Tribunales o autoridades de otra jurisdicción*».

La indicada dualidad de competencias no puede subsistir cuando se trata de hechos inequívocamente incluidos en el ámbito de la jurisdicción penal, esto es, de los exclusivamente tipificados como delitos o como faltas en el Código punitivo, y es éste precisamente el supuesto que contempla el artículo 263 de la Ley de Régimen Local al decir que cuando sean descubiertos por el Gobernador Civil o los agentes a sus órdenes, aquella autoridad gubernativa instruirá las primeras diligencias, enviándolas dentro de las setenta y dos horas siguientes con los detenidos al Juez o Tribunal competente, sin que pueda después promover competencia en el asunto ni actuar otra jurisdicción que la penal; precepto que no cabe rectamente aplicar al caso litigioso, ya que se basa en la previa conceptualización del hecho como entidad sometida de modo exclusivo al enjuiciamiento criminal» (*Sentencia de 24 de enero de 1963*).

B) *No son las sanciones administrativas, sino las penas, las reservadas a las Leyes formales.*

«No puede impugnarse (en razón a una supuesta antinomia entre la Ley de 1932 y la Orden de 1953 que la autoriza) tal medida, evidentemente accesoria y derivada de la sanción principal, ya que dicha Orden reviste un carácter complementario y no antagónico de los preceptos de la Ley; y por otra parte, no puede confundirse la naturaleza administrativa de la sanción con la penal, propia de las penas, que son las que la Ley de Régimen Jurídico de la Administración reserva para decisión de rango legislativo» (*Sentencia de 29 de diciembre de 1962*).

2. *Discrecionalidad respecto de la cuantía entre los límites normados.*

«Cuando una norma administrativa señala sanciones de multa para determinados actos, con tope mínimo y máximo, siempre que la decisión de los órganos gubernativos competentes para imponer la multa no traspasen el máximo que las normas correspondientes indican, la actitud revisora de este Tribunal —comprobado el hecho, que con arreglo al precepto aplicable, determina la sanción— no afecta a la fijación de la cuantía de la multa, zona en la que se mueve la apreciación por los organismos o autoridades administrativas de las concretas circunstancias que en el caso se den» (*Sentencia de 20 de febrero de 1963*).

3. *Aplicación restrictiva de las normas que imponen sanción.*

A) *Principio «in dubio pro reo».*

«Sin entrar en la controvertida cuestión sobre si las normas que regulan *el onus probandi* elaboradas por la doctrina y la jurisprudencia en la órbita civil, tienen aplicación en los llamados procesos inquisitorios, es lo cierto que tampoco en éstos cabría desconocer el principio *in dubio pro reo* tradicionalmente admitido en el Derecho penal común, y sin que, por otra parte, se aprecien motivos para una especial condena de costas» (*Sentencia de 19 de enero de 1963*).

B) *Interpretación restrictiva.*

«Tratándose de derecho sancionador, no cabe su interpretación en sentido extensivo» (*Sentencia de 8 de febrero de 1963*).

X. FARMACIAS.

1. *Requisitos para la iniciación del expediente de apertura.*

Padrón de habitantes y razonamiento de la instancia.

«La base legal es el número que arroja el padrón municipal en su rectificación verificada en 31 de diciembre inmediato anterior a la solicitud, sin que sea óbice para ello el que el tal padrón tenga que ser examinado *a posteriori* por la Delegación Provincial de Estadística a los solos fines de comprobar la observancia de las normas técnicas al respecto, pues este examen posterior es totalmente ajeno al requisito inequívocamente establecido por el Decreto mencionado de que el censo de población está referido al 31 de diciembre de cada año. Es decir, que el número de habitantes es una cuestión de hecho, referida a la fecha dicha del último día del año, sin que la misma pueda sufrir alteración por la circunstancia posterior de que el documento padronal que la refleja tenga, como tal documento, que ser visada posteriormente por el Instituto de Estadística, arregladamente al contenido de los artículos 94 y 108 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 17 de mayo de 1952. O sea, que una cosa es el hecho del número de habitantes y otra muy distinta el documento que lo refleja.

El segundo punto de oposición —el de instancia razonada— guarda relación estrecha con el anterior, pues el recurrente apela al mismo para tratar de deducir que no pudo serla la de la señora X. X., en cuanto tuvo que completarla después de su presentación con la certificación del padrón municipal aprobado por el Instituto de Estadística en 4 de mayo de 1960, lo que, por el contrario, revela que, en efecto, no es posible que a la instancia acompañe prueba global cuando hay extremos de hecho que necesitan probanza posterior, cual sucedió en el caso de autos, en que ello, no obstante, la instancia fué razonada en cuanto fué

en efecto acompañada de todos los requisitos al efecto prevenidos en el número 1.º del artículo 2.º del antedicho Decreto de 31 de mayo de 1957, reducidos a un plano o croquis en el que se señale, con toda exactitud, el local en que se pretenda emplazar la farmacia, y que dicho local esté completamente construido y en condiciones de ocuparse. No exige más el precepto referido para acompañar a la instancia que se pretende, siendo después en el expediente que ordena incoar el número 2.º del mencionado artículo 2.º, donde, naturalmente, viene la probanza de los hechos en actuado contradictorio de los interesados afectados, ya que no otra cosa es el expediente administrativo preparatorio de la resolución pertinente.

El punto tercero de la oposición no tiene fundamento legal de ninguna clase en tanto que el precepto —número 4 del citado artículo 1.º— no contiene excepción ninguna del número de habitantes contenidos en el padrón municipal; antes al contrario, en el precepto citado se determina que la base que se ha de tener en consideración es la cifra más alta registrada, bien sea la de habitantes de hecho o la de los de derecho del Municipio correspondiente. Ello aparte de que hay antecedentes en autos de que otra farmacia de la misma localidad ya obtuvo su apertura autorizada en base del mismo cómputo del personal de los Institutos psiquiátricos domiciliados en la misma, existiendo también constancia de que habiendo sido producida pretensión de exclusión a instancia del propio recurrente, la Dirección General de Sanidad tuvo a bien denegar semejante deducción» (*Sentencia de 24 de diciembre de 1962*).

2. *Excepción para los núcleos menores de 50.000 habitantes. Interpretación.*

«El artículo 5.º del Decreto de 31 de mayo de 1957 establece un régimen especial que autoriza en los casos que contempla que en núcleos de población de menos de 50.000 habitantes pueda autorizarse apertura de farmacias sobrepasando el cupo permitido, pero en ninguno de sus preceptos dice que concedida una farmacia en virtud de ese régimen de excepción no haya de computarse a efectos de respetar cupo de las que puedan autorizarse en esas poblaciones, o sea, una por cada 4.000 habitantes» (*Sentencia de 22 de enero de 1963*).

XI. VIVIENDA.

1. *Desahucio administrativo. Casos de aplicación de la Ley especial de viviendas de renta limitada y la Ley general de arrendamientos urbanos.*

«La cuestión planteada en esta litis alcanza a dos extremos sucintamente expuestos: 1.º Competencia de la Administración para desahuciar un local mercantil y de renta libre, sito en el piso bajo del grupo de viviendas protegidas X. X., propiedad de la Delegación Nacional de

Sindicatos, en representación de la Obra Sindical del Hogar y Arquitectura, de Y. 2.º Si a ello hubiere lugar —por ser preclusiva la estimación negativa del primero,— examen y apreciación de la causa invocada como suficiente para la rescisión administrativa.

El sistema de desahucio administrativo a que se contraen las casas construidas en este régimen especial de protección social de su edificación y administración, se inició en la Ley de 23 de septiembre de 1939, aplicable sólo por el Instituto Nacional de la Vivienda y por la causa de falta de pago; extendido por Decreto de 3 de febrero de 1945 a las fincas edificadas por empresas acopladas al sistema; por el Decreto de 13 de abril de 1945, a los supuestos por subarriendo o cesión no autorizados, deterioros o cualquier otra infracción de los preceptos vigentes en esta materia, ampliándose a las viviendas protegidas del Ministerio de la Gobernación por el Decreto de 25 de mayo de 1945; por Decreto de 11 de mayo de 1951, a los contratos de Auxilios Sociales, y por otro Decreto de 21 de marzo de 1952, a las acogidas a la Ley especial, en construcciones llevadas a efecto por empresas industriales; siendo fundamentales, a los efectos de su aplicación, la Ley de 15 de julio de 1954 y el Reglamento para su ejecución de 24 de junio de 1955, e igualmente por su correlación y referencias expresas, la Ley de Arrendamientos Urbanos de 21 de abril de 1956; debiendo entenderse ante todo que, a pesar de la declaración de vigencia que contiene la disposición final 2.ª de la Ley de Arrendamientos citada, las disposiciones especiales han sido sustituidas por lo previsto en la Ley y Reglamento de Viviendas de Renta Limitada, ya que es preciso estimar que al publicarse aquélla estaba ya derogada toda la legislación anterior a éstos, y, por consiguiente, en defecto de preceptos, había de estarse en todo a la Ley general reguladora de los arrendamientos urbanos, en cuanto no sea compatible con estas Leyes, según preceptúa el artículo 1.º, número 3, de la vigente; y así, en lógica consecuencia, cabe establecer que, conforme a la Ley de 15 de julio de 1954, los promotores a que se refieren el artículo 15 del Reglamento de 24 de junio de 1955, en los apartados c), d), e) y f), (a) La Delegación Nacional de Sindicatos, a través de la Obra Sindical; e) Los Ministerios y organismos oficiales como fin propio a través de Patronatos, pueden ejercitar el desahucio: 1.º, por las causas previstas en la Ley de Arrendamientos Urbanos, en su general amplitud; 2.º, por las causas señaladas en el artículo 120 del Reglamento: falta de pago de las cuotas de beneficiario, por no ser beneficiario, por cesación de relación laboral, deterioro del inmueble, infracción de las disposiciones vigentes en esta materia; y 3.º, por las causas del artículo 121 de éste, que dispone que los referidos promotores que sean propietarios de viviendas de renta limitada (de acuerdo con lo que dispone el artículo 32 de la Ley de 15 de julio de 1954, en relación con la antigua de 23 de septiembre de 1939), podían promover desahucios de inquilinos y beneficiarios de estas viviendas por falta de pago de alquiler..., por ocupar la vivienda sin tener la condición de beneficiario..., por subarriendo o cesión..., y por causa grave de deterioro; de modo que el procedimiento a seguir conforme al artículo 119,

párrafo último, que expone las causas de la Ley de Arrendamientos, y los 121 y 122, todos del Reglamento, deben ser para las entidades a que se refiere el señalado en la Ley de Arrendamientos si se ejercita por causa expresa en ellos, y sólo cuando la acción se ejecuta a tenor del artículo 121, párrafo 1.º, del mismo, el procedimiento será el del artículo 122, recogido por la falta de pago, exclusivamente desde la Ley de 1939, mientras que siempre que el desahucio es por otra causa legal, habrá que recurrir a los actos correspondientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, porque el procedimiento especial no puede ser aplicado conforme al artículo 122 del repetido Reglamento, como lógica consecuencia tanto de lo que previenen los textos legales citados, como de la interpretación sistemática que informaba los textos anteriores, pues basta la lectura del preámbulo, en donde se expresa la *ratio legis* del Decreto de 13 de abril de 1945, relativo al desahucio (pues hay otro Decreto de la misma fecha que se refiere a adjudicación de títulos para la reserva en viviendas protegidas), para colegir que el desahucio administrativo es sólo para viviendas, referido al destino y finalidad social que respecto a éstos se expone, y a la infracción de las disposiciones «en esta materia», es decir, en la específica de «viviendas de renta limitada», pero no aquellas que, conforme al artículo 109 del Reglamento, llevan «renta libre», y, por consiguiente, se hallan al margen del específico sistema propio del efecto social que le está atribuido, mediante la concesión de aquellos singulares beneficios que enumerativamente señala el artículo 20 del Decreto de 8 de septiembre de 1939, consistente en la bonificación tributaria; en el pago de anticipos sin interés, en su caso; en la concesión y disfrute de premios a la construcción, y en la excepcional atribución de derechos de expropiación a terrenos edificables, en determinadas circunstancias» (*Sentencia de 11 de marzo de 1963*).

2. *Facultad de adjudicación de casas baratas: la ostentan las Cooperativas.*

«El Ministerio del ramo estima, muy acertadamente, que la facultad de adjudicar una vivienda, propiedad de una Cooperativa de Casas Baratas, no es de su incumbencia administrativa, puesto que la Ley de 2 de enero de 1942, por la que las Cooperativas se rigen, no le autoriza sino a relacionarse con esa clase de Sociedades en cuanto a una mera gestión de mejor funcionamiento y cumplimiento de sus fines propios, pero en forma alguna le faculta para sustituirse en sus órganos privativos y estatutarios que son los llamados a administrar y adjudicar sus bienes particulares; lo que constituye un conjunto de facultades exclusivas de esa clase de entidades, imposibles de ser desconocidas por la Administración, así se analice la cuestión de conformidad a la Ley de Cooperativas antes mencionadas, como se mire el asunto de acuerdo con la legislación de Casas Baratas formada por la Ley de 10 de diciembre de 1921, reformada por el Real Decreto de 10 de octubre de 1924 y desarrollada por el Reglamento de 8 de julio de 1922» (*Sentencia de 21 de enero de 1963*).

3. *Obligación de construir viviendas impuesta a ciertas empresas.*

«El artículo 12 de la Orden de 12 de julio de 1955 sienta la obligación general de construir, con una excepción, cual es que quedarán exentas de aquélla las empresas que justifiquen una precaria situación económica, que no les permita, sin riesgo de sus actividades, las inversiones precisas para este fin; es decir, que a la vista de este precepto, aplicado al caso que nos ocupa, son de dejar sentadas las siguientes afirmaciones: a) Que se trata de una excepción a la obligación general de construir, impuesta por las Leyes; b) Que como tal excepción, corre a cargo de la empresa la demostración de que se encuentra en esta situación precaria; c) Que ésta no ha de ser transitoria o accidental, sino de tal naturaleza que no le permita, sin riesgo de sus actividades, las inversiones precisas; d) Que tienen obligación de informar sobre la exención solicitada la Delegación Nacional de Sindicatos, quien a la vista de los antecedentes sobre la situación económica de la empresa, y de aquellos informes que hubiera recabado de los Centros y organismos del Estado, Provincia o Municipio, confeccionará el que hubiere de dar lugar en el expediente; e) Finalmente, que en los casos de cesación de actividades de la empresa, fundada en crisis laboral o económica, bastará acreditar la incoación del expediente de autorización prevenido en el Decreto de 26 de enero de 1944, para que acuerde la suspensión del cumplimiento de la obligación, resolviéndose en definitiva a la terminación de dicho expediente» (*Sentencia de 31 de enero de 1963*).

XII. URBANISMO.

1. *Licencias contrarias al Plan. Son nulas.*

«En tales circunstancias de extralimitación por parte de la ocupación privada que viene ejerciendo la existencia del cobertizo en terreno perteneciente a una calle pública, que a su vez es parte del Plan urbanístico en vigor, no puede ser en forma alguna legitimado por licencia ninguna municipal a la misma afectante, inponiéndose de consiguiente su demolición total para que quede restablecido el uso público del terreno en que se asienta, quedando por lo mismo nula la licencia utilizada, así sea por haberse desorbitado sus términos en permisión constructiva, como aparezca aquélla ilegalmente otorgada» (*Sentencia de 19 de diciembre de 1962*).

2. *Están sujetos a licencia los movimientos de tierra necesarios para explotación de canteras.*

«La explotación material de la cantera consiste bien en el desmonte o bien en la excavación, y por tanto, en nada se diferencia al efecto de su vigilancia y ordenación municipal, del movimiento de tierras que

aquéllos incluyan en la necesaria concesión de licencia» (*Sentencia de 22 de marzo de 1963*).

3. *Facultades de intervención urbanística en ausencia de Plan general.*

«La falta de un Plan general de urbanización no impide a los Ayuntamientos el ejercicio de sus funciones ordenadoras de la edificación privada, las cuales pueden desarrollarse dentro de las normas preexistentes o de las que con fin supletorio dicten los organismos urbanísticos, según el artículo 58 de la Ley del Suelo, pero obligan a extremar la cautela en el uso de las facultades municipales, y el cuidado en el procedimiento que apliquen, evitando cualquier posible desviación, basada en la disparidad antes señalada, entre un propósito lícito y válido y unos medios inadecuados en cuanto impliquen la infracción de preceptos observables y omitidos o quebrantados» (*Sentencia de 17 de noviembre de 1962*).

4. *Ruina de edificios.*

A) *Finalidad de la intervención municipal.*

«La solicitud de don X. X. para que se declare ruinoso la casa de don Y. Y. es rechazada por el Ayuntamiento de Z. «porque la porción de edificio que se dice ruinoso no recae a ningún lugar de dominio público, ni puede en su caso causar daños a personas o cosas que circulen o estén situadas en una vía pública, por lo que no hay en este caso riesgo de lesión de intereses generales cuya protección esté a cargo del Ayuntamiento, a tenor del artículo 101 de la vigente Ley de Régimen Local, sino que se trata de una cuestión que afectando exclusivamente y de modo particular al reclamante, cae fuera del ámbito de la competencia municipal», por lo que el Ayuntamiento se inhibe de ella, dejando a salvo el derecho del solicitante para acudir a la jurisdicción competente.

Aun cuando hubiera de aceptarse el preinserto fundamento del acuerdo municipal recurrido, tesis que no comparte la sentencia apelada, era indispensable algún elemento de juicio que permitiera asegurar el aserto que se hace de que «la porción de edificio que se dice ruinoso no puede causar daños a personas o cosas que circulen o estén situados en una vía pública», pues el Ayuntamiento, prescindiendo de toda diligencia e informe técnico, hace aquella afirmación en contra del dictamen del arquitecto señor W., que califica de inminente la ruina del muro de fachada lateral izquierdo de la casa en cuestión, con amenaza no sólo de daños materiales para la finca del recurrente, sino también de desgracias personales.

Tratándose de la denuncia de ruina de una fachada lateral de edificio que forma ángulo con la que da de frente a la calle principal del pueblo, es muy aventurado afirmar que el derrumbamiento de aquel muro lateral hubiera de afectar tan solo al terreno colindante, sin ex-

tender sus consecuencias más allá de sus puntos extremos, si no existen informes técnicos que así lo determinen, y como el Ayuntamiento no recibió ningún asesoramiento para hacer aquella afirmación, se está en el caso de anular el expediente en la forma en que lo hizo el Tribunal de H. en la sentencia apelada» (*Sentencia de 4 de diciembre de 1962*).

B) *Concepto de estado ruinoso.*

«La ruina afecta al edificio en su unidad, sin que sea necesario que estén en estado ruinoso todos sus elementos o dependencias, y no se puede imponer a los propietarios costear obras que no son factibles legalmente o que supongan, no una reparación, sino una reconstrucción total de la finca en desfavorables condiciones técnicas» (*Sentencia de 7 de enero de 1963*).

5. *Inmuebles de edificación forzosa. Competencia.*

La sentencia de 29 de septiembre de 1962 reitera que «no corresponde al Ministerio de la Gobernación el resolver acerca de los recursos contra los acuerdos municipales sobre inclusión de edificaciones en el Registro de Solares e Inmuebles de Edificación Forzosa, como ocurría cuando regía la Ley de 15 de mayo de 1945 y el Reglamento de 23 del mismo mes de 1947, y por tratarse de un defecto esencial de procedimiento, la Sala, aun de oficio, debía declarar la nulidad de actuaciones, reponiendo las mismas al momento de la notificación del acuerdo municipal, cuando en éste se indicaba a los interesados que habían de imponer un recurso que no era procedente, porque de ese error no podrían ocasionarse perjuicios a los mismos».

La solución (cuando el error no se provoca por la notificación) es la siguiente:

«Por cuanto queda expuesto y razonado, es preciso anular la resolución del Ministerio de la Gobernación, por razón de incompetencia de dicho Ministerio para dictarla, sin que proceda retrotraer el expediente a momento alguno de sus actuaciones, ya que no hubo error de la Corporación local, sino del hoy coadyuvante, que por su iniciativa elevó el asunto al Ministerio de la Gobernación, incidiendo en inexcusable error jurídico» (*Sentencia de 15 de enero de 1963*).

XIII. RÉGIMEN LOCAL.

1. *Enajenación de parcelas sobrantes.*

Regulación aplicable. Necesidad de previa desafectación. Naturaleza del derecho de los propietarios colindantes.

«El derecho a la adquisición de parcelas no utilizables que concede a los propietarios colindantes el artículo 100 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, análogo en su contenido y finalidad al de retracto legal establecido en el artículo 1.523 del Código civil, no puede conce-

birse como titularidad real absoluta que imponga al Ayuntamiento la obligación incondicionada e ineludible de venderlas o permutarlas, sino como mero derecho de preferencia, cuyo ejercicio requiere la previa desafectación del terreno al uso o servicio público y el acuerdo municipal en que se manifieste la voluntad de enajenarlas como sobrantes, ya que al concordar dicho precepto con el del artículo 98 del propio texto reglamentario, se advierte que la frase imperativa contenida en aquél «*serán enajenadas por venta directa al propietario o propietarios colindantes o permutadas con terrenos de los mismos*» más que a la obligatoriedad del acto dispositivo se contrae a la dispensa, por vía de excepción, del trámite de subasta pública exigido como regla general para la enajenación de bienes propios, carácter que adquieren las parcelas no utilizables una vez declaradas tales en expediente de calificación jurídica o mediante acto administrativo dictado con iguales o mayores solemnidades; de donde se infiere la necesidad de que el bien enajenable se encuentre en una situación peculiar de disponibilidad y que la entidad local a que pertenezcan exprese su voluntad aquiescente a la solicitud de adjudicación fundada en el citado motivo de preferencia.

Aunque se admita la vigencia parcial de la Ley de 17 de junio de 1864 y de la Instrucción que la complementa de 20 de marzo de 1865 sobre enajenación de terrenos o pequeñas parcelas pertenecientes al Estado y demás manos muertas, pese a insertarse en el estrecho marco de las Leyes desamortizadoras tendentes hace un siglo a la movilización de la propiedad fundiaria, o se acepte al menos dicha normativa como precedente histórico-legislativo útil para interpretar el sentido de la actual regulación, contenida en los artículos 431, párrafo 2.º, de la Ley de Régimen Local; 6.º del Reglamento de Haciendas Locales; 7.º, 8.º, 98 y 100 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y 73, párrafo 3.º, y 75 de la Ley del Suelo, la tesis sustentada en el Considerando precedente mantiene todo su vigor, pues en la vieja normativa se requería asimismo la situación de disponibilidad de los terrenos, entonces derivada de la declaración en estado de venta, la solicitud de los propietarios colindantes y la facultad por parte de la Administración de acceder o no a ella, y por lo que concretamente afectaba a los Ayuntamientos la sentencia de 31 de enero de 1920 declaró que estaban en libertad, conforme a la Real Orden de 19 de junio de 1901, para conservar o disponer en otra forma legal de dicha clase de fincas; y en la actualidad, cuando se trata de terrenos incluidos en el patrimonio municipal del suelo pueden enajenarse, permutarse o destinarlos mediante parcelación a formar solares edificables, o reserva de terrenos de futura utilización por consecuencia de la expansión de las poblaciones.

El derecho de preferente adquisición alegado por los herederos de don X. X., respecto de una parcela de terreno perteneciente al Ayuntamiento de Y., sita en la plaza de ..., esquina a la calle de..., no ha tenido oportunidad legal de ejercitarse, puesto que solicitada también la permuta de dicha parcela por el coadyuvante don Z. Z., el Ayuntamiento propietario no ha resuelto ninguna de las encontradas peticiones, acordando en firme la enajenación, y en tales circunstancias el derecho

del colindante se mantiene en expectativa, como con acierto argumenta el Abogado del Estado en el escrito de contestación a la demanda, sin que la doctrina del silencio administrativo puede aplicarse para dar por existente un acto administrativo categórico que no se ha producido, cual es el acuerdo municipal de retener la parcela o cederla a persona distinta de los apelantes» (*Sentencia de 1 de diciembre de 1962*).

2. *Desahucio administrativo. Cuándo procede.*

«El desahucio administrativo únicamente procede en los supuestos de extinción de los derechos constituídos sobre bienes de dominio público o en los casos de expropiación forzosa, ya que ésta provoca la extinción de los arrendamientos, supuestos que no concurren en el presente caso, porque ni el derecho que ostenta la recurrente ha nacido de título administrativo y recaído sobre dominio público, ni se ha extinguido por expropiación del edificio en cuestión, y sin que pueda acudirse al párrafo 2.º del artículo 108 del Reglamento, como hace el Abogado del Estado, para entender comprendidos en el mismo supuestos distintos de la expropiación, porque clara es la redacción del precepto legal, sin que pueda dudarse que se refiere tan sólo a supuestos de expropiación» (*Sentencia de 21 de marzo de 1963, la cual acepta los Considerandos de la apelada, a los que pertenece esta declaración*).

3. *Certificaciones. Validez de la expedida por el Alcalde.*

«El hecho de que la certificación acreditativa de la calificación de referencia fuera expedida por el Alcalde y no por el Secretario del Ayuntamiento, fedatario de la Corporación, no enerva en este caso concreto la validez de la misma, ya que se limita a una constatación, consecuencia de la información que brindó a la primera autoridad municipal la Comisión de Fomento del Municipio, y el Aparejador, con referencia a datos de hecho, es decir, los referentes al artículo 66 de la Ley de 12 de mayo de 1956, que podrá ser impugnada si no se ajustara a la realidad de los hechos con las consecuencias legales pertinentes, pero que en tanto no se produzca esta circunstancia es forzoso mantener su eficacia» (*Sentencia de 19 de enero de 1963*).

4. *Suspensión gubernativa de acuerdos y resolución contenciosa. Basta la infracción de normas reglamentarias. La fiscalización jurisdiccional se limita al acto impugnado.*

«Cuando el número 4.º del artículo 362 de la Ley de Régimen Local habla de acuerdos que constituyan «infracción manifiesta de las Leyes», esta última palabra no debe entenderse referida a la acepción formal en el amplio sentido, de precepto jurídico vigente, aunque no reúna los requisitos formales de la Ley en sentido restringido, ni su rango; y a tal respecto están comprendidos en la mencionada expresión los artículos 5.º, 8.º y 83 del Reglamento de bienes municipales de 27 de mayo de 1955, que son, simplemente, el desarrollo de los preceptos de la Ley de Ré-

gimen Local en la materia y señalan los detalles procesales para su cumplimiento, y cuya manifiesta infracción —en este caso innegable— puede y debe determinar el acuerdo de suspensión llevado a cabo por el Gobernador; siendo, por ello, obligado confirmar la sentencia del Tribunal *a quo* en cuanto anula el acuerdo municipal suspendido y declara ajustada a Derecho la decisión del Gobernador civil.

Es distinto el juicio que merece el otro pronunciamiento de la sentencia apelada extendiendo la declaración de nulidad al acuerdo municipal de 3 de agosto de 1961 —de sentido contrario al suspendido de 13 de julio anterior—, pues es perfectamente clara la redacción del final del número 5.º del artículo 118 de la Ley jurisdiccional, en cuanto delimita la competencia del Tribunal de lo Contencioso-administrativo en el proceso especial que nos ocupa, a la declaración alternativa de levantar la suspensión del acuerdo o de anular el acto «a que la misma se refiera» y solamente éste; por lo que, aunque se hubiese aportado a los autos una certificación referente al otro acuerdo de 3 de agosto, ello puede constituir un dato o medio auxiliar del enjuiciamiento de la cuestión debatida, pero ninguna declaración sobre el mismo debe contenerse en el fallo de la única cuestión encauzada en el procedimiento especial, dado el ceñido ámbito y finalidad del mismo; ni fuera de él compete tampoco al Tribunal un fallo relativo a un acto administrativo que por nadie había sido objeto de impugnación ni en vía gubernativa ni en vía judicial; por todo lo cual debe eliminarse de la parte dispositiva de la sentencia apelada la declaración concerniente al citado acuerdo municipal de 3 de agosto de 1961» (*Sentencia de 4 de febrero de 1963*).

5. Ejercicio de acciones y recursos.

Competencia del Pleno que no puede ser subsanada.

«La Ley de Régimen Local, en su texto de 1955, y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 1952, distinguen la competencia de aquéllas en cuanto al ejercicio de acciones judiciales, sentando como regla general la de su privativa atribución al Pleno de los Ayuntamientos, cuando de éstos se trata; y como excepción inequívocamente condicionada, la de su posible ejercicio por la Comisión Permanente Municipal, cuando concurra la circunstancia de ser urgente, porque de la demora pudiera seguirse perjuicio a los intereses municipales; pero con la taxativa obligación de dar cuenta al Pleno en la primera reunión que celebre, a los efectos de la oportuna ratificación por el mismo de la iniciativa de la Comisión que se le comunica.

El acuerdo de la Comisión Permanente del Ayuntamiento de X., favorable a la iniciativa del presente recurso, se adoptó en 27 de julio de 1960, no venciendo hasta el 9 de agosto siguiente el plazo para la interposición de aquél, sin que durante el mismo se convocara el Pleno, el cual celebró ulteriormente varias sesiones, cuatro ordinarias y una extraordinaria, en los días 8 de septiembre, 10 y 25 de octubre y 10 de noviembre de dicho año, sin que en ellas se solicitase ni, por

tanto, se pudiera acordar la ratificación del expresado acuerdo de la Comisión Permanente, que no se produjo hasta la posterior sesión de 9 de diciembre, es decir, cuatro meses después de deducido el recurso, sin especiales explicaciones justificativas sobre los motivos de vigencia que determinaron el proceder de la Comisión, y menos aún sobre cualquier excusa de retraso en el cumplimiento de la preteritoria exigencia legal hasta entonces omitida.

Para desvirtuar el alcance de la apuntada defectuosidad no puede aducirse la doctrina de la convalidación de los actos viciados de incompetencia, porque el artículo 53 de la Ley de Procedimiento administrativo —que no tiene exacto equivalente en nuestro Ordenamiento jurídico local— la refiere a la aprobación por su órgano superior jerárquico, lo que no puede trasladarse a las relaciones entre las Comisiones Permanentes y el Pleno de una misma Corporación, encarnaciones concretas y diferenciadas de su personalidad única que actúan paralela y separadamente, sin escalonamiento jerárquico de sus competencias, lo que difiere radicalmente del supuesto de la actuación urgente de las primeras, en una de las materias propias de las segundas, siempre con una eficacia limitada por la ratificación de las últimas, producida tan inmediatamente como sea posible dentro del funcionamiento corporativo, de suerte que de pretender la aplicación de las reglas contenidas en la precitada Ley, el supuesto producido encajaría en el segundo de los casos que define el apartado c) del primer párrafo de su artículo 47; hipótesis que, una vez trabada la litis, cede procesalmente ante la que cabe formular a la vista de lo prevenido en el apartado b) del artículo 82 de la Ley jurisdiccional, inicialmente mencionada» (*Sentencia de 1 de diciembre de 1962*).

6. *Deslinde de términos. Distinción entre jurisdicción y dominio.*

«Los preceptos substantivos y adjetivos que regulan el régimen del Patrimonio forestal local son radicalmente diferentes de los referentes a la delimitación y cometidos territoriales de las entidades locales, con la esencial consecuencia de que la aplicación de los primeros aboca condicionalmente a una intervención de la Administración del Estado en su rama departamental de Agricultura, mientras que la de los segundos puede conducir a otra intervención equivalente de la rama departamental de Gobernación, cada una de ellas en virtud de supuestos diferentes y con finalidades distintas e inconfundibles, ya que la intervención del Ministerio de Agricultura no excluye la de los Tribunales si se trata de cuestiones dominicales» (*Sentencia de 29 de diciembre de 1962*).

7. *La facultad de dictar Ordenanzas corresponde al Pleno.*

«Si bien el artículo 101 de la Ley de Régimen Local establece la competencia municipal para conocer del gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos, entre los que enumera la gestión urbanística y cuanto se refiere a vías públicas, urbanas y rurales, en el capítulo III, del título IV, sienta de una forma detallada lo que

constituye atribuciones de las autoridades y de los organismos municipales, correspondiendo al Ayuntamiento en Pleno la apreciación de Ordenanzas generales y de Reglamentos de servicios, cual se especifica en el apartado *h)* del artículo 113, sin que este cometido esté atribuido en forma alguna ni al Alcalde ni a la Comisión Permanente, agregando el artículo 1.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Municipales que los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de los administrados, entre otros casos, en el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas; en el que la intervención se hará por medio de Ordenanzas, Reglamentos y Bandos de policía y buen gobierno; en el 7.º, que cuando la disposición acordada sea para regir con carácter general, revestirá el carácter de Ordenanzas y Reglamentos.

Como la medida tomada por el Ayuntamiento de X. de sustituir las llantas metálicas de los carros por llantas de goma, tiene un carácter general para los vecinos, que exige ser tomado en virtud de un precepto reglamentario u Ordenanza, pero por aquella entidad a quien compete la medida, esto es, por el Ayuntamiento en Pleno, desde el momento que aparece completamente demostrado documentalmente que los acuerdos sobre el particular fueron tomados por la Comisión Permanente, el acuerdo está atacado de un vicio sustancial y fundamental» (*Sentencia de 20 de diciembre de 1962*).

8. *Competencia municipal para la apertura de tahonas.*

«El Alcalde de X. denegó a la Sociedad Anónima Y. autorización para la apertura de dos comercios dedicados a la venta de pan en aquel término, por entender que era la Delegación Provincial de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes la que tenía que dar la autorización, creencia equivocada, por no ser de aplicación la Ley de 24 de junio de 1941 y el Decreto de 11 de julio del mismo año, puesto que la intervención en lo relativo a los comercios de la venta de pan se dejó sin efecto por el Decreto de 30 de agosto de 1946 y las Circulares de la Comisaría de 27 de abril de 1931, así como las de 6 de agosto de 1958, 23 de julio de 1959 y 8 de julio de 1960, siendo, por consiguiente, de la competencia municipal la concesión de esa licencia, con arreglo a los artículos 116 y 117 de la Ley de Régimen Local, el Reglamento de Organización de 17 de mayo de 1952 en su artículo 121, y el Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955, en su artículo 9.º, y como éste establece un procedimiento para la tramitación de esas peticiones, y del mismo se ha prescindido en absoluto, es procedente la declaración de nulidad que formula la sentencia apelada, conforme al artículo 47, C), de la Ley de Procedimiento Administrativo, siendo también correcta la parte dispositiva de la misma sentencia en que dispone que la petición de licencia habrá de sustanciarse con sujeción a las disposiciones reglamentarias en vigor cuando fué presentada, porque únicamente en el caso de que hubiera una disposición posterior con efecto

retroactivo, es cuando podría aplicarse a ésta» (*Sentencia de 14 de enero de 1963*).

XIV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. Trámite de audiencia.

A) Su vigencia general.

Concepto de «procedimientos especiales».

«La Ley de Procedimiento Administrativo es aplicable a la tramitación del expediente a que este recurso se contrae, puesto que sus preceptos han venido a derogar y suplir a las diversas disposiciones administrativas que particularmente regulaban la tramitación de los expedientes de esta naturaleza, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.º de aquella Ley, que dispone que sus normas serán aplicables en defecto de las especiales que expresamente se declaren en vigor, y al no aparecer esta declaración expresa en la relación del Decreto de 10 de octubre de 1958, respecto de la vieja Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880 y su Reglamento de 19 de enero de 1928, hay que estimarlos sustituidos por dicha Ley procedimental en la materia referida.

Esto supuesto, aparece que el artículo 91 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo preceptúa en su apartado número 3 que no es preciso el trámite de audiencia requerido por el actor «cuando no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado», de donde resulta inconcuso que una vez presentado con la solicitud el proyecto y planos correspondientes del lugar del emplazamiento del bar-terraza interesado, no aparecen en el expediente otras diligencias que las de su mero trámite (publicación de los anuncios de la información pública, los preceptivos informes de la Ayudantía Militar de Marina de Rocas, el de la Comandancia Militar de Marina y el de la Comisión Provincial de Urbanismo, así como un oficio comunicando la aprobación del deslinde de la zona marítimo-terrestre del paraje X. X., ninguna de las cuales viene a aportar datos, circunstancias, hecho o algún elemento de prueba que pudiera variar los que constan en la Memoria, plano y solicitud del recurrente, sino al contrario, lo corroboran, por lo que es ineludible concluir que no resulta procedente acoger la alegación formulada al amparo de dicho precepto por el actor, puesto que el fundamento de la resolución quedaría en todo caso invariable y la nulidad resultaría inoperante por ociosa, ya que los referidos documentos no aportan ningún hecho nuevo a los aducidos por el actor» (*Sentencia de 1 de diciembre de 1962. En el mismo sentido, la de 28 de enero de 1963*).

Sin embargo, la sentencia de 18 de marzo de 1963 excluye la obligatoriedad del trámite en los expedientes de concesión de transportes por carretera no exceptuados en el Decreto de 10 de octubre de 1958.

B) *Su falta sólo determina nulidad si ha producido indefensión.*

«Si no ha habido indefensión de la parte, no puede entenderse de aplicación el criterio rigorista del nombrado artículo 91, debiendo entonces ceder este precepto al más adecuado preceptuado del artículo 48, número 2.º, de la propia Ley, en cuanto previene que no serán anulables las actuaciones practicadas con defectos de forma, si en ellas queda, no obstante, a salvo la debida defensa de la parte interesada, como no puede menos de reconocerse que así ha ocurrido en estos autos, en que la empresa dicha ha podido, a pesar de todo, hacer cuantas alegaciones ha estimado de su derecho, acompañadas también del debido fundamento legal de sus alegatos, a través de las distintas instancias en que se ha mostrado parte» (*Sentencia de 2 de enero de 1963*).

2. *Notificación.*

Si no consta expresamente su fecha, hay que estar a la que afirman los notificados.

«No constando de ningún modo en el expediente administrativo la notificación del acuerdo final pronunciado en el recurso de reposición aludido al Administrador de la Comunidad, ni al interesado ahora reclamante, debe considerarse pertinente la aplicabilidad al caso de la tan reiterada y conocida doctrina jurisprudencial, determinante con carácter general de que cuando esa falta de constancia fehaciente u oficial de notificaciones a las partes o los interesados concurrieren, se tendrá como fecha inicial de los plazos de impugnación o reclamación respectivos la en que se dieron por enterados de aquellas decisiones administrativas que les afectaren» (*Sentencia de 8 de febrero de 1962*).

XV. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

1. *Reposición.*

A) *Plazo de interposición: el de treinta días naturales.*

Lo fijan las sentencias de 9 de febrero y 12 de marzo de 1963, confirmando la doctrina de la siguiente:

«El recurso de reposición no está regulado, aunque se trate de marcas, por el Estatuto de la Propiedad Industrial, pues claramente expresa el artículo 126 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 que «el recurso de reposición, previo al contencioso, se interpondrá de conformidad con lo dispuesto en la Ley de lo Contencioso-administrativo y se resolverá por el mismo órgano que dictó el auto recurrido»; y el artículo 52, en su número 2.º, de la Ley de esta jurisdicción de 27 de diciembre de 1956 ordena que el mencionado recurso de reposición «se presentará ante el órgano que hubiere de resolverlo en el plazo de un mes, a contar de la notificación o publicación del acto, con los requisitos a que se refiere el artículo 59; mas para

computar este plazo de un mes, de acuerdo con la disposición 6.ª adicional de la mencionada Ley de esta jurisdicción, es forzoso acudir a la Ley de Enjuiciamiento Civil y a aquellos preceptos que con carácter general establece sobre el particular el Código civil, y como el artículo 305 de la Ley de Enjuiciamiento Civil dice que los términos señalados por meses se entenderán por meses naturales, sin excluir los días inhábiles, y el 7.º del Código civil establece que si las Leyes hablan de meses se entenderán de treinta días, salvo los que se designen por sus nombres, en cuyo caso se entenderán los días que cada uno de ellos tenga, es indudable que aplicando esta doctrina al caso debatido, el recurso de reposición se interpuso un día después de haber transcurrido el plazo señalado, y teniendo en cuenta que el artículo 121 de la misma Ley de esta jurisdicción dispone que «los plazos serán siempre improrrogables y, una vez transcurridos, se tendrá por caducado el derecho y por perdido el trámite o recurso que hubiere dejado de utilizarse, sin necesidad de apremio ni de acuse de rebeldía, dándose a los autos de oficio el curso que corresponda, es preciso reconocer que caducó el derecho del recurrente para impugnar la resolución de la Administración, la cual ha de tenerse por firme con toda su fuerza vinculatoria» (*Sentencia de 22 de diciembre de 1962*).

B) *Forma.*

«El recurso de reposición previo al contencioso-administrativo regulado en los artículos 52 de la Ley de la jurisdicción y 114 y 126 de la de Procedimiento administrativo, requiere para su validez determinados requisitos de forma y de tiempo, como los de que el escrito formalizándolo exprese el lugar, fecha y firma, y se presente ante el órgano que hubiere de resolverlo en el plazo de un mes, a contar desde la notificación o publicación del acto; en cuya virtud, aunque la ausencia de firma invalidaría por sí sola la solicitud de reposición, con mayor fundamento cuando tal defecto resulta insubsanable por haber finado el término para interponer el recurso, como aquí acontece, pues a tenor de lo consignado en el hecho quinto del escrito de demanda, la concesión de la marca internacional se publicó en el Registro de la Propiedad Industrial correspondiente al 1 de abril de 1960, por lo que al estar datado el escrito sin firma el 2 de mayo del propio año, fecha que figura asimismo en el cajetín del registro de entrada, se demuestra que el plazo de treinta días había finado el día anterior, computado de conformidad a los artículos 7.º del Código civil y 303 de la de Enjuiciamiento Civil supletoria de la rectora de esta jurisdicción» (*Sentencia de 11 de marzo de 1963*).

C) *El silencio administrativo en reposición.*

Imposibilidad de dictar posteriormente al año nueva resolución que abra nuevo plazo de recurso contencioso-administrativo.

«Las posturas especulativas sobre si el silencio administrativo se debe configurar en sentido de que la Administración con él nada re-

suelve en definitiva a falta de voluntad manifestadas, o, por el contrario, que lo hace en sentido desestimatorio a todos efectos, y sobre su distingo de los actos tácitos, tienen que subordinarse a la solución positiva, de obligado acatamiento, y en ésta no cabe desconocer que el silencio negativo se ha venido equiparando a la desestimación de la pretensión en nuestra legislación de régimen local, en Reglamentos de procedimiento administrativo, que lo regularon antes que la vigente Ley concierne al mismo de 17 de julio de 1958, en esta misma, en la jurisdicción de agravios y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y que la Ley de 27 de diciembre de 1956, por su parte, aun en el artículo 38 confiere también al silencio un primer carácter de denegación o desestimación presunta, siquiera susceptible de rectificación mediante el acuerdo expreso, carácter desestimatorio que se configura de definitivo al referirse la Ley, en el artículo 55, como objeto o materia posible del recurso contencioso-administrativo, al *acto que resolviere* la reposición expresamente o *por silencio administrativo*, equiparándolos al respecto, con lo que acaecido este silencio —en el sistema del artículo 58, porque ahora no juega el 38— da por producido dicho acto, resolutive en firme del recurso que finiquita y sin distingo alguno en su alcance, lo cual no consiente restringirle a la simple facilitación de la vía jurisdiccional, desligando a la Administración de las consecuencias del consenso tácito respecto del particular, que mediante él hubo de tener por afirmado su derecho combatido en la reposición por el impugnador enfrentado; tanto más cuanto que el silencio no actúa ya como en el artículo 38, para sustituir a la decisión previa que permita el acceso a aquella vía contenciosa, sino que aquí se parte del acuerdo expreso que acabó el proceso administrativo y abrió paso al contencioso dentro del que cae enteramente, según el título IV de la Ley, el recurso de reposición, y así, su desestimación en una u otra forma tradúcese siempre en ratificar el acuerdo gubernativo a la vez que en poner fin a la actividad del recurso, sin posibilidad de revitalizarla, por no estarse en el supuesto singular del número 4.º del artículo 58, único en que se autoriza la vigencia del acto expreso recaído después de expirar el año del término legal; criterio que preside las sentencias de esta Sala de 13 de noviembre de 1961 y de 20 de febrero y 8 de marzo de 1962, entre otras.

Producido, según se deja razonado, el acto administrativo tácito, decidente por el silencio negativo del recurso de reposición, al transcurrir el año sin otro acuerdo en el mismo, cesó también el impulso revisor de dicho recurso, liquidado con aquel acto tácito de igual valor que el expreso, como sentaron las sentencias de este Tribunal Supremo de 29 de enero de 1958, 23 de septiembre de 1960 y 8 de junio de 1961, y por ende el apoyo de la posterior resolución del Registro de la Propiedad Industrial de 8 de junio de 1961 en el recurso de reposición promovido el 15 de marzo de 1960, que intentó decidir, cuando estaba ya desestimado en firme tácitamente en toda su radiación, hállese desprovisto de contenido legal, una vez caducada de modo automático la operación de la petición reformadora, por lo que tal acuerdo, surgido fuera

del plazo señalado en derecho para dictarle con semeiante base, quedó incurso en invalidez, incluso por aplicación del artículo 49 de la Ley de Procedimiento Administrativo, discriminador de la nulidad del acto a causa de actuaciones administrativas realizadas tardíamente, y desvalorizado en este orden, resta únicamente juzgar si prescindiendo ya de la promoción por el administrado, puede encerrar el acto en sí mismo elementos para otorgarle validez, a tenor de los artículos 51 y 53 de esta Ley de Procedimiento, cual si fuere dictado por la Administración de oficio, en ejercicio de su potestad.

Reducida la cuestión a este punto, se tropieza también dentro de él, para la validez de lo resuelto, con el obstáculo insuperable, derivado de la dualidad de destinatarios a que antes se aludió, de que el primer acuerdo, el de 14 de diciembre de 1959, concedió explícitamente a X. X., S. L., el registro de la marca número 348.867, lo que determinó el reconocimiento o declaración del derecho privativo a su uso, con arreglo a los artículos 1.º, 2.º y 7.º del Estatuto de la Propiedad Industrial, texto refundido de 30 de abril de 1930, y por ello aparece manifiesto que la segunda resolución, la de 8 de junio de 1961, que dejó sin efecto la anterior concesión de la mentada marca, anuló el propio acto declarativo de aquel derecho, lo que no permiten realizar de oficio los artículos 37 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 31 de julio de 1957, ni el artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, sin que medie el proceso de ilegalidad o de lesividad que ambos preceptos disponen, y como aquí no se ha cumplido tan ineludible requisito, determina su omisión la nulidad, asimismo, del postrer acuerdo, conforme a los artículos 4.º del Código civil y 47, apartado c), de la Ley de Procedimiento Administrativo, o sea, que esta representación del asunto lleva igualmente a la anulación demandada.

Por otro lado, la conclusión que antecede está en la línea de la seguridad jurídica, el derecho a la cual proclama el artículo 17 del Fuero de los Españoles —Ley fundamental—, porque de admitirse la perdurabilidad *sine die* del recurso de reposición para que fundada en él pudiera la Administración volver de su resolución en cualquier época, se convertiría aquella seguridad en incertidumbre con respecto al tercero, a quien la revocación hubiera de anular, cual aquí sucede, lo que la misma Administración concedió y mantuvo durante el plazo legal de estimación o desestimación del recurso, pues sentado el criterio posiblista, regiría igual si aquella se pronunciaba expresamente después de meses que después de años de surgido el silencio fijado en el número 2 del artículo 58 de la Ley de la jurisdicción, mientras que su estricta observancia en los términos indicados unifica la actuación de las partes y de la Administración, con la regularidad que debe presidir las normas procesales en cada supuesto, y ello sin dar lugar en sentido contrario a eventos imprevistos o irremediables para el recurrente y para la Administración; ya que el primero tuvo en su mano acudir a la vía contenciosa durante aquel largo periodo, y al no verificarlo denotó allanamiento al acto o, al menos, negligencia, proceder que en Derecho se

traduce en la prescripción, e incluso no deja de implicar por eso cierta anomalía procesal que, caducada su acción para establecer este recurso jurisdiccional, con arreglo al artículo 121 de la Ley, venga a ejercerla virtualmente el mismo, con la invocación de coadyuvante, que le permite en realidad reproducir la petición denegatoria prescrita después de consentir su desestimación tácita, y en lo concerniente a la Administración, con independencia de que el año de duración legal del silencio desestimatorio parece muy suficiente para que formara opinión en punto tan sintetizado como el debatido sobre la similitud o no de las normas enfrentadas, siempre le queda el medio de promover la anulación de la concedida, si acaso la cree pertinente, ajustándose a las normas legales, aunque claro que fuera ya del recurso de reposición.

En virtud de lo expuesto, al no ajustarse a Derecho, originariamente, la resolución del Registro de la Propiedad Industrial de 8 de junio de 1961, procede dar lugar al recurso contencioso-administrativo entablado contra la misma, a tenor de los artículos 41 y 83, número 2, de la Ley de 27 de diciembre de 1956, y la consiguiente anulación que esto acarrea del acuerdo impugnado, en su emanación, excusa de pasar al otro aspecto atacado, referente a la identidad o inidentidad de las mencionadas marcas, puesto que invalidada, conforme al artículo 84 de la Ley, la repetida resolución revocatoria del acto de 14 de diciembre de 1959, otorgante de la marca número 348.867, y no recurrida en plazo jurisdiccional, tras la denegación tácita de la reposición adquirió firmeza al quedar consentido, lo que impide revisarle en el fondo» (*Sentencia de 8 de marzo de 1963. En el mismo sentido, las sentencias de 11 de diciembre de 1962, 28 de enero (2) y 6 de marzo de 1963*).

D) *Subsanación de su falta.*

«La delegación formulada, con carácter previo, en el acto de la vista por el Abogado del Estado, representante de la Administración, relativa a la concurrencia de la causa de inadmisibilidad del recurso a que se refiere el apartado c) del artículo 82 de la Ley jurisdiccional por no haberse interpuesto por la demandante el recurso de reposición, necesario, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 52 de la misma Ley, al no estar comprendido en ninguno de los casos de excepción a que se contrae el artículo 53, ha quedado enervada y sin eficacia por consecuencia de la subsanación de ese defecto, llevada a cabo por la parte actora, con sujeción a lo prevenido en el número 3.º del artículo 129 de dicha Ley, al ser denunciada tal omisión por la Administración demandada, mediante la presentación del correspondiente escrito dentro del plazo de diez días que se le concedió para ello por este Tribunal, habiéndolo acreditado así en autos en el plazo señalado, y sin que conste recayera sobre él resolución expresa, con lo cual se cumplió el requisito procesal determinado en el precepto al principio citado, de todo lo cual se infiere que no concurre el motivo de inadmisibilidad alegado y debe, en consecuencia, ser desestimado, entrándose a examinar y resolver el fondo de la cuestión suscitada en la apelación» (*Sentencia de 29 de noviembre de 1962. En el mismo sentido, la de 30 de enero de 1963*).

2. *Revisión.*

Posibilidad de estimarla por causa distinta de la alegada.

«El hecho de que se estimara por el Ministerio la concurrencia de una causa de revisión distinta de la alegada por el interesado, o sea, la expresada en la letra D) del artículo 44 del Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de Trabajo de 2 de abril de 1954, vigente a la sazón, en vez de la señalada en las letras A) y C) del expresado artículo, que alegaba el recurrente, no puede ser motivo para que el recurso no fuera admisible, si existía en verdad la expresada causa de la letra D)» (*Sentencia de 18 de febrero de 1963*).

XVI. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

1. *Admisibilidad e inadmisibilidad.*

A) *Carencia de jurisdicción.*

a) *Cuestiones reservadas a otras jurisdicciones.*

a') *Civil.*

a'') *Cuando se reclama una cantidad a la Administración como trámite previo a la vía civil, y aquélla estima improcedente la vía, pero reconoce su obligación contractual, no puede alegarse la inadmisibilidad en vía contenciosa.*

«Examen aparte merece la excepción de inexistencia de acto administrativo impugnabile: fúndase esta alegación en que la reclamación inicial de 774.410,08 pesetas que la Sociedad X. hizo a la Corporación Municipal de Y. por suministro de energía eléctrica, la formuló como trámite previo para el ejercicio de la acción civil, y que a tal pretensión respondió la Comisión Permanente con acuerdo en que se limitaba a declarar improcedente el ejercicio por la entidad reclamante, de la vía civil ejercida por la misma para obtener satisfacción a sus aspiraciones; mas es lo cierto que en el escrito de la empresa se consigna claramente el objeto de la reclamación, su fundamento contractual y el detalle de los suministros; y si bien la Corporación, en el adoptado acuerdo, expresa la improcedencia de la vía civil que se le anunció en aquel inicial escrito de 3 de diciembre de 1956, reconoce también la prestación del servicio de alumbrado y alega la inexactitud de las cantidades reclamadas, pendientes de una formal liquidación, para terminar en definitiva reiterando anteriores desestimaciones de tal reclamación; por lo que la petición de pago fué denegada expresamente, y al ser tal resolución desconocedora de derechos alegados, no cabe dudar de que el Ayuntamiento realizó un acto administrativo de los que se definen en el artículo 37 de la Ley jurisdiccional; y aquel escrito, que fué presentado con la rúbrica de trámite previo a la reclamación civil —advertida la empresa reclamante y atenta al cauce procesal que

la Corporación le señaló— es operante a los efectos de iniciar el proceso en vía administrativa» (*Sentencia de 15 de diciembre de 1962*).

b") *Corresponde a los Tribunales contenciosos declarar la incompetencia de la Administración para decidir cuestiones civiles, como la declaración de servidumbre.*

«Pese a la posición adoptada en el escrito de la representación de la Administración en esta alzada de afirmar que en tanto la sentencia apelada ha dado resuelto un pleito civil, el Ayuntamiento de X. no hizo declaración del carácter público o privado del terreno litigioso, la verdad es que lo que hizo aquel Ayuntamiento, y así lo entendió y en ello fundamentó su defensa la Abogacía del Estado de Y. en la primera instancia, fué declarar bien de uso público el servicio de paso a pie por sobre la finca W, propiedad de Z., que entabló el contencioso, declaración que hizo la Comisión Permanente ante la simple denuncia del alcalde de barrio, a instancia de un vecino que utilizaba ese sendero de a pie y que el propietario de la finca cerró, impidiendo el paso; esa declaración surgió sin que constara en el Ayuntamiento el menor antecedente acerca de la existencia del camino que se declara público, abriéndose el expediente con una providencia de la Alcaldía en la que se ruega al alcalde de barrio que facilite nombres de personas que puedan informar acerca de si ese camino es o no de carácter público, deponiendo una docena de vecinos interesados en el paso, y terminándose el expediente con la declaración de camino de uso público, sin oír al interesado, a pesar de constar, por informe del Presidente de la Comisión de Obras, que se trata de un sendero de a pie que cruza terrenos propiedad de Z. y que constituye un atajadizo de un camino general.

La alegada inadmisibilidad del recurso que interpuso ante la Audiencia Z., basada aquélla en que el recurrente sometió a la Sala una cuestión de índole civil, está bien denegada por el Tribunal *a quo*, pues lo que el mismo decidió fué la anulación del acuerdo municipal, que implicaba, no la conservación de un bien de patrimonio municipal o público, lo cual será legítimo, sino la declaración de una servidumbre, de la que previamente no había la menor constancia, acuerdo adoptado con notoria incompetencia, con infracción del artículo 134 de la Ley de Régimen Local y los 31 y 32 del Fuero de los Españoles, en cuanto se impone una limitación al dominio sin previa expropiación.

Aun sin necesidad de buscar acogida en el artículo 4.º, número 1.º, de la Ley de la jurisdicción, cuando, como en este caso, se trate de acuerdos administrativos que rocen la esfera civil, debe tenerse en cuenta la doctrina de la sentencia de este Tribunal de 21 de diciembre de 1957, que declara ser tarea peculiar de la función revisora de esta jurisdicción enjuiciar y decidir si los actos administrativos impugnados se dictaron dentro o fuera de la zona de atribuciones de la Administración; y por ello, si bien el Tribunal Contencioso no tiene competencia para resolver una cuestión civil, sí la tiene para declarar que carece también de ella un Ayuntamiento, y que por ende es igual cualquier

acuerdo de éste que se inmiscuya en atribuciones que la Ley no le confiere» (*Sentencia de 19 de diciembre de 1962*).

b') *Social*.

Corresponden a la Jurisdicción social las impugnaciones de acuerdos fijando el justiprecio en las expropiaciones especiales de colonización.

«El artículo 17 de la Ley de 21 de abril de 1941, que modificó la Ley de Bases de 26 de diciembre de 1939, establece que los acuerdos que de oficio o a instancia de parte adopta el Instituto Nacional de Colonización a efectos de justiprecio, pago y toma de posesión de las fincas cuya expropiación autoriza dicha Ley, serán susceptibles, salvo lo dispuesto en los segundos párrafos de los artículos 4.º y 5.º de la Ley de 27 de abril de 1946, de recurso de alzada ante el Ministerio de Agricultura, que deberá interponerse dentro del plazo de quince días, a contar desde el siguiente a la notificación, y contra la resolución que recayere en dicho recurso podrá el interesado, durante el término de treinta días siguientes a la fecha en que aquélla le fuese notificada, interponer el de revisión, a un solo efecto, ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo; y como quiera que la resolución del Ministerio de Agricultura de 7 de diciembre de 1961, impugnada en el presente recurso, fué adoptada para resolver un recurso de alzada promovido por los hoy demandantes contra acuerdo de la Dirección General del Instituto Nacional de Colonización, de 21 de junio de 1961, dictada en la pieza de justiprecio que no aceptó la designación de nuevo perito en sustitución del que venía actuando para tasación de las fincas de los recurrentes, calificadas de tierras en exceso en la zona regable del Canal de X., resoluciones ambas —la del Ministerio y la de la dicha Dirección General del Instituto de Colonización— basadas en la aplicación del artículo 3.º del Decreto de 20 de mayo de 1949, que dispone clara y concretamente que los propietarios que revocaran el nombramiento de perito se entiende que se conforman con el perito designado por el Instituto; por lo que siendo estos actos administrativos dictados a efectos de justiprecio y de una importancia realmente decisiva para la valoración, en cuanto implica la pérdida del derecho del expropiado a aportar valoraciones, formuladas técnicamente por peritos, es visto que se hallan claramente comprendidas en el supuesto previsto en el antes citado artículo 17 de la Ley de 21 de abril de 1949, siéndole de aplicación la normativa de dicho precepto legal, que encomienda la revisión jurisdiccional de tales actos a la Sala de lo Social del Tribunal Supremo» (*Sentencia de 6 de diciembre de 1962*).

b) *Tribunal carente de jurisdicción.*

Lo es el Tribunal Provincial suprimido, para ejecutar la sentencia que dictó.

«Suprimido el Tribunal Provincial de X. por Orden de 24 de enero de 1961 desde 24 de febrero siguiente, ese Tribunal no sólo carecía de competencia, como se alegó por el Ayuntamiento, sino de jurisdicción para seguir entendiendo de los asuntos contencioso-administrativos

que pasaban a la Sala de la Audiencia Territorial de Y., lo que hace que todas las diligencias del incidente tramitado para la ejecución de la sentencia, en vista del escrito dirigido al expresado Tribunal Provincial, sean nulas, nulidad declarable de oficio, según numerosas sentencias de esta Sala, entre las de 23 de mayo de 1960 y 3 de octubre de 1961, por ser de interés público las Leyes que regulan el procedimiento.

No son obstáculo a esa doctrina los párrafos 1 y 2 de la disposición transitoria 2.ª de la Ley jurisdiccional, en primer lugar, porque no estaban los autos en la situación por ella contemplada, y además, porque la razón del precepto es que como los procesos se dividen en tres períodos: el de las alegaciones, demanda y contestación; el de desarrollo o prueba, para que las partes puedan justificar sus alegaciones y acreditar la verdad de los hechos en que la fundan; y de decisión o fallo, en el que, previa audiencia, verbal o escrita, de los litigantes, el órgano jurisdiccional dicta su resolución, y cuando ya se ha verificado esa audiencia, la jurisdicción del órgano llamado a resolver se prorroga exclusivamente para dictar sentencia a fin de evitar la repetición de aquel trámite» (*Sentencia de 24 de diciembre de 1962*).

B) *Personalidad, legitimación y representación.*

a) *Personalidad.*

a') *Subordinación que impide recurrir.*

Carecen de personalidad las Hermandades Sindicales para impugnar acuerdos de los órganos del Ministerio de Agricultura en materia de Ganadería.

«La disposición transitoria 26 del Reglamento de 23 de marzo de 1945 (Estructura y funciones de Hermandades Sindicales) dispone expresamente que “en todo lo referente a la actuación de las funciones encomendadas a las Juntas Agrícolas y de Fomento Pecuario, que se traspan a las Hermandades Sindicales, quedarán éstas en la debida relación de subordinación a los órganos provinciales dependientes del Ministerio de Agricultura”, lo que se conjuga con el artículo 102 del Reglamento de Pastos y Rastrojeras de 8 de enero de 1954, que priva a Cabildos Sindicales y Juntas Provinciales de Fomento Pecuario de personalidad para entablar recursos contra las resoluciones de los superiores jerárquicos —entre los que es forzoso comprender al Ministro de Agricultura—, y con el 95, del mismo, al establecer éste que contra las resoluciones de las Juntas Provinciales de Fomento Pecuario los *particulares* interesados podrán interponer recurso ante la Dirección General de Ganadería, excluyendo así de su texto los órganos de la Hermandad, que ya se trate del Cabildo Sindical —aun cuando éste sólo fuese o no órgano puramente deliberante y consultivo—, ya se trate de la Hermandad Sindical —bien propiamente dicha, bien como entidad de que es órgano el Cabildo— quedan fuera de la posibilidad de recurrir, por la definición de su propia naturaleza; el primero, expresamente con arreglo al artículo 102 del Reglamento citado, del 54,

y la segunda, expresamente también por virtud de la disposición transitoria 26 del Reglamento del 45, contemplado en relación con el Decreto de 17 de julio de 1944, orgánico de las Hermandades Sindicales, y con el 95 del Reglamento de Pastos y Rastrojeras, ya añadido; ya que no puede eliminarse el carácter de subordinación administrativa y concreta en cuanto al tema de agrupación excluyente de concentración y aprovechamiento comunal de pastos, que constituye el nervio de la cuestión administrativa recurrida, cuyo interés de subsistencia en afectación privada, o de conjunto de afectaciones privadas, a quienes, en todo caso conviene significar —dentro de la teoría del razonamiento, ya que sería impropio hacerlo en la parte dispositiva—, la posibilidad de ejercitar las acciones civiles en que la comunidad pueda fundamentarse y definirse, para reponerla, si así procediere, a la subsistencia de su función económica, trastocándose entonces el giro producido en la naturaleza de su posición jurídica por efecto de la decisión administrativa, que al no ser impugnada por los particulares, y sí sólo por la Hermandad Sindical, organismo encuadrado en la dependencia del Ministerio de Agricultura y de su Dirección General de Ganadería, según queda dicho, respecto al fondo.

Este mismo criterio ha sido ya expuesto y sostenido por esta misma Sala en sentencia de 30 de mayo de 1960, que en razón de ella y como dice en su Considerando quinto se hace incuestionable la dependencia y subordinación de las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos a la Dirección General de Ganadería, por lo que han de acatar y no pueden con éxito interponer recurso contencioso-administrativo contra sus decisiones, según prohíbe expresamente el artículo 7.º del Reglamento para ejecución de la Ley del 94, y que, sin duda, en el caso que nos ocupa, constituye una falta de legitimación activa, con arreglo al apartado b) del artículo 82 de la Ley jurisdiccional, en citación con el apartado a) del 81, con el 542 de la Ley de Enjuiciamiento civil, por carecer de acción el recurrente para sostener su pretensión, de acuerdo con lo que resulta en las sentencias de 18 de junio de 1942, 6 de diciembre de 1952 y especialmente la de 13 de marzo de 1947, al expresar que no puede interponerse recurso por un organismo contra lo dispuesto por otro de categoría a él subordinado, ratificando lo dispuesto en el número 4 del artículo 28 de la Ley de la jurisdicción» (*Sentencia de 16 de febrero de 1963*).

b) Legitimación.

«La sentencia apelada, cuyos argumentos ha reiterado en esta segunda instancia el representante de la Administración, declaró la inadmisibilidad del recurso planteado ante el Tribunal Provincial, invocando el apartado b) del artículo 82 de la Ley jurisdiccional, por entender que al no haber llegado el recurrente a ser contratista de las obras, ya que no se le había adjudicado definitivamente su construcción, carecía de derechos y deberes frente a la Corporación Municipal, y por consiguiente de legitimación actora para tener acceso a la presente vía; mas tal criterio no puede ser compartido ni menos confirmado, por los si-

güentes razonamientos, basados en la constante interpretación dada por la doctrina al artículo 28 de la Ley jurisdiccional: 1.º, que la legitimación activa es un mero presupuesto procesal habilitante para obstar a la calidad de parte, que de ningún modo cabe ampliar hasta enlazarlo con la realidad y exigibilidad legales de las pretensiones de quien comparece como actor; 2.º, que para ser reputado como parte activamente legitimada basta con la invocación, comprobable y comprobada, de un interés directo en la declaración de no ser conforme a Derecho cualquier acto administrativo concreto, y si se postulara el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, ser titular de un derecho derivado del Ordenamiento alegadamente infringido por aquel acto; y en el caso de autos no puede desconocerse que don X. X. fué licitador y adjudicatario provisional de un contrato en el que la otra parte era el Ayuntamiento de Y., situación que le impuso ciertos deberes y concedió otros derechos dentro de una normatividad que se menciona como fundamento de la pretensión deducida ante el Tribunal; y 3.º, que la anterior realidad, por nadie negada en autos, acredita claramente la existencia de un interés directo del señor X., a la vez que configura racionalmente el respaldo legal del supuesto postulado por el apelante como sujeto de derechos que se pretende haber sido quebrantados por la conducta municipal, cuya compensación, a falta de un imposible restablecimiento, constituye el remate de su demanda, constitutivo del fondo de la *litis*; y no tiene por qué estar resuelta para la decisión previa de concederle la calidad de parte legitimada» (*Sentencia de 19 de enero de 1963*).

C) Representación.

a) Insuficiencia del poder.

«Al verificar dentro del ámbito que permite el artículo 4.º de la Ley jurisdiccional el estudio de los preceptos aludidos, se adquiere el convencimiento de que, con arreglo al artículo 1.712 del Código civil, el mandato otorgado por la propietaria de la finca expropiada a favor del indicado señor X. debe ser considerado como especial, puesto que se refiere a negocios determinados, cuales son la venta de bienes, derechos y acciones y otros particulares con ello relacionados, lo que, por aplicación del artículo 1.714 del mismo texto legal, impide al mandatario trasponer los límites de dicho mandato, ya que, en otro supuesto, carecería su actuación de eficacia en cuanto a las relaciones de la mandante con la Administración, por consecuencia de lo que dispone el artículo 1.717, sin que pueda estimarse que obrara amparado por el artículo 1.715, porque la posibilidad de desarrollar válidamente una actuación más ventajosa a que el precepto se refiere, únicamente cabría relacionarla con el negocio concreto a que el mandato se contrae —en este caso la venta de bienes—, pero en manera alguna con otro u otros negocios distintos, cuales serían la representación en juicio dentro de un procedimiento que, por añadidura, tiene su origen en un expediente de expropiación, ajeno por completo a toda enajenación

contractual y la sustitución del poder en favor de Procuradores, por donde se infiere la insuficiencia del mandato que se examina para legitimar la representación de la dueña de la finca expropiada, que el mandatario se atribuye, insuficiencia que también acusa el poder presentado por el Letrado firmante del recurso contencioso-administrativo y que no puede estimarse bastante para representar a dicha interesada y accionar en su nombre» (*Sentencia de 17 de diciembre de 1962*).

b') *Poder extemporáneo.*

Distinción con poder presentado extemporáneamente.

«La actual Ley jurisdiccional, plenamente aplicable a la tramitación del recurso, exige, apartándose del sistema las precedentes de 1894 y 1952, que la comparecencia de la parte se efectúe mediante Procurador que las represente y que esté asistido de Letrado, o bien que se valgan solamente de éste, siempre mediante el otorgamiento del oportuno y suficiente poder, salvo en el procedimiento especial para las cuestiones de personal; exigencia que supone la de acreditar en autos aquella representación mediante instrumento que, tratándose de un particular demandante, ha de ser de carácter notarial y surtir efecto conforme a la específica legislación desarrollada de los principios de los artículos 1.217 y 1.218 del Código civil.

En el caso de autos no se discute que el escrito de interposición del recurso por el Procurador X. X., en nombre de don Y. Y., se presentó el 23 de julio de 1957, en vísperas del vencimiento del plazo para aquella interposición, que expiraba el siguiente día 24 y sin acompañar la copia del poder que mencionaba, por lo que hubo de serle reclamado por el Tribunal por providencia firme de 2 del mes siguiente, presentándola el 10 de septiembre, con expresa invocación de que ello se hacía "al amparo del apartado 30 del artículo 57 de la Ley jurisdiccional", estando dicha escritura otorgada en... el 17 de agosto de 1957, ante el Notario don Z. Z.

Ello acreditado, es evidente que cuando el Procurador señor X. interpuso el recurso no ostentaba debidamente la representación del interesado y demandante, que le fué conferida tardíamente para surtir el efecto pretendido, porque el 17 de agosto de 1957 había transcurrido el plazo legal para impugnar en vía la resolución combatida y no podía reconocerse a la escritura un alcance retroactivo, y menos subsanador de la fundamental tacha expresada, en pugna con la legislación genérica civil y con la específica instrumental.

La falta de subsanación antes expuesta resulta distinguible de aquella —puramente formal— a que se refiere el párrafo 3.º del artículo 57 de la Ley jurisdiccional en relación con el 129, pues esta última ya fué practicada siguiendo la oportuna iniciativa del Tribunal y fué precisamente su aprecio el que permitió aportar a los autos la escritura de fecha posterior a la del vencimiento del plazo inicial e imprrogable; no autorizando la Ley la repetición o transformación de tan excepcional medida procesal» (*Sentencia de 10 de diciembre de 1962*).

d) *Doctrina sobre un reconocimiento en vía administrativa de los requisitos anteriores.*

«Si en vía gubernativa la Administración reconoció una determinada personalidad, no puede luego más tarde negar esa misma personalidad a quienes comparecen con el mismo carácter y representación interponiendo un recurso posterior» (*Sentencia de 2 de enero de 1963*).

Sin embargo, puntualiza la siguiente sentencia:

«Conviene dejar sentada la imposibilidad de aceptar los razonamientos expuestos por la expresada parte en su escrito de referencia, alusivos a la doctrina jurisprudencial, según la cual la personalidad que ya viene reconocida a través de toda una vía administrativa no puede ser negada en vía contencioso-administrativa, pues tal doctrina no guarda pertinencia con el caso que se resuelve, por cuanto sólo es aplicable a las alegaciones y pedimentos que las partes hayan formulado durante la contienda administrativa, en contraste con la posición que guardaren en el litigio jurisdiccional, porque sólo a ellas vincula en virtud de la teoría de los actos propios el reconocimiento de personalidad que expresa o tácitamente hayan podido prestar en favor de su contraria, pero no a los Tribunales de la jurisdicción, tanto durante la primera instancia como en la apelación, porque al revisar éstos el acto administrativo que es objeto de impugnación con vistas a discernir sobre las condiciones de licitud que en el mismo concurren, no pueden verse constreñidos a tener que pronunciar sus fallos con base en posibles errores ni omisiones de las partes litigantes, sino que tienen la facultad de enjuiciar a través de fundamentos distintos de los que aquéllas alegaren, si bien respetando el principio de contradicción que informa el procedimiento, para lo cual deban someter, previamente, a dichas partes los motivos que estimen adecuados para fundar sus resoluciones, facultad que ha sido establecida en forma concreta en el artículo 43, párrafo 2.º, de la Ley rectora de dicha jurisdicción, y que en el caso de autos ha sido ejercitada» (*Sentencia de 17 de diciembre de 1962*).

E) *Actos impugnables y no impugnables.*

a) Ver III, 2, A), y IV, 1.

b) *Actos de trámite no impugnables.*

a') *Los que resuelven consultas.*

«Si se examina el escrito que en 6 de diciembre de 1961 dirigió la Dirección General de Archivos y Bibliotecas, ni por la forma en que se solicitó por la Sociedad General de Autores, ni por su redacción literal, ni por su contenido intrínseco, puede merecer la estimación de acto o disposición administrativa, al no significar resolución declaratoria de derechos que pone fin a la vía administrativa, máxime si se tiene en cuenta que el origen del escrito referido fué una mera consulta,

como se había efectuado en otras ocasiones, para una Junta inmediata, sobre la que, además, no consta se haya formulado reclamación alguna, y en el propio escrito ya se alude a lo innecesario de la solicitud y se aprecia como juicio u opinión la inexistencia de precepto de carácter general que se oponga a lo pedido, de todo lo que se infiere que la evacuación de la consulta formulada por la Sociedad General de Autores de España no puede constituir acto administrativo, al no suponer una declaración de derechos y obligaciones, ni puede ser impugnada al no crear una situación obligatoria con relación a la Sociedad consultante» (*Sentencia de 22 de febrero de 1962*).

b') *Los actos ejecutivos de sentencias.*

«Siendo el contenido de la presente *litis* la impugnación de una resolución administrativa recaída en ejecución de la sentencia citada de esta misma Sala, es evidente que en esta vía y fase administrativa ejecutiva donde debe tener efecto la solución de estas cuestiones, en tanto no se alteren los términos fundamentales de la sentencia o los derechos en ella reconocidos, tal como lo disponen los artículos 104 y 110 de la Ley de esta jurisdicción, sin que en ningún caso se pueda acudir a suscitar esta doble vía jurisdiccional y administrativa, como ha ocurrido en el caso actual, ya que, planteando la misma cuestión simultáneamente de hecho se ha producido una doble *litis*, y con ello la excepción de *litis pendencia*, que ha de ser inexcusablemente admitida a fin de prevenirse contra el riesgo de dos resoluciones contradictorias o inconciliables, que es lo que constituye el fundamento de la excepción» (*Sentencia de 15 de febrero de 1963*).

c) *Actos confirmatorios.*

a') *Quien no impugnó una clasificación de vías pecuarias no puede impugnar el deslinde que se practica de acuerdo con ella.*

«En lo concerniente a que el señor X. tenga adquirido por prescripción el enclavamiento de las acequias y casa-registro que demanda queden excluidas de la superficie del Descansadero, la cuestión que, abstracción hecha de lo unilateral e insuficiente que sería la probanza ofrecida para enervar lo proclamado en el artículo 1.º del Decreto de 23 de diciembre de 1944, pudo plantear el interesado, si creía asistirle el derecho, en el expediente de clasificación de las vías pecuarias del término municipal para oponer entonces la pretendida irreivindicabilidad de aquella radicación a la descripción y linderos que se fijaron al Descansadero y Abrevadero de Z. en la Orden de 29 de abril de 1954, pero comprendidos bien palmariamente en la superficie así puntualizada con que se clasificó esta vía el manantial, los acueductos y los registros del agua del Abrevadero, según se deja razonado y consentida tan plenamente como está por don X. la citada Orden clasificadora, el deslinde y amojonamiento ante que estamos del Descansadero ha de ajustarse estrictamente al estudio posesorio que surge de la clasificación aprobatoria, conforme al párrafo 3.º del artículo 5.º de aquel Decreto, que invoca con reiteración la parte actora, puesto que la opera-

ción actual se constriñe a replantear sobre el terreno el trazado que la repetida clasificación definió, y en su virtud en nada cabe atacar en este pleito a lo así resuelto en firme; la única reclamación susceptible de admitirse en el trámite actual había de versar en la falta de acomodamiento del deslinde a la clasificación, cosa distinta de la demanda, por supuesta titularidad de los terrenos ya clasificados de componentes de la vía pecuaria, y como en tal sentido ahora vedado acciona en su postrera alegación el recurrente, y de otro lado el repetido deslinde que impugna se atiene con fidelidad a la clasificación consentida, llegase a la conclusión de que en realidad se recurre en el aspecto que se examina de un acto confirmatorio de acuerdo consentido, circunstancia que impide dar paso al pedimento, en observación del apartado a) del artículo 40 de la Ley jurisdiccional» (*Sentencia de 17 de diciembre de 1962*).

b') *Una denegación que prevé expresamente los supuestos futuros, impide la impugnación de las denegaciones posteriormente reiteradas.*

«No se ofrece duda acerca de la causa de inadmisibilidad alegada por el Abogado del Estado y aplicable a este recurso, con fundamento en el artículo 82, en relación con el apartado a) del 40 de la Ley de la jurisdicción; en efecto, en 21 de marzo de 1961 el Ministerio de la Gobernación dictó resolución confirmatoria de la denegación gubernativa de 27 de diciembre de 1960, recaída a la solicitud del Presidente del Círculo de la Concordia de X. para celebrar en su local social los bailes de los días 1 y 6 de enero de 1961, fundadas tal denegación y confirmación en circunstancias y acaecimientos históricos de trascendencia social, haciéndose constar en la decisión ministerial de 21 de marzo que tal declaración impeditiva se hacía «como norma para futuras actuaciones de la Autoridad, pese a que la procedencia de acceder o no a lo solicitado ha perdido actualidad, puesto que quedaron rebasadas las fechas en que el Círculo pretendía celebrar los bailes»; y firme y consentida tal resolución, que fué notificada al recurrente en 28 de marzo de 1961, de nuevo el Círculo de la Concordia solicitó en 21 de junio siguiente permiso para celebrar un baile en los mismos locales, permiso que, si bien fué concedido por el Alcalde, fué revocado, denegándolo de nuevo el Gobernador de Y., dictándose en la alzada ante el Ministerio la resolución ahora recurrida de 28 de agosto de 1961, que es la misma y con idénticos fundamentos que la de 21 de marzo de 1961» (*Sentencia de 23 de noviembre de 1962*).

e) *Actos expresamente excluidos por Ley.*

«Conforme al artículo 4.º de la precitada Ley de 30 de julio de 1955, contra el acuerdo aprobatorio de un plan de conservación del suelo agrícola no se dará recurso alguno, *incluido el contencioso-administrativo*, no obstante lo cual el propietario o empresario agrícola afectados podrán recurrir en reposición ante el Ministro de Agricultura, o en súplica ante el Consejo de Ministros, según que la aprobación correspondiera a uno u otro, contra las medidas que el plan imponga, no con carácter general,

sino como específicamente aplicables a fincas determinadas, teniendo carácter definitivo las resoluciones de la reposición o desestimatoria de la súplica que recaigan, las que, por tanto, *no podrán ser impugnadas en la vía contencioso-administrativa ni en ninguna otra.*

Los términos claros y terminantes de dicho precepto, que encaja en la hipótesis excluyente enunciada por el artículo 40, apartado f), de la Ley de la jurisdicción, impiden confundir aquel especialísimo recurso de reposición contra las medidas del plan específicamente aplicables a fincas determinadas con el genérico que, como requisito previo a la interposición del contencioso-administrativo, exige el artículo 52 del propio Ordenamiento, siendo notorio que se trata de dos vías de recurso enteramente distintas y en cierto modo incompatibles, ya que la primera sólo procede a causa de estar excluida la revisión jurisprudencial, y la segunda no posibilita ésta por su mera utilización en el umbral de un proceso carente de viabilidad.

En el caso de autos, las dos Ordenes dictadas por el Ministerio de Agricultura, con fecha 23 de julio de 1958, una aprobatoria del plan con fijación de presupuesto de obras y otorgamiento de autorización para ejecutarlo, y otra expresiva de las modificaciones que se introdujeron en vista de las reclamaciones de los propietarios, así como la Orden complementaria de 7 de octubre siguiente, que contiene las normas relativas a plazo y ritmo de ejecución, y faculta a la Dirección General de Agricultura para realizar a través del Servicio de Conservación de Suelos y por cuenta de los propietarios que no las efectuasen por sí las obras, plantaciones, trabajos y labores impuestos en el plan, fueron recurridas en reposición conjuntamente por doña X. X., «haciendo uso del derecho que le concede el artículo 52 de la Ley de 27 de diciembre de 1956», según literalmente consigna el oportuno escrito; 4.º de la Ley de 20 de julio de 1955, en cuanto propietaria de la finca «Dehesilla de los Rio-boo», incluida en el sector afectado, intentando en su lugar abrir causa procesal a su recurso contencioso-administrativo inadmisibile.

No cabe establecer diferencias entre las disposiciones ministeriales impugnadas para reputar que, al menos la última, es revisable jurisdiccionalmente, pues en realidad todas ellas integran un acto administrativo complejo que versa sobre la aprobación y condicionamiento técnico-administrativo del plan; y si bien parece en principio correcta la tesis de que la exclusión de la vía contenciosa declarada por precepto legal categórico respecto al acuerdo aprobatorio, no cabe extenderla a los demás de ejecución y desarrollo que la Administración adopte al margen de la legalidad, esto es, contraviniendo las normas administrativas generales y particulares, y entre estas últimas las que pautan la realización del plan aprobado, es obvio que serán las concretas medidas contrarias a Derecho las susceptibles de impugnación y no el dispositivo en su conjunto, tal como quedó establecido definitivamente, que es el verdadero objeto de la pretensión a que sirve de vehículo este recurso.

El argumento final que esgrime la parte actora de que aunque se estimara inadmisibile el recurso respecto a las Ordenes ministeriales de referencia, habría que acogerlo, de acuerdo con los artículos 41 y 42 de la

Ley jurisdiccional, en cuanto al restablecimiento de la situación jurídica anterior a los actos de ejecución realizados, vulnerando lo dispuesto en aquéllas, mediante la oportuna indemnización de daños y perjuicios, resulta inoperante, puesto que, a tenor del artículo 84, apartado b), las declaraciones del fallo relativas a dichos extremos de la pretensión, esto es, a la disconformidad del acto con el Ordenamiento jurídico y el restablecimiento de una situación individualizada merecedora de amparo, sólo proceden cuando la sentencia estimara el recurso contencioso-administrativo, supuesto que no puede darse cuando se pronuncia pura y simplemente la inadmisibilidad del mismo» (*Sentencia de 22 de noviembre de 1962*).

En cambio, se reitera que

«La expresión “sin ulterior recurso” del artículo 79 de la Ley de Arrendamientos Urbanos no veda ni excluye el acceso a la vía jurisdiccional» (*Sentencia de 24 de noviembre de 1962*).

f) *Admisibilidad del recurso contra el acto que señala la fecha de terminación de una concesión, antes de que dicha fecha llegue.*

«Las partes demandadas han formulado alegación de inadmisibilidad del presente recurso con fundamento en estimar que las Ordenes impugnadas son de naturaleza interlocutoria, y, por tanto, excluidas del ámbito de esta jurisdicción, dado que se limita a señalar la fecha de terminación de una concesión administrativa, extremo que, según dichas partes, tendrá su oportunidad administrativa cuando se acuerde la reversión de la concesión aludida y no ahora. Es procedente rechazar tal supuesta razón de inadmisibilidad, porque el contenido de las Ordenes que se combaten fijan la expiración del término concesional determinado de un modo definitivo, cuál sea su duración y el instante, por tanto, en que la reversión ha de tener lugar, lo que, si fuera ello consentido, implicaría la imposibilidad de atacarlo cuando aquella reversión se llevase a cabo» (*Sentencia de 6 de diciembre de 1962*).

D) *Cosa juzgada.*

Requisitos.

«Al ser la primera cuestión planteada la que se refiere a la excepción de cosa juzgada, que se alega por el Ayuntamiento y se acoge por la sentencia apelada, resulta clara y manifiesta en orden a este problema la improcedencia de su admisión, ya que no puede identificarse el caso que es objeto de examen con el supuesto que contempla el artículo 1.285 del Código civil, desde el momento en que, aun tratándose de los mismos litigantes, Ayuntamiento y Sociedad X., del mismo grupo de casas, y de la propia liquidación por licencia de construcción, para apreciar la identidad objetiva como norma segura de enjuiciar y, en su consecuencia, la concurrencia de la excepción de cosa juzgada, es imprescindible que la primera sentencia contenga pronunciamiento concreto especial y decisivo sobre el asunto que constituye el fondo del pleito ulterior, y es obvio que, en el caso presente, la reclamación en el primero de los

pleitos tramitados versó, con exclusión de todo otro motivo, acerca del valor de las obras en proyecto, sobre cuyo extremo resolvió la sentencia dictada por el Tribunal contencioso-administrativo en aquel proceso, mientras que en el que hoy motiva la apelación la cuestión planteada se ciñe a la interpretación de la Ordenanza fiscal número 29 del Ayuntamiento de Y., con referencia a fijar la cuota de la exacción municipal, computando los miradores en su medida lineal, o simplemente como unidades, y claro está que es suficiente la mera exposición anterior para comprender que legalmente en el orden procesal no puede admitirse la cosa juzgada, por no ser las mismas la cuestión decidida en el primer pleito y la que se resuelve en éste» (*Sentencia de 12 de febrero de 1962*).

E) *Interposición extemporánea o defectuosa.*

a). *El plazo.*

a') *Cómputo del plazo de dos meses.*

«El artículo 58, apartado a), número 3.º, de la Ley de 27 de diciembre de 1956, establece, cuando no medie recurso de reposición, el plazo de dos meses para interponer el contencioso-administrativo, a contar desde el día siguiente de la notificación, y que al no contener regla alguna la citada Ley para la computación de tal término, hay que acudir para determinarle a la de Enjuiciamiento civil como supletoria de aquélla, según la 6.ª disposición adicional; pero como el artículo 305 de dicha Ley procesal civil, a los efectos de que se trata, queda sustituido con lo dispuesto explícitamente en el artículo 7.º del posterior Código civil, de que cuando en las Leyes se hable de meses se entenderá que son de treinta días, y esta interpretación ha sido reiterada en la jurisprudencia de este Tribunal, como puede leerse, entre otras de sus sentencias, en las de 9 de marzo de 1859, 9 de marzo y 15 de diciembre de 1960, 7 de febrero, 19 de abril y 14 de diciembre de 1961 y 15 de diciembre de 1962, se llega a la conclusión de que los dos meses marcados en el citado artículo 58 de la Ley jurisdiccional, al ser cada uno de treinta días, suman sesenta días, que empezados a correr el 20 de octubre de 1961, acaban el 18 de diciembre de 1961, en cuya fecha, por ende, venció el plazo, con arreglo al artículo 303 de la propia Ley de Enjuiciamiento civil» (*Sentencia de 9 de febrero de 1963*).

En el mismo sentido, la sentencia de 15 de diciembre de 1962 y la siguiente:

«Dispuesto por el artículo 305 de la Ley de Enjuiciamiento civil que los términos señalados por meses se contarán por meses naturales, sin excluir los días inhábiles, no debe darse otra interpretación correcta a tal disposición que la que se derive de la única característica diferencial que ofrece el propio texto, o sea, que mes natural es aquel en que se cuentan todos los días, tanto hábiles como inhábiles, a diferencia del que no lo es, en el cual cabe hacer descuento de los días feriados; pero esta distinción no autoriza a estimar que el mes natural haya de estar integrado por más o menos de treinta periodos de veinticuatro horas,

pues semejante disposición no se contiene en el texto literal del precepto, ni siquiera implícita en su espíritu, por cuya razón no puede apreciarse antinomia entre el mencionado artículo y el 7.º del Código civil, cuando éste preceptúa que si en las Leyes se habla de meses, se entenderá que son de treinta días, con la sola excepción de los meses que se determinan por sus nombres, los que se computarán por los días que respectivamente tengan, concepto éste completamente distinto al de mes natural, como puede advertirse del mismo contexto del referido artículo, desprendiéndose de todo ello que ambos preceptos se complementan al aclarar el Código lo dispuesto en la Ley procesal; mas, aunque así fuere y se admitiera —sólo en hipótesis— que entre ambos artículos existe antinomia, únicamente podría ser resuelta en favor de lo dispuesto por el Código, toda vez que es de fecha posterior, con la consiguiente fuerza derogatoria, a más de que siente la norma más explícita y concreta, y, sobre todo, porque el mencionado artículo 7.º, tanto por hallarse comprendido en el título preliminar del Código —que es general observancia, dado el carácter normativo de sus preceptos— como por obedecer su *ratio legis* a la necesidad de aclarar el sentido de las Leyes en un determinado extremo, está dotado de prevalente fuerza de obligar» (*Sentencia de 14 de marzo de 1963*).

b') *Plazo después de una alzada no resuelta.*

«La inadmisibilidad se formula por entender que el artículo 125 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, al disponer que transcurridos tres meses desde la interposición del recurso de alzada, sin que se notifique su resolución, se entenderá desestimado y quedará expedita la vía procedente, quiere decir, con esta última frase, que la vía procedente —en este caso el recurso contencioso-administrativo— había de interponerse en el plazo normal de dos meses, señalado en el artículo 58 de la Ley jurisdiccional; pero al señalar aquel artículo 125 la mencionada apertura o posibilidad de la vía de reclamación procedente, ni ordena que la falta de notificación de una resolución de recurso de alzada equivalga a tal notificación a los efectos de determinar el lapso de tiempo de que el reclamante dispone para promover el recurso contencioso-administrativo, ni que, por tanto, tal lapso de tiempo haya de ser el de dos meses, cuando, evidentemente, no se dan en el recurso actual ninguno de los supuestos en los que el citado plazo normal se señala; y cuando, en cambio, el supuesto que aquí se da es exactamente el del apartado c) del artículo 53 de la Ley jurisdiccional, pues la denegación del recurso de alzada que la Corporación actora había entablado, denegación aludida en el artículo 125 de la Ley de Procedimiento administrativo, es un acto presunto en aplicación del silencio administrativo, y, por tanto, el plazo para entablar la acción contencioso-administrativa era el señalado en el número 4 del artículo 58 de la Ley jurisprudencial, plazo que es obvio había transcurrido —contante los tres meses siguientes al 10 de noviembre de 1959— cuando, en el mismo día 10 de noviembre del año siguiente de 1960 se presentó por el Ayuntamiento actor el escrito de interposición de este pleito; por

todo lo cual debe rechazarse la alegación de inadmisibilidad de que se trata» (*Sentencia de 11 de febrero de 1963*).

b) *Forma.*

El requisito del pago o depósito de cantidades liquidadas.

a) *Solo es necesario si se exige expresamente y si se trata de cantidades efectivamente liquidadas.*

«En lo atinente a la trascendencia que para la parte actora reviste el no haber hecho los recurrentes el depósito del 10 por 100 de los aprovechamientos, sin el cual entiende que en modo alguno procedía admitir ni tramitar el recurso, en observancia del artículo 99 del Reglamento de Pastos, lo que trae aparejada la firmeza del acuerdo de 21 de junio de 1958 de la Hermandad de X., hay que notar, aparte de lo que deja razonado la potestad revisora, en amparo de la Ley de la Junta Provincial alertada, aquí además con la consulta del Jefe de la Hermandad, y el acta que remitió y con la denuncia del Vocal de la Hermandad: a), que al notificarse a los ganaderos lo acordado en la sesión del 28 de junio, no se les previno en absoluto, a tenor del artículo 19 de Procedimiento del Ministerio de Agricultura de 14 de junio de 1935, el recurso que les asistiera a fin de orientarles en la formalización de tal derecho; b), que el párrafo 2.º del artículo 94 del Reglamento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras prescribe “que las Juntas Provinciales de Fomento Pecuario tramitarán y resolverán los recursos interpuestos ante las mismas con *estricta* sujeción a lo dispuesto en el Reglamento de Procedimiento del Ministerio de Agricultura”, recalcando así con el adjetivo *estricta* que la sujeción encargada ha de ser entera y exacta en la tramitación, y como el Reglamento mandado aplicar no contiene, a diferencia de otros, precepto alguno de que la falta de los depósitos o cantidades, cuando hayan de consignarse para las alzadas, impidan el trámite de éstas, de manera fatal la observancia rigurosa del mismo impuesta a las Juntas en el particular especificado por el Reglamento de Pastos, a pesar de su artículo 99, no permite la interpretación que sustenta el demandante de que la falta del previo depósito imposibilitó a la Junta para admitir la apelación de los ganaderos, máxime cuando aisladamente contemplado el artículo 99 —con abstracción de la regla que el artículo 94 sienta poco antes—, el contexto del párrafo 2.º debatido tampoco condiciona el trámite del recurso de modo inexcusable al depósito previo para otorgarle el alcance pretendido; y c), que, por tanto, se trata de un requisito en verdad exigible, mas subsanable su defecto, con arreglo a la pauta que marcan el número 3 del artículo 57 de la Ley de esta jurisdicción de 27 de diciembre de 1956 y el artículo 54 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, que constituyen la normativa vigilante en el desarrollo de los recursos administrativos y contenciosos, de la que no cabe prescindir, porque responde a la idea que la preside de que las formalidades de procedimiento deben subordinarse en lo posible a que consientan llegar a la cuestión de fondo, y en tal sentido, el silencio de los Reglamentos comentados respecto de los efectos del no depósito previo tiene que su-

plirse acudiendo a la regulación administrativa y jurisdiccional de aquellos artículos, que fué en definitiva lo que hizo la Junta Provincial cuando ofició a los recurrentes para que formalizaran el depósito; y como lo verificaron en el plazo que se les fijó, según surge, y no niega el actor, quedó remediada la omisión y convalidado el trámite, sin que el detalle de que la cantidad se ingresara a disposición de la Junta y no de la Hermandad tenga relevancia, puesto que cumplían los interesados lo significado por aquélla, y en definitiva lo que importaba, y fué conseguido en el tiempo señalado, contar con el depósito en favor de la organización administrativa del Servicio» (*Sentencia de 26 de noviembre de 1962*).

«La exigencia ordenada en el artículo 57, número 2, letra e), de la jurisdiccional, no se amolda al caso de que se trata, en el cual se discuten conceptos de un escandallo, y no de contribuciones, impuestos, arbitrios o multas y rentas públicas, sino detalles de una cuestión motivada por una operación comercial, el saldo de la cual que resulte con cargo a los recurrentes, no puede decirse que hubiera de pagarse en las Cajas del Tesoro público o de una Corporación local, ya que en la Orden en que se decidió la intervención de las partidas de alcohol importado por los hoy actores se dice que tal saldo quedará a favor de la Comisaría General de Abastecimientos “para su ingreso en la cuenta del alcohol de importación”; y en el informe emitido por la Delegación Provincial de Abastecimientos y Transportes de X., de 15 de enero de 1959, se pide al Comisario General comunique “al propio tiempo la cuenta y la *entidad bancaria* donde deben ingresar tales diferencias; circunstancias todas que hacen inaplicable a este caso la norma c), número 2, del artículo 57 de la Ley jurisdiccional; por lo que procede desestimar la alegación de inadmisibilidad del recurso”» (*Sentencia de 6 de diciembre de 1962*).

b') *Forma de cumplimiento del requisito.*

«El ingreso en las Cajas del Tesoro a que alude el apartado e) del artículo 57 de la Ley jurisdiccional ha de entenderse llevado a efecto cuando el importe líquido se haya realizado mediante ingreso en la Caja General de Depósitos, pues ello satisface sin duda la doble exigencia que la Ley persigue al prevenir tal medida, no como requisito habilitante, según en la antigua Ley se hacía, sino como defecto subsanable, tanto porque la irreversibilidad del ingreso, mientras la sentencia oportuna no facilite el libramiento, garantiza plenamente el cumplimiento del acto administrativo de pervivir su sustancial eficacia, como por cuanto se elimina la posibilidad de que el planteamiento del recurso constituya una simple estrategia de demora en la carga económica que representen las sanciones y créditos líquidos» (*Sentencia de 24 de enero de 1963. En el mismo sentido, la de 20 de febrero de 1963 y la de 27 de diciembre de 1962*).

2. *Demanda.*

A) *Extemporaneidad. Caducidad del recurso.*

«Con referencia a toda otra cuestión se ha de examinar como previa lo alegado por el defensor de la Administración en cuanto a la caducidad del recurso de la Ley jurisdiccional, a cuyo tenor "si la demanda no se hubiera presentado en el plazo concedido para ello, se declarará de oficio caducado el recurso", conforme a lo que procede, en efecto, acoger la alegación referida, toda vez que por providencia notificada al Letrado comparecido en representación de la recurrente el 28 de diciembre de 1961, se le concedió el plazo de veinte días para formalizar la demanda, plazo que quedó interrumpido el 10 de enero de 1962, día en que se presentó escrito en súplica de que fuese ampliado el expediente administrativo, con lo que hasta dicho día habían transcurrido ocho días hábiles, y como el 24 de febrero se notificó al antedicho Letrado que, completo el expediente, quedaba alzada la suspensión y debía formalizar la demanda en el tiempo que restaba para el cómputo de los veinte días, es visto que contados los once días que faltaban, a partir del 25 de febrero inclusive, el plazo señalado conforme a la Ley venció el 9 de marzo, toda vez que fueron inhábiles el mismo día 25 de febrero y el 4 de marzo, correspondientes a domingos, y como la demanda se presentó el 15 de marzo en el Registro de las Salas de lo Contencioso de este Tribunal, es indudable que lo fué transcurrido el plazo concedido para ello, y se ha de declarar la caducidad del recurso, conforme a lo dispuesto en el precitado artículo 67 de la Ley de la jurisdicción, cuyo texto, por lo rotundo de sus términos, basta para entender que escrito tan fundamental como el de demanda no es, por su propia índole, de aquellos otros que, según el artículo 121, pueden ser admitidos si aun fuera de plazo se presentasen dentro del día en que se notificara la oportuna providencia» (*Sentencia de 22 de diciembre de 1962*).

B) *Desviación de pretensiones.*

Deben impugnarse en ella únicamente los actos cuya impugnación se anunció en el escrito de interposición.

«Al dirigirse la demanda contra una decisión distinta de la reclamada en el escrito de interposición del recurso que ahora se falla, se produjo una desviación del trámite legal que altera sustancial y ritualmente los términos de la *litis*, y dado que las normas ineludibles de aquél establecen la necesidad de integrar el escrito inicial en el de formalización, sin que el suplico del mismo pueda referirse a resoluciones o actos que no fueron citados en semejante escrito ni materia de ulterior ampliación, se ha incurrido en una incongruencia procesal manifiesta, originaria de defecto insubsanable en el modo de formular la demanda, y, en definitiva, de que no se halle debidamente seguido el pleito, según tiene también sentado la jurisprudencia de este Tribunal en sus

sentencias, entre otras, las de 17 de noviembre de 1949, 5 de marzo de 1951 y 12 de febrero de 1960, por lo que el recurso incide palpablemente en la causa de inadmisibilidad del apartado g), en relación con el f), del artículo 82 de la Ley de 27 de diciembre de 1956» (*Sentencia de 30 de marzo de 1962*).

3. Prueba.

Diligencias para mejor proveer. Tramitación.

«El Tribunal Provincial, en 4 de agosto de 1961, acordó para mejor proveer una prueba pericial consistente en la confección de un croquis o plano de los terrenos a que se refiere la expropiación de que se trata, levantándose en virtud de lo acordado un plano por el Ingeniero Agrónomo don X. X., que fué unido a los autos por providencia de 2 de septiembre de 1961, sin intervención ni conocimiento de las partes, infringiéndose, por tanto, lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley jurisdiccional, ya que se privó a las mismas de la alegación en el plazo de tres días de lo que estimaren conveniente acerca del alcance e importancia del plano, procediendo por ello, de acuerdo con lo interesado por las partes, anular todo lo acordado respecto a dicho plano y que éste no produzca efecto alguno» (*Sentencia de 29 de noviembre de 1962*).

4. Sentencia.

A) *Congruencia.*

Decisiones contradictorias sobre las facultades decisorias de la jurisdicción respecto del procedimiento.

a) *Imposibilidad de revisión de oficio.*

La afirman la sentencia de 7 de marzo de 1963 y la siguiente:

«Era obligado resolver, según lo dispuesto en el párrafo 1.º del artículo 43 de la Ley jurisdiccional, “dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones deducidas para fundamentar el recurso y la oposición”, para que exista la debida congruencia ante la *petitio* y el fallo que se dicte, sin que quepa legalmente extender la declaración de éste a extremos no planteados ante la jurisdicción, ni aun a título de afectar el procedimiento u orden público, pues aun a este supuesto, debió hacerse uso por el Tribunal de lo dispuesto en el párrafo 2.º del propio artículo 43 de dicha Ley, es decir, someter a las partes, por diez días, para que formularan alegaciones sobre ellos, aquellas otras motivaciones en que pudiera fundamentar su resolución, como trámite o garantía mínima para las mismas, en cuanto a la defensa de sus supuestos derechos; y al no haberse verificado así, en el procedimiento jurisdiccional, la lógica consecuencia de ello tiene que ser la revocación de la sentencia apelada, por cuanto se dictó sin cumplir con el precepto citado» (*Sentencia de 9 de marzo de 1963*).

b) *Posibilidad.*

«Es constante y reiterada jurisprudencia de esta Sala que uno de sus más importantes cometidos consiste en velar de oficio por la pureza de procedimiento ya que se establece como garantía de los derechos e intereses de los administrados, y por ello cuando la Administración incumple trámites esenciales que ella estableció como de inexcusable observancia, esa emotividad deviene nula, por atacar al principio de seguridad jurídica, nulidad que se extiende a todas las actuaciones que tiene su origen y causa en la diligencia en que el vicio se produjo, lo que determina en este caso la del expediente y la de la resolución impugnada» (*Sentencia de 8 de enero de 1963*).

B) *Ejecución.*

«Es misión propia de la Administración llevar a efecto la ejecución de las sentencias firmes pronunciadas de los pleitos contencioso-administrativos, y la del Tribunal, por su parte, es adoptar, a instancia de parte, aquellas medidas que sean necesarias para compeler a la Administración a que cumpla lo que se ordena en la ejecutoria, ateniéndose a las declaraciones que el fallo dé la misma contenga, y como en el caso que se considera la Comisión Municipal Permanente del Excmo. Ayuntamiento de H. acordó en sesión celebrada el 22 de junio de 1961 devolver a la entidad propietaria recurrente el terreno ocupado en 29 de agosto de 1957, de la extensión superficial de 3.100 metros cuadrados, sito en la "Ladera del monte X.", del término municipal de H., cuya ocupación fué declarada nula por la sentencia pronunciada por esta Sala con fecha 20 de abril de 1959, es obligado tener por cumplida la ejecutoria por haberse, en este particular, ajustado a la declaración de nulidad contenida en el fallo de la misma, según disponen los artículos 104 y 105, apartado a), de la Ley de la jurisdicción; sin que con fundamento serio pueda decirse que se trata de una ejecución ficticia, porque la Administración municipal, al ordenar la devolución de la parcela a su propietario, conforme se mandó en la sentencia, se acordó satisfacer a Y. el importe total de 651.000 pesetas, a que asciende el definitivo justiprecio de la parcela expropiada, conforme a sentencia de esta Sala de 14 de enero de 1960, que conviene tenga muy presente en este asunto, dado que a la misma finca expropiada se refiere, y a cuyo definitivo justiprecio se contrae, y justificadamente acordó proceder a una nueva ocupación de la parcela, una vez que la expresada cantidad fuera satisfecha, o en su caso consignada a la entidad mencionada, por lo que habiendo adoptado el Ayuntamiento de H. las medidas racionalmente pertinentes para la devolución de la finca, el auto dictado por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Z. de 27 de septiembre de 1961, objeto del recurso de apelación que examinamos, está ajustado a Derecho en cuanto respecta a la entrega de la finca expropiada a la entidad recurrente y de la cantidad a que asciende su justiprecio como requisito previo para la nueva ocupación

de la misma, procediendo acordar su confirmación» (*Sentencia de 7 de diciembre de 1962*).

5. Revisión.

Requisitos.

«No se da entre las dos sentencias de 27 de junio de 1961 y 8 de marzo de 1962 el segundo de los requisitos exigidos que, para que pueda prosperar el presente recurso de revisión, exige el apartado b) del número 1.º del artículo 102 de la Ley jurisdiccional, cual es que versen “acerca del propio objeto”. Con la primera de ellas se revisa una Orden del Ministerio de Industria, que otorga una marca, 303.492, para un determinado grupo de objetos. Por la segunda se declara inadmisibile un recurso incoado contra otra Orden del propio Departamento, que concede marca, número 303.493, del mismo nombre, con relación a otro género de productos. Es decir, que son actos administrativos distintos los que han motivado las dos resoluciones.

Esta Sala de revisión, en su sentencia de 17 de febrero de 1959, ha sentado criterio sobre cuál debe ser la interpretación adecuada de la expresión “propio objeto” empleada en la Ley, y a tal efecto, determina que por tal hay que entender “un acto jurídico que sirva de materia común a una y otra resolución, sin que puedan creerse comprendidos en la letra del precepto otros objetos iguales o idénticos”, doctrina jurisprudencial que impide admitir la alegación que quiere ampararse en la norma citada para pretender se revise la sentencia recurrida por la supuesta contradicción que se le atribuye con la de 27 de junio de 1961, pues, como queda expresado en el razonamiento anterior, se refieren a actos administrativos diferentes.

Tampoco se da entre las mismas, a la vista de sus contenidos y pronunciamientos, el tercer requisito que previene el artículo mencionado, consistente en que hayan sido dictadas “en fuerza de idénticos fundamentos”. En efecto, lo que, proveyendo en cuanto al fondo, anuló la Orden impugnada, lo hizo por aplicación de normas sustantivas del Estatuto de la Propiedad Industrial. Lo que, estimando extemporáneo el recurso, acordó su inadmisibilidad, operó con preceptos rituarios de la Ley de la jurisdicción. Y así se ve que en aquélla se ciñe la cuestión debatida, según reza su primer Considerando, “al examen de la posible coexistencia legal de las marcas”, problema de fondo, mientras que en acta no examinó sino el aspecto de la inadmisibilidad, y en las dos procedió la Sala sentenciadora dentro de los límites en que quedaron planteadas las relaciones jurídico-procesales, por los términos de las respectivas discusiones escritas (art. 45 de la Ley aludida). Hubiera existido contradicción si, estudiando ambas el mismo extremo, hubiesen llegado a conclusiones dispares» (*Sentencia de 13 de febrero de 1963*).

6. Apelación.

Legitimación.

«En el acto de la vista de esta apelación se formuló por el representante de la Administración la alegación de que el apelante carecía de legitimación procesal para actuar con tal carácter, ya que, personado en primera instancia como coadyuvante, y no habiendo apelado de la sentencia de que se trata el Ayuntamiento de X., no podía el coadyuvante hacer la apelación por sí solo, por prohibirlo el artículo 95 de la Ley jurisdiccional; alegación que debe ser examinada con preferencia, y respecto de la cual es de tener en cuenta que, en la cuestión aquí discutida, no es de aplicación el citado artículo 95, pues es una cuestión cuyos trámites constituyen uno de los procedimientos especiales regulados en el capítulo IV del título IV de la Ley citada para los casos previstos en los artículos 362 y 366 de la vigente Ley de Régimen Local, así como en la sección 2.ª del mencionado capítulo IV de la Ley jurisdiccional, el artículo 118 de la cual, en su número 6.º, claramente establece que contra la sentencia de la Sala de primera instancia podrán interponer recurso de apelación “cuantos hubiesen comparecido en dicha primera instancia”, sin distinción, por ende, ni limitación alguna en relación con el carácter que hayan ostentado en la primera etapa judicial; por lo que es obvia la legitimación procesal del señor X., en cuanto, evidentemente, compareció ante la Sala correspondiente de la Audiencia de Madrid.

Tampoco es procedente el examen y enjuiciamiento ahora de la cuestión de si la mencionada Sala *a quo* debió o no tenerla por comparecido, en atención a que, cuando se personó ante ella, en 4 de noviembre de 1961, obraba ya en los autos certificación del acuerdo del Ayuntamiento de X., de 3 de agosto anterior, por el que la Corporación Municipal se allanaba a la suspensión decretada por el Gobernador civil del acuerdo de 13 de julio de 1961; pues abona la validez de dicha aceptación de la comparecencia o personación del señor Y., la circunstancia de que se personó, sin más precisa determinación, como “coadyuvante de la Administración” en un proceso especial, como el del artículo 118 de la Ley jurisdiccional, en el que tan Administración es el Gobernador civil como el Ayuntamiento; y asimismo también la circunstancia de que, hasta la intervención oral del representante del señor Y. en el acto de la vista de esta apelación, con su argumentación, dirigida más bien en nombre y en favor de los vecinos de X., y no del Ayuntamiento, no han sido aclarados el carácter y finalidad de su intervención en el proceso; por lo que ninguna objeción cabe hacer, ni a la aceptación de su comparecencia por el Tribunal *a quo* en primera instancia, ni a la posibilidad legal de su condición de apelante, aun reconociendo la imprecisión, inicial y prolongada, en cuanto a la determinación de la parte principal del proceso al lado de la cual coadyuvaba» (*Sentencia de 4 de diciembre de 1962*).

XVII. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.

Caducidad del plazo de reclamación.

«En primer término, sobre la alegación del Abogado del Estado de que había caducado la acción del recurrente para reclamar la indemnización correspondiente por haber transcurrido el plazo de un año, señalado en el párrafo 3.º del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, es preciso observar que, aparte de que dicho artículo 40, aunque emplea la palabra caducar, se refiere constantemente al *derecho* de ser indemnizado y no a ninguna acción, es asimismo preciso tener en cuenta que el actor reclamó ante el órgano administrativo que había producido el supuesto daño, organismo dependiente del Ministerio de Comercio, que, de acuerdo con el número 2.º del artículo 123 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, pudo remitirlo a su superior jerárquico que debía decidirlo, Ministerio que en su debido momento tramitó también la reclamación presentada directamente ante el mismo, sin mencionar ningún evento extintivo de derecho ni acción y desestimando la pretensión por razones de fondo; por todo lo cual es obligado desestimar la pretendida caducidad del derecho del recurrente para reclamar la supuesta debida indemnización» (*Sentencia de 12 de enero de 1963*).

SALVADOR OPTOLÁ NAVARRO.