

1. — CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. FUENTES: 1. *Irretroactividad de las Leyes, Ley del Suelo.* 2. *Interpretación restrictiva de las Leyes limitativas de la propiedad.* 3. *Procedimiento para la laboración de disposiciones generales, Reglamentaciones de Trabajo.* 4. *Publicación de Ordenanzas.* 5. *Impugnación de Ordenanzas aprobadas por la Administración Central, Órgano jurisdiccional competente.* 6. *Precedentes administrativos: su valor.*—II. ACTO ADMINISTRATIVO: 1. *Nulidad de pleno derecho por manifiesta incompetencia.* 2. *Notificación defectuosa: Efectos.* 3. *Firmeza de acto tácito.*—III. ACTO POLÍTICO: *Caracteres.*—V. CONCESIONES: *Necesidad de aprobación administrativa de su transferencia.*—V. CONTRATOS: 1. *Variaciones de detalle en el proyecto.* 2. *Novación de los contratos. Actos propios.* 3. *Revisión de precios. No procede cuando falta un texto legal que la ampare. Aplicación por las Administraciones locales de normas dictadas para el Estado. Audiencia del contratista en el expediente de revisión de precios.*—VI. EXPROPIACIÓN ORZOSA: 1. *Acciones contra la Administración expropiante:* A) *Las tiene el interesado para lograr el justiprecio y pago de un bien ocupado. Imposibilidad de su prescripción.* B) *Imposibilidad de impugnación de los acuerdos de necesidad y utilidad.* C) *Necesidad del recurso de reposición contra los acuerdos del Jurado.* 2. *Justiprecio:* A) *Constitución del Jurado. Vicios que no anulan el expediente.* B) *Valor de los acuerdos del Jurado. Resunción de acierto.* C) *Necesidad de motivar el justiprecio. Concepto estricto de motivación.* D) *Criterios valorativos.* 3. *Intereses: Necesidad de pedirlos en vía administrativa.*—VII. PROPIEDAD INDUSTRIAL: 1. *Marcas: Interpretación y ámbito de los preceptos sobre incompatibilidad.* 2. *Nombres comerciales: La finalidad de los preceptos es distinta en ellos que en las marcas.* 3. *Modelos de utilidad: Interpretación de la condición de novedad: puede ser parcial.*—VIII. FARMACIAS: 1. *Ejecutoriedad de las autorizaciones. Plazo para la apertura.* 2. *Caducidad de autorizaciones.* 3. *Legitimación para impugnar la autorización.*—IX. URBANISMO: 1. *Inaplicación de normas vigentes a obras consumadas con anterioridad a su vigencia.* 2. *Declaración de solar a efectos de inscripción en el Registro de Solares.* 3. *La Ley de 12 de mayo de 1956 no puede calificarse de excepcional.*—X. AGUAS: 1. *La prescripción, título administrativo.* 2. *Es abusivo aprovechar aguas cuando la concesión está en tramitación.* 3. *Sujeto obligado a conservar el conducto que atraviesa bienes de dominio público.*—XI. MONTES: 1. *Deslinde y amojonamiento. La facultad de amojonamiento no prescribe.* 2. *Los Municipios están exentos del pago de cuotas de guardería rural por sus montes de propios.*—XII. VÍAS PECUARIAS: *Naturaleza jurídica.*—XIII. TRANSPORTES: 1. *Por carretera:* A) *Caducidad de las concesiones.* B) *Transporte internacional.* 2. *Ferrocarriles subterráneos: La Ley Especial de Madrid no puede ser desconocida por la Administración.*—XIV. SEGURIDAD SOCIAL: *Posición de la Administración.*—XV. ASOCIACIONES: *Existencia de Asociación no inscrita.*—VI. RÉGIMEN LOCAL: 1. *Entidades locales: Representación de intereses de las Parroquias no constituidas en entidad local menor.* 2. *Reglamentos y Ordenanzas municipales. La potestad reglamentaria de las Corporaciones sólo está limitada por la Ley de Régimen*

Local y sus Reglamentos, sin que puedan oponerse a ella pretendidos derechos adquiridos.

3. *Licencias. Es necesaria la audiencia del interesado para revocar o anular una licencia que le hubiese sido otorgada.* 4. *Ejercicio de acciones.* Naturaleza excepcional de la sustitución procesal del artículo 371 de la Ley de Régimen Local.—XVII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. *Audiencia al interesado:* A) Testimonio y audiencia al interesado. B) Audiencia en el procedimiento sancionador por alteración del orden público. 2. *Recurso de reposición. Su naturaleza.* 3. *El procedimiento para la clasificación del personal de las empresas está vigente y exceptuado de la Ley de Procedimiento administrativo.*—XVIII. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: 1. *Trámite previo:* A) Plazo de interposición del recurso de reposición. Cómputo del plazo. B) Recurso de reposición contra resolución de un recurso de revisión. Carácter potestativo. 2. *Plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo:* A) Cómputo de los meses. B) Plazo en los casos de silencio administrativo. C) La resolución tardía, después de transcurrido un año de la interposición, no abre plazo para recurrir. D) La adopción de una vía de impugnación improcedente ni interrumpe ni hace revivir el plazo de interposición. 3. *Legitimación: la ostentan los socios de una entidad cuya revitalización se pide.* 4. *El requisito de previo pago:* A) Supuestos exceptuados. B) Forma de acreditar su cumplimiento. 5. *Forma de redacción de la demanda:* A) Requisitos. B) Congruencia con las peticiones formuladas ante la Administración. 6. *Contestación a la demanda. No cabe impugnar un acto procesal al contestar a la demanda.* 7. *Competencia de la jurisdicción. No alcanza a las cuestiones sobre dominio.* 8. *Actos no impugnables. Los de trámite.* 9. *Sentencias:* A) Congruencia con las peticiones de demandante y demandado. B) Efectos. C) La presunción de cosa juzgada. D) Identidad de objeto. 10. *Recurso de apelación.*

I. FUENTES.

1. *Irretroactividad de las Leyes. Ley del Suelo.*

«Según la primera disposición adicional de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, ésta comenzó a regir a los dos meses de su publicación, pero, naturalmente, para los planes y proyectos que se tramitaran en el futuro, dado el carácter irretroactivo general de toda Ley, conforme al artículo 3.º del Código civil, al que notoriamente se acomoda la redacción del texto legal mirante a las actuaciones del porvenir» (*Sentencia de 25 de octubre de 1963*).

2. *Interpretación restrictiva de las Leyes limitativas de la propiedad.*

«El carácter excepcional de los mandatos y prohibiciones que contiene la Ley de 5 de noviembre de 1940 —y en lo reflexivamente pertinente en la Orden de 2 de febrero de 1955— impide atribuirles un alcance de aplicación automática, genéricamente preestablecida y extensivamente apreciable, ya que hay que armonizar las prescripciones de los artículos 1.º y 3.º de la Ley, con el resultado de condicionar la obligatoriedad de las labores de cultivo a la preexistencia de planes de sementera debidamente aprobados y comunicados, y la exigibilidad de la previa autorización de repoblación forestal del número 3.º de la Orden a la concurrencia de las características excluyentes de su número 1.º en relación

con las excepciones recogidas en su número 2.º; subsistiendo en otro caso la normal libertad de iniciativa y desarrollo que todo propietario posee para explotar sus fincas rústicas, conforme a las tradicionales normas del Código civil» (*Sentencia de 7 de noviembre de 1963. En el mismo sentido, otra de 19 de octubre*).

3. Procedimiento para la elaboración de disposiciones generales. Reglamentaciones de Trabajo.

«Estando previamente establecido por la Ley de 16 de octubre de 1942 que toda Reglamentación de Trabajo es materia propia de la Dirección General de Trabajo, y que cuando aquélla tuviere carácter nacional, el Ministerio solicitará de la Delegación Nacional de Sindicatos el nombramiento de un número de Asesores, de cuantía variable, que sean expertos en la rama que se pretende reglamentar, los que necesariamente representarán todos los elementos de los distintos grupos profesionales que integran el Sindicato correspondiente, es evidente que la Orden general impugnada no ha sido producida con la adecuada observancia de dicho requisito de audiencia y asesoramientos referidos e impuestos por el artículo 9.º de la citada Ley, precepto que, por lo mismo, resulta claramente infringido; así como también aparecen igualmente inobservados, en la elaboración de la Orden general subsodicha, todos los prevenidos de los artículos 129 y 135 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, en cuanto los mismos exigen que toda disposición de carácter general vaya precedida de estudios e informes previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad; de dictámenes y consultas evacuadas sobre la misma; de informe de la Organización Sindical, ostentativa de los intereses corporativos a que pretende afectar, etc.; o sea, en suena, precedida su promulgación del obligado expediente acreditativo de todo el desarrollo que la norma general exige en armonía con su propia materia, nada de lo cual se aprecia haber existido en el caso de autos, no obstante su alcance e importante articulado reformador. Por todo lo expuesto, resulta de obligada apreciación el que la Orden general recurrida no ha sido elaborada de conformidad a su derecho de obligada observancia, siendo por lo mismo nula» (*Sentencia de 16 de noviembre de 1963. Sala 4.ª*).

4. Publicación de Ordenanzas.

«No pueden surtir los efectos pretendidos las alegaciones de falta de publicidad de las Ordenanzas que, refrendadas por un acto emanado de la Administración e impresos por el Ayuntamiento, han sido objeto de abundantes peticiones y reclamaciones, indicadoras del conocimiento de su contenido por los vecinos afectados; ni de infracción de la Ley de Principios de 17 de mayo de 1958, cuya genérica invocación resulta insuficiente para acreditar la oposición entre las normas de las Ordenanzas y los principios que informan al Estado» (*Sentencia de 4 de octubre de 1963. Sala 4.ª*).

5. *Impugnación de Ordenanzas aprobadas por la Administración Central. Órgano jurisdiccional competente.*

«La Ordenanza vigente, a juicio del Tribunal *a quo*, no recogió la «costumbre local» aludida en la Ley de 23 de diciembre de 1948, y artículo 102 de la Ley de Régimen Local; estimando la sentencia apelada que se puede y se debe ahora, con ocasión de este pleito, declarar ilegal la Ordenanza correctamente aplicada, pues ello se hace posible al amparo de lo dispuesto en el artículo 39, números 2 y 4, de la Ley jurisdiccional; pero la mencionada Ordenanza no es propiamente una disposición de carácter general de las indicadas en el citado artículo 39, dados los especiales trámites de su confección y aprobación; aprobación solicitada por instancia de la Alcaldía al Ministerio de la Gobernación, cuya resolución es, en dicha tramitación, el acto definitivo; por lo que su enjuiciamiento por la sentencia apelada produce el extraño resultado de que un Tribunal Contencioso-administrativo de competencia local se pronuncie, aunque de un modo indirecto, sobre la cuestión concreta de la legalidad de unas normas vigentes, sin que se hayan pronunciado nuevamente los órganos de la Administración Central que las hicieron objeto de su aprobación, previo informe del Consejo de Estado» (*Sentencia de 18 de octubre de 1963. Sala 4.ª*).

6. *Precedentes administrativos: su valor.*

«Las resoluciones contradictorias de la Administración no pueden esgrimirse últimamente durante el proceso de revisión en vía contenciosa de un acto administrativo específico y concreto, ni ninguno de los antagónicos criterios manifestados en aquéllas puede vincular a la jurisdicción después de haber sentado reiteradamente el suyo» (*Sentencia de 6 de junio de 1963*).

II. ACTO ADMINISTRATIVO.

1. *Nulidad de pleno derecho por manifiesta incompetencia.*

«Para que se dé la nulidad que proclama el artículo 47 de la Ley de Procedimiento de los actos de la Administración que se dicten por órgano manifiestamente incompetente, cuya locución adverbial muestra no bastar al legislador la contemplación de una incompetencia parcial o dudosa, sino que tiene que ser notoria, con claridad y evidencia, por no hallarse encomendada al órgano» (*Sentencia de 28 de octubre de 1963. Sala 4.ª*).

2. *Notificación defectuosa. Efectos.*

«Habiéndose consignado en el Acuerdo administrativo recurrido que las partes podrían interponer contra el mismo recurso de reposición en el plazo de tres meses, contra lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley

jurisdiccional, es visto que en ello se indujo a error a la parte recurrente, quien al formular su recurso antes de expirar dichos tres meses, no hizo sino ajustarse y cumplir lo que por la Administración se le previno, por lo que en modo alguno puede serle imputable tal error, ni juzgar en su perjuicio la inadmisibilidad a que daría lugar la aplicación del apartado f) del artículo 82 de dicha Ley, procediendo, por el contrario, de conformidad con ya abundante doctrina de este Tribunal, y en lo preceptuado en su artículo 20, números 5.º y 6.º, del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957 y en el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, declarar la nulidad de las actuaciones a partir de la errónea notificación del Acuerdo de 14 de febrero de 1958, dictado por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de X., en el expediente de justiprecio a que se contrae este recurso, para que, rectificando el error de considerar impugnabile en vía contenciosa el acto administrativo en plazo de tres meses, ya que el establecido en la Ley de 27 de diciembre de 1956 es el de dos meses, a partir de la notificación, pueda ser estimado con arreglo a Derecho» (*Sentencia de 29 de octubre de 1963*).

3. Firmeza de acto tácito.

«Se produce irrevocablemente una situación jurídica de firmeza, como consecuencia de la seguridad jurídica para aquellos actos tácitos denegatorios cuando respecto a ellos transcurre el plazo que a tal efecto señala el número 2.º del artículo 58, y siempre que de los mismos se deriven derechos para un tercero que la figura del silencio administrativo cree como consecuencia de su perfectibilidad temporal, lo que no empece a cuanto supone el artículo 38 de la Ley jurisdiccional, de acuerdo con el 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo; con lo que, producida indudablemente y como efecto de la denegación tácita de la reposición, la perfección del acto impugnado, dando lugar al derecho del solicitante y hoy recurrente, a cuyo favor la Administración había otorgado la inscripción industrial del número 237.141, «Novifort», para la clase 40 del Nomenclator, es vista la oportunidad legal de estimar el recurso y anular la Orden expresa, por el demandante recurrida, dejando subsistente la anterior, creada a virtud del silencio administrativo, por ser así conforme a Derecho» (*Sentencia de 29 de octubre de 1963*).

III. ACTO POLÍTICO.

Caracteres.

«Para la concepción del acto político como excluyente del conocimiento jurisdiccional, es necesario sea expresión de una actuación unitaria de los poderes del Estado, en el que el contenido, la finalidad y el órgano (teoría del acto, teoría del fin y teoría de la unidad) encuadren la actividad específica, diferenciable de la administrativa» (*Sentencia de 29 de noviembre de 1963*).

«Impuesta la sanción por el Gobernador civil de X., y confirmada por la Dirección General de Política Interior y Subsecretaría del Ministerio de la Gobernación, carecía de carácter de acto político del Gobierno, ya que los excluidos han de ser precisamente del Consejo de Ministros, sin que, por otra parte, su naturaleza, dados los que se imputan al recurrente, permita conceptuarlos como de los que afectan a la seguridad interior del Estado» (*Sentencia de 30 de septiembre de 1963*).

IV. CONCESIONES.

Necesidad de aprobación administrativa de su transferencia.

«Desde el momento en que el artículo 103 de la Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, si no prohíbe la transferencia de los derechos concesionarios, sí, en cambio, los condiciona a que se dé cuenta de dichas transmisiones a la Administración, a los efectos oportunos, dice de los que naturalmente no pueden ser excluidos el de que sea aprobada por ella, a fin de evitar fraudes procesales y legales, que en modo alguno pueden ser sustraídos a su control, máxime tratándose de concesiones administrativas que posean un carácter público tan acusado que se ha llegado a declarar que constituyen auténticas autorizaciones de uso y disfrute de una parte del dominio público o patrimonio nacional o poder administrativo, y sobre todo lo es interesante a los efectos de regularizar las titularidades de las mismas, puesto que puede ocurrir como en el caso de autos que éstas sean deficientes, estén caducadas o sean incluso ficticias, y con lo cual se impide el que la Administración pueda recobrar un derecho suyo que nunca pudo ser enajenado a perpetuidad, y sobre todo tratándose de una subrogación del deador o concesionario, no podría hacer sin consentimiento del acreedor o administración, a tenor del artículo 1.205 del Código civil, que lo establece con carácter general, y la Administración no puede ser de peor condición que el acreedor común, por todo ello es preciso admitir que al denegar la Administración el reconocimiento de su titularidad a los señores X., primero, en tanto no acreditasen claramente sus títulos, y el no habersele concedido luego al señor Z., estaba sobradamente justificado no sólo su declaración de falta de legitimación, sino la consecutiva de caducidad, como lo ha hecho, con las consecuencias naturales que aparecen en la resolución definitiva» (*Sentencia de 12 de noviembre de 1963. Sala 3.ª*).

V. CONTRATOS.

1. *Variaciones de detalle en el proyecto.*

«A pesar de ser las obras realizadas necesarias, no pasan de ser variaciones de detalle que no alteran sustancialmente el pliego de condiciones ni los precios establecidos, ante cuya consideración y circunstan-

cia el contratista no podía negarse a aceptar las instrucciones verbales del Arquitecto que le impuso tales obras, sin que al mismo le alcanzara la obligación de averiguar si la Corporación había autorizado o no al Director técnico para que ordenara las modificaciones que le indicaba, pues la atención del contratista en este caso quedaba limitada a la calidad de las variaciones impuestas, las cuales, si únicamente eran de detalle, debía realizarlas, por virtud de lo establecido con amplio sentido el artículo 1.º del pliego de condiciones facultativas» (*Sentencia de 10 de octubre de 1963. Sala 4.ª*).

2. *Novación de los contratos. Actos propios.*

Hay que determinar «si las reformas introducidas en la obra por la Diputación son accidentales y de poca importancia, o, por el contrario, lo son de naturaleza que varían en lo fundamental las bases del proyecto; y sobre este extremo está reconocido por el propio contratista que de los 1.422 metros de carretera construídos, tan sólo 158 metros y 90 centímetros lo fueron con macadam y con arreglo al proyecto, y en todo lo demás, lo mismo en su trazado, explanación, desmonte y afirmado, hubo modificaciones, cierto que por voluntad de la Diputación, pero aceptadas por dicho contratista, no sólo tácitamente, al seguir llevando a cabo la obra, sino expresamente al solicitar la prórroga de la misma, que le fué concedida, y al contratar materiales para el nuevo afirmado, lo que revela que no hubo discrepancias sobre estos particulares y que la obra se llevó a cabo en su mayor parte apartándose de las bases del proyecto, pero con aquiescencia del contratista.

Al variar sus condiciones, necesariamente había de repercutir en los precios; y una prueba de que fué así se deduce de aquella solicitud que presentó a la Diputación, cuando ésta varió el trazado, a cuya denegación se aquietó también; luego en realidad estuvo en un todo conforme con la conducta seguida por la Diputación, y hoy ya no le es válido ir contra sus propios actos, debiendo salir responsable de aquella cantidad cobrada de más, como se encuentra demostrado por las diferentes entregas efectuadas y por el valor real de la obra llevada a cabo, todo reflejado en los estados obrantes en el expediente» (*Sentencia de 14 de noviembre de 1963. Sala 4.ª*).

3. *Revisión de precios. No procede cuando falta un texto legal que la ampare.*

«Una vez sentado el hecho inconcuso de que no existe un texto legal expreso que ampare directa y concretamente la petición del actor de que por compensación en la variación de los precios se le abone la cantidad referida, no es admisible tratar de buscar justificación a su demanda en el preámbulo del Decreto de 13 de enero de 1956, que dejó en suspenso la Ley de revisión de precios de 17 de julio de 1945, ya que, aparte de que la misión de estas exposiciones se limita a ser una mera justificación de los motivos que tuvo en cuenta el legislador para dictar la disposición que encabeza, y, por tanto, podrá servir, en todo caso,

para aclarar o comprender el verdadero sentido de sus preceptos si resultaren dudosos, en este caso los del Decreto de referencia, pero no para deducir de ellos una preceptiva legal u obligatoria que no posee ni estuvo en momento alguno en el ánimo del legislador el conferírsela, pues es notorio que al decir en él que «si en lo futuro se produjeran nuevas alteraciones, en la vida económica del país, de entidad suficiente para justificarlo, el Gobierno acordaría la legítima compensación que procediera o la rehabilitación de la Ley suspendida», de esto no aparece, directa ni indirectamente, precepto normativo y obligatorio para nadie, sino que es la expresión de un mero propósito reparador para cuando, a juicio discrecional del Gobierno, se den las circunstancias que en él se previenen, las que, lógicamente, hay que estimar no se han producido aún, ya que la previsión gubernativa no se ha manifestado, sin duda por considerar que no existen las alteraciones económico-sociales que por su profundidad y alcance justificarían la modificación del *statu quo* jurídico contractual normal. En consecuencia, a este estado jurídico hay que atenerse para resolver la petición formulada, sin que pueda, por consiguiente, deducirse ni del preámbulo citado ni de ninguna otra disposición legal o reglamentaria norma alguna que obligue a aceptar la interpretación que postula en su favor el actor, con interpretación notoriamente infundada.

El recurrente invoca en su favor, aparte del preámbulo citado, y como fundamento de segundo orden, de su petición, la cláusula *rebus sic stantibus*, y, además, la regla de equidad de que allí donde existe igual razón debe existir idéntica conclusión (*Ubi est eadem ratio ibi eadem dispositio juris esse debet*). Pero ya la propia demanda declara que «no se ignora que no hay en nuestro Derecho precepto alguno expreso que admita la aplicación de dicha cláusula», sin duda porque ello arruinaría en su propia base el principio de la libertad contractual, y por esto los convenios concertados entre partes libremente son Ley entre ellos (artículos 1.091 y 1.258 del Código civil), y es evidente que tratándose de contratos con obligaciones recíprocas, una de ellas el pago de un precio, éste se halla sujeto, en su cálculo, sobre todo en las prestaciones de tracto sucesivo, como ocurre en el presente, a una serie de factores de tipo económico-social y hasta político de la más variada índole, unos fijos, otros variables, que juegan un papel decisivo en la contratación, y no por ello «se admite que si este precio se altera, queden sin efecto las concesiones y que generen un derecho de compensación aleatoria, según varían las circunstancias tenidas en cuenta en tal concepto al concertarle, como ocurre en los celebrados «por ajuste a precio alzado» (Sección 2.ª, capítulo III, título II del libro IV del Código civil), y por ello se consigna en el artículo 1.593 de este cuerpo legal que «no puede pedirse aumento de precio en las construcciones de obras aunque se haya aumentado el de los jornales o materiales». Este principio de intangibilidad de las condiciones pactadas es aún más riguroso en la contratación administrativa, en donde, por razones obvias de protección de los intereses públicos, predomina el llamado principio «del riesgo y ventura», singularmente manifiesto en el artículo 43 del

Pliego de Obras Públicas (13 de marzo de 1903), que prohíbe al contratista, «bajo ningún pretexto de error u omisión, reclamar aumento de los precios fijados en la contrata», de todo lo cual es preciso concluir que tampoco es admisible ni la cláusula *rebus sic stantibus*, ni la compensación equitativa, invocadas por el actor, ya que no es cierto que se hayan dado en el momento en que le fué adjudicada la contrata ni durante el tiempo que duraron las obras, las extraordinarias y anómalas alteraciones de los precios concertados, como lo revela el que el Gobierno no haya hecho uso de la precaución legal que queda mencionada, aunque de hecho hayan existido algunas de carácter circunstancial, normalmente ponderables en el alza que informa la fijación del precio y singularmente en los contratos de prestaciones recíprocas y prolongadas en el tiempo, como son las que juzgamos, y es el actor mismo quien reconoce que si alguna vez se ha acogido la referida cláusula revisoria en nuestra jurisprudencia, como lo indica la sentencia de 17 de mayo de 1957, que invoca en la demanda, ello ocurre en materia de contratación privada y siempre sobre unos supuestos de alteración económica tan imprevistos y profundos que impidiera aplicarla al caso de autos, máxime no existiendo la normativa de que nos hemos hecho cargo.

La tercera y última petición que se formula en el suplico de la demanda, dada su naturaleza jurídica, excede de la natural competencia de esta jurisdicción, que en caso alguno puede obligar a un departamento ministerial ni al Gobierno a que tome la iniciativa legislativa en una materia determinada ni en un sentido fijo, lo cual sí es de marcado carácter político, y, consecuentemente, no puede ser atendida dicha petición en esta resolución, sin perjuicio de que el interesado ejercite su derecho de petición ante las autoridades y en la forma que estime pertinente para ello» (*Sentencia de 15 de noviembre de 1963. Sala 3.ª*).

4. *Aplicación por las Administraciones Locales de normas dictadas por el Estado. Audiencia del contratista en el expediente de revisión de precios.*

«Manteniendo los argumentos desenvueltos por la doctrina de este Tribunal—singularmente en las sentencias de 22 de marzo de 1961 y 25 de febrero de 1963—, debe recordarse que los ordenamientos legales que encuadran y definen los derechos y deberes de los contratantes en el ámbito administrativo son diferentes, según se refieran a la esfera estatal o a la local, sin que pueda calificárseles de absolutamente paralelos y similares, ni establecer una comunicación complementaria que permita extender las peculiaridades sustantivas del primero al segundo; cosa diferente de la aplicación supletoria de los trámites procesales sólo detallados en el primero, por razón de la vigencia anterior y genérica del principio de audiencia de los interesados, es decir, que han de aplicarse en cada supuesto los preceptos con directa fuerza legal, constituidos en el caso de autos por el Decreto de 22 de febrero de 1957 y la Orden de 17 de julio siguiente, en relación con los Reglamentos de Contratación y de Servicios de las Corporaciones Locales, estando a cuanto

en ellos se prevé, define y manda, respecto de las consecuencias que debe alcanzar la *revisión de precios*, sin que tampoco sea función de los Tribunales de esta jurisdicción mejorar el sentido de los preceptos que aplican, sino verificar su adecuación a los actos que revisan» (*Sentencia de 27 de septiembre de 1963. Sala 4.ª*).

VI. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. Acciones contra la Administración expropiante.

A) *Las tiene el interesado para lograr el justiprecio y pago de un bien ocupado. Imposibilidad de su prescripción.*

«Si bien el artículo 126 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, al igual que prevenía la Ley de 1879, no permite acudir a la vía contencioso-administrativa sino cuando causó estado la resolución administrativa que pone fin a la gubernativa para evitar la presentación de recursos y demandas por los interesados que dilaten la terminación de los expedientes, este precepto no rige cuando es la propia Administración, con sus actos expresos o tácitos y pasividad manifiesta, la que entorpece e impide se sustancie normalmente el proceso expropiatorio, después de haber ocupado los bienes expropiados, negándose, como en este caso, a valorarlos y satisfacer el justiprecio, conculcando los principios fundamentales en que descansa el régimen de la expropiación forzosa de satisfacer la indemnización que corresponda por la privación de la propiedad privada, y así el Ayuntamiento de X, en los acuerdos recurridos, viene, con infracción de la norma séptima del artículo 52 en relación con el 25, 26 y siguientes de la Ley de Expropiación citada y del precedente artículo 9.º de la Ley de 7 de octubre de 1939 de procedimiento de urgencia, a poner término al expediente de expropiación sin justificar lo expropiado y pagar la indemnización, cuyos acuerdos, a tenor del artículo 37 de la Ley tan mencionada, son susceptibles de impugnación en esta vía jurisdiccional porque imposibilita la continuación del proceso en las fases sucesivas a la urgente ocupación contra lo dispuesto en los preceptos citados, siendo admisible por ello el recurso y procedente la revocación de las resoluciones recurridas para que siga la normal sustanciación con arreglo a lo dispuesto en los capítulos 3.º y 4.º del título 2.º de la Ley de Expropiación Forzosa, sin que sea de apreciar la caducidad o prescripción invocada por la Administración demandada de los trámites de valoración y sucesivos, dado el transcurso del tiempo desde la ocupación a la fecha de los escritos de los propietarios interesando se continúe el procedimiento; porque la Ley de Expropiación no señala plazo de caducidad o prescripción que libera a la Administración de la obligación de sustanciar las piezas de justiprecio y tasación hasta el completo pago de la indemnización expropiatoria» (*Sentencia de 28 de septiembre de 1963*).

B) Imposibilidad de impugnación de los acuerdos de necesidad y utilidad.

«El Decreto de 11 de junio de 1959, así como el de 9 de marzo de 1961, acordados en Consejo de Ministros por facultades atribuidas en la Ley y Reglamento vigentes de Minas para otorgar a los explotadores de las sustancias minerales de la Sección A el beneficio de la Ley de Expropiación por razones de interés público, como trámite preliminar para la incoación del expediente expropiatorio, no tienen otro alcance que el de una declaración previa de utilidad o interés público, con la necesidad de ocupación de terrenos anejos y del derecho a gozar del régimen de expropiación para ello en la explotación de la obra de extracción de piedra de la cantera litigiosa, sin que por esta condición sean susceptibles dichos actos administrativos de reclamación en la vía contencioso-administrativa, según el artículo 22, apartado 3.º, y el 126 de la Ley reguladora de esta jurisdicción de 27 de diciembre de 1956, que para facilitar la tramitación del proceso expropiatorio prontamente, no permite discusión en vía contencioso-administrativa, acerca de las cuestiones que ofrezca o se produzcan hasta que recaiga la resolución administrativa que ponga fin al expediente o a cualquiera de las piezas separadas, momento no alcanzado todavía y que aunque llegue en la sustanciación tampoco cabría admitir el recurso contencioso-administrativo contra los Decretos del Consejo por la exclusión establecida en el artículo 22 citado, derivada en este caso concreto, según reconoce la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1959, de que la apreciación de la procedencia de aplicar estos beneficios a explotaciones de canteras corresponde al ejercicio de la potestad discrecional de la Administración y de sus facultades privativas para tutelar el bien e interés público en las explotaciones de las sustancias minerales, según su importancia para la economía y producción nacional» (*Sentencia de 7 de octubre de 1963*).

C) Necesidad del recurso de reposición contra los acuerdos del Jurado.

«No cabe argüir, como lo hace la parte apelante, que el recurso de reposición no debe estimarse necesario en el caso de autos, porque, conforme a los artículos 35 y 126 de la Ley de Expropiación Forzosa, las resoluciones del Jurado sobre valoración de bienes sólo son susceptibles del recurso contencioso-administrativo, pues tal criterio ha sido ya rechazado con gran reiteración por la doctrina de este Tribunal que declara requisito indispensable el recurso de reposición como previo al contencioso cuando se trate de impugnar los acuerdos de valoración de bienes expropiados, toda vez que, al señalar los referidos preceptos como adecuado el segundo, no es dado entender que dispensa del trámite previo de la reposición que resulta obligado por imperio del artículo 52 de la Ley jurisdiccional, siempre que trate de ejercitarse el contencioso, de cuya obligatoriedad no le exceptúa el artículo 53 del texto legal antes dicho, preceptos los últimos que bastarían por sí para derogar cual-

quier norma contradictoria de sus mandatos que se hallase contenida en la Ley de Expropiación Forzosa, por cuanto que aquélla es de fecha posterior, esto a más de que el Reglamento de 26 de abril de 1957, dictado para la aplicación de la mentada Ley de Expropiación y que constituye su más auténtica fuente de interpretación, establece de manera concreta en su artículo 140 que el recurso contencioso-administrativo a que se refiere el artículo 126 de la Ley se regirá por las disposiciones generales sobre jurisdicción y procedimiento contencioso-administrativo, y consignado queda que esas disposiciones exigen el trámite previo de la reposición» (*Sentencia de 30 de septiembre de 1963*).

2. *Justiprecio.*

A) *Constitución del Jurado. Vicios que no anulan el expediente.*

«Si bien el artículo 32 de la Ley expone detalladamente las condiciones que deben reunir, tanto el Presidente como los vocales que han de constituirlo, del texto del referido artículo, como del de los artículos 32 a 38 del Reglamento, que se ocupan del mismo Jurado, no aparece ningún precepto categórico que establezca la necesidad de que se haga constar en el acta de su constitución la calidad profesional de sus componentes y en cuanto a la falta de notificación a los interesados de las designaciones de los miembros del Jurado en cuestión, que no consta en los expedientes se haya hecho, si bien es verdad que, aunque tampoco esté dispuesto expresamente se haga, la necesidad de esta notificación parece deducirse del hecho de la existencia del derecho de recusación de dichos miembros que reconoce a las partes el artículo 33 del Reglamento, pero lo cierto es que los referidos nombres fueron conocidos de aquéllos cuando les fué notificado el primer acuerdo del Jurado y que ni entonces ni al interponer el recurso de reposición hicieron la menor alegación en este orden ni menos trataron de probar el hecho de la existencia de alguna infracción legal, como pudieron hacerlo» (*Sentencia de 27 de septiembre de 1963*).

B) *Valor de los acuerdos del Jurado. Presunción de acierto.*

«Creados los Jurados de Expropiación Forzosa con el especial cometido de fijar justo precio a los bienes expropiados en caso de controversia de partes, la Ley les rodeó de máximas garantías de imparcialidad, integrándolos con personalidades llamadas a ellos en razón a sus cargos y profesiones, con especialización en la materia, conocimiento de las realidades económicas de la región y frecuente contraste con intereses análogos a los en cada caso debatido, por lo que sus resoluciones valorativas ofrecen unas garantías de acierto que no cabe desconocer y que no pueden impugnarse con éxito si no es con robusta prueba que demuestre evidente equivocación en sus apreciaciones y fallos.

Atentamente estudiadas las dos resoluciones del Jurado Provincial de Expropiación de X, impugnadas en estos contenciosos acumulados, no se apreciaron en ellas infracciones legales ni errores de hecho, ya que

están apoyadas en razonables argumentos, con los que el Jurado, apartándose de las estrictas normas del artículo 39 de la Ley de Expropiación, invoca como fundamento de sus acuerdos el artículo 43 de la misma Ley, en busca de una valoración más justa y adecuada a las realidades económicas del caso litigioso, haciendo una discrecional y ponderada apreciación de producción presunta, valoración de cosechas, gastos de cultivo, capitalización de beneficios, todo lo que le lleva a fijar un precio que estima justo, que no se ha demostrado que no lo sea, contra cuya estimación no ha de prevalecer lo que consta en documentos privados no autenticados por la intervención en ellos de una autoridad pública, ni informaciones testificales, ni argumentos comparativos con precios y valoraciones en fincas y productos supuestamente idénticos, pero que puedan ser muy distintos en calidad, situación, fertilidad y demás factores influyentes en la vida económica.

El carácter revisor de la Jurisdicción contencioso-administrativa no autoriza a sustituir lo acordado por la Administración en cuanto a la apreciación de los hechos por una estimación dictada, si no es por error evidente; ni cabe revocar unas resoluciones si no inciden en infracción del Ordenamiento jurídico; error de hecho e infracción de derecho en que no ha incurrido el Jurado de expropiación» (*Sentencia de 9 de octubre de 1963. En el mismo sentido la de 2 de noviembre*).

C) *Necesidad de motivar el justiprecio. Concepto estricto de motivación.*

«Se trata de aplicar el artículo 43 de la misma Ley, porque de la letra, e indudablemente del espíritu de este precepto, se desprende fácilmente que el legislador no ha querido otorgar por este artículo una facultad enteramente discrecional al Jurado de Expropiación, como se afirma en el Considerando correspondiente de este Acuerdo, sino que exige, en todo caso, hacer uso de los criterios estimativos que juzguen más adecuados, criterios que deben ser expuestos, sin que se cumpla con esta obligación legal con la simple declaración de que se basa en la experiencia y conocimiento que el Jurado tiene de los precios reales de fincas análogas, pues con tan elemental proceder se ocultan a los Tribunales de lo Contencioso-administrativo, que no olvidamos tienen una función meramente revisora del acto administrativo sometido a su conocimiento, los elementos de juicio necesarios que puedan servirle de base a determinar si el referido acto está ajustado o no a Derecho, y por ello el número 3 del mismo artículo 43 que comentamos, dispone de modo categórico que «las rectificaciones que a juicio del Jurado deban ser introducidas en alza o en baja en el justiprecio, se fundamentarán con el mayor rigor y detalle», de todo lo cual se sigue que la Ley ha procurado rodear la valoración que el tan repetido Jurado lleve a cabo de los bienes sobre los que deba recaer, está revestida de unos requisitos y circunstancias que proporcionan el acierto que el legislador ha tratado de conseguir con la creación de este órgano, pieza la más fundamental de las innovaciones introducidas por la Ley vigente, según se

expresa en la Exposición de Motivos que la precede. Como consecuencia de los razonamientos expuestos en los Considerandos anteriores, resulta evidente que, a la vista de los Acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación de X, esta Sala carece de los elementos de juicio suficientes para formar un criterio acertado acerca del verdadero valor de los bienes expropiados de que se trata, y no puede, por tanto, conocer del fondo de la cuestión sometida a su resolución, determinando si el valor aceptado para dichos bienes es realmente el que se les ha asignado, y ello porque el Jurado Provincial de Expropiación no ha cumplido en el desempeño de su misión con las normas que al efecto señalan los artículos que hemos examinado en la Ley de Expropiación Forzosa, ya que no expresa en dichos acuerdos las razones que haya tenido en cuenta para adoptarlos y que son los que correspondería examinar a esta Sala para poder decidir si estaban o no ajustados a Derecho, pues no se puede estimar que es razonamiento alguno el decir que se dan por reproducidas las razones que se expusieron en otros expedientes de que conoció el mismo Jurado, por más que se trate de fincas sitas en los mismos lugares, porque dichos expedientes figuran en otros recursos, y son, por tanto, independientes del presente, y debe ser en el mismo a que se contrae cada finca en el que consten dichas razones, por el conocido aforismo de que lo que no está en los autos no está en el mundo, y no obstante el crédito que deba otorgarse a los Acuerdos del Jurado, pero reconocido por esta Sala en diversas sentencias, y muy particularmente en la que se invoca, de 1 de diciembre de 1960, también se expresa en la misma que tampoco es intangible el justiprecio señalado por dicho organismo, por todo lo cual, y finalmente, es visto que se está en el caso de acceder a la petición formulada por el Letrado de la parte apelante, de que se repongan las actuaciones del expediente o expedientes administrativos, puesto que aquí se trata de tres acunulados en una misma demanda, al momento en que aparezca una infracción del procedimiento, y como ésta no es otra que la observada en la actuación del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, deben reponerse las actuaciones al momento procesal en que el mencionado Jurado emitió su resolución sobre el justo precio que corresponda a los bienes de que se trata, para que proceda a realizarlo conforme a la Ley» (*Sentencia de 27 de septiembre de 1963*).

D) *Criterios valorativos.*

a) *Inaceptables.*

a') *Lo es de plano el fiscal.*

Y no puede aplicarse el de la analogía cuando no hay sino un solo bien, cuya analogía con el expropiado no consta plenamente.

«La única conclusión a que se adviene, como consecuencia de todo lo expuesto, es a la de la absoluta imposibilidad de hacer aplicación del comentado artículo 39 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa, por la imposibilidad de operar con ninguno de los dos valores que dicho precepto exige; el fiscal, por inadecuado, anacrónico y desproporcio-

nado a la realidad económica del momento de iniciarse el expediente expropiatorio de urgencia, y el valor en venta de fincas limítrofes o análogas por no existir más que una, y ésta de tan especiales circunstancias en su enajenación y de tan dispares cualidades con la que se justiprecia, que no puede servir en modo alguno de término comparativo, siendo buena prueba de ello que para emplearlo como tal el Tribunal *a quo* hubo de rectificarlo mediante coeficientes de corrección, que aun buscados con el más elevado espíritu de justicia, resultan difíciles de graduar en su tanto por ciento, sin caer en un arbitrio más peligroso que el del uso del artículo 43 de la Ley para buscar otros criterios estimativos más justos» (*Sentencia de 2 de noviembre de 1963*).

b) *No es aceptable el criterio de la media aritmética.*

«El precio justo de los terrenos expropiados en determinado polígono, como ya tiene reiteradísimo dicho este Supremo Tribunal en múltiples sentencias, no es procedente fijarlo, cual hace el Ministerio de la Vivienda en la resolución recurrida, buscando la media aritmética entre las distintas valoraciones acordadas en anteriores sentencias de esta Sala sobre expropiaciones en el mismo paraje, sino tomando en cuenta las características diferenciales de unas y otras, que necesariamente han de influir en el criterio estimativo» (*Sentencia de 30 de septiembre de 1963. En el mismo sentido la de 31 de octubre*).

b) *Aplicación de la Ley del Suelo.*

«La naturaleza revisora de la jurisdicción no permite que ante ella se formulen peticiones distintas de las que en su día se plantearon ante la Administración, entendido que una cosa son peticiones y pretensiones y otra distinta son las alegaciones de motivos y razonamientos, y siendo ello así, no pueden con éxito impugnar la Orden ministerial recurrida por no haberse efectuado la valoración conforme a las prescripciones de la Ley de Expropiación Forzosa cuando tienen consentida la tramitación del expediente con arreglo a las prescripciones de la Ley del Suelo, pues ello, además de la desviación procesal no autorizada, supone ir contra los propios actos; por otra parte, como la Ley de 12 de mayo de 1956 estaba en plena vigencia cuando se publicó el Decreto de 26 de abril de 1957, y como la expropiación tenía lugar para llevar a cabo la ejecución de un plan de urbanismo que abarcaría en el polígono los terrenos objeto de la urbanización para atender necesidades y utilidades posibles de actuación urbana, delimitaría primero dicho polígono, lo incorporaría al sistema de expropiación forzosa después y, finalmente, clasificaría y valoraría urbanísticamente las fincas a expropiar objeto del mismo, hasta llegar a la aprobación del expediente y a la fijación del importe de la tasación conjunta resultante de las valoraciones parciales, es evidente que por razón de la materia el expediente expropiatorio del polígono «Gran Vía» estaba regulado por los artículos 32, 63, 64, 83 y siguientes, 91, 92, 121 y 132 de la citada Ley y disposiciones concordantes como el Decreto de 21 de agosto de 1956, que aprobó el anexo de coeficientes, ya que estas normas se dieron precisamente para establecer

un régimen adecuado frente a la especulación del suelo, que lograra una perspectiva de mayor alcance para la ordenación urbanística, y teniendo en cuenta que el artículo 52 de la Ley de 12 de mayo de 1956 dispone que la aprobación de los planes y proyectos de ordenación urbana y de los polígonos implicara siempre la declaración de utilidad pública y la necesidad de la ocupación, es visto que la Administración expropiante obró conforme a Derecho, dejando sin utilización el procedimiento expropiatorio marcado en el Decreto de 26 de abril de 1957, y llevando, en cambio, a cumplimiento lo ordenado por la Ley citada de mayo de 1956, que le obligaba por la suprema jerarquía de la disposición, porque ella le sujetaba, dada su vigencia, porque la Administración no puede dictar disposiciones contrarias a las leyes sin que sean nulas de pleno derecho y porque, además, el Decreto citado es solamente una disposición, un acto administrativo habilitante para el ejercicio de la potestad expropiatoria por un procedimiento excepcional y, por tanto, la Administración expropiante puede o no utilizar la habilitación concedida, ya que el ejercicio de una potestad es siempre de carácter facultativo y, de consiguiente, pudo válidamente abandonar el procedimiento que marcaba el Decreto de 26 de abril de 1957 para utilizar el que señala para la ordenación urbanística del suelo la Ley de 12 de mayo de 1956, y con arreglo a sus preceptos tramitar el expediente expropiatorio en todas sus fases hasta llegar a dictar la Orden ministerial que lo aprobó, así como los justiprecios de los terrenos en él demarcados» (*Sentencia de 17 de septiembre de 1963*).

«Debe decirse, en primer lugar, con arreglo a qué legislación ha de llevarse a cabo la valoración del terreno y edificaciones expropiadas a las recurrentes; si ha de serlo con sujeción a la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y con aplicación especial de su artículo 43, efectuándolo según los criterios estimativos que se juzgan más adecuados si de la evaluación practicada, según los datos señalados legalmente, no resultare el valor real de los bienes objeto de expropiación y llevarlo a cabo en vista de los elementos de juicio aportados por las actoras, y a que más adelante se hará referencia, o con observancia de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, en atención, además, a lo dispuesto en el artículo 85 de la anteriormente citada por tratarse de expropiaciones realizadas con la finalidad de ejecutar un plan de ordenación urbana, y a este respecto es de poner de manifiesto la prevalencia de este último criterio, dadas las circunstancias del caso y lo preceptuado en el indicado artículo 85 de la referida Ley, posterior a la de Expropiación y de obligada observancia preferente, como ha sido ya declarado por esta Sala» (*Sentencia de 9 de noviembre de 1963*).

e) *Aplicación del valor comercial a los solares.*

«Calificada por la Administración la finca litigiosa como de reserva urbana y tasado su valor expectante con arreglo a módulos y coeficientes establecidos por la Ley, es indispensable, ante todo, determinar si, como se afirma por la Administración, esos terrenos son de reserva ur-

bana), calificados como de cereal de riego la segunda, o si, por el contrario, como postula el demandante, admiten en derecho la calificación de solar del casco urbano, o colindante con el casco urbano, en cuyo caso han de tenerse otros criterios valorativos distintos de los seguidos por los organismos del Ministerio de la Vivienda; a este efecto precisa fijar la apreciación que la Sala hace de la copiosa prueba aportada a los autos, bastante para evidenciar en su conjunto lo siguiente: primero, que la indicada finca viene tiempo ha dedicada a solar para edificaciones, en prolongación de la barriada integrante del casco urbano de X, ya construida y totalmente urbanizada por la Compañía Anónima demandante; segundo, que sobre esa parcela el Ayuntamiento de X ha venido girando el correspondiente arbitrio sobre solares sin edificar, y tercero, que si bien es cierto que la parcela litigiosa no forma parte del casco urbano, es, sin duda, un solar exterior al casco urbano, en colindancia y sin solución de continuidad con él, situado en zona llamada a inmediata y populosa urbanización, cuyo valor comercial no cabe desconocer, que cae de lleno, en derecho, dentro del apartado B) del artículo 93 de la Ley del Suelo antes citada, y que según ella, hay que tasar, no por su valor agrícola, sino por su indudable valor comercial.

A tenor del artículo 89 de la citada Ley del Suelo, el valor comercial de predios y solares ha de fijarse según las normas y criterios establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa, normas y criterios de valoración que no suponen el que haya de volverse atrás en este litigio para seguir el proceso valorativo del justo precio establecido en esa Ley a través de los Jurados de Expropiación, sino que la Administración, o la Sala, en su caso, han de atenerse en sus resoluciones a las normas de valoración establecidas en ella, concretamente en sus artículos 37 y concordantes; de conformidad con éstos, la Sala ha de apoyarse, para fijar la justa valoración, en la atribución que concede el artículo 43 para aplicar los criterios estimativos que considera más adecuados, ya que el valor comercial está sujeto siempre, por su propia naturaleza, a fluctuaciones de precio, según múltiples y cambiantes factores de la coyuntura económica, y ha de señalarse en cada caso, no con rígidos patrones, cuales los establecidos en el artículo 37, sino con cierta amplitud estimativa, si es que ha de encontrarse, como quiere la Ley y exige la justicia, el valor real de la cosa expropiada» (*Sentencia de 10 de octubre de 1963*).

d) *Valoración de un salto de agua: debe tenerse en cuenta el caudal aprovechable, aun no aprovechado.*

«Al ser ocupado el salto, ofrecía idoneidad cumplida para prestar el mismo rendimiento durante todo el año, según se desprende de las características que se detallan en el expediente de justiprecio y que reconocen las partes en litigio, de donde se infiere que el precio real que por la expropiación del mismo debe fijarse, a tenor de los artículos 37 y siguientes de la invocada Ley, con especial aplicación del artículo 43, no puede ser otro que el verdaderamente asignable al rendimiento que normalmente pueda producir sin tener en cuenta los períodos de tiempo durante los cuales hayan venido siendo utilizados por sus propietarios

—que tampoco consta debidamente puntualizado—, ya que ello supondría una limitación en las facultades que para su disfrute les correspondían no impuesta por precepto alguno legal, ni por obra de sus actividades contractuales, y, además, constituiría un enriquecimiento indebido en favor de la entidad expropiante que se beneficiaría durante todo el año del producto de unos bienes mediante el pago del precio proporcional a sólo cuatro meses, lo cual pugna con la doctrina reiterada y constante que sobre dicho enriquecimiento tiene establecida la jurisprudencia» (*Sentencia de 28 de octubre de 1963. En igual sentido, respecto del derecho de caza, la del 2 de noviembre*).

3. Intereses.

Necesidad de pedirlos en vía administrativa.

«En lo relativo a los intereses que se reclaman por los recurrentes, es preciso señalar que, por haber confesado éstos el percibo de la cantidad fijada como justiprecio por la Administración, sólo podrían corresponderles, en todo caso, en cuanto al exceso de las valoraciones resultantes de esta sentencia, pero como según resulta del expediente y tiene alegado la representación del Estado, no fueron objeto de reclamación en el recurso de reposición, ni planteada anteriormente dicha petición en vía administrativa, no es posible entrar a conocer y decidir dicha cuestión, dada la índole esencialmente revisora de esta jurisdicción, según constante doctrina jurisprudencial de este Tribunal Supremo» (*Sentencia de 9 de noviembre de 1963*).

VII. PROPIEDAD INDUSTRIAL.

1. Marcas.

Interpretación y ámbito de los preceptos sobre incompatibilidad.

«La aplicación del precepto no se construye a los supuestos de igualdad o identidad, sino que abarca a la concurrencia de similitudes o parecidos susceptibles de llevar al público medio a la confusión, ya que, por otra parte, el principio de la buena fe impone que ante el campo amplísimo para elegir denominaciones, se evite acudir a las que, por guardar afinidad con las ya registradas, pueden hacer pensar en propósitos imitativos» (*Sentencia de 26 de noviembre de 1963. En el mismo sentido, las de 23 noviembre y 7 de junio de 1963*).

«Sin negar que ello sea posible, según las circunstancias de cada caso, parece difícil *prima facie* que las diferencias entre los productos respectivamente protegidos hagan desaparecer totalmente los peligros que la legislación sobre propiedad industrial trate de evitar y dejen intactos los derechos subjetivos que tal legislación trata de amparar; pues por dispares que los productos sean, ello no obsta a que una marca pueda aprovecharse de la fama lograda y de la propaganda pagada por otra exteriormente indistinguible de ella, aunque se proyecten en el comercio

de objetos diversos, y, a la inversa, una deficiente calidad de los productos protegidos por una de las marcas iguales podría repercutir en el prestigio de los amparados por el mismo signo, aunque fueran dispare, consecuencias poco conformes con el espíritu informador de la legislación sobre propiedad industrial» (*Sentencia de 28 de noviembre de 1963*).

2. Nombres comerciales.

La finalidad de los preceptos es distinta en ellos que en las marcas.

«La verdadera causa que incompatibiliza un nombre comercial con otro preexistente hay que buscarla en la similitud de los productos amparados o de los fines industriales o comerciales perseguidos, pues cuando éstos son dispare no existe en realidad conflicto, aunque ofrezcan analogías denominativas, y así, la sentencia de 10 de junio de 1924 había ya declarado que al faltar la identidad de comercio o industria no hay posibilidad de confusión ni ilícita competencia que impida el registro del nombre últimamente solicitado, y las dictadas por la Sala con fechas 21 de octubre de 1957 y 8 de mayo de 1963 han sentado la doctrina de que en esta materia no puede equipararse en modo absoluto los regímenes legales de la modalidad antes aludida y de las marcas, pues con otro criterio quedarían excedidos los propósitos del legislador, que quiso conjugar en tales supuestos el principio de analogía de distintivos con el de afinidad de actividades, reputando esta última requisito esencial» (*Sentencia de 17 de noviembre de 1963*).

3. Modelos de utilidad.

Interpretación de la condición de novedad: puede ser parcial.

«La condición de novedad no es necesario afecte en su totalidad al objeto que se desea patentar, bastando que se dé respecto de cualquiera de sus piezas o elementos si efectivamente se traduce en el beneficio, la economía o el mejoramiento que a tenor del indicado precepto estatutario legitiman su registro» (*Sentencia de 21 de noviembre de 1963*).

VIII. FARMACIAS.

1. Ejecutoriedad de las autorizaciones. Plazo para la apertura.

«Es menester destacar que si bien el artículo 2.º del Decreto de 31 de mayo de 1957, regulador de las autorizaciones de apertura de farmacias, dispone que las resoluciones administrativas no serán ejecutivas hasta que causen estado, tal precepto tiene la única finalidad de marcar una excepción a la norma general, de la ejecutoriedad de las expresadas resoluciones, dictadas en cualquier escalón jerárquico, pero la cuestión planteada de la obligatoriedad de la apertura de farmacia en los seis meses siguientes a la fecha de que se concedió su autorización, hay que examinarla ante el artículo 3.º del Decreto citado que los establece, y hace arrancar ese plazo desde que sea concedida la autoriza-

ción por resolución firme, y en consecuencia, lo que se necesita contemplar cuándo tuvo carácter de firmeza el acuerdo autorizante a estos precisos efectos de que se trata, con abstracción de cualquiera otros que no interesan ahora» (*Sentencia de 30 de septiembre de 1963*).

2. Caducidad de autorizaciones.

«No cabe dudar de que a la sentencia de 17 de diciembre de 1956, que autorizaba a doña X. X. la instalación de farmacia, se dió efectividad y cumplimiento en el año 1957 con su notificación a la interesada y con las diligencias ordenadas por la Dirección General de Sanidad, y contando con que doña X. X. no procedió a la apertura de la farmacia en el plazo de seis meses, señalado en el artículo 3.º del Decreto de 31 de mayo de 1957 y también en la Orden de 20 de diciembre de 1941, es visto que la autorización de apertura quedó caducada, sin posibilidad de revivir cuatro años después con la Orden impugnada, a pretexto de ejecución de la sentencia que otorgó aquella autorización, porque aquel plazo de seis meses caducó, ya se tome como momento inicial para su cómputo la fecha de notificación de la sentencia —22 de diciembre de 1956— o la de 26 de noviembre de 1957, fecha en que la Jefatura de Sanidad comunicó a doña X. X. que podía proceder a la apertura de la farmacia, por haber sido cerrada la de don Z. Z.; y si esa autorización caducó, es claro que el acuerdo recurrido de 6 de julio de 1961 queda totalmente desvinculado a la referida sentencia y supone una nueva autorización de apertura, pese a que fuera instalada como trámite de ejecución de aquélla, y que al pugnar con el derecho adquirido por el recurrente, que obtuvo legalmente en 27 de octubre de 1958 la suya, distante menos de 225 metros de la pretendida por doña X. X., la autorización otorgada a ésta vulnera el Decreto de 31 de mayo de 1957, sin que sea de tener en cuenta la circunstancia alegada de carecer del local para instalarse en el plazo legal para hacerlo, porque tal circunstancia obedeció a abandono imputable a doña X. X., según reconoció la sentencia de 3 de febrero de 1960; y siendo de tener en cuenta además que dicha señorita no se opuso en su día al establecimiento de la farmacia del recurrente, lo que debió haber hecho —si entendía asistirle a la sazón el derecho a mantener la autorización que otorgó la sentencia de 17 de septiembre de 1956— para interponer una solución en la continuidad de la caducidad de su pretendido derecho» (*Sentencia de 23 de noviembre de 1963*).

3. Legitimación para impugnar la autorización.

«En lo tocante a la falta de legitimación de don X. X., por no encontrarse su farmacia entre las más cercanas al local en que se autorizó la de don J. J., hay que notar que situadas ambas oficinas en el mismo término municipal, no formado por alguna gran ciudad, y sin que conste formalmente la distancia entre ellas, no es aventurado pensar que el despacho de productos en la nueva farmacia repercute en el de la perteneciente al señor X., y por ende, si puede racionalmente presumirse

merma de sus utilidades por dicha causa, aparece justificado el interés directo para accionar de don X. X., con independencia de que no fuera tenido en cuenta, a los efectos de la notificación, que dispone el apartado 2 del artículo 2.º del citado Decreto de 31 de mayo de 1957, ya que éstos actúan limitadamente y en orden distinto que el de conjugación del interés directo establecido en el apartado a) del número 1 del artículo 28 de la Ley con más amplia comprensión, por lo que tampoco se da causa de inadmisibilidad» (*Sentencia de 30 de septiembre de 1963. Sala 4.ª*).

IX. URBANISMO.

1. *Inaplicación de normas vigentes a obras consumadas con anterioridad a su vigencia.*

«Preceptos que miran al porvenir no es dable que presidan el examen de la permisión para obras consumadas e incluso toleradas muchos años cuando no consta en particular el régimen coercitivo en semejantes actividades de lapso incierto, y sobre todo que fuesen corregibles las transgresiones con el derribo de lo realizado» (*Sentencia de 22 de octubre de 1963. Sala 4.ª*).

2. *Declaración de solar a efectos de inscripción en el Registro de Solares.*

«No puede compartirse el criterio restrictivo de la sentencia apelada en cuanto al alcance del artículo 142 y concordantes de la Ley de 1956, al exigir la previa existencia de un plan de urbanización —dentro de los precisos límites de los artículos 9.º y 10 de aquélla— para la declaración de solar de una finca, con vistas a su inscripción en el Registro público, cuando concurren las características del párrafo 3.º del artículo 142, desarrollado por el 3.º del Reglamento de 1947, pues el propio artículo 142, en su introducción, se refiere a planes, proyectos de urbanización o acuerdos municipales de declaración de interés inmediato de urbanización y edificación de polígonos o manzanas, sin que los números 2.º y 3.º de aquel artículo 144 mencionen ninguno de dichos conceptos; amplitud enumerativa que se justifica por el insensible enlace entre los planes *strictu sensu* con los simples proyectos o acuerdos, dada la insoslayable realidad del lento acomodo de la compleja gestión urbanística sometida a la Ley de Régimen Local —y especialmente a sus artículos 129, 130 y 134— al nuevo sistema de Ordenación del Suelo de 1956; sin que tampoco contraríe el expresado criterio la disparidad de situaciones en punto a los plazos de retención de fincas para su edificación forzosa, que operan siempre, ya desde el plan, ya sin él, desde el acuerdo de inscripción» (*Sentencia de 10 de octubre de 1963. Sala 4.ª*).

3. *La Ley de 12 de mayo de 1956 no puede calificarse de excepcional.*

«La Ley de 12 de mayo de 1956, y supletoriamente al Reglamento de 23 de mayo de 1947, establecen en punto a la Ordenación Urbana un régimen limitativo de los derechos civiles, sean dominicales o arrendaticios, que ante la realidad derivada del crecimiento urbano, y vista la tendencia reflejada en precedentes disposiciones nacionales —concordantes o correspondientes con las similares de la legislación extranjera—, no puede calificarse de excepcional, como lo hace la sentencia apelada, a ciertos efectos, luego no precisados, para restringir genérica y *a priori* éticamente la operatividad de aquellas normas, supuesto diferenciable de la cuidadosa ponderación que debe inspirar toda decisión de una pugna entre derechos e intereses confluyentes desde los distintos ámbitos público y privado, cuya protección ha de jerarquizarse sin desviación de los fines que claramente inspiran al legislador» (*Sentencia de 10 de octubre de 1963. Sala 4.ª*).

X. AGUAS.

1. *La prescripción, título administrativo.*

«El título prescriptorio del aprovechamiento tiene un carácter administrativo, como originado en el artículo 149 de la Ley de Aguas, sin que altere esta naturaleza jurídica la confirmación del texto en el artículo 409 del Código civil, que concretamente alude a aguas públicas, no a las privadas, por lo que no puede alterarse el destino de tal aprovechamiento, que ha de ser el derecho que arranque de la documentación aludida, a los efectos del artículo 3.º de la Real Orden de 12 de marzo de 1907, y con la cantidad necesaria para el fin destinado, con arreglo al artículo 133 de la Ley de Aguas» (*Sentencia de 8 de noviembre de 1963. Sala 3.ª*).

2. *Es abusivo aprovechar aguas cuando la concesión está en tramitación.*

«Es incontrovertido en la *litis* que el pozo abierto en el predio mencionado se nutre, mediante galería subterránea y subsiguiente elevación mecánica de un cauce de dominio público, y que, por tanto, las aguas derivadas son de esta misma naturaleza, según el artículo 407 del Código civil, no siendo lícito su aprovechamiento sino por concesión administrativa o por prescripción de veinte años, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 409 del propio Cuerpo legal, ninguno de los cuales extremos se dan en el caso de autos. Así está reconocido por los mismos demandantes, que, al requerimiento que se les hizo por la Administración, solicitaron y se encuentra en trámite la correspondiente concesión, pero que, sin esperar a su otorgamiento, no sólo no se ha cesado en la

captación, sino que ha sido objeto de comprobación por los delegados de la correspondiente Comisaría de Aguas, que se ha aumentado el caudal utilizable mediante obras o instalaciones para, asimismo, hacer más extensa la extensión regada.

A la vista de lo que se previene y ordena en el Real Decreto de 12 de abril de 1901 y en el Real Decreto-Ley de 7 de enero de 1927, en sus respectivos artículos 7.º y 3.º, es forzoso estimar abusivo un aprovechamiento de las condiciones del de autos, porque ni está ultimado el expediente de concesión ni, por tanto, producido el preceptivo asiento en el Registro de aprovechamientos hidráulicos» (*Sentencia de 21 de noviembre de 1963. Sala 3.ª*).

3. Sujeto obligado a conservar el acueducto que atraviesa bienes de dominio público.

«El artículo 93 de la Ley de Aguas ordena que «si el acueducto atraviesase vías públicas o particulares, de cualquier naturaleza que sean, quedará obligado el que haya obtenido la concesión a construir y conservar las alcantarillas y puentes necesarios». No cabe objetar que éste sólo rige cuando se impone servidumbre de tal naturaleza sobre predios de propiedad privada, pues, aparte de que el acueducto no pierde dicho carácter de servidumbre, aunque se ubique en terrenos de dominio público, hay que observar que la letra del precepto no usa aquel término, sino sólo el de acueducto, y el canal indudablemente lo es, y comprendiendo de modo expreso el artículo que se analiza las vías públicas, concepto en cuyo ámbito están incluidos los caminos a que esta *litis* se refiere. Además, es evidente la aplicabilidad a este caso del precepto citado, aunque una de las disposiciones que reglan la concesión sea de 1859, es decir, anterior a la Ley dicha, en que el mismo está inserto, porque la regulación de la materia de acueducto en ella es análoga a la de 24 de junio de 1819, y en atención a que el extremo concesional aquí discutido tuvo también desarrollo en la otra de las disposiciones que lo norman, cual es el Decreto-Ley de 1 de abril de 1927, posterior a la referida ordenación legal y, por tanto, sometido a su vigencia» (*Sentencia de 15 de noviembre de 1963. Sala 3.ª*).

XI. MONTES.

1. Deslinde y amojonamiento. La facultad de amojonamiento no prescribe.

«El deslinde del monte X. X. fué aprobado por Orden de 24 de julio de 1934, y el amojonamiento no se acordó hasta septiembre de 1960, mediando entre ambas operaciones un período de veintiséis años, aproximadamente, lo que ha movido a la parte actora en esta *litis* a formular la alegación de prescripción extintiva, que, a su entender, vedaba a la Administración el ejercicio de la facultad de proceder al amojonamiento; pero dicha alegación se basa en equiparar esta actividad de

mero replanteo de las señales fijadas en el deslinde, a una de las llamadas en Derecho civil acciones personales, cuya prescripción fija el artículo 1.964 del Código en quince años; mas ni tal equiparación entre la actividad administrativa de que se trata y las acciones típicas para reclamación de un derecho crediticio es admisible, ni la circunstancia de que las disposiciones administrativas, como el artículo 37 del Reglamento de 17 de mayo de 1865, el 18 del Real Decreto de 1 de febrero de 1901 y el 29 de la Instrucción de 17 de octubre de 1925, indiquen que el amojonamiento se hará seguidamente y a la mayor brevedad, pueden servir de argumento a la pretensión del recurrente; pues, en todo caso, sólo podrán determinar medidas disciplinarias de índole administrativa contra los responsables del retardo, si los hubiere; por lo que no cabe admitir la aludida alegación de prescripción extintiva» (*Sentencia de 30 de octubre de 1963*).

2. *Los Municipios están exentos del pago de cuotas de guardería rural por sus montes de propios.*

«El artículo 10, párrafo 3.º, del Reglamento de Haciendas Locales de 4 de agosto de 1952, expresivo de que las cuotas que giren las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos por concepto de guardería rural no afectarán a las Corporaciones Locales que lo atiendan por sí mismas respecto de los bienes que las pertenezcan, supuesto extensivo en el que procede incluir los montes públicos de propios, ya que si, conforme al artículo 407 del Reglamento de Montes de 22 de febrero de 1962, es de la competencia exclusiva de la Administración forestal la custodia de los montes catalogados, impidiendo la invasión, ocupación y roturación de los mismos, cometidos que realiza a través del Cuerpo de Guardas Forestales, los Ayuntamientos propietarios contribuyen económicamente a tal finalidad con el 10 por 100 del importe de los aprovechamientos que les pertenecen, y en tal sentido atienden con sus propios recursos al servicio de guardería, que resultaría innecesaria y onerosamente duplicado si tuvieran que sostener asimismo el de la Hermandad, contra lo expresamente ordenado en el artículo 31, párrafo 2.º, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, y como quiera que tales disposiciones son posteriores y de rango superior a la Orden de la Presidencia del Gobierno de 23 de marzo de 1945, que reguló la estructura interna y funciones de las Hermandades Sindicales del Campo, en cuya virtud cualquier oposición habría de resolverse a favor de aquéllas, es vista la procedencia de confirmar el pronunciamiento que sobre el particular contiene el fallo impugnado» (*Sentencia de 8 de noviembre de 1963*).

XII. VÍAS PECUARIAS.

Naturaleza jurídica.

«La vía pecuaria no es una servidumbre predial en el sentido técnico estricto, ya que no es un servicio o carga que grave una propiedad particular, sino que la faja o zona de la vía pecuaria es un trozo de dominio público, no una propiedad privada que tenga que tolerar un uso o servicio» (*Sentencia de 4 de noviembre de 1963*).

XIII. TRANSPORTES.

1. *Por carretera.*A) *Caducidad de las concesiones.*

No puede abrirse expediente para declararlas caducadas sin un principio racional de prueba.

«Si bien el artículo 29, en su párrafo 1.º de la citada Ley de Ordenación de Transportes Mecánicos por Carretera de 27 de diciembre de 1947 dispone que cuando se haya producido cualquiera de las causas que provocan caducidad (indicadas en el 28 y concordantes), el Ministerio de Obras Públicas ordenará la instrucción del oportuno expediente para su comprobación y efectos procedentes, es evidente que tales causas deben ofrecer un principio racional de prueba que justifique al menos la apertura del expediente correspondiente y su constatación luego, y es lo cierto que atribuyéndose por el recurrente a la Empresa concesionaria X. X. el que dicha concesión no la explota directamente por sí uno que es simulado, puesto que lo hace por medio de apoderamientos ficticios y habilidades arrendaticias, esta aseveración carece de todo viso de realidad, pues la propia Jefatura de Obras Públicas de X., después de una comprobación previa, informa sobre tal extremo y asegura que no existe constancia alguna de que se hubiera efectuado tal transferencia de explotación, ni que se haya arrendado a tercera persona, sino que existe un apoderado, por lo que, sin perjuicio de adoptar la resolución pertinente cuando ello se comprobase, se carece actualmente de motivo alguno que aconseje o autorice acceder a la primera petición que sobre este extremo formula el actor y por ello debe ser desestimada.

Consecuentemente con lo que queda sentado, resulta ahora ineludible partir del hecho inconcuso de la existencia de una concesión efectuada a favor de «H. H., S. L.», por el Ministerio de Obras Públicas de 17 de mayo de 1961, sobre la explotación del mismo trayecto que interesa al actor, y, por tanto, como dice la resolución impugnada, hay que reputar improcedente esta última petición, ya que existió en la fecha que la solicitó con anterioridad a ello, un expediente para adjudicación del referido servicio de viajeros, y, por tanto, gozaba del inquestionable derecho de preferencia para su concesión, aparte de que,

en todo caso, la adjudicación de la misma, de tener alguna base atendible para ello, sólo procedería hacerlo en su expediente y en el tiempo y ocasión oportunos que para ello confiere la Ley, pero nunca al socaire de una presunta causa de caducidad que no puede poseer virtud para extenderse a fundar una concesión distinta de la cuestión base del expediente, por lo que igualmente hay que desestimar la segunda petición» (*Sentencia de 25 de septiembre de 1963*).

B) *Transporte internacional.*

Las reglas por las que se rige descartan la aplicación de la Ley de 1947.

«Es preciso tener en cuenta, en primer lugar, el hecho de tratarse de la explotación de un servicio regular de transportes por carretera entre Barcelona y la vecina ciudad francesa de Perpiñán, y, por tanto, de carácter internacional, con una longitud de 193 kilómetros, de los cuales corresponden 162 al recorrido español y 31 al territorio francés, y el artículo 1.º, párrafo 3.º, del Reglamento regulador de estos servicios —de 9 de diciembre de 1949— declara que los servicios públicos por carreteras internacionales de viajeros o mercancías se regirán, para su concesión, autorización y explotación *por las normas que, en cumplimiento de instrucciones del Gobierno, señalara en cada caso el Ministerio de Obras Públicas*; y el Decreto de 17 de noviembre de 1950, que señala las condiciones que regulan los transportes de este carácter internacional, repite que el establecimiento de las líneas internacionales será autorizado por el Gobierno..., determinándose por acuerdo entre los Gobiernos interesados en las condiciones técnicas y económicas...» De aquí resulta evidente que la regulación de los transportes, como el que es objeto del presente recurso, por su carácter internacional, se halla sustraído a la preceptiva general o común establecida en la Ley y su Reglamento para la concesión de los servicios de transportes interiores, debiendo tenerse en cuenta, para ellos, ante todo, las Instrucciones que el Gobierno acuerde en cada caso y «el común acuerdo entre los Gobiernos interesados», en este caso los de Francia y España, ya que por entrar en juego normas de competencia estatal de soberanías distintas, como son las de las Leyes de uno y otro país, sin que ninguna pueda invadir la soberanía del otro contratante, es obligado provocar a esta colisión de leyes mediante convenciones directas celebradas entre ambos países, una de cuyas normas es la que ha tenido lugar en el caso de autos, mediante la concesión coordinada de la explotación de los servicios de transportes entre Barcelona y Toulouse, trayecto que compromete también el de Perpiñán. Por tanto, no pueden invocarse como infringidas, con rango exclusivo, o al menos preferente, las normas legales y reglamentarias de vigencia interna exclusiva, como lo hace el recurrente, por lo que es preciso llegar a la conclusión de que la resolución dictada y recurrida, aunque tenga que inspirarse en el Reglamento dictado para ejecución de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, no vincula la facultad del Gobierno en sus relaciones convencionales con los extranjeros a norma alguna de estricto cumpli-

miento, a la que hubiera tenido que ajustarse en la ocasión de autos, y que, por tanto, hubiera sido infringido por la Administración, porque en tal caso carecería de base la autorización que se confiere con carácter incondicional expreso para concertar las concesiones coordinadas de alcance internacional, y, por tanto, ello justifica su proceder en este caso y la falta de base legal del recurrente para alzarse de su acuerdo de clausura del expediente base del recurso» (*Sentencia de 30 de septiembre de 1963*).

2. Ferrocarriles subterráneos.

La Ley Especial de Madrid no puede ser desconocida por la Administración.

«La Ley de 12 de mayo de 1956 reviste evidente carácter específico referido al transporte colectivo urbano de viajeros en Madrid, elaborado por la Comisión Interministerial designada por Orden de 10 de diciembre de 1954, acordada en Consejo de Ministros, y deja sin efecto, indudablemente, lo que respecto a reversiones de los servicios dispone la Ley de Ferrocarriles (puesto que en su disposición adicional cuarta prescribe la derogación de las disposiciones que resulten opuestas a lo en la Ley ordenado), estatuyendo de un modo terminante, en su artículo 3.º, que las concesiones de líneas de ferrocarriles subterráneos o suburbanos revertirán al Ayuntamiento de Madrid con todos los elementos necesarios para su explotación al haber transcurrido el plazo otorgado al efecto de la explotación. Y dicho carácter específico de la Ley de que se trata, en consonancia con su rango jerárquico, impide, siguiendo el principio de jerarquía administrativa, que el derecho que reconoce al Ayuntamiento litigante pueda ser contradicho por distinta resolución del mismo origen y de rango inferior, ya que lo prohíbe en absoluto el artículo 23 de la vigente Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la que también proclama en el artículo 26 que la Administración no podrá dictar disposiciones en contra de la Ley, y declara en su artículo 28 la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas que infrinjan lo dispuesto en dichos artículos; nulidad que, asimismo, se decreta en el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo. De todo lo que resulta la invalidez jurídica de los actos administrativos combatidos en este proceso por adolecer de las expresadas anormalidades en sus controvertidos extremos en relación con la diáfana y terminante indicada disposición de las en favor del Ayuntamiento de esta capital respecto a la reversión al mismo en su día de la explotación» (*Sentencia de 7 de octubre de 1963*).

XIV. SEGURIDAD SOCIAL.

Posición de la Administración.

«La Administración del Estado actúa en la seguridad social con un marcado carácter público de vela y de aplicación de las disposiciones

correspondientes para evitar que se defraude o menoscabe el régimen de las cuotas pertinentes, pero no actúa en ella ni puede actuar, como parte directamente interesada que le haga perder el carácter de tercero que evidentemente ostenta frente a relaciones contractuales que le son ajenas» (*Sentencia de 7 de octubre de 1963. Sala 4.ª*).

XV. ASOCIACIONES.

Existencia de asociación no inscrita.

«Acreditada de un modo innegable la realidad material y jurídica de la Entidad «Ateneo X. X., de ..., fundada en 1871, cuyo Reglamento fué aprobado por la Autoridad gubernativa en 3 de enero de dicho año, con anterioridad a la promulgación de la Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887, resulta claro que si el artículo 4.º de ésta, en relación con el 7.º y el 8.º, disponen la inscripción en el Gobierno civil de los que nazcan a partir de aquella disposición, el Ateneo X. llevaba ya dieciséis años de vida legal en aquel momento y, por tanto, le era aplicable el artículo adicional de esta vetusta Ley que expresamente señala la falta de obligación de presentar sus estatutos cuando ya los hubieren presentado antes, y no es posible presumir y dar por cierto que tal cosa no ocurriera y que a lo largo del tiempo la Autoridad gubernativa no exigiera el cumplimiento del artículo 3.º de la Ley, ni verificara la escrupulosa compulsas de la Real Orden de 6 de abril de 1892, ni que, cuando a través de la intensa actividad social de la entidad, en 25 de noviembre de 1913, fundando una cooperativa de Ahorros, y cuando actúa civilmente comprando bienes, fundando escuelas y emitiendo empréstito en acciones, a través de cerca de un siglo de actividad social, pueda deducirse ahora que no estuvo inscrita en un Gobierno civil cuyos archivos habían pasado nada menos que por tres años de guerra y por los avatares propios de ella, y que sus consecuencias, y cuya documentación social ha pasado también por iguales situaciones críticas y prolongadas, para venir a afirmar, frente a la objetiva situación de una vitalidad social histórica, una ignorancia legal de existencia, cuando consta la posesión de bienes muebles e inmuebles, acciones y derechos, incluso sucesorios, a favor de esa realidad jurídica que poseía edificios tasados entonces en doscientas mil pesetas, escuelas tasadas en cincuenta mil, y el derecho a un legado de ciento diez mil, por sólo citar los elementos ostensiblemente computables que la Sala no puede ignorar; por lo que en cuanto a este extremo, y por cuanto se refiere a la petición procesal que entraña, corresponde estimar el recurso contencioso-administrativo entablado y declarar nulo y sin efecto en cuanto a ello el acto recurrido, como contrario a Derecho, ordenando debe inscribirse la Sociedad «Ateneo X. X.», de ... en el Registro de Asociaciones de Z.» (*Sentencia de 29 de octubre de 1963. Sala 4.ª*).

XVI. RÉGIMEN LOCAL.

1. *Entidades locales.**Representación de intereses de las parroquias no constituidas en entidad local menor.*

«Arguye el Abogado del Estado que el artículo 10 de la vigente Ley de Régimen Local incluye las parroquias entre las entidades locales menores, cuyos intereses peculiares se administran por su alcalde pedáneo, con la Junta vecinal, según el artículo 58, y que por ello ni al Alcalde del Ayuntamiento ni a los simples vecinos recurrentes puede reconocérseles el interés directo que habría de legitimarles, según el apartado a) del artículo 28 de la Ley de la jurisdicción, a fin de ejercitar acciones administrativas en pro de los bienes de una entidad local menor como Goyán; sin embargo, incide en error la tesis, y en un doble aspecto: primero, porque la parroquia no constituye por sí entidad local menor, sino que, conforme a los artículos 23 y 24 de la Ley de Régimen Local, necesita para ello solicitarlo cuando reuna los requisitos que exige la norma y que el Consejo de Ministros lo apruebe, y aquí no hay constancia alguna de semejante constitución, la que no cabe presumir al no representar la regla general, y por añadido puede afirmarse la inexistencia de la entidad local menor desde el momento que ha comparecido en diversas ocasiones no el Alcalde pedáneo y la Junta vecinal que corresponderían a la entidad y sí el alcalde de barrio, que precisamente lo designa el del Ayuntamiento, según el artículo 7.º de la Ley de Régimen Local, cuando el ente no constituya entidad local menor, por lo que pudo llevar la representación de éste como integrante del Municipio, sin personalidad independiente, el Alcalde del Ayuntamiento de Sarriá, conforme a los artículos 10, 58, número 1, y 116 de la repetida Ley de Régimen Local; y segundo, porque en otro sentido no cabe desconocer que si los montes reclamados se asignan al aprovechamiento comunal de siete parroquias, en la Orden recurrida ello siempre será en detrimento de los vecinos de Goyán, que los reclaman, puesto que en vez de tener ellos solos el disfrute, le han de compartir con los de otros lugares, lo que, evidentemente, implica merma de beneficios, y, por tanto, quedan directamente perjudicados; luego se muestra el interés directo del alcalde de barrio y de los vecinos de Goyán, recurrentes, que les confiere la legitimación requerida por el apartado a) del artículo 28 de la Ley de 27 de diciembre de 1956; y, además, que su personalidad encuéntrase reconocida por la Administración en el curso del expediente administrativo; en consecuencia de todo procede desestimar esta alegación de inadmisibilidad del representante de la propia Administración» (*Sentencia de 15 de octubre de 1963*).

2. *Reglamentos y Ordenanzas municipales. La potestad reglamentaria de las Corporaciones sólo está limitada por la Ley de Régimen Local y sus Reglamentos, sin que puedan oponerse a ella pretendidos derechos adquiridos.*

«Debe recordarse que, a diferencia de lo prevenido en el artículo 362 de la Ley de Régimen Local, cuya cuarta causa de suspensión de los acuerdos locales se contrae a la «infracción manifiesta de las leyes», el texto del artículo 110 es más amplio, ya que la advertencia gubernativa que produce los mismos efectos de la suspensión del artículo 362 puede basarse en cualquier «infracción legal» que contengan las Ordenanzas y Reglamentos municipales; siendo patente que mientras aquel concepto de *leyes* sólo alcanza a las diferentes clases de disposiciones positivamente formuladas con carácter genérico y normativo, el de *infracción legal* comprende también los supuestos de quebrantamiento de otras fuentes del Derecho que no sean «leyes», y, por tanto, a la vulneración del principio de respeto a la cosa juzgada, que por otra parte se consagra en el artículo 1.252 del Código civil, así como en el 82 de la Ley jurisdiccional y en el 369 de la Ley de Régimen Local, por el reflejo de una declaración judicial sobre la aplicabilidad, observada o no, de una norma, que en la decisión gubernativa dejada sin efecto por la sentencia apelada se ligaba al artículo 369 antes citado, concordante con el 28 de la Ley jurisdiccional, por todo lo cual, para la decisión de la presente apelación, es preciso examinar y calificar jurídicamente las disposiciones del Reglamento de Mercados de Abastos de X., de 16 de agosto de 1961, y señaladamente las referentes a la duración y transmisiones de las casillas, así como las de carácter transitorio, que el Gobernador civil estimó en pugna con la sentencia de la Sala Jurisdiccional de la Audiencia de H., de 29 de mayo de 1961.

Ni la preexistencia del Reglamento del Mercado de 30 de enero de 1947, ni las adjudicaciones de casillas efectuadas en 30 de julio de 1945, y sus posteriores transmisiones, ni los pronunciamientos de la citada sentencia de 29 de mayo de 1961—recaídas en pleito contraído al concreto extremo de la elevación de tarifas del Mercado—pudieron privar a la Corporación municipal de la potestad reglamentaria, que *in genere* reconoce y concede a todas las de su índole el artículo 108 de la Ley de Régimen Local, en cuyo ejercicio entran las facultades de adopción y determinación del sistema que repute más conveniente para los intereses públicos municipales, para organizar el servicio de Mercado, regulando su régimen y condiciones incluso en cuanto al abono de cánones o tarifas, duración y cese de las casillas o puestos, sin otra limitación que la de sujetarse a los preceptos genéricos de alcance imperativo que se contienen en los Reglamentos de Contratación Local de 9 de enero de 1953, de Bienes Locales de 27 de mayo de 1955, y de Servicios Locales de 17 de junio siguiente; pues la compleja relación jurídica existente entre la Corporación y los poseedores de las casillas en el Mercado supone la preexistencia o aprobación de una concesión singularizada y configurable por el otorgamiento de una licencia, en punto al

uso de un bien de servicio público, dentro de condiciones prefijadas cuya aceptación por los interesados les da un carácter paccionado y recíprocamente vinculatorio» (*Sentencia de 14 de junio de 1963. Sala 4.ª*).

3. *Licencias. Es necesaria la audiencia del interesado para revocar o anular una licencia que le hubiese sido otorgada.*

«El expediente de anulación o revocación de la licencia de edificación no puede tramitarse sin la intervención del titular de la licencia, porque como del acto derivan derechos a favor del titular, y en el procedimiento de anulación o en el de revocación se debate acerca del mantenimiento de la licencia, o de su extinción, es incuestionable su interés en el expediente, porque en otro caso, de no darle oportunidad de intervenir, podría resultar privado de sus derechos—o afectado en sus derechos—sin ser oído, lo que constituye un atentado al principio esencial del Ordenamiento jurídico, que exige la «audiencia del interesado», principio que tiene su consagración, en lo que ahora interesa, en el apartado segundo del artículo 296 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales. La violación del principio de «audiencia del interesado» provoca la nulidad del procedimiento, porque, según dispone el artículo 48, 2) de la Ley de Procedimiento Administrativo, aplicable en este caso conforme a la regla 4.ª del artículo 1.º de la misma Ley, origina la indefensión del interesado, en cuanto ha quedado apartado del expediente, lo que obliga a decretar esta nulidad, y retrotraer el expediente a su momento inicial, a fin de que la petición de doña X. X. se tramite con intervención de don Y. Y.» (*Sentencia de 8 de octubre de 1963*).

4. *Ejercicio de acciones.*

Naturaleza excepcional de la sustitución procesal del artículo 371 de la Ley de Régimen Local.

«Respecto a la pretensión de que el Ayuntamiento de X. ordene el derribo de la edificación de don Y. Y. por haberla realizado sin la licencia municipal correspondiente en terreno del Municipio, entendiéndose que éste no debe inhibirse ni abandonar y si rescatarlo, ha de tenerse en cuenta que si bien las Corporaciones Locales, por imperio del artículo 370 de la Ley de Régimen Local, tienen la obligación de ejercitar las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, nadie puede compeler a una Corporación al cumplimiento de tales obligaciones como no sea abrogándose su representación mediante la concesión extraordinaria del artículo 371 de aquella Ley que legitima a cualquier vecino para sustituir a la Corporación que desatendiera el requerimiento de ejercicio de las acciones para el que aquéllas estuviesen a su vez legitimadas; legitimación indirecta que sólo se da por el procedimiento que la expresada norma establece y que no es el que en el presente caso se ha utilizado» (*Sentencia de 30 de octubre de 1963. Sala 4.ª*).

XVII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. *Audiencia al interesado.*A) *Testimonio y audiencia al interesado.*

«No cabe confundir la citación que al administrado se hace en el expediente, para que prestare su declaración sobre los hechos concretos por que se interroga, con la audiencia y justificaciones que para los procedimientos administrativos prevé el artículo 91 de esta Ley y el pliego de cargos y contestación que éste dé y que prevén los artículos 136 y 137 en los procedimientos especiales por sanción; en aquél se contesta al instructor sobre preguntas que formulare, de hechos que hubiere presenciado o le constaren; en los otros o se le da vista de las actuaciones y se le concede un plazo de quince días para que haga alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes, o se le formula un pliego de cargos, en el que se recogen el resultado de las pruebas y se le abre un plazo de ocho días para que le conteste; y este trámite no puede ser suplido por la simple comparencia del interesado a prestar la declaración para la que fué citado pues aunque fuere preguntado por los hechos fundamentales del desahucio, no tuvo, no pudo tener conocimiento de los cargos que sobre él pesaban como resultado de las pruebas, ni pudo aportarse al expediente aquellas otras con que destruir las practicadas, con lo que quedó en una completa indefensión, defecto que hoy puede subsanar esta Sala decretando la nulidad de todo lo actuado a partir de la práctica de las pruebas, dada la facultad revisora que le asiste, y por tratarse de una cuestión que trasciende al orden público por afectar al procedimiento. (Sentencia de 18 de octubre de 1963).

B) *Audiencia en el procedimiento sancionador por alteración de orden público.*

«Si bien es cierto que no son aplicables todos los trámites de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 en esta clase de asuntos, conforme a lo dispuesto en el artículo 133 en relación con el número 2 del 1.º y con el Decreto de 10 de octubre de 1958 en su número 14, lo cierto es que sí lo es, en aplicación del citado principio que se dé al sancionado la posibilidad de su defensa, detallando en las resoluciones los hechos o palabras para que sobre ellas forme juicio la Autoridad sancionadora, y la Sala, en su función revisora, permitiendo al expedientado, tanto más necesario en concepto típicamente indeterminado como es el de orden público, el examen de las actuaciones que le concede el artículo 62 de la Ley, que no es de los excluidos en el artículo 1.º, número 2 de la misma, para que pueda con el estudio de mismo fundamentar recurso en la vía gubernativa.

Los términos vagos e inconcretos en que se expresa el acuerdo de Gobernador imponiendo la multa y el haberse negado a darle vista de

expediente cuando acudió al Gobierno civil con ese fin colocaron al recurrente en una situación de indefensión que con arreglo al principio que antes se habló, de que nadie debe ser condenado sin ser oído, in darle garantía de defensa ante una resolución que en el momento en que no concretaban cuáles eran las frases que el conferenciante pronunciara no permitía formar un juicio acertado acerca de la procedencia de la sanción, sin que por otra parte fuera admisible que si el orador se había salido en absoluto del tema, el Delegado gubernativo no le hubiera llamado la atención o hubiera suspendido la conferencia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Orden Público e 30 de julio de 1959, por lo que es procedente en armonía con el 47 e la de Procedimiento Administrativo, ordenar la nulidad del acuerdo impugnado con devolución al interesado de la multa impuesta» (*Sentencia de 30 de septiembre de 1963*).

2. Recurso de reposición. Su naturaleza.

«Planteadas en el escrito de contestación a la demanda la inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo, al amparo del apartado c) del artículo 82 de la Ley jurisdiccional, del 27 de diciembre de 1956, procede declarar la misma, ya que la acción ha sido interuesta sin haberse formulado anteriormente el preceptivo recurso previo de reposición, que exige como requisito ineludible el artículo 52 de dicha Ley.

No es obstativo a este pronunciado el hecho de que la notificación efectuada hiciera indicación de la procedencia del recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses contra la resolución dictada, siu mencionar la reposición previa, pues por esta omisión no debe entenderse defectuosa aquélla, ya que el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, del 17 de julio de 1958, lo que exige es la indicación de los recursos que procedan contra los acuerdos administrativos, debiendo entenderse por tales los que revisten sustantividad propia, constituyendo un nuevo cauce del procedimiento, pero no aquellos que, aunque tengan dicho nombre de recurso, son una simple diligencia preliminar o requisito, como califican jurídicamente la reposición, el nunciado o epígrafe de la sección 1.ª del capítulo I del título IV de la Ley jurisdiccional y el artículo 52 de ésta; criterio sostenido ya, en sentencia de esta Sala, el día 28 de septiembre pasado.

Aun cuando así no fuera, habría que entender por válida y eficaz la notificación realizada, dado lo dispuesto en el párrafo 4.º del mencionado artículo, de la Ley del 17 de julio de 1958, ya que, habiéndose otorgado íntegra y personalmente la resolución administrativa, el interesado debió formular, en el plazo de seis meses, en protesta formal, en conciencia de que la Administración supliera la omisión en que había incurrido o rectificara la notificación en lo que fuere defectuosa, y al no haberse instado, surte aquélla plenos efectos por el simple transcurso e dicho plazo» (*Sentencia de 11 de octubre de 1963*).

3. *El procedimiento para la clasificación del personal de las empresas está vigente y exceptuado de la Ley de Procedimiento Administrativo.*

«Por el Decreto de 10 de octubre de 1958 quedaron vigentes y se exceptúa de la Ley de Procedimiento muchos de estos procedimientos, comprendiéndose en el número 18 del artículo 1.º los relativos a crisis de trabajo y los que hacen referencia a modificación de las condiciones contractuales, entre las que hay que incluir la clasificación del personal empleado, porque sea cual fuere la calificación que de ellos se haga, necesariamente ha de repercutir en el contrato de trabajo, por lo menos en lo económico y en lo funcional; y si esto es así, la Empresa recurrente, para discutir la clasificación que la Comisión hiciera del empleado a su servicio, don X. X., lo mismo en lo sustantivo que en lo procedimental, habrá de sujetarse a la legislación sobre Seguros invocada, por hallarse esta Entidad acogida a la Ley de Mutualidades de 6 de diciembre de 1941, y a su Reglamento de 26 de mayo de 1943, y, por tanto, comprendidas en el artículo 1.º de la Orden de 28 de junio de 1947, como antes se ha dicho, lo que no puede hacer es ampararse en una Ley de procedimiento general y huir de la especial, que concretamente le marca un camino, para su reclamación» (*Sentencia de 5 de noviembre de 1963*).

XVIII. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

1. *Trámite previo.*

A) *Plazo de interposición del recurso de reposición. Cómputo del plazo.*

«A tenor del artículo 126 de la Ley de Procedimiento Administrativo el recurso de reposición, previo al contencioso-administrativo, se interpondrá de conformidad con su Ley jurisdiccional, y ésta, en el número 2.º del artículo 52, previene que aquél ha de presentarse en el plazo de un mes, habiéndose suscitado la cuestión de si el cómputo de dicho plazo ha de efectuarse de fecha a fecha, según la regla establecida en el artículo 60, apartado 2.º, de la primera de las citadas Leyes, en atención a estimarse como recurso administrativo o en vista de la remisión antes indicada a la Ley jurisdiccional, debe llevarse a cabo, al amparo de la sexta disposición adicional de aquélla, con aplicación supletoria de lo preceptuado en el artículo 305 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y consecuentemente en el artículo 7.º del Código civil, al tratarse de mes no designado por su nombre, reflejándose uno y otro punto de vista en la jurisprudencia de este Tribunal Supremo que lo ponen de manifiesto, entre otras sentencias, las dictadas con criterio distinto en 13 de julio de 1959 y 5 de mayo de 1960, y, aun cuando es de reconocer que la interpretación expuesta en segundo término es la que

inalmente ha prevalecido en la doctrina jurisprudencial, como resulta e las más recientes sentencias dictadas acerca de la materia expresada , entre ellas, las pronunciadas en 14 de junio y 15 de diciembre de 1962, y la dada por la Sala de Revisión en 25 de febrero de 1963, no es posible dejar de tener en cuenta en el presente caso que en la fecha n que fué interpuesto por las actoras el recurso de reposición—13 de nero de 1961—existía dicha diversidad de criterio, y por ello parece ás adecuado a esa realidad concluir que el promovido por las actoras e entabló dentro del plazo de un mes» (*Sentencia de 9 de noviembre e 1963*).

B) *Recurso de reposición contra resolución de un recurso de revisión. Carácter potestativo.*

«En cuanto a la admisibilidad o inadmisibilidad de la pretensión, xtremos que procede examinar primordialmente por constituir la priera presupuesto indispensable al enjuiciamiento de la cuestión de ondo que plantea la demanda, es de notar que el recurso previo de eposición no se muestra como preceptivo en la ocasión de ahora, toda ez que el apartado a) del artículo 53 de la Ley de 27 de diciembre e 1956 exceptúa del mismo a los actos que implicaren resolución de ualquier recurso administrativo, y como el de revisión figura en la ección 4.ª del capítulo 2.º, título V de la Ley de Procedimiento de 17 e julio de 1958, bajo el denominador común del capítulo «Recursos dministrativos», con lo que ha de conceptuársele de uno de ellos, la esolución recaída en el mismo del Departamento de Trabajo no quiere ue se formule contra ella reposición previa para someterla a la vía urisdiccional; consiguientemente, no puede prosperar la mentada aleación de inadmisibilidad» (*Sentencia de 26 de septiembre de 1963*).

2. *Plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo.*

A) *Cómputo de los meses.*

«De los autos aparece sin contradicción por la parte recurrente que ésta le fué notificada la resolución del Ministerio de la Gobernación le 17 de junio de 1961, presentando dicha parte el escrito de interposición del recurso contra aquella resolución el 17 de agosto del mismo ño, o sea, al día siguiente de haber transcurrido el plazo de dos meses ue preceptúa el artículo 58 de la Ley de la jurisdicción, plazo que ebe entenderse de sesenta días, pues prescribiéndose en el artículo 7.º el Código civil que cuando en las Leyes se habla de meses sin designar-os por su nombre, se entenderá que los meses son de treinta días, y apareciendo en el caso de autos que el plazo para recurrir en vía oncenciosa debe computarse empezando a contar el 18 de junio, o sea, el iguiente de la notificación de la resolución ministerial, el plazo expiró el día 16 de agosto siguiente, o sea, el anterior al en que fué presentado el escrito inicial de recurso; de lo que se sigue la aplicación del aparato f) del artículo 82 de la Ley de 27 de diciembre de 1956» (*Sentencia le 10 de octubre de 1963. Sala 4.ª*).

«Si bien en materia de plazos es reiteradísima la jurisprudencia de este Tribunal, de que, a virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria 6.ª de invocada Ley jurisdiccional, en lo en ella no previsto, se hará aplicación de lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento civil, no es menos cierto, como lo atestiguan las sentencias de 13 de junio de 1959, 17 de enero de 1961 y 11 y 30 de marzo del año actual, que cuando hay precepto expreso en aquélla hay que estarse a lo en ella previsto, porque así fué la voluntad del legislador y porque esta interpretación se encuentra más en armonía con la naturaleza, principios y fin que la inspiraron, y desde el momento en que en su artículo 121 se dice 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..., no ofrece la más pequeña duda de que la improrrogabilidad de los plazos dentro de esta jurisdicción, incluso si el día de su terminación fuere festivo o inhábil, es claro, ya que el precepto es terminante y no cabe darle una interpretación extensiva cuando se trata de un plazo de caducidad y sin posibilidad de abrir de nuevo el proceso con nuevos escritos, como tiene dicho también este Tribunal en su sentencia de 24 de junio de 1958» (*Sentencia de 3 de octubre de 1963*).

B) *Plazo en los casos de silencio administrativo.*

«El Abogado del Estado solicitó que se declarara el recurso inadmisibile porque habiendo transcurrido el plazo de un año para que se pudiera entablar el contencioso a partir desde el momento que quedó desestimado por silencio administrativo en recurso de alzada interpuesto, ya no era admisible dicho recurso, conforme al artículo 82, letra C), de la Ley jurisdiccional, en relación con el 40 del apartado a) y reiterada la doctrina de este Tribunal, pero esa doctrina está sentada para los casos en que se interpone recurso de reposición y no se entabla el contencioso dentro del año, por existir un precepto específico que así lo regula, artículo 58, números 1-2, y no es aplicable más que a los casos de reposición, porque en los demás el interesado puede esperar a que se dicte por la Administración la resolución oportuna, y entonces recurrir, artículo 38, y se explica la diferencia porque en los casos de reposición ya conoce el administrado las razones que llevaron a la Administración a desestimar sus pretensiones, lo que no ocurre en los demás casos, por lo que es aplicable la expresada doctrina al de los autos en que el interesado produjo el recurso ante el Ministerio de Trabajo en 3 de noviembre de 1959, no siendo resuelto por el Ministerio hasta marzo de 1961, momento inicial del plazo para recurrir» (*Sentencia de 19 de noviembre de 1963. Sala 4.ª*).

«Al entablar X. X., S. A., el presente recurso, mediante el escrito inicial previsto por el artículo 57 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, suplicó la parte actora con toda claridad que se tuviera aquél por interpuesto contra «la resolución del Ministerio de Trabajo por silencio administrativo al recurso de alzada presentado contra resolución dic-

tada por la Dirección General de Trabajo» en el expediente que mencionaba, es decir, que el único acto por razón del cual se formulaba inicialmente la acción contencioso-administrativa no fué otro sino la denegación tácita del Ministro a un segundo recurso de alzada, formulado en tiempo por la Empresa mencionada, contra confirmación expresa que aquella Dirección General había dictado de lo resuelto por la Delegación Provincial de Valencia, ni podía entonces ser otro acto administrativo el objeto del recurso en vía contenciosa, pues presentado como fué aquel escrito inicial del mismo en 9 de abril de 1960, no se había dictado aún por el Ministro la posterior desestimación expresa de la segunda alzada, lo cual tuvo lugar en 28 del mismo mes, sin que conste en el expediente que se modificara esta resolución ministerial, desestimatoria a la Empresa accionante, pero no cabe duda que la conoció al recibir en 17 de junio de 1960 el expediente para formalizar su escrito de demanda en el actual proceso.

Dicha Orden ministerial de Trabajo, dictada el 28 de abril de 1960, no hizo sino confirmar expresamente la denegación tácita antes recaída mediante silencio administrativo respecto del recurso de alzada, y contra la cual habíase ya entablado por X. X. el presente pleito, por lo que se estaba, sin duda alguna, en el caso claramente previsto en el artículo 46 de la Ley jurisdiccional citada, pues antes de formalizarse la demanda se había dictado un acto que guardaba, con el que era objeto de recurso contencioso-administrativo en tramitación, una de las relaciones de conexidad directa a que se refiere el artículo 44 de la misma Ley, y así lo procedente era que la parte actora solicitase a tiempo la ampliación de su recurso al nuevo acto administrativo; pero muy lejos de hacerlo así, no sólo prescindió de ello, sino que formalizó desde luego su escrito de demanda como si inicialmente hubiese impugnado la Orden ministerial de 28 de abril de 1960, y por otra parte, hizo omisión completa de la primera denegación tácita que terminó la vía administrativa y fué único objeto en principio de la acción contenciosa, suplicando nada más que se revocara y dejara sin efecto dicha Orden de 28 de abril de 1960, que en realidad no había sido recurrida, produciéndose con todo ello, en definitiva, evidente desacuerdo o incongruencia entre el escrito inicial del proceso contencioso-administrativo y la pretensión de la demanda, lo cual constituye, según criterio reiterado de esta Sala, una verdadera anomalía o desviación procesal, ya que entre el escrito de interposición y la demanda ha de existir siempre adecuación completa.

La anomalía procesal expuesta constituye doble motivo de inadmisibilidad del presente recurso, a tenor de lo preceptuado en el artículo 82 de la Ley reguladora de esta jurisdicción, porque la Orden expresa del Ministerio de Trabajo de 28 de abril de 1960 consignó, tras de su resolución final, la advertencia al recurrente de que contra ella cabía formular recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo en el plazo de dos meses, lo cual hubiera quedado cumplido si X. X. hubiese oportunamente pedido la ampliación que previene el artículo 46 antes explicado, pero al no hacerlo quedó sin formular dentro de plazo la

iniciación del recurso respecto de aquella Orden desestimatoria expresa, como exige el apartado f) del dicho artículo 82, y en cuanto a la anterior denegación tácita del propio Ministerio, que ésa sí había sido objeto del indispensable escrito inicial de la vía contenciosa, quedó a su vez incumplido el apartado g) del mismo artículo 82, porque al formular la consiguiente demanda no se cumplieron en ella los requisitos de forma dispuestos en el artículo 69, ya que dejaron de consignarse hechos y fundamentos de Derecho, ni se dedujo pretensión ninguna en relación con la denegación tácita, hasta el punto de que si ahora se resolviera acerca de tal denegación tácita, la sentencia resultaría incongruente, con infracción del artículo 43 de la Ley jurisdiccional» (*Sentencia de 1 de julio de 1963. Sala 4.ª*).

C) *La resolución tardía, después de transcurrido un año de la interposición de la reposición, no abre plazo para recurrir.*

«Las sentencias de este Tribunal de 13 de noviembre de 1961, 20 de febrero y 8 de marzo de 1962, decidieron la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo cuando es entablado en contra de resolución tardía del Registro, desestimatoria del recurso de reposición, declarándose en aquellas sentencias que el término para acudir a la vía contenciosa empieza, según el artículo 54 de aquella Ley, al pasar un mes desde que el recurso de reposición fué interpuesto sin que su resolución se notificase, y concluye transcurrido el año de impulsar la repetida reposición, salvo que antes se notificase acuerdo resolutorio de la misma, pues transcurrido el año caduca el plazo, produciéndose irrevocablemente una situación jurídica de firmeza que extingue la acción contenciosa, situación que, por tanto, no cabe alterar con el acto administrativo posterior para abrir de nuevo el paso, cerrado en Derecho positivo, a la reclamación jurisdiccional; doctrina que si es aplicable cuando la resolución tardía de la Administración es denegatoria del recurso, ha de ser aplicable también, y así lo declararon las sentencias de 25 de marzo y 25 de abril del año actual, cuando la resolución tardía es estimatoria del recurso de reposición; y así en el caso de este pleito» (*Sentencia de 28 de octubre de 1963*).

«El juego preclusivo de los plazos señalados en los artículos 54 y 58 de la Ley jurisdiccional priva de validez a los pronunciamientos administrativos que se emiten tardíamente para alterar las situaciones jurídicas de firmeza, producidas por el transcurso del año desde la interposición del recurso de reposición sin que haya sido decidido» (*Sentencia de 22 de noviembre de 1963*).

D) *La adopción de una vía de impugnación improcedente ni interrumpe ni hace revivir el plazo de interposición.*

«Es doctrina reiterada de este Tribunal en múltiples sentencias que la adopción por los particulares de una vía de impugnación que no sea procedente ni interrumpe ni hace revivir el plazo legal para interponer

el recurso contencioso-administrativo, salvo el caso de que por una indicación equivocada de la Administración haya sido inducido a seguir esta vía; y en el caso de autos ocurrió precisamente lo contrario; en la copia de la resolución de la Dirección General de Previsión de 15 de junio se transcribe esa resolución y se le indica el recurso procedente, el órgano ante el que ha de interponerse y el plazo, y en vez de interponer el recurso de alzada que era el procedente, la Diputación entabla una reposición, que no era el medio de impugnación indicado, y cuando se le comunica por la Dirección que el de alzada era el que debía entablar, entonces lo efectuó, pero ya fuera de plazo, razón por la cual hay que estimar consentida y firme la resolución de la Dirección, sin que el hecho de que se haya tramitado tardíamente por la Administración un recurso de alzada interpuesto después de transcurrido el plazo para su interposición pueda servir para rehabilitar ese plazo» (*Sentencia de 5 de noviembre de 1963. Sala 4.ª*).

3. *Legitimación: la ostentan los socios de una entidad cuya revitalización se pide.*

«El carácter de socios de la entidad cuya revitalización se pide, y que no puede ignorarse ante el hecho palmario de su concurrencia, de su adverbación mutua y de la prueba aportada, les confiere un indubitado interés, no ya abstracto, a la contemplación de su pretensión, sino concreto y positivo en el aspecto de función procesal de aquella, encaminada a que se reconozca la Sociedad de que son socios y la posible participación en bienes económicamente ciertos, cuya pertenencia estiman les corresponde, en la proporción que fuere; lo que acusa un interés directísimo, más que suficiente para apreciar la existencia de legitimación activa, según tienen muy repetida y extensamente expuesto las sentencias de este Tribunal de 31 de octubre de 1953, 18 de mayo de 1956, 4 de marzo de 1952 y 16 de octubre de 1953, ésta en cuanto a la interpretación lógica de la postura procesal del recurrente; entendiéndolo exactamente ensanchado el interés concreto en reclamar el acto de anulación, según trayectoria técnica e históricamente acusada y legalmente refrendada en el artículo 28 de la Ley jurisdiccional» (*Sentencia de 29 de octubre de 1963. Sala 4.ª*).

4. *El requisito del previo pago.*

A) *Supuestos exceptuados.*

«La exigencia legal de la justificación del previo pago en las Cajas del Tesoro Público, entre otras cantidades, del importe de las multas cuya imposición sea objeto de la acción contenciosa, no es obligada en todo caso, puesto que, según el artículo 57 de la Ley de la jurisdicción, aparece condicionada a que «proceda con arreglo a las Leyes»; y es de tener en cuenta que la normativa aplicada para la sustanciación del expediente en que fué decretada la sanción aludida y el devengo de aquellos honorarios, ha sido el Reglamento de Policía de Aguas y sus

Cauces de 14 de noviembre de 1958, que no exige su pago previo y sólo obliga para tramitar cualquier escrito de alzada (artículo 43, párrafo 3.º) al depósito del importe total de las sanciones impuestas en la Caja General de Depósitos a disposición de la Jefatura a resultas del recurso; por lo que, y conforme a reiterada doctrina jurisprudencial, la entrega de las reclamadas cantidades en dicha Caja a disposición del organismo sancionador —el que puede decretar su efectividad sin intervención del depositante, al que se le impuso la obligación de consignarlas como ineludible para su defensa— debe reputarse como cumplimiento del requisito cuya falta es denunciada, y, por consiguiente, no se ha producido la causa analizada de inadmisibilidad del recurso» (*Sentencia de 25 de noviembre de 1963. Sala 3.ª*).

B) *Forma de acreditar su cumplimiento.*

«El requisito de acompañar al escrito de interposición del recurso el documento acreditativo del ingreso en las Cajas del Tesoro Público de la cantidad liquidada a favor de la Hacienda que exige el artículo 57, párrafo 2, apartado e), de la Ley de la jurisdicción vigente, no tiene ya el carácter rígidamente formalista que le atribuía la legislación y jurisprudencia anteriores, sino que constituye omisión subsanable, conforme al párrafo 3 del precitado artículo y su concordante el 29 de la expresada ordenación legal, y como en el caso de autos la parte subsanó espontáneamente tal defecto liminar, constituyendo en la Caja General de Depósitos el relativo al importe del canon a disposición del Ministerio de Agricultura, y las sentencias de esta Sala de 18 de junio de 1958, 16 de abril y 9 de noviembre de 1959 y 18 de abril de 1960 han interpretado el precepto en el sentido de ser suficiente que la autoridad del ramo pueda aplicar la cantidad depositada a hacer efectiva la responsabilidad que garantiza, es vista la procedencia de desestimar las alegaciones de inadmisibilidad» (*Sentencia de 6 de junio de 1963*).

5. *Forma de redacción de la demanda.*

A) *Requisitos.*

«El Abogado del Estado alegó la inadmisibilidad del recurso fundándose en que en la demanda se habían omitido los fundamentos jurídicos procesales exigidos por el artículo 82, apartado c), de la Ley jurisdiccional, en relación con el 69, ya que no se indica ni la pertinencia del recurso, ni la competencia del Tribunal, ni la personalidad del actor, ni la interposición del recurso, ni la presentación de la demanda, dentro de los plazos legales, pero si bien el artículo 4.º del texto refundido de la Ley de 8 de febrero de 1952 exigía que se hicieran constar esos requisitos, el 69 de la vigente sólo ordena que se consignen los hechos y fundamentos de Derecho y las pretensiones que se deduzcan; luego esas alegaciones formales que la antigua Ley exigía y que la jurisprudencia había interpretado con benevolencia en cuanto a la forma de expresarse, hoy ya no son motivos de inadmisibilidad, dado el carácter

antiformalista que a la nueva Ley se ha querido dar, según hace resaltar su Exposición de Motivos, y, además, según el texto del artículo 59, su omisión sería subsanable, y, en efecto, lo ha subsanado el recurrente en su escrito de conclusiones» (*Sentencia de 25 de junio de 1963. Sala 4.ª*).

B) Congruencia con las peticiones formuladas ante la Administración.

«Habiendo interpuesto recurso de alzada ante el Ministerio de la Gobernación, exclusivamente sobre la cuestión de fondo planteada, esto es, si procedía o no la sanción impuesta, pero sin solicitar para nada la reducción de la multa, ni alegar tan siquiera defectos por omisión de la vista del expediente que pudieran causarle indefensión, petición principal, que mantuvo en el mismo estado en su escrito de 12 de marzo de 1962, al interponer el recurso contencioso-administrativo que nos ocupa, es incuestionable que cualquiera otro pedimento que formulara en su demanda, que no fuere el de pedir que se absolviera de las multas impuestas, es completamente inoperante y extemporáneo para la declaración que ha de hacer este Tribunal, conforme reiterada jurisprudencia sentada por el mismo, entre otras, en sus sentencias de 20 de abril y 7 de junio de 1961 y 29 de septiembre de 1962» (*Sentencia de 16 de octubre de 1963*).

6. Contestación a la demanda. No cabe impugnar un acto procesal al contestar a la demanda.

«La providencia de Sala de 22 de mayo de 1962, notificada, consentida y no recurrida por el Abogado del Estado, en la que expresamente «se tuvo por formulada en tiempo la demanda», es una resolución judicial firme, que, con independencia de los motivos que la determinaron, causó un estado de Derecho en el orden procesal que no cabe impugnar a destiempo, cual se hace en la contestación a la demanda» (*Sentencia de 10 de octubre de 1963*).

7. Competencia de la jurisdicción. No alcanza a las cuestiones sobre dominio.

«La jurisdicción de este Tribunal no alcanza a la decisión de cuestiones sobre el dominio, que es claramente lo que el recurrente alega; cuestiones reservadas a los Tribunales civiles ordinarios, ante los cuales, si el recurrente lo estima oportuno, podrá plantearlas» (*Sentencia de 30 de octubre de 1963*).

8. Actos no impugnables. Los de trámite.

«El acuerdo de la Alcaldía del Ayuntamiento de X. notificado se constriñe a participar la iniciación, atendida a los artículos 107 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955, del expediente de desahucio administrativo de los

ocupantes de una casa expropiada por la Corporación, a fin de que éstos quedaran advertidos del plazo de desalojamiento y requeridos a formular propuesta respecto a la cuantía de indemnización por la extinción de su derecho a virtud de la expropiación realizada, por lo que no se está frente a un acto definitivo o que decida el fondo del asunto, consistente aquí en determinar la cuantía de la indemnización y el plazo de evacuar los locales, sobre cuyos extremos habrá de recaer el ulterior acuerdo que los determinara en firme, causando estado entonces; por el contrario, sólo se ha providenciado el principio del trámite, la apertura de la vía y no el término o cierre de ella, que constituye el supuesto preciso que el artículo 37 de la Ley de esta jurisdicción sienta para que pueda admitirse ante la misma el recurso contra el acto de la Administración; sin que tampoco sea dable entrar en este momento inicial en examen de las pretendidas informalidades alegadas, pues todo ello no deja de representar materia susceptible de conjugarse para cuando recaiga la resolución definitiva del expediente, no ahora; conclusión que también surge del artículo 126 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, al contraer el recurso contencioso-administrativo a la decisión que ponga fin al expediente o a cualesquiera de sus piezas, y especifica que entonces cabrá aducir el vicio sustancial de procedimiento y a la vulneración u omisión de preceptos legales; normativa que igualmente se deriva del artículo 152 de la Ley de Régimen Local, en su texto refundido de 24 de junio de 1955» (*Sentencia de 3 de octubre de 1963. Sala 4.º*).

«La Ley de 17 de julio de 1958, en su artículo 113, sólo admite alzada contra las resoluciones de la Administración y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión, ninguno de los cuales supuestos se dan en este caso, pues una propuesta no es resolución ni constituye tampoco acto **de trámite de las características** referidas, ya que es evidente que la finalización apuntada se producirá por la decisión gubernativa; ni se da indefensión por la posibilidad de impugnar lo que el Gobernador resuelva. Por tanto, los acuerdos de la Dirección y del Ministerio que, conforme al mencionado precepto, rechazaron de plano las alzas sucesivamente interpuestas son de carácter igualmente interlocutorio que el acto de trámite sobre el cual han decidido, porque, después de todo ello, continúan su tramitado las diligencias hasta que recaiga en los mismos el procedente pronunciamiento resolutivo» (*Sentencia de 22 de noviembre de 1963*).

9. *Sentencius.*

A) *Congruencia con las peticiones de demandante y demandado.*

«La revisión del acto administrativo impugnado tiene que enmarcarse dentro del área en que planteó en la demanda y la contestación, por imperativo de lo establecido en el artículo 79 de la Ley jurisdiccional, que obliga a la Sala a no pronunciarse sobre cuestiones nuevas ex-

temporáneamente planteadas en el escrito de conclusiones» (*Sentencia de 30 de septiembre de 1963*).

B) Efectos.

«Conforme al apartado 2.º del artículo 86 de dicha Ley jurisdiccional, las sentencias producen efectos entre las partes y las personas afectadas por los Acuerdos administrativos revisados en esta jurisdicción, sin que la calidad procesal de demandante o demandado con que intervienen en los litigios altere la estimación de cosa juzgada, si son idénticas las cosas y las causas, según doctrina mantenida, entre otras, por la sentencia de 30 de enero de 1947» (*Sentencia de 15 de noviembre de 1963*).

C) La presunción de cosa juzgada.

«La cosa juzgada, no reconocida expresamente en la legislación contencioso-administrativa anterior, irrumpe en nuestro ordenamiento legal con pleno e indubitado vigor a través del artículo 82, letra D), de la Ley de 27 de diciembre de 1956, que la establece como causa de inadmisibilidad de los recursos en los casos en que concurra; siendo obligado para determinarla, a falta de expresas definiciones en la Ley jurisdiccional, acudir a la teoría civil sobre presunción de cosa juzgada, contenida en el artículo 1.252 del Código civil, que exige, para que dicha presunción surta efectos jurídicos en juicio distinto, que entre el caso resuelto por la sentencia y aquel en que se la invoque como excepción, concurra la más perfecta identidad entre las cosas, las causas y las personas de los litigantes y la calidad que en ellos concurre» (*Sentencia de 15 de noviembre de 1963*).

D) Identidad de objeto.

«Para que las sentencias recaídas en pleitos diferentes puedan estimarse que lo hayan sido acerca del propio objeto es indispensable que versen sobre un mismo acto administrativo y no sobre actos con existencia separada, por grande que sea su analogía; puesto que en recurso contencioso-administrativo el objeto a que la Ley se refiere lo es el acto de la Administración sometido a la censura que constituye la función propia de esta vía jurisdiccional, y, por tanto, no cabe invocar con éxito el precepto mencionado cuando sólo se trata de amparar supuestas identidades entre las pretensiones de las partes deducidas en los diferentes recursos o entre la materia física o la disciplina jurídica debatida en los mismos, los que no pueden ser considerados como objeto litigioso dentro del proceso contencioso-administrativo, a menos que se haga con evidente impropiedad» (*Sentencia de 18 de noviembre de 1963*).

10. Recurso de apelación.

«Según lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley jurisdiccional, «el recurso de apelación se interpondrá, ante el Tribunal que hubiera dic-

tado la decisión que se apele, dentro de los cinco días siguientes al de su notificación», y como quiera que en el caso presente aparece extendida ésta, en cuanto a la sentencia del 2 de enero de 1962, del Tribunal Provincial en X., «en el siguiente día» a su fecha, cuya diligencia aparece suscrita por quien ostentaba la representación del demandante-apelante en dicha primera instancia y certificada la autenticidad de sus extremos por el correspondiente Oficial de Sala, es obligado estar a lo acreditado en ella, careciendo de toda eficacia frente a sus aseveraciones las que pueda efectuar posteriormente, como hace en su escrito de 15 de dicho mes de enero el representante del accionante, sobre realidad del acto notificador en el día 11 precedente; por lo que, partiendo de las únicas fechas oficialmente admisibles, es evidente que, notificada la sentencia el 3 de enero de 1962, al interponerse la apelación en 15 del mismo mes, ya había vencido, con notorio exceso, el plazo para hacerlo, por lo que había quedado firme y consentida aquélla y no pudiendo legalmente admitirse apelación alguna contra la misma, lo que obliga a que tenga que declararse errónea y, en su consecuencia, dejar sin efecto la providencia del Tribunal Provincial de lo Contencioso-administrativo en X. del 27 de febrero de 1962, que tuvo por interpuesto en tiempo y forma tal recurso y lo admitió, con emplazamiento de las partes ante este Tribunal, procediendo, por lo contrario, declarar mal admitida la presente apelación, y la firmeza de la sentencia apelada.

No puede contradecir lo expuesto el hecho de que la mencionada errónea providencia no hubiera sido impugnada por la parte apelada, mediante el oportuno recurso de súplica que establece el artículo 92 de la Ley jurisdiccional, y que tampoco, según previene el párrafo 2.º del artículo 100 de la misma, hiciera constar dicha parte, en su primer escrito en esta segunda instancia, que entendía admitida indebidamente la apelación, pues estas omisiones no relevan al Tribunal de su obligación de velar por la pureza del procedimiento y subsanar, incluso de oficio, los defectos fundamentales o básicos que en él se observen, por lo que en el caso presente es obligado para el mismo el efectuar el pertinente pronunciado sobre inadmisibilidad de la apelación y firmeza de la sentencia recurrida, máxime cuando dicho defecto procesal fué acusado en el acto de la vista y tuvo la representación del demandante-apelante la oportunidad de alegar lo que entendió conducente a la procedencia de la apelación» (*Sentencia de 4 de octubre de 1963*).

JOSÉ MARÍA BOQUERA OLIVER
y
SALVADOR ORTOLÁ NAVARRO