

1. — CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. FUENTES DEL DERECHO: 1. *Retroactividad*. Puede ser impuesta por el ámbito de directrices políticas. 2. *Jerarquía de normas*. 3. *Procedimiento para elaboración de disposiciones administrativas*. No es necesario cuando no hacen sino reproducir, o levemente cambios, las vigentes.—II. DERECHO A LA LIBERTAD DE CULTOS.—III. ACTO ADMINISTRATIVO: 1. *Nulidad*. Requisitos de la nulidad de pleno derecho. 2. *Inexistencia de acto administrativo*. No existe acto administrativo tácito cuando la Administración no pudo resolver por no obrar el expediente en poder del órgano competente para hacerlo. 3. *Actos in existencia independiente, que reproducen o confirman otros*. A) Concepto y requisitos del acto confirmatorio. B) El deslinde de vías pecuarias como acto confirmatorio de la clasificación de las mismas. 4. *Elementos accesorios del acto administrativo*. Posibilidad de condicionar las autorizaciones.—IV. CONTRATOS: 1. *La figura del precontrato en Derecho administrativo*. El esencial formalismo de la contratación administrativa le alcanzaría también, aun cuando se estimase posible admitirla. 2. *Naturaleza administrativa del contrato de cesión de solares para la construcción de un Centro de Higiene Rural*. Resolución por no haberse cumplido el destino estipulado. 3. *La mora en la contratación administrativa*. No tiene peculiaridad alguna respecto del Derecho civil. Necesidad de interpelación. 4. *El procedimiento como «acto separable»*. 5. *Presunción de contratación directa por urgencia*. 6. *Normas de protección a la industria nacional*. No juegan cuando se contrata con fondos extranjeros y en cumplimiento de Convenios.—V. CONCESIONES: *Para la concesión de servicios municipales, el Reglamento de Servicios debe aplicarse con preferencia al de Contratación*.—VI. EXPROPIACIÓN FORZOSA: 1. *La expropiación: la cláusula «rebus sic stantibus»*. 2. *Momento al que debe referirse el justiprecio*. 3. *Valor de los acuerdos del Jurado*. 4. *Inadecuación del criterio de la media aritmética*.—VII. FARMACIAS: *Autorización para continuación por los hijos de titular fallecido, si se hallan cursando estudios*.—VIII. MONTES: *La presunción de titularidad derivada del Catálogo y su carácter*.—IX. PÓSITOS AGRÍCOLAS: *Su obligatoriedad para los Ayuntamientos*.—X. PROPIEDAD INDUSTRIAL: 1. *La cualidad de comerciante como requisito necesario para acogerse a los beneficios del Seguro*. 2. *Prohibición de falsas procedencias geográficas*. 3. *Necesaria compatibilidad de marcas de origen extranjero que en el país de origen eran compatibles*.—XI. VIVIENDAS: *Regulación del desahucio en las de renta limitada*.—XII. RÉGIMEN LOCAL: 1. *Competencia local y estatal*. Compatibilidad. La competencia urbanística y la estatal minera, compatibles en las licencias de explotación de carreteras. 2. *Vías públicas*. Protección de un terreno utilizado como vía pública.—XIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. *Carácter de las normas que lo regulan*. A) Declaración general. B) Limitaciones: tal facultad presupone un proceso legalmente vigente. 2. *Silencio administrativo: sus efectos y finalidad*. A) Normalmente constituye una denegación tácita. B) No impide la resolución posterior, normalmente. C) En ocasiones, sin embargo, la resolución fuera de plazo no es posible. 3. *Notificación errónea*.

Sus efectos. 4. *Distinción entre caducidad de expediente y renuncia al derecho.* 5. *Recursos.* No es necesario para recurrir haber intervenido en el expediente.—XIV. FACULTAD SANCIONADORA: *Necesidad de probar los hechos. Principio «in dubio pro reo»*.—XV. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: 1. *Ámbito de la jurisdicción.* A) Objeto del recurso. B) Aun en caso de su incompetencia «ratione materiae», la jurisdicción puede examinar la del órgano que dictó el acto. C) El deslinde es una cuestión administrativa, no civil. 2. *Las partes.* A) Legitimación activa. Naturaleza de la legitimación. Es un concepto procesal unitario. B) Legitimación pasiva. Fiscalización por órgano superior: distinción entre aprobación y denegación. C) Representación. No puede negarse si se aceptó en vía administrativa. D) Órgano jurisdiccional competente. Interposición realizada siguiendo una notificación errónea. 3. *Requisitos del acto impugnable.* El requisito de que el acto cause estado. 4. *Diligencias preliminares.* A) Declaración de lesividad. B) Recurso de reposición. 5. *Plazo de interposición.* A) Carácter del plazo. B) Plazo en los casos de silencio administrativo. 6. *Requisitos formales de la interposición. Documentos que han de acompañarse.* El requisito de previo pago. 7. *Recurso de revisión.*

I FUENTES DEL DERECHO.

1. *Retroactividad.*

Puede ser impuesta por el cambio de directrices políticas.

«No debe prescindirse de la existencia de un cambio de legislación que responde a nuevas directrices político-económicas del Estado, para encerrarse abstractamente en una aplicación, desconectada de la realidad, de la doctrina de la eficacia cronológica de las normas jurídicas vigentes antes del mencionado cambio de legislación» (*Sentencia de 21 de noviembre de 1963*).

2. *Jerarquía de normas.*

«No cabe admitir que simples resoluciones de la Dirección General de Trabajo deroguen o modifiquen los alcances determinados y concretos de las Reglamentaciones Nacionales de Trabajo aprobadas por Orden del titular del Departamento, puesto que una y otra resoluciones constituyen normas de rango diferentes y jerárquicamente subordinadas, sin que las de procedencia inferior puedan modificar las que les son superiores en rango, arregladamente a cuanto disponen los artículos 23 a 27, ambos inclusive, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, con consecuencia inmediata de nulidad, a tenor del artículo 28 de la misma» (*Sentencia de 8 de febrero de 1964*).

3. *Procedimiento para elaboración de disposiciones administrativas.*

No es necesario cuando no hacen sino reproducir, con leves cambios, las vigentes.

«No es necesario seguir en la elaboración de la nueva disposición el trámite de los artículos 129 y 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo cuando ésta sea reproducción de otras anteriores y sólo varíe en

cuanto algunos de sus extremos, no fundamentales ni consustanciales» (*Sentencia de 23 de septiembre de 1963. En el mismo sentido, la de 21 de diciembre*).

II. DERECHO A LA LIBERTAD DE CULTOS.

«El artículo 6.º del Fuero de los Españoles proclama como Religión del Estado español la católica, mas permite, sin embargo, a los que tengan otras creencias religiosas el ejercicio privado de su culto, y el Ministro de la Gobernación ha dictado distintas Circulares en 12 de noviembre de 1945, 23 de febrero de 1948, 30 de enero de 1954 y 9 de febrero de 1962, encaminadas a evitar manifestaciones exteriores o públicas, ni medios de propaganda, como la fundación de colegios, donativos con apariencia benéfica, centros de recreo o cualquiera otro que llevara a otra manifestación externa, y de la prueba practicada aparece que existe el grupo evangélico patrocinado por el pastor señor X. X., desde 1962, habiendo sido multado en 1954; que dicho grupo consta de unas 20 personas como miembros comulgantes, aunque en 1954 se dice que eran unos 50 ó 60 los afectos, y si bien la Orden recurrida se funda en que existen en Y. varias capillas, donde los cultos privados pueden tener lugar, de dicha prueba aparece que sólo hay tres locales autorizados para ese fin, o, mejor dicho, dos autorizados reglamentariamente y otro consentido, mas esas capillas no permiten que el grupo de que se trata disponga de sus locales, según han declarado los pastores de las mismas, sin que se hayan acreditado igualmente los fines proselitistas del citado grupo, toda vez que no ha aumentado sensiblemente el número de los que lo forman.

De los anteriores razonamientos se deduce que la Orden recurrida no es conforme a Derecho, por lo que ha de dejarse sin efecto, estimando el recurso y disponiendo se conceda autorización al señor X. X. para el ejercicio del culto privado en el local de la calle de ..., número ..., bajo, del grupo evangélico que dirige, sin hacer expresa condena de costas» (*Sentencia de 20 de enero de 1964*).

III. ACTO ADMINISTRATIVO.

1. Nulidad.

Requisitos de la nulidad de pleno derecho.

«La conceptualización de la nulidad plena hay que estreñirla precisamente por su trascendencia a los casos que enuncia el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, por lo que procede examinar si determinan la aplicación de alguno de ellos los vicios que en hipótesis se atribuyen a la adjudicación efectuada, y descartados los supuestos del inciso b) y del número 2 del presente, que aquí no se esgrimen, quedan para contemplar los de los apartados 2, a) y c).

En cuanto al apartado a), dispone en el mismo el citado artículo 47 que son nulos de pleno derecho los actos de la Administración —e igual los de Organismos autónomos, conforme al párrafo 4.º del artículo 1.º de la Ley, que no cuenten como aquí con normas particulares reguladoras de la invalidez— dictados por órgano *manifiestamente* incompetente, cuya acentuación adverbial indica que no basta una competencia parcial, dudosa o subsanable, sino que se ofrezca clarividente e irremediable, y aquí resulta que el concurso de adjudicación directa impugnado lo convocó el Subdirector del Patrimonio Forestal del Estado, la jurisdicción del cual para contratar la caza de estorninos no se ha discutido en el pleito, por lo que no cabría ya establecer la incompetencia manifiesta de este cargo directivo del organismo con las funciones rectoras que puede ejercer —según los artículos 13, especialmente en su párrafo 2.º, y 22 del Reglamento de 30 de mayo de 1941, y las que asignan a la Subdirección la Orden de 20 de septiembre de 1955—, todo lo concerniente al Patrimonio Forestal del Estado— y la resolución transferidora de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca de 10 de diciembre de 1958 (*Boletín Oficial* de 8 de enero de 1959); si a esto se añade que el número 1.º del artículo 44 de la Ley de 26 de diciembre de 1956, de Organismos autónomos, naturaleza reconocida al Patrimonio Forestal del Estado, faculta a los mismos para contratar sin previa autorización ministerial los arrendamientos o compraventas de los bienes objeto de sus actividades, y materia de ellas era el concierto de la caza en cuestión, queda no sólo descartada la incompetencia palmaria, sino las demás y por ende se está patentemente fuera del inciso a) del referido artículo 47.

En lo tocante al apartado b) del artículo, declara la nulidad de los actos de la Administración dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido para ello, expresión pleonástica que sólo consiente la invalidez plena del acto cuando concorra la carencia entera y completa de los trámites procesales señalados para su producción, con lo que tampoco basta a la configuración de Ley cualquier defecto u omisión parciales de lo normado. Ahora bien, la adjudicación de la caza de los estorninos al señor X. X. tuvo, sin duda, su proceso adecuado, y en tal sentido ha de rechazarse la tesis errónea sustentada de que anulada la primera subasta —no desierta—, tenía que sujetarse a la misma clase de licitación la ulterior, pues en contra de ello, invalidado a todos efectos aquel acto por su viciosidad, sin que se reclamara de la medida, quedó en completa franquía el órgano para dictar el nuevo acto, y la opción por el concierto directo encuentra acomodo legal en el citado inciso c) del artículo 43 de la Ley de Organismos autónomos, dado que los estorninos cedidos o arrendados en caza constituyen un bien, que objeto, como se dijo, de las actividades del Patrimonio, no se ha de incorporar a su activo inmovilizado, y en el artículo 95 del Reglamento de 30 de mayo de 1941 y el que se anunciara el concurso de ofertas para obras con mayores elementos de juicio en la valoración del disfrute en busca de mejor precio tampoco desnaturaliza la índole de adjudicación directa que en la convocatoria, en los anuncios y en el acto de apertura

de pliegos se recalcó que revestía el concierto, no sujeto por ende a las exigencias de las subastas y del concurso fijado para éstos en los artículos 55 de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado de 1 de julio de 1911, con la reforma de la de 26 de diciembre de 1952, y todo caso, la inserción de los anuncios, el pliego de condiciones, el acta levantada, la publicidad que adquirió la contratación al alcance general, y finalmente, la aprobación por el Ministerio de Agricultura de la adjudicación, en observancia del artículo 95, acabado de citar, y de la regla 1.ª del artículo 44 de la Ley de 26 de diciembre de 1956, muestran que, lejos de prescindirse en absoluto del procedimiento general del acto, se procuraron guardar y se guardaron las formalidades prescritas; desechado por ende con ello notoriamente el fundamento legal de la nulidad de plenos derechos, la estimación, hipotética, de algún o algunos defectos de forma, tampoco acarrearía la anulabilidad del acto, conforme al número 2 del artículo 48 de la Ley de Procedimiento de 17 de julio de 1958, ya que aquél alcanzó su fin y no dió lugar a indefensión del interesado, que estuvo siempre asistido, como los demás concurrentes, del perfecto conocimiento del condicionado (incluido el plazo de presentar el pliego) y de la garantía de la admisión en igualdad de plazo y de posibilidades de adjudicación, siendo por lo demás notorio que si no la obtuvo su oferta se debió al precio tan bajo que la informaba, menos de la quinta parte del conseguido con el adjudicatario» (*Sentencia de 5 de noviembre de 1963*).

«La Ley de Procedimiento Administrativo declara en su artículo 47 la nulidad plena del acto producido con omisión total de las normas preestablecidas para su formación, que obligan igualmente a la Administración que a los administrados» (*Sentencia de 5 de diciembre de 1963. En el mismo sentido, la de 21 de diciembre*).

2. *Inexistencia de acto administrativo.*

No existe acto administrativo tácito cuando la Administración no pudo resolver por no obrar el expediente en poder del órgano competente para hacerlo.

«Como elementos fácticos para poder estimarse si hubo o no en realidad acto tácito por parte de la Administración, hay que tener en cuenta que son extremos probados la entrega del original del escrito de alzada en el Gobierno Civil correspondiente, y al facilitarse al interesado un duplicado del mismo con un cajetín acreditativo de la presentación del número de entrada, y expresivo de la remisión al Ministerio. Tal duplicado, testimoniado literalmente por la fe notarial, se ha unido a la demanda junto con una certificación de dicha oficina provincial, coincidente, en sus datos esenciales, con los del cajetín aludido. También obra en autos, por afirmación certificada del Jefe de la Sección de Recursos del Departamento, el extremo de que no existan allí datos ningunos de tal recurso gubernativo.

El artículo 66 de la Ley vigente procedimental administrativa da efectos a las presentaciones de la naturaleza de la que queda mencio-

nada, con el alcance de que tengan virtualidad interpretativa del término como si se hubiese llevado a cabo ante el propio organismo llamado a resolver, pero no puede deducirse de esta norma que haya de apreciarse siempre producido un acto tácito si en el tiempo preceptivo no se dicta la resolución expresa. Esto es admisible y supone una correcta aplicación de la llamada doctrina del silencio administrativo, cuando el órgano, pudiendo optar, a la vista del recurso sometido a su decisión, por resolver expresa o tácitamente, lo hace de una manera libre en esta última forma, lo que no puede aceptarse es que en casos de excepcionalidad, como el de autos, en que la alzada no llegó a su poder, el silencio haya de tener equivalencia decisiva, porque no ha habido facultad de opción, sino imposibilidad de producirse en ningún sentido. Entonces el silencio sólo tiene un significado meramente gramatical y no una acepción administrativa reveladora de voluntad. Por tanto, no hay el acto tácito que la parte ha estimado que existe, y que, según ella, lo ha abierto el acceso a esta jurisdicción. Nos encontramos, pues, sin resolución revisable, lo cual es impedimento para que haya podido entrar en juego el ejercicio de aquélla.

Por la decisión de inadmisibilidad que en esta sentencia va a adoptarse no debe quedar relevada esta Sala de indicar las medidas necesarias para que se pueda por la Administración llegar a la resolución de la alzada que consta se interpuso por la entidad actora» (*Sentencia de 9 de diciembre de 1963*).

3. *Actos sin existencia independiente, que reproducen o confirman otros.*

A) *Concepto y requisitos del acto confirmatorio.*

«Para que un acto pueda estimarse reproducción de otro anterior consentido es preciso que entre ambos se dé una sustancial identidad, que quiebra cuando presentan alguna diferencia en cuanto a su motivación, contenido y alcance, aunque la materia sea la misma y las razones decisorias análogas o parecidas, y en este caso, si bien el señor X. X. aceptó el condicionado de la autorización gubernativa que implicaba la prohibición de contratar camareras en el futuro, su reclamación obedeció a que no se le consintiera readmitir y dar de alta en la plantilla de personal a una que había sido baja temporal por enfermedad después de tomar el bar a traspaso, y esta circunstancia integra un elemento diferencial que impide reputar el nuevo acto como reiteración del antiguo, a efectos de excluirlo de la revisión jurisdiccional» (*Sentencia de 12 de diciembre de 1963*).

B) *El deslinde de vías pecuarias como acto confirmatorio de la clasificación de las mismas.*

«El Reglamento de Vías Pecuarias de 1944 regula dos cuestiones: primero, la clasificación, y luego, el deslinde de dichas vías ya clasificadas, ordenando su artículo 15 que el deslinde se ajuste «en absoluto» a la previa clasificación; de suerte que quien haya consentido que un

terreno sea calificado como vía pecuaria, no puede luego impugnar el subsiguiente deslinde, si se basa, no en el detalle y pormenores del trazado, sino en la existencia o realidad, ya aceptada, de la preexistencia de la vía pecuaria» (*Sentencia de 30 de diciembre de 1963*).

4. Elementos accesorios del acto administrativo.

Posibilidad de condicionar las autorizaciones.

«La autorización puede la Corporación Municipal afectarla en determinadas condiciones, siempre que las mismas se acomoden a las normas generales sobre posibilidad y licitud de tales requisitos accidentales del negocio jurídico; sin que por ello quepa sostener que el Ayuntamiento da una orden al posible subarrendatario que suponga una imposición de obligación que exceda de su competencia, o una inmisión en las relaciones jurídico-civiles o mercantiles entre arrendatario y subarrendatario; y es obvio que las condiciones señaladas por el Ayuntamiento de X. no sólo en nada infringían las aludidas normas generales, y tienden a velar por la seguridad de los intereses municipales, sino que en algunos aspectos se amoldan a la figura de la llamada *condicio iuris*, es decir, aquella cuya indicación por las partes contratantes es innecesaria, porque la circunstancia que constituye el contenido de la condición es exigencia del derecho positivo en el negocio jurídico de que se trata; como sucede en este caso con la escritura pública o la comparecencia ante el Presidente de la Corporación y la dación de fe del Secretario, verdaderos requisitos legales impuestos —lo hubiera expresado o no el Ayuntamiento— por el citado artículo 52, apartado 2.º, c), del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales» (*Sentencia de 22 de enero de 1964*).

IV. CONTRATOS.

1. La figura del precontrato en Derecho administrativo.

El esencial formalismo de la contratación administrativa le alcanzaría también, aun cuando se estimase posible admitirla.

«Al intentar X. X., S. A., la sustitución o refuerzo de sus anteriores argumentos defensivos por el que extrae de la calificación de precontrato que asigna al convenio escriturado de 4 de febrero de 1958, estimando que así elude el efecto invalidatorio de las infracciones formales que la sentencia apelada acusa, tanto respecto al mencionado instrumento como a los acuerdos municipales originarios de las obligaciones que el mismo solemniza, adopta una posición polémica desprovista de eficacia en cuanto no altera los términos esenciales de la cuestión debatida, aunque se estimara posible el trasplante al terreno de la contratación pública, tan impregnado de formalismo, como revelan concretamente en este caso los artículos 1.º, 7.º, 11, 12, 13, 21, 59, 62 y 73 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, una figura doctrinalmente discutida y de lineamientos jurídicos imprecisos como la del precon-

trato o promesa contractual, cuya admisión sólo cabe con arreglo a los principios de autonomía de la voluntad y libertad de forma que informan la contratación en nuestro Derecho privado y de la que existen ejemplos esporádicos, según es de ver en los artículos 1.254, 1.255, 1.258, 1.278, 1.541 y 1.862 del Código civil.

En efecto, según la técnica privatista más elaborada, dicha figura obligacional constituye contrato preparatorio del que emana acción para que cualquiera de las partes pueda exigir el otorgamiento del definitivo, que se transforma en la subsidiaria de resarcimiento de daños y perjuicios contra la que dió lugar el incumplimiento, de cuya formulación doctrinal se sigue que al convenir el Ayuntamiento de X. la permuta de los terrenos de la zona de Z. Z., en trueque de una carretera que habría de ser construída a través de los mismos, asumió una obligación concreta y exigible, sin que las reservas relativas al cumplimiento posterior de los trámites administrativos necesarios para la validez de la enajenación ni la subordinación del inicio del expediente autorizativo de la permuta concertada a la recepción de la obra construída despojen al supuesto precontrato de su potencial aptitud para generar vínculos obligatorios, abstracción hecha de que las prestaciones convenidas se realizaran directamente y *ex ticto* y se resolvieran en el pago de las indemnizaciones condignas, y es por ello que los requisitos y formalidades esenciales, singularmente las que pautan la formación de la voluntad y la prestación del consentimiento de los órganos colegiados, han de concurrir tanto en la fase preparatoria como en la definitiva, ya que no se trata siquiera de obligación sujeta a condición suspensiva o de negocio inactual, toda vez que en la escritura de convenio se precisa que los particulares permutantes procederían inmediatamente a comenzar la construcción de la carretera, estipulación inexplicable en el supuesto de simple regulación preparatoria de concierto definitivo para el futuro.

En la misma línea de razonamiento y habida cuenta de que los artículos 189, párrafo 1.º, de la Ley de Régimen Local, y 95, párrafo 1.º, del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, exigen para la enajenación, gravamen o permuta de los inmuebles de propios, autorización del Ministerio de la Gobernación, previo informe del de Hacienda, cuando su valor exceda del 25 por 100 del presupuesto ordinario, como aquí ocurre con gran exceso, cualquiera que sea la valoración de los terrenos de Z. Z. que se adopte, es visto que la subordinación de la efectividad de los acuerdos adoptados y del convenio suscrito a que se obtuviera posteriormente tal autorización superior, no purga el vicio de nulidad radical al negocio jurídico concertado, toda vez que la ausencia de tal requisito afecta a la capacidad del órgano administrativo contratante, y, por tanto, la obligación a su cargo es nula y sin posibilidad de subsanación ulterior, aserto en que viene a cristalizar la acción de tutela que asiste al Estado respecto a determinados aspectos de la actividad de los entes locales, y que sería totalmente inefectiva, como el caso contemplado revela, si se la concibiera como formalidad adicional y posteriora y no como condición habilitante y previa, involucrando los conceptos de aprobación y autorización del acto administrativo, distintos en

su contenido, finalidad y consecuencias jurídicas» (*Sentencia de 18 de febrero de 1964*).

2. *Naturaleza administrativa del contrato de cesión de solares para la construcción de un Centro de Higiene Rural.*

Resolución por no haberse cumplido el destino estipulado.

«La coincidente voluntad de las partes en forma inequívoca ha concretado la finalidad del negocio jurídico que motiva este proceso, en la adscripción del solar a la construcción de un Centro de Higiene Rural, con fines benéficos, móvil que lleva al vendedor a ceder el inmueble en un precio muy inferior al valor real del mismo, con el propósito de contribuir a tan loable finalidad, con lo cual se dibuja con perfecta claridad la intención de los contratantes, sin que aparezca discrepancia alguna entre la voluntad y su manifestación, que por imperativo legal determinaría en todo caso que aquélla prevaleciera.

Expuesto lo que antecede, no cabe negar la naturaleza administrativa del contrato, precisamente por su finalidad, pues, como se dice en la sentencia de 26 de mayo de 1953, «en la calificación de los contratos en que intervenga la Administración, ha de atenderse al objeto y finalidad de los mismos», lo que no hace más que reiterar la doctrina jurisprudencial que había matizado la diferencia de los contratos civiles y los administrativos en el objeto propio de cada uno de ellos, y en el hecho de que la relación contractual tendiera o no, de modo inmediato y directo, a la ejecución de una obra o prestación de un servicio público, extremo éste que en el supuesto enjuiciado aparece con toda claridad, ya que no cabe negar que un Centro Secundario de Higiene, dependiente de la Jefatura Provincial de Sanidad, y por ello del Ministerio de la Gobernación, ostente aquella cualidad.

Acreditada la naturaleza administrativa del contrato que motiva este proceso, la competencia de esta jurisdicción es indiscutible, conforme al artículo 3.º de su Ley reguladora, sin que la desafección de la finca por decisión de la Administración, de carácter unilateral, pueda cambiar la naturaleza del convenio, y por ello es forzoso desestimar la causa de inadmisibilidad que fundada en el artículo 82, apartado a), de la Ley de la jurisdicción, ha sido propuesta por la representación de la Administración.

Si bien es cierto que la llamada concepción objetiva de la causa en los contratos excluía los móviles del concepto de la misma, considerándolos desprovistos de valor jurídico, no lo es menos que es preciso distinguir las motivaciones irrelevantes, que pueden ser múltiples, de aquellos casos en que se constata la existencia de un móvil común a ambos contratantes, que impulsa a la perfección del contrato, y que ha hecho posible la llamada valoración subjetiva de la causa, al lado de aquella objetiva anterior, y que se traduce en la calificada de causa-motivo o causa impulsiva, dirección que ha sido acogida por nuestra jurisprudencia, que ha proclamado «que a pesar de las dificultades técnicas para delimitar el ámbito de la causa y del móvil, no puede negarse que

existen casos en que de una y otra se complementan o se confunden», y es de notar que en la sentencia de 26 de abril de 1962, dictada por la Sala I.^a de este Alto Tribunal, se dice «que el imperio de la teoría subjetiva de la causa individual impulsiva y determinante, eleva el móvil a la categoría de verdadera causa, en sentido jurídico, cuando imprime a la voluntad la dirección finalista del negocio».

La doctrina de referencia, aplicada al caso que motiva esta *litis*, lleva a la conclusión de que, incumplida la finalidad del negocio jurídico, debe entrar en juego la condición resolutoria tácita prevista en el artículo 1.124 del Código civil, y que a idéntica conclusión llevaría la exigencia ineludible de los imperativos de buena fe que, siguiendo los precedentes históricos, se concreta en el artículo 1.258 del Código civil, y también los principios reguladores del llamado enriquecimiento injusto, o torticero, razones todas determinantes de la consecuencia de la estimación del recurso.

La alegación de la Administración, de que la desafección unilateral, por parte de la Administración, practicada el 18 de noviembre de 1955, debía haber sido recurrida por los reclamantes, no puede ser estimada, por cuanto se trata de una relación entre órganos de la Administración que no fué notificada, ni era procedente que lo fuera, por aquella razón, sin que el escrito de 29 de marzo de 1955, por el que los recurrentes, como herederos de su padre, solicitan la devolución de la finca, pueda aparecer condicionado por la decisión unilateral aludida, que se cumplimenta con posterioridad al aludido escrito, bastando a los interesados conocer la realidad de que el Centro Secundario de Higiene había sido construido en otro solar, para producir su reclamación, con absoluta independencia de la desafección acordada unilateralmente, como consecuencia precisamente de que la finca no podía servir ya a la finalidad convenida, y siendo aquella desafección la que determina el derecho de los recurrentes a la recuperación de la finca, al incumplirse el fin fundamental que motivó la enajenación.

La argumentación de la representación de la Administración, tendente a mantener la tesis de que las fundamentaciones jurídicas de Derecho privado no pueden ser definidas por este Tribunal, no puede ser admitida, por cuanto se trata de revisar si los actos administrativos son o no conformes a derecho, debiendo estimarse el recurso, de conformidad con el artículo 83 de la Ley de esta jurisdicción, cuando se incurriere en cualquier forma de infracción del ordenamiento jurídico, e independientemente de que los criterios de interpretación contractual del Código civil no dejan de aceptarse en ocasiones por la legislación administrativa, hay que tener en cuenta que el ordenamiento jurídico, expresión que trasciende de la concreta legalidad y alude, por lo menos, a todos los supuestos del artículo 6.º del Código civil, no puede ser ajeno a las disposiciones que regulan los contratos, aunque éstas pertenezcan al Derecho privado.

Siendo procedente la estimación de la pretensión deducida con el carácter de principal, no es pertinente entrar en la subsidiaria, y por la misma razón tampoco en la causa de inadmisibilidad postulada por

la Administración en relación a ella, y sin que, por otra parte, la no petición concreta de la nulidad del acto administrativo recurrido, en la súplica de la demanda, pueda impedir su estimación, porque en ella claramente se solicita «la declaración del derecho a la recuperación de la finca objeto del recurso», lo que implícitamente supone la revocación del acto administrativo, impugnado, por lo demás, claramente en el escrito de interposición del recurso, y sin que se aprecien motivos para una especial condena en costas» (*Sentencia de 12 de marzo de 1964*).

3. *La mora en la contratación administrativa.*

No tiene peculiaridad alguna respecto del Derecho civil. Necesidad de interpelación.

«En las Leyes administrativas no hay ningún precepto específico que regule la mora de forma distinta a lo establecido en la legislación común, y ésta, en su artículo 1.100 del Código civil, exige para su efectividad que el acreedor pida judicial o extrajudicialmente el cumplimiento de la obligación, supuesto que no es de estimar en el caso debatido» (*Sentencia de 31 de enero de 1964*).

«Manifiesto el error de la Administración al mantener que todos los contratos administrativos, por el carácter público que los inspira, forzosamente han de terminar en el tiempo convenido, y cuando así no fuere, desde este mismo momento empieza a correr la mora del deudor, sin necesidad de requerimiento ni otro acto que le compela a su cumplimiento, la doctrina podría ser muy sugestiva para el derecho constituyente, pero no es de admitir en el derecho constituido, cuando hay preceptos legales claros y precisos que son de observar, mientras otros específicos y de excepción, para esta jurisdicción, no se dicten en contrario» (*Sentencia de 31 de enero de 1964*).

«La mora es un concepto técnico-jurídico no equivalente a la noción vulgar de mero retardo en el cumplimiento de una obligación, sino regulado, o en su noción precisa y elementos esenciales, en el artículo 1.100 del Código civil, hay que acudir siempre que entre en juego en cualquier relación jurídica el referido concepto; y el primer párrafo de dicho artículo señala como requisito necesario para que un deudor —el contratista en este caso— incurra en mora, que el acreedor —aquí la Administración— le exija, judicial o extrajudicialmente, es decir, en el caso de que se trata, con un simple oficio al menos, el cumplimiento de su obligación. Tal exigencia, en la que el Código —única fuente legal en la materia, ya que la legislación administrativa no define la mora— acoge la tradicional *interpellatio* al deudor de los Derechos romano y común europeo, no será, sin embargo, necesaria cuando la Ley o la obligación «lo declaren así expresamente», o cuando de la naturaleza y circunstancias de la obligación resulte que la designación de la época en que había de cumplirse fué «motivo determinante» para establecer la obligación.

Conforme en que ni la Ley ni la obligación o, mejor, su fuente, que es aquí el contrato, han hecho la declaración aludida, la Administración sostiene la tesis de que en los contratos administrativos, cualesquiera que sean, no hace falta indagar en cada caso concreto si, atendiendo a su naturaleza y circunstancias, la designación de la época de cumplimiento fué o no «motivo determinante» para establecer la obligación; porque siempre, y absolutamente en todos los casos —tan variadísimos y distintos entre sí— en que la Administración contrata, la época de cumplimiento en la obligación de la otra parte contratante es motivo determinante para establecer dicha obligación; pero hay que reconocer que ello no está determinado así en disposición alguna, pues el invocado por la Asesoría Jurídica en su informe de 28 de abril de 1969, artículo 56 de la Ley de Procedimiento Administrativo, posterior a la fecha de celebración de la subasta de 25 de septiembre de 1956, a que este asunto se refiere, y alusiva a plazos de tramitación de expedientes y no de cumplimiento de obligaciones contractuales, no es aplicable a la cuestión debatida; y mientras no exista una norma que así lo ordene, la tesis aludida no pasa de ser una opinión doctrinal o el deseo de una reforma legal, sin apoyo en norma alguna positiva vigente; opinión que, por tanto, no basta para eliminar el cumplimiento y aplicación del número 2 del artículo 1.100 del Código civil, del contrato de que se trata son «de Derecho público», ya que, si en una disposición administrativa se alude a la mora, sin dar en ella una noción distinta de la legalmente definida en el Código civil, a ésta hay que atenerse.

Como la Orden recurrida se ha basado única y exclusivamente en el mencionado criterio doctrinal para estimar incurso en mora el recurrente, y denegar, sin entrar a examinarla, una revisión de precios, ya aceptada, discutida simplemente en sus detalles y favorablemente informada en la cuantía con la que declaró su conformidad el recurrente, por organismos inferiores del Ministerio, la Orden de éste debe estimarse no conforme a Derecho, toda vez que no se aprecia que la fecha de cumplimiento de la obligación de entregar partidas de mantas, destinadas a abnación, fuese «motivo determinante» del establecimiento de la obligación; y, por otra parte, ni la Ley ni el contrato lo declaraban así.

A mayor abundamiento, la recepción, sin advertencia alguna respecto al momento en que se hacía, de las mantas suministradas, el abono de su importe y la devolución de la fianza —acto no negado por la Administración—, que, según la disposición 15 del Pliego de subasta, respondía del cumplimiento del contrato y sería «adjudicada al Estado como indemnización por la demora», implican el reconocimiento de que ésta no se dió, o, en todo caso, significan y revelan el efecto novatorio de la llamada *purgatio morae*, que hace desaparecer los efectos; constituyendo, además, dicha recepción de las mantas, abono de su importe y devolución de la fianza, actos de la Administración, contra los que ésta no puede volverse sin las procedentes formalidades» (*Sentencia de 10 de diciembre de 1963*).

4. *El procedimiento como «acto separable».*

«En la contratación realizada por los entes públicos con subjetividad administrativa resulta indispensable la diferenciación entre el contenido de la estipulación —derechos y obligaciones que de ella se derivan— y el desarrollo precontractual representado por la licitación con su convocatoria, concurrencia y adjudicación, porque estos actos administrativos separables de los ulteriores efectos tienen individualidad y vida jurídica propia, con independencia de la futura relación de Derecho que se origine, y por ende son impugnables como tales en la jurisdicción contencioso-administrativa, con arreglo al artículo 1.º de su Ley, que le reserva los actos de la Administración del Estado y de la local, sometidos al Derecho administrativo» (*Sentencia de 27 de diciembre de 1963*).

5. *Presunción de contratación directa por urgencia.*

«En lo tocante a la validez del proceso administrativo que siguió el Ayuntamiento de X. en su propósito de arrendar el acotado de caza, ciertamente que presenta deficiencias, en especial por la indeterminación de su enunciado, pero no en tal grado que acarree el pronunciamiento de la completa nulidad que viene a hacer la sentencia apelada, ya que en el conjunto del expediente cabe advertir que si bien se inició con orientación hacia la subasta urgente, como después la aprobación por el Gobernador civil del acotado no permitió al Ayuntamiento adoptar acuerdo formal del arriendo hasta la sesión del 12 de septiembre de 1961, y en ésta lo acordado fué celebrar «una especie de concurso para otorgar el arriendo al mejor postor», atendido a que el 1 de octubre cesaba la veda y urgía contratar la caza antes, porque de otro modo, si estaba libre al principio de la temporada el poder cazar cualquiera, privaría a la Corporación de obtener las utilidades de la cesión del acotado en el período que iba a comenzar, puede concepcuarse que lo puesto en ejercicio fué el concierto directo que autorizan el artículo 311, inciso c), de la Ley de Régimen Local, y el 41, número 3.º, del Reglamento de Contratación de 9 de diciembre de 1953. a cuya apreciación inclina también que al resolver el recurso de reposición se invoca por la entidad local que la jurisprudencia define de contratación directa los contratos suscritos sin las formalidades de subasta ni concurso, y claro que partiendo de que quiso atenerse a esta forma de contratación con apoyo legal en las circunstancias manifestadas, el que se anunciara sólo en un periódico no oficial el arriendo, al intento de provocar la concurrencia en igualdad de oportunidades y en busca de más garantías para el Ayuntamiento, en nada vicia el concierto directo, que pudo llevarse a cabo sin sujetarle a los requisitos de anuncios y demás formalidades de las subastas y concursos previstos en los artículos 21 a 40 del citado Reglamento de Contratación; mas de otro lado tampoco es dable desentenderse, con referencia ineludible a la relación jurídica del actor de primera instancia, que éste

acudió a la contratación anunciada y presentó su oferta, fuera de reparo a la legalidad y a las ritualidades de la convocatoria, por lo que aceptados en sus términos como asiento del aprovechamiento que pretendía obtener, se halla impedido de ir contra sus propios actos para impugnar ahora los trámites a que se ajustó la licitación tras cooperar en llevarla a cabo y por la que hubiese pasado de convenir en el precio; vedamiento éste también mantenido en la jurisprudencia contencioso-administrativa, según puede verse, entre otras, en sentencia reciente de la Sala de 5 de noviembre de 1963; de todo lo cual se desprende no estar-se en caso de estimar la inexistencia o invalidez de pleno derecho del procedimiento conjunto» (*Sentencia de 27 de diciembre de 1963*).

6. Normas de protección a la industria nacional.

No juegan cuando se contrata con fondos extranjeros y en cumplimiento de Convenios.

«Hay que tener en cuenta que el Decreto-Ley de 13 de mayo de 1959 autorizó de un modo expreso a la RENFE para firmar con el «Development Loan Fund», de Wáshington, organismo del Gobierno americano, un acuerdo de préstamo de 14.900.000 dólares, estableciéndose entre las condiciones de este crédito un plazo de amortización a partir del 1 de marzo de 1960 hasta el 1 de septiembre de 1979 y un tipo de interés del tres y medio por ciento; y en uso de esa autorización se firmó el Acuerdo de 5 de junio siguiente, haciéndose constar expresamente que no podrán ser sufragados por el acuerdo de préstamo los costes de partidas financiadas que puedan pagar en moneda española, en virtud de la cláusula d), sección 104, artículo 1.º, del citado Acuerdo, como manifiesta en su informe la Comisión delegada del Gobierno para el desarrollo de los convenios con Norteamérica, extremo sobre el que están conformes y es aceptado por las partes demandante y demandada.

En cumplimiento de aquel Decreto-Ley y del Acuerdo de 5 de junio de 1959, la Comisión mencionada anunció la convocatoria del concurso D. L. F. número 5 en el *Boletín Oficial del Estado* de 4 de junio de 1960, para la adquisición por la RENFE y con cargo al préstamo de referencia, de la instalación de machaques que aquella necesitaba, consignándose en forma expresa y en ejecución de aquellos convenios que «el origen de todas las mercancías podrá ser de cualquier país extranjero, excepto Rusia, países satélites y China continental», así como también se hacía constar que el valor sería de 350.000 dólares, concurso que tuvo lugar (después de un aplazamiento) en 29 de agosto siguiente, desechándose, con sujeción estricta a la convocatoria, ley del concurso, aquellas ofertas de «producción nacional», como era la presentada por la Sociedad recurrente, entre otras.

Según se acredita y resulta de las actuaciones administrativas unidas al recurso, las razones fundamentales que tuvo la Presidencia del Gobierno para dictar el Acuerdo recurrido, al desestimar la petición de la Empresa demandante para la adquisición de la mercancía por la RENFE, fuera de producción nacional y al amparo de las normas de protección a la industria, son, en primer término, y según manifiesta el Ministerio

de Obras Públicas, que el equipo que se pretendía adquirir en el extranjero es de superior calidad al que se podría obtener en España, y que el Departamento no disponía de pesetas en su presupuesto para realizar las citadas adquisiciones; añadiéndose también por el Ministerio de Hacienda, a este respecto, que no había posibilidad de proporcionarle fondos adicionales del Tesoro para tal fin, sin olvidar, en segundo lugar, que las condiciones de financiación ofrecidas por el D. L. F., en cuanto a plazo y tipo de interés, son más favorables que las que se podrían obtener en España.

En definitiva, tratándose de unos fondos procedentes de los Estados Unidos, no es posible aplicar, para su utilización, las mismas normas que rigen para los fondos nacionales, hallándose, por tanto, sujetos a unas limitaciones que, al ser aceptadas a un nivel internacional por el Gobierno español, deben prevalecer, haciendo honor el Estado a sus compromisos y a las normas por las que aquéllos se rigen.

Respecto a la supuesta infracción de las disposiciones de Protección a la Industria Nacional que se alega por la parte actora, es lo cierto que la Ley de 24 de noviembre de 1939 prevé el caso en su artículo 10 de que excepcionalmente, como ocurre en el de autos, y por las circunstancias que quedan apuntadas, pueda el Ministerio de Industria y Comercio, según las funciones que en aquel entonces comprendía, autorizar adquisiciones en la industria extranjera en las condiciones, no limitativas, que allí se determinan, y entre las que figura la «reconocida urgencia», habiéndose cubierto este trámite en las presentes actuaciones, como se justifica por la certificación de la Orden expresa dictada por el Ministerio de Industria y a los efectos de referencia» (*Sentencia de 5 de diciembre de 1963*).

V. CONCESIONES.

Para la concesión de servicios municipales, el Reglamento de Servicios debe aplicarse con preferencia al de Contratación.

«La Corporación de X. aplicó al concurso de concesión del Servicio de Pompas Fúnebres el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 9 de enero de 1953, publicado el 13 de febrero siguiente, en fecha en que se hallaba vigente el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 15 de enero de 1956, norma posterior y especial para la contratación de servicios, modificativa de la ordenación general de los contratos a que se refería el citado Reglamento de Contratación, el cual, en esta actividad específica se aplicará tan sólo como supletorio, según establece taxativamente el artículo 116 del mismo Reglamento de Servicios, el cual también ordena, bajo sanción anulatoria, que las concesiones que se otorguen por las Corporaciones locales se ajustarán a las formalidades que se establecen en los artículos siguientes; haciendo por esto obligatoria la observancia del artículo 118, relativa a la formación del proyecto correspondiente, redactado por encargo de la Corporación o por convocación a concurso de proyectos, el cual,

según el artículo 122, una vez aprobado, servirá de base a la concesión del servicio, previa licitación pública para su adjudicación» (*Sentencia de 23 de octubre de 1963*).

VI. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. *La expropiación y la cláusula «rebus sic stantibus».*

«Privado el propietario de la posesión y disfrute de sus bienes desde tan lejana fecha, sin que, fijado el justiprecio por la Administración en la también remota de 19 de junio de 1934, pase al transcurso de los años pasados, se haya satisfecho la valoración, sobrevino con la demora en el pago una situación distinta hoy de la existente cuando se practicó la evaluación y expropiación respecto a los factores integrantes de los elementos económicos relativos al valor de las parcelas, precios de entonces, cotización del signo monetario y circunstancias que los peritos y definitivamente la resolución de la Delegación de los Servicios Hidráulicos hubieron de estimar para señalar la cantidad, como indemnización expropiatoria, la protección jurídica y amparo del particular que exige, so pena de causarse un irreparable quebranto económico al propietario por las variaciones experimentadas desde la perfección y valoración de la expropiación a la actualidad, dada la pérdida de cotización de la moneda y su devaluación, aumento de precios de los bienes, fluctuaciones a mayores en las transacciones inmobiliarias con relación a dicha época y otras condiciones diversas bien conocidas, que alteran fundamentalmente las que presidían y regían hace veinticinco y treinta años la contratación y venta de inmuebles y singularmente el valor del instrumento de pago.

La jurisprudencia, para reparar el daño patrimonial producido por esas vicisitudes inherentes a la demora en el pago del justiprecio de los bienes expropiados, arbitró —a falta de regulación expresa en la legislación anterior de esas situaciones— la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus* a la institución de la expropiación forzosa, que, aunque no es rigurosamente una convención libremente perfeccionada en Derecho privado, participa de elementos comunes a toda compraventa en cuanto se adquiere la propiedad de un bien o cosa mediante el pago de su valor real fijado en un momento determinado, en atención al del inmueble expropiado y al del signo dinerario de pago, cuyos factores son por su naturaleza variables en el devenir del tiempo, por lo cual se autoriza en repetidas sentencias de este Tribunal Supremo, citadas en los Vistos, la revisión o nueva evaluación del justiprecio cuando la tardanza en el abono del mismo se manifiesta prolongada y desusada, dando lugar, como en este caso, a depreciaciones monetarias que desequilibraron las condiciones económicas en que se verificó la expropiación y señalamiento del precio.

Acreditada en autos la falta de pago del justiprecio fijado por la Delegación de Servicios Hidráulicos del Tajo en 19 de junio de 1934, con arreglo al artículo 37 de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de

enero de 1879, incurrió en mora desde entonces la entidad expropiante, surgiendo, en virtud del incumplimiento de las obligaciones legales de pago sostenido hasta hoy, la situación propicia para la aplicación de los principios que inspiran la cláusula *rebus sic stantibus*, según exige la doctrina y la jurisprudencia, debiendo, en consecuencia, acordarse como se pide en la demanda la nueva evaluación de las parcelas expropiadas, a tenor de las reglas de la sección tercera del título segundo de la Ley de 10 de enero de 1879, deduciendo del justiprecio que se fije en su día, a efectos de pago, la parte percibida por los recurrentes o su causante, don X. X., el 30 de julio de 1933, correspondiente al importe de la valoración del perito de la Administración, en cuya deducción se tendrá en consideración la equivalencia actual monetaria, por la que se señale el nuevo precio, en la proporción correspondiente a la cantidad ya satisfecha» (*Sentencia de 28 de noviembre de 1963*).

2. *Momento al que debe referirse el justiprecio.*

«A efectos de expropiación, el verdadero valor de la finca expropiada es el que tuviere en el momento de la ocupación por la Administración» (*Sntencia de 18 de diciembre de 1963*).

3. *Valor de los acuerdos del Jurado.*

«Al instituir la nueva Ley de Expropiación los Jurados Provinciales, ha seguido el designio de procurar una permanencia en la función y un conocimiento de la economía local, que, según su Exposición de Motivos, «puede abrir el paso a lo que constituye, sin duda, el ideal en esta materia: objetivar las tasaciones en forma que sean el resultado de la aplicación de criterios generalizados», precisa inferir como obligado correlario que, si bien no cabe reputar intangible el justiprecio que realice dicho organismo, sí debe, en cambio, ser acogido con todo el crédito que merece por la naturaleza de su función, por su especializada preparación, habida cuenta de los elementos que lo integran, y por su propia composición modelada con garantías de imparcialidad e independencia, y, por ello, cuando sus acuerdos no acusan infracción de la Ley no hay razón que justifique su enmienda, como se hace en la sentencia pronunciada por el Tribunal *a quo*, al revocar el acuerdo dictado por el Jurado Provincial de X. para elevar el importe del justiprecio sin más fundamento que el impreciso de haberse efectuado por el mismo Tribunal otra valoración en la finca de la calle ..., número ..., aumentando la cantidad que se señala, basándose en que el líquido imponible de ambos inmuebles era de la misma antigüedad y las casas de semejantes características, según el dictamen del perito-arquitecto que dictaminó en autos, fundamento de escasa motivación para enervar un acto ajustado a la Ley y sin aparentes errores técnicos» (*Sentencia de 11 de enero de 1964. En el mismo sentido, otras de 2 de diciembre de 1963 y 21 de enero de 1964*).

4. *Inadecuación del criterio de la media aritmética.*

«El fundamento determinante de la fijación del justiprecio llevado a cabo mediante la resolución ministerial que es objeto de impugnación en el presente recurso consiste, según denota el examen de la misma, en la aplicación de las medias aritméticas resultantes de comparar los precios señalados por este Tribunal en sólo seis casos, a otras fincas radicadas en la misma zona, criterio éste valorativo que viene desarrollando la Administración en múltiples resoluciones cuando se trata de la expropiación de terrenos de dicha zona, y que, como ya tiene declarado este Tribunal en repetidas sentencias, entre las que figuran las de 18 de enero y 22 de noviembre de 1962, 2 de mayo y 31 de octubre de 1963, no puede ser acogido favorablemente» (*Sentencia de 2 de diciembre de 1963*).

VII. FARMACIAS.

Autorización para continuación por los hijos del titular fallecido, si se hallan cursando estudios.

«Los términos estrictos en que se produce la Orden de 16 de julio de 1959, en su artículo 1.º, no permiten margen de interpretación a sus claros términos, que fueron exactamente aplicados en la resolución recurrida del Ministerio de la Gobernación, puesto que la norma invocada exige la matriculación del hijo en la Facultad de Farmacia, específicamente como condición básica a efectos de que pueda autorizarse el funcionamiento de la farmacia de que el padre fallecido fué titular, hasta que el huérfano o huérfanos terminen su carrera; por lo que, al no darse tal condición, el acto administrativo recurrido se ajustó exactamente a la normativa vigente en el momento de producirse; y en tal sentido, dada la naturaleza de esta jurisdicción contencioso-administrativa, cuyo alcance se ciñe a la decisión de si la Administración operó dentro de su marco legal y ajustó a él su resolución, obvio es que en este caso aplicó, al producirse su actividad resolutoria, lo que estaba legalmente establecido y tuvo en cuenta con plena corrección la norma existente, sin que quepa la posible invención del acto administrativo *a posteriori* por parte de la jurisdicción revisora; con lo que es visto procede en esencia la desestimación del recurso y la confirmación del acto; mas como quiera que con posterioridad al planteamiento procesal del recurso contencioso, y aun evacuada la contestación a la demanda y el trámite de conclusiones sucintas por el recurrente, apareció en el *Boletín Oficial* de 4 de mayo de 1963 una Orden del Ministerio de la Gobernación, de fecha 2 de marzo inmediato anterior, cuyo texto es trascendental en relación con el tema planteado y viene a generar para quien se halle en la situación del recurrente un indudable derecho, al ampliar el beneficio de protección del patrimonio profesional en favor de los huérfanos a hijos o nietos de farmacéutico fallecido que cur-

sen estudios de segunda enseñanza o de enseñanza universitaria, quienes podrán, en determinadas condiciones complementarias, solicitar la autorización de funcionamiento del establecimiento hasta la terminación de la carrera por aquéllos; precepto éste que, si bien no puede ser recogido por la jurisdicción contenciosa como consecuencia del alcance de su función, referida necesariamente al conocimiento del acto administrativo pretérito, y según ha quedado ya expuesto, tampoco ha de pasarle inadvertida, en cuanto puede generar el ejercicio de un derecho de petición que alcance a reconducir la actividad administrativa a la consideración de aplicabilidad de la nueva norma, puesto que la posible virtualidad declarativa de un nuevo derecho, que no ha sido destruida ni por insubsistencia de ejercicio ni por declaración preferente, cabe en el ancho margen que revela el preámbulo de la Ley jurisdiccional como expresión de que lo jurídico no se circunscribe al precepto en su concepción positivista, sino que refleja el sistema constitutivo de la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones; de modo que en nada obsta la declaración de que fué ajustada a la norma aplicable la resolución administrativa recurrida para que por el recurrente, a quien beneficia la nueva situación legal posteriormente creada, utilice el derecho que le corresponda a efectos de la norma nueva; sin que, dado el planteamiento de la *litis*, haya lugar a hacer expresión especial en cuanto a costas, con arreglo a los artículos 81 y 131 de la Ley jurisdiccional» (*Sentencia de 11 diciembre de 1963*).

VIII. MONTES.

La presunción de titularidad derivada del Catálogo y su carácter.

«La pertenencia o titularidad que en el Catálogo se asigne a un monte sólo podrá impugnarse en el juicio declarativo de propiedad ante los Tribunales civiles, a tal punto que ni siquiera permite el ejercicio de las acciones del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, que arranca de título particular inscrito, y, en fin, en el artículo 15 de la propia Ley de Montes se lee que el deslinde aprobado y firme declara con carácter definitivo el estado posesorio del monte, a reserva de lo que se falle en el juicio ordinario de propiedad; de suerte que formulados preceptos tan categóricos no puede prosperar la tesis de la demandante de que la presunción del Catálogo ha de hacer frente a la continuada posesión esgrimida, puesto que, según rezan las normas de mención, no se está ante presunción *juris tantum* como se pretende ante la afirmación positiva concluyente —presunción *juris et de jure* si se quiere— de que la catalogación del monte problema, en tanto subsista invariable el estado posesorio de la heredad, por lo que son inoperantes contra éste, en la órbita administrativa a que se contrae la actual reclamación, los títulos o alegatos de propiedad o de derecho a una mejor posesión con que ahora se intenta accionar, sin perjuicio de poderlos llevar a un juicio declarativo al que remite la Ley como medio hábil de que se definan esos pretendidos derechos; y de esa manera lo único ventilable aquí es si

figura o no catalogada dentro del monte núblico número 52 la parcela en que se puso la cadena denunciada, impositiva de la entrada» (*Sentencia de 29 de enero de 1964*).

IX. PÓSITOS AGRÍCOLAS.

Su obligatoriedad para los Ayuntamientos.

«La institución de los Pósitos Agrícolas es de tradicional raigambre en España, que viene siendo reconocida y regulada sin solución de continuidad en sucesivas disposiciones de desigual rango, cual las Leyes especiales de 26 de junio de 1877 y 23 de enero de 1906, que no han sido derogadas por la legislación general representada en el supuesto contemplado por los artículos 9.º y 101, apartado i), de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955; b), que la obligación de aportar el 1 por 100 del presupuesto municipal de ingresos con destino a incrementar el capital de los Pósitos anteriores a 1929, impuesta a los Ayuntamientos por el artículo 110 del Reglamento de 14 de enero de 1955 no implica la creación de una carga nueva para aquéllos, sino que supone la regulación en detalle de un fin municipal específico dentro del margen normativo reservado a la Administración Central; c), que aunque los Pósitos no son servicios que dependan directamente de ésta, tampoco los Ayuntamientos tienen competencia privativa y excluyente sobre ellos al hallarse sometidos al protectorado del Estado; d), que la existencia de organismos, establecimientos o instituciones que desarrollen en el sector agrario operaciones crediticias, como Bancos, Cajas de Ahorro y Cooperativas, no es obstáculo para que pervivan los Pósitos en sus diversas modalidades; y e), que los Ayuntamientos no tienen potestad para suprimir por unilateral decisión los Pósitos municipales en funcionamiento, cualquiera que fuese la fecha de su creación y el número de habitantes del Municipio» (*Sentencia de 10 de diciembre de 1963*).

X. PROPIEDAD INDUSTRIAL.

1. La cualidad de comerciante como requisito necesario para acogerse a los beneficios del Seguro.

«Constituye un principio de buena hermenéutica el de que así la interpretación como la congruente aplicación de los cuerpos legales de contenido extenso y heterogéneo se efectúen de modo que sus diversas prescripciones revistan un alcance armónico y complementario y no un sentido discordante susceptible de engendrar, entre otras consecuencias jurídicamente rechazables, la de privar de todo alcance operativo a cualquier precepto aisladamente contemplado; y esto último es lo que sucede en el caso de autos, con la tesis postulada en la demanda —que se reitera en el escrito de conclusiones—, que partiendo de una deformación extensiva de la literalidad de los términos en que aparece redac-

tado el artículo 10 del Estatuto, pretende dejar sin efecto el segundo párrafo del artículo 149 del mismo Cuerpo legal, cuyo terminante tenor no admite semejante procedimiento derogatorio, no por indirecto menos virtual, y opuesto a cuanto el legislador quiso establecer, como lo hizo, sobre la materia.

El principio genérico de los artículos 1.º y 10 del Estatuto, según el cual el inventor, descubridor, productor, comerciante o fabricante de alguna de las modalidades que reviste la propiedad industrial puede obtener —mediante el oportuno registro— el reconocimimiento y la subsiguiente protección de los derechos que les correspondan, sin la previa y automática materialización del resultado de su creación, bastando con que *pretenda* el establecimiento de la correspondiente actividad industrial, debe tener y legalmente tiene su complemento de inexcusable concreción, fijadora de tan elástico propósito, que por su índole se presta a fáciles desnaturalizaciones e incumplimientos; porque el sistema legislativo español de propiedad industrial reposa sobre situaciones jurídicas precisas para garantía de los intereses públicos que representa y tutela la Administración y de los demás derechos afectados, legítimamente respetables, aunque sean de índole privada; y ese complemento está en el mencionado párrafo segundo del artículo 149, cuando confiere al Registro la facultad —no condicionada o restringida por el precepto que dice expresivamente «si así lo estimase conveniente»— de exigir la demostración y justificación de la calidad de productor, comerciante o fabricante, por parte de los peticionarios, mediante la aportación de la correspondiente certificación registral o la exhibición del recibo fiscal acreditativo; y esto es lo que en el caso de autos ha hecho la autoridad administrativa, cuya conducta, *in génere* apreciada, encaja perfectamente en la disposición de que se viene haciendo mención.

Si se examina, dentro de un plazo más específico y ajustado al principio teleológico de recta motivación de las decisiones administrativas, el contenido de la denegación del Registro ahora impugnada, se ve con absoluta claridad la prudencia y el acierto con que aquél ha procedido, tanto a la luz de la experiencia como ante los concretos, directos y fundamentales antecedentes del caso; porque el solicitante, ahora recurrente, es un agente de la propiedad industrial —singularidad profesional de delicada repercusión en sus actividades como titular de pretensiones propias encuadrables en el Estatuto— que tras de haber conseguido el registro de la marca X., para distinguir, en un futuro cuyo advenimiento no consta en autos, productos clasificados en la clase 35 del Nomenclátor, pretende obtener dicha marca, para distinguir la amplísima y variadísima relación de productos de *dieciséis* clases del Nomenclátor, que por esa realidad no parecen llamados a tener la realización industrial para la que el Estatuto establece la protección oficial, y sin cuya perspectiva puede transformarse en monopolio comercializable, la primacía adjudicada a quienes contribuyen a enriquecer el acervo nacional en esta materia; debiendo añadirse que la anterior decisión del Registro —limitada a la clase 35 del Nomenclátor—, lejos de constituir un precedente vinculante en favor de la parte actora, supone un antecedente

ilustrativo y explicativo de la motivación inspiradora de la denegación ahora combatida» (*Sentencia de 16 de diciembre de 1963*).

2. *Prohibición de falsas procedencias geográficas.*

«El número 6.º del precitado artículo 124 del Estatuto prohíbe registrar las denominaciones geográficas y las regionales, que sólo podrán ser objeto de marcas colectivas; precepto de signo negativo, cuya aplicación procede en este caso, pues la palabra «Eton» designa una población inglesa muy conocida por sus establecimientos pedagógicos de carácter aristocrático, con cuyo empleo se pretende sugerir la idea de distinción en el consumo de los cigarrillos de dicha marca, y aunque ello fuera en verdad intranscendente, de no mediar la oposición suscitada por la Compañía actora, es obligado atenerse a la letra del precepto que la misma invoca, sobre todo después de haberlo interpretado la Sala mediante su sentencia de 2 de marzo de 1962, en el sentido de que su redacción es tan absoluta y categórica que no admite distinciones, sino la única excepción ya dicha de las marcas colectivas, carácter que no tiene ciertamente la originaria de este pleito, por lo cual no es necesario para excluirla que indique siquiera una falsa indicación de procedencia» (*Sentencia de 7 de octubre de 1963*).

3. *Necesaria compatibilidad de marcas de origen extranjero que en el país de origen eran compatibles.*

«Habiendo sido admitidas ambas denominaciones como compatibles en el Registro Internacional, y reconociéndose a ambas en España como derivación de esa titulación internacional, es lógico deducir que la cuestión esté prejuzgada, puesto que las dos tienen derecho a gozar en España de la misma protección, y no hay razón para negarles en nuestro país la compatibilidad de que han disfrutado en Italia, su país de origen» (*Sentencia de 27 de diciembre de 1963*).

XI. VIVIENDAS.

Regulación del desahucio en las de renta limitada.

«Conforme a la Ley de 15 de julio de 1954, los promotores a que se refiere el artículo 15 del Reglamento de 24 de junio de 1955, en los apartados c) (Ayuntamientos y Entidades de Régimen Local), d) (Delegación Nacional de Sindicatos a través de la Obra Sindical), e) (Ministerios, como fué propio a través de Patronatos) y f) (Instituto Social de la Marina), pueden ejercitar el desahucio: Primero, por las causas previstas en la Ley de Arrendamientos Urbanos en su general amplitud; segundo, por las causas señaladas en el artículo 120 del Reglamento de 24 de junio de 1955 (primera, falta de pago de cuotas de amortización; segunda, no ser beneficiario; tercera, cesación de la relación laboral cuando sea causa; cuarta, por deterioro del inmueble; quinta,

por infracción grave de las prescripciones «en la materia», y sexta, cuando la vivienda no constituya domicilio permanente...», con arreglo al artículo 105; el que a su vez dice lo que se considerará domicilio permanente a efectos colectivos o estacionales en explotaciones agrarias y forestales); y tercero, por las causas que señala el artículo 121 del mismo Reglamento para los ya aludidos promotores c), d), e) y f) del artículo 15, quienes podrán promover el desahucio por *falta de pago* de los alquileres o cuotas, por no ser beneficiarios los ocupantes, por subarriendo y por desperfectos, y de acuerdo con la Ley de 15 de julio de 1954, artículo 32, en relación con la antigua de 23 de septiembre de 1939; de modo, en síntesis, que el procedimiento a seguir, conforme al artículo 119, párrafo último (que expone las causas de la Ley de Arrendamientos) y 121 del Reglamento, debe ser, para las entidades a que se refiere el señalado en la Ley de Arrendamientos si se ejercita por causa expresa en la misma, según el repetido artículo 119 del Reglamento, letra a); cuando la causa de desahucio sea alguna de las del artículo 120, el procedimiento ante la autoridad judicial competente se ajustará a los artículos 1.570 y 1.608 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, según el artículo 119, letra b), del Reglamento, y párrafo final del 120 del mismo; y cuando los promotores enumerados a los epígrafes c), d), e) y f) del artículo 15 del repetido Reglamento y de los que se ha hecho ya plural referencia promuevan el desahucio por las causas del artículo 121, se seguirá según el artículo 32 de la Ley de 15 de julio de 1954 el procedimiento de la Ley de 23 de septiembre de 1939, en armonía con el artículo 122 del citado Reglamento, recogida por aquélla para la falta de pago exclusivamente, y extendida ahora, exclusivamente también, a los casos del citado artículo 121» (*Sentencia de 23 de diciembre de 1963*).

XII. RÉGIMEN LOCAL.

1. Competencia local y estatal. Compatibilidad.

La competencia urbanística y la estatal minera, compatibles en las licencias de explotación de carreteras.

«Procede consignar: a) que la sentencia de esta Sala de 29 de marzo de 1963, recaída en pleito donde también se enfrentaban competencias urbanísticas mineras, declaró que la explotación de una cantera consiste en el desmonte o en la excavación y, por tanto, es asimilable, a efectos de vigilancia y ordenación municipal, al movimiento de tierras que someten a licencia los artículos 21 del precitado Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y 165 de la Ley del Suelo; b) que invalidada la licencia otorgada al señor X. X., por incumplimiento de la condición relativa al respeto de ~~los~~ viales, el mantenimiento de sus efectos autorizativos en cuanto a los terrenos no afectados por ellos resulta correcto, pues aunque normalmente aquélla había de estimarse unitaria y la infracción de cualquiera de sus condiciones justifi-

caría que el Ayuntamiento dejara sin efecto, es lo cierto que en el caso de autos y atendida la nota especial de interdependencia con el permiso de explotación minera, la solución arbitrada, que deja a salvo el ámbito propio de las competencias concurrentes, ha de estimarse jurídicamente admisible y conveniente al interés general; y c) que una correcta exégesis del artículo 171 de la Ley del Suelo lleva a la conclusión de que la suspensión provisional y su subsecuente prohibición definitiva de los usos del suelo previamente autorizados que no se ajusten a las condiciones de la autorización, no lleva aparejada indefectiblemente la pérdida de la licencia, puesto que la potestad del Ayuntamiento puede ejercerse de modo parcial, dejando a salvo aquellos otros que se acomodasen al condicionado, máxime cuando éstos vienen regulados por una normativa especial y categórica, como es en este caso la contenida en los artículos 65 de la Ley de Minas y 133 del Reglamento general para el régimen de la Minería, expresivos de que ninguna autoridad administrativa distinta del Ministerio de Industria y Comercio podrá suspender los trabajos de explotación de una mina o de un establecimiento de beneficio, que debe ser respetada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley del Suelo» (*Sentencia de 13 de noviembre de 1963*).

2. *Vías públicas.*

Protección de un terreno utilizado como vía pública.

«La validez o nulidad de un acto administrativo no depende del acierto en la motivación, sino de sus formalidades esenciales y de su licitud y legalidad intrínsecas, en cuanto declaración de voluntad de la Administración tendente a provocar e impedir un efecto jurídico concreto en relación con los administrados, y es por eso que el Ayuntamiento de X., al acordar por vía limitativa de la licencia otorgada a don Y., el mantenimiento de un uso público vecinal de tránsito entre su finca y la contigua, prolongado por largo tiempo, y que tenía su origen, como el mismo propietario reconoce, en una antigua servidumbre de paso de carácter privado para el servicio de un prelio que carecía de salida, se atuvo a lo dispuesto en los artículos 101, 182 y 59 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955, y no puede por ende afirmarse que se extralimitó en el ejercicio de sus potestades en la materia incidiendo en desviación de poder susceptible de anular el acto causado, a tenor del artículo 83, párrafo 2.º, de la Ley rectora de la jurisdicción, sino que, por el contrario, obró conforme a Derecho y en defensa de los intereses comunales por los que estaba obligado a velar, sin que con ello prejuzgara el contenido y alcance del derecho excluyente invocado por el concesionario.

Cualquiera que fuese el momento, desde luego remoto, en que se iniciara la utilización de la vía de acceso al mar, tanto para persona como para carros, afectante a la finca del actor, es lo cierto que en la actualidad aquélla sirve de camino rural, y la doctrina de esta Sala, manifestada en sus sentencias de 28 de abril de 1960 y 5 de junio de 1961, tiene declarado que este tipo de caminos de carácter rudimentario y

carentes de firmes que comunican pequeños núcleos urbanos o simples zonas de cultivos o aprovechamientos dentro del mismo término municipal, y cuya reparación corre a cargo de los Ayuntamientos, no pueden ser excluidos de la protección que los aseguran los artículos 370 y 404 de la Ley de Régimen Local y 55 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, si quiera en este caso se haya ejercido en forma pasiva al denegar una autorización del cierre que implica su desaparición» (*Sentencia de 10 diciembre de 1963*).

XIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. *Carácter de las normas que lo regulan.*

A) *Declaración general.*

«Según tiene declarado la jurisprudencia reiterada de este Tribunal, el carácter revisorio de la jurisdicción hace que deba velar ante todo de oficio o a petición de parte por la legalidad del procedimiento no sólo por su naturaleza de orden público, sino porque constituye doble garantía del interés particular en litigio con la Administración, y del mayor acierto en las decisiones de ésta adoptadas con los elementos de juicio formalmente necesarios» (*Sentencia de 5 de octubre de 1963*).

B) *Limitaciones: tal facultad presupone un proceso legalmente vigente.*

a) *No existe si el recurso no se entabla en plazo (vid. XII, 5, A).*

b) *Y tampoco si no existen, debidamente legitimados, interesados que se opongan al acto.*

«Si bien es cierto que la sentencia del Tribunal *a quo* desestimó el recurso de plena jurisdicción y estimó, exclusivamente, el de anulación por defectos formales de tramitación del expediente, y que reiterada jurisprudencia de este Tribunal ha sentado la doctrina de que los requisitos formales de índole esencial en una tramitación afectan al orden público y pueden reconocerse de oficio su existencia a los efectos de la misma; y que ello podría llevar a la conclusión de que, no obstante el desestimiento de la acción, antes mencionado, cabría el que el Tribunal, si así lo estimara procedente, confirmase la anulación por defectos de tramitación que declara la sentencia del Tribunal *a quo*, sin necesidad de que ello se instase por nadie; preciso es tener en cuenta que, cuando se alude a una actividad de oficio de los Tribunales de lo Contencioso en relación con las tramitaciones administrativas, ello no puede en manera alguna entenderse como una desorbitada atribución inspectora de esta jurisdicción, en el sentido de que sus Tribunales ejercen *motu proprio* una labor general de vigilancia sobre la actividad de todos los organismos administrativos, porque la actuación de los Tribunales de esta jurisdicción es inicial y esencialmente rogada; y para que tal actuación discurra es imprescindible que ante dichos Tribunales se formule y mantenga la acción que abre y posibilita tal actuación; y

ello es así —según la Ley jurisdiccional del texto de 8 de febrero de 1952, en este caso aplicable— también en el recurso llamado de anulación, en el que es imprescindible un recurrente con interés directo, con arreglo al último párrafo del artículo 1.º; elemento esencial del proceso y compuerta de apertura imprescindible para que surja la actuación de los referidos Tribunales; incluso la llamada «de oficio», en el sentido de poderse extender a extremos, aspectos o detalles no señalados por las partes litigantes, supuesto necesario que en este caso no existe en el estado actual del pleito con posterioridad al escrito de 27 de diciembre de 1962; lo que determinaría una anómala situación si se sostuviera por esta jurisdicción una existencia de unos defectos de tramitación sin que haya viva una acción que los señale o denuncie, o, por lo menos, proporcione la apertura, antes aludida, de la actividad jurisdiccional; defectos que el Ayuntamiento, sin que nadie se le oponga, niega; y todo ello referido a un proyecto de muy avanzada ejecución, sobre un poblado satélite que tiende a contribuir a resolver el acuciante problema social de la vivienda» (*Sentencia de 16 de enero de 1964*).

2. *Silencio administrativo: sus efectos y finalidad.*

A) *Normalmente constituye una denegación tácita.*

«La doctrina del silencio administrativo se fundamenta principalmente en evitar que por el descuido o negligencia de un funcionario se vea privado el administrado de acudir a la vía jurisdiccional para que se le reconozcan los derechos que la Administración no le ha otorgado, y eso se consigue con entender denegada la petición o el recurso correspondiente, ya previa denuncia de la mora como advertencia a la Administración, ya automáticamente, y, en cambio, es extraño y anómalo que por la negligencia del funcionario en resolver se entienda que se ha accedido a la petición, porque así en realidad lo que hace es concederle los privilegios y caracteres de acto administrativo a la actuación de un particular, lo que en muchos casos puede resultar peligroso; por eso en la Ley de Procedimiento Administrativo (artículos 95 y 38 de la Ley jurisdiccional), el silencio administrativo positivo no se admite más que en el caso en que se establezca por una Ley o en los casos en que se trata de homologación de actos administrativos por el superior, en que ya existe ese acto administrativo, y en ciertos casos de licencias, porque la licencia supone un derecho del peticionario en principio que la Administración revisa.

Si bien es cierto que dispone el artículo 17 de la Ley de 16 de octubre de 1942, sobre organizaciones de trabajo, que las empresas que tengan cincuenta o más trabajadores tienen la obligación de redactar un reglamento de régimen interior para acomodar su organización a las normas contenidas en la reglamentación que les son aplicables y a los principios que inspiran el Fuero del Trabajo y la Ley de la Organización Sindical, que esos reglamentos se entenderán aprobados por la Dirección o por el Delegado Provincial de Trabajo si en treinta días no resuelve el organismo correspondiente, la Ley posterior de Contrato de Trabajo

de 26 de enero de 1944, en su artículo 21, reitera la obligación de las compañías o empresas de redactar ese reglamento, sujetándose a las mismas normas, y la de la Administración de resolver en los tramitados, pero no estable nada acerca del silencio administrativo positivo, y es lógico que así sea, porque no se trata solamente de acomodar a la reglamentación dictada para las actividades de la empresa ese reglamento, sino a unas normas que, como las que rigen la Organización Sindical y los principios del Fuero del Trabajo, exigen particular estudio. y por eso ni el Decreto de 2 de enero de 1961, ni la Orden de 3 de febrero siguiente, hablan tampoco de ese silencio administrativo positivo, aunque mantengan el plazo de treinta días para resolver, y además en la Orden se dice que la decisión debe ser expresa y fundada y se autorizan prórrogas para la emisión de los diferentes informes que se establecen como preceptivos, y si se tiene en cuenta además que, según expresa el Abogado del Estado, como consecuencia del Decreto citado se acumularon en la Dirección General muchos reglamentos, no parece justo que por no haber resuelto en el plazo de treinta días se vaya a entender aprobado el expresado reglamento, siendo de mejor lógica jurídica entender denegada la aprobación para que se pudiera acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa» (*Sentencia de 12 de diciembre de 1963*).

B) *No impide la resolución posterior, normalmente.*

«El silencio administrativo se configura en la nueva legislación de suerte que ofrece al administrado, frente a las demoras de la Administración, una garantía eficaz, permitiendo al mismo que transcurrido cierto tiempo acuda a la vía contenciosa, como si el acto impetrado se hubiera producido en realidad, esto es, mediante una *fictio juris* , que crea a su favor una facultad impugnatoria actual, que no es lícito desnaturalizar extendiéndola de modo que propicie la inactividad de los órganos de aquélla a los que está encomendada la decisión» (*Sentencia de 25 de enero de 1964*).

C) *En ocasiones, sin embargo, la resolución fuera de plazo no es posible.*

(Ver XII, 5, B), b).

3. Notificación errónea.

Sus efectos.

«Si bien la actuación incompetente del Ministerio de la Gobernación fué determinada por los propios recurrentes, al establecer, ante dicho Ministerio, en 19 de marzo de 1959, el recurso de alzada, tal desviación procesal se debió a que en la notificación del acuerdo municipal se les indicaba como procedente, después de la reposición, el recurso de alzada ante el Ministerio de la Gobernación; indicación inadecuada que no debe perjudicar a los notificados, inducidos a la utilización de una

vía errónea de reclamación por la propia Administración municipal emisora del acuerdo impugnado, tan sometida como los particulares al principio sentado en el artículo 2.º del Código civil; por lo que la nulidad no afecta solamente a la Orden recurrida y a la iniciación y tramitación de la alzada que por dicha Orden se resolvió, sino que en tal nulidad deben estar comprendidas las notificaciones del acuerdo municipal de 8 de abril de 1959.

Según la jurisprudencia antes citada, y habida cuenta de la norma sentada en el párrafo 2.º del artículo 50 y en el artículo 52 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, la anulación puede y debe afectar solamente a la indicación del recurso improcedente; y el retroceso del expediente ha de hacerse de modo que, conforme a evidentes razones de economía procesal, no se repita la tramitación y resolución del recurso de reposición, bien indicado en la notificación, y que la Corporación Municipal, legal y definitivamente, ha terminado» (Sentencia de 4 de diciembre de 1963. Vid., asimismo, XV, 2, D).

4. *Distinción entre caducidad de expediente y renuncia al derecho.*

«La caducidad y la renuncia son dos actos jurídico-administrativos de naturaleza distinta e inconfundibles entre sí, ya que en tanto la primera opera por el transcurso del tiempo cancelando un derecho, la renuncia lo hace por expresa y libre determinación del interesado en ella, y consecuentemente, no precisa actuación posterior si ésta se produce en el plazo suspensivo que se concede al titular para que ponga en explotación la concesión, puesto que puede renunciar a su derecho que aun sin ella existe, y es en este momento cuando se produce *ipso iure* la accesión a ella del titular reconocido, en segundo término, ya que está latente su expectativa jurídica, incluso reconocida en las bases hasta que se produce el evento de la renuncia en plazo hábil o se ponga en explotación regular el servicio» (Sentencia de 25 de febrero de 1964).

5. *Recursos.*

No es necesario para recurrir haber intervenido en el expediente.

«La pretensión formulada por el actor en su demanda, de que el hoy coadyuvante, don X. X., al recurrir en la reposición administrativa, carecía de legitimación para ello por no haber formulado oposición antes en dicha vía, durante la primera fase del expediente, no puede ser objeto de apreciación, puesto que los recursos administrativos de alzada y reposición previa a la vía contencioso-administrativa podrán utilizarse tanto por los titulares de un derecho subjetivo como de un interés directo, personal y legítimo en el asunto, según reza textualmente en el artículo 113 de la Ley de Procedimiento Administrativo, con lo que es vista la inexigibilidad de que se haya sido parte por quien en reposición administrativa recurre, en el procedimiento donde lo efectuó, cuando existe un interés positivo y directo, como ostensiblemente ocurre en el caso de autos, al impugnar una marca, apoyándose un fabricante en el

carácter genérico de la referida materia a que industrialmente se dedica» (Sentencia de 30 de septiembre de 1963).

XIV. FACULTAD SANCIONADORA.

Necesidad de probar los hechos. Principio «in dubio pro reo».

«Conocido es el principio de Derecho, de correcta aplicación al caso, *incumbit probatio, qui dicit, non qui negat*, en relación con lo que estatuye el artículo 1.214 del Código civil. Y, en conclusión, en modo alguno pueda ser evaluada la analizada presunción en orden a la conexión que resalta el acto administrativo revisado, entre el hecho a que se refiere y otro de la misma naturaleza, por el que fué sancionado el actual litigante, porque la única circunstancia en que se apoya la relación consistente en que el anterior contrabando fué descubierto en el mismo sitio que el del caso enjuiciado, lo que no alcanza al merecimiento de indicio racional que lógicamente puede llevar a admitir, ni aun conjugándolo con las tan aludidas circunstancias fácticas concurrentes en el suceso de autos, al convencimiento de la imputada responsabilidad.

En la interpretación más desfavorable para el demandante del conjunto de antecedentes analizados, lo más que podría deducirse es un estado de duda respecto a su culpabilidad, que en orden a la consecuencia sancionadora obliga a traducirla en beneficio del inculcado por aplicación del principio *indubis reus et absolvendus*» (Sentencia de 20 de diciembre de 1963).

XV. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

1. *Ambito de la jurisdicción.*

A) *Objeto del recurso.*

«Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 37, en su armonía con el 1.º, ambos de la mentada Ley rectora de la jurisdicción, el objeto del recurso contencioso-administrativo no es otro que el acto o los actos de la Administración que pongan término a la vía administrativa y que reúnan determinadas condiciones, para venir en consecuencia de que no cabe fundir dicho objeto con la materia o relación jurídica que haya formado el tema de la cuestión resuelta por el acto administrativo y, por tanto, cualquier similitud que entre los respectivos temas debatidos se pueda admitir, carece de trascendencia a los fines del recurso de revisión, como ya tiene declarado esta Sala en las sentencias comentadas» (Sentencia de 21 de diciembre de 1963).

B) *Aun en caso de su incompetencia «ratione materiae», la jurisdicción puede examinar la del órgano que dictó el acto.*

«Es reiterada la jurisprudencia de este Tribunal en el sentido de que su incompetencia *ratione materiae* para conocer y resolver una cues-

ción que, por la naturaleza sustancial de la misma, no le compete, no impide el examen y decisión sobre si la autoridad u órgano administrativo que resolvió tal cuestión tenía o no facultades para hacerlo» (*Sentencia de 4 de febrero de 1964*).

C) *El deslinde es una cuestión administrativa, no civil.*

«Los actores han solicitado expresamente en el Suplico de la demanda que se condene «a la Administración a estar y respetar la propiedad y la inscripción registral» del terreno a que se refieren; y es claro que legalmente ello no compete a este Tribunal, sino a los de la jurisdicción civil, que consta están entendiendo ya de la misma; por lo que es de acoger la alegación de inadmisibilidad, fundada en el artículo 82, apartado a'), de la Ley jurisdiccional.

No es obstáculo a tal declaración el argumento, aducido por los demandantes, de que la Administración, al emitir la Orden impugnada, decidió una cuestión civil de dominio, para lo que no era competente, debiendo por ello esta Sala declarar esa intromisión administrativa revocando la Orden, razonamiento correcto si la intromisión hubiera existido; pero debe tenerse en cuenta: 1.º Que la Orden recurrida se limita a probar el deslinde, actividad administrativa reconocedora y declarativa de una mera situación o estado posesorio, «a reserva —como dice el número 1 del artículo 15 de la Ley de Montes— de lo que resulte del juicio declarativo ordinario de propiedad»; 2.º Que además la parte dispositiva de la Orden recurrida, en su número 3.º, desestima la resolución de naturaleza dominical formulada por los recurrentes, sin atender a su fondo, por presentada fuera de plazo; 3.º Que la circunstancia de que la Administración, cuando actúa en un expediente de deslinde con el alcance legal de determinar una situación posesoria, examine, enjuicie y, en su caso, niegue eficacia —bien entendido, a efectos de deslinde— a títulos de dominio o sus inscripciones registrales, no significa que el aprobar el deslinde el Ministerio invada la esfera jurisdiccional de los Tribunales ordinarios, y no lo ha hecho en este caso, aunque, como es natural, haya recogido en los Considerandos que preceden a la parte dispositiva de la Orden razonamientos jurídicos de la Abogacía del Estado, emitidos al cumplir su obligación de informar acerca de tales títulos en cuanto puedan valer en el expediente de deslinde por la presunción de posesión que de la inscripción dimana; y 4.º Que, a mayor abundamiento, es en este caso la propia Administración, por medio de la Abogacía del Estado, la que ha tomado la iniciativa de acometer la cuestión del dominio y su inscripción a la jurisdicción civil, al margen e independientemente del expediente de deslinde, como comprueban los justificantes incorporados a estos autos de las sentencias del Juzgado número 3 de ... y de la Sala de lo Civil de aquella Audiencia, pendiente del recurso de casación» (*Sentencia de 5 de octubre de 1963*).

2. Las partes.

A) Legitimación activa.

Naturaleza de la legitimación. Es un concepto procesal unitario.

«No es aceptable el de reputar legitimados activamente a los apelantes en cuanto a uno solo de los extremos de su impugnación, cual es el de las vistas rectas, y negarles idoneidad por carencia de interés para demandar la declaración de ilegalidad del acto por lo que toca a las restantes infracciones constructivas, pues con ello se involucran cuestiones procesales y de fondo y se desvirtúa la finalidad preclusiva del alegato de inadmisibilidad fundada en el artículo 28. apartado a), de la Ley de la jurisdicción, de cuyo texto se infiere que la legitimación activa constituye una titularidad emanada de la posición peculiar en que determinada persona se encuentra frente a determinado proceso, cuya decisión es susceptible de afectar a un interés jurídicamente protegible que sirve de nexo entre una y otro, proyectándose por ende sobre la relación procesal concebida como unidad indivisible, en cuya virtud, cuando se esgriman diversidad de motivos para justificar el interés legitimador, basta acreditar uno solo para que quede salvado el obstáculo de la inadmisibilidad y quepa entrar en el total examen de fondo, sin fraccionamientos decisorios ni inadmisiones parciales, ya que ello pugna con la naturaleza, formulación legal y finalidad concreta de la defensa previa» (*Sentencia de 15 de febrero de 1964*).

B) Legitimación pasiva.

Fiscalización por órgano superior: distinción entre aprobación y derogación.

«Reducida la supuesta carencia de legitimación pasiva al caso del artículo 29, número 2, de la Ley de la jurisdicción, sus normas son distintas para la Corporación que fiscaliza, según que su acuerdo sea o no aprobatorio del acto fiscalizado, pues mientras en el supuesto negativo la Corporación que fiscaliza es la legitimada, en el supuesto contrario, la mera aprobación total del acto sometido a su examen, la Corporación legitimada es la fiscalizada; mas ocurriendo en el recurso planteado que la Comisión de Urbanismo de X. ha participado de uno y otro carácter, al aprobar en parte sí y en parte no el Plan de Ordenación acordado por el Ayuntamiento de dicha ciudad, es visto que necesariamente debe participar de aquella legitimación pasiva ineludible para poder defender su postura a través del procedimiento contencioso-administrativo que regula el artículo 29, número 2, de la Ley jurisdiccional, como en este punto le reconoce también acertadamente la sentencia apelada» (*Sentencia de 9 de noviembre de 1963*).

C) *Representación.*

No puede negarse si se aceptó en vía administrativa.

«Es doctrina jurisprudencial reiterada la de que, aceptada en un trámite administrativo una representación, no puede después negarse en vía contencioso-administrativa por quien la aceptó» (*Sentencia de 5 de diciembre de 1963*).

D) *Organo jurisdiccional competente.*

Interposición realizada siguiendo una notificación errónea.

«Ante el acuerdo de la Corporación Municipal de X. de incluir la casa número 6 y 6 duplicado de la calle de ..., de esta capital, en el Registro Público de Solares, varios inquilinos promovieron recurso de reposición, que primero fué desestimado por silencio administrativo, y más tarde por acuerdo expreso del Ayuntamiento de 12 de septiembre de 1961, contra el cual los opositores recurrieron en alzada ante la Comisión Provincial de Urbanismo, con arreglo a los artículos 217 y 220 de la Ley de 12 de mayo de 1956, tal como se les indicaba en la notificación del acuerdo expreso; mas al ser devuelto el expediente al Ayuntamiento por el Ministerio de la Vivienda, aquél hace constar por diligencia que la Corporación Municipal quedó enterada de la desestimación del recurso de alzada por silencio administrativo, sin que conste en el expediente la menor referencia respecto de cuál fuera el organismo destinatario del mismo, si fué el Ministerio de la Vivienda o la Dirección General de Urbanismo, y, por tanto, cuál de los dos fué el que produjo el silencio administrativo; ante tal situación imprecisa y sin que los inquilinos recibieran indicación alguna acerca del recurso que podían entablar y ante cuál autoridad habían de interponerlo, guiados aquéllos, sin duda, por la afirmación que hace la Jefatura Administrativa de los Servicios Técnicos del Ayuntamiento, de que el organismo que desestimó el recurso de alzada contra el acuerdo municipal de inclusión de la finca de que se trata en el Registro de Solares fué el Ministerio de la Vivienda, interpusieron el presente recurso ante esta Sala, como así procedía si el acto administrativo emanara de aquel Ministerio.

Según los artículos 14 y 10, respectivamente, de la Ley de la jurisdicción, el conocimiento de los recursos que se formulen en relación con los actos de los Organos de la Administración pública, corresponderá al Tribunal Supremo o a las Audiencias Territoriales, según que aquellos actos procedan de organismos cuya competencia se extienda o no a todo el territorio nacional; estos preceptos legales se invocan por la representación de la parte recurrida para fundamentar la inadmisión del recurso, toda vez que interpuesto éste contra acuerdo de la Corporación Municipal, del que entendió o debió entender en alzada la Comisión Provincial de Urbanismo, carece de competencia la Sala para conocer del mismo; alegación que debería estimarse acertada con arre-

glo al artículo 82 de la Ley de la jurisdicción, si en efecto constara que la resolución en la alzada del acuerdo municipal había sido pronunciada —en cualquiera de las formas establecidas por la Ley de Procedimiento Administrativo— por la Comisión Provincial de Urbanismo; pero no siendo así, y constando tan sólo que el acuerdo municipal fué correctamente recurrido ante aquella Comisión, sin que se hubiese producido resolución expresa, y, por otra parte, manifestando el Ayuntamiento que el recurso de alzada se desestimó por silencio administrativo del Ministerio de la Vivienda, no cabe duda que se ocasionó una desviación procesal por parte de la Administración, que no es imputable a los recurrentes, alterándose las normas jerárquicas de competencia, que constituyen trámites esenciales que afectan al interés y orden público, y cuya omisión o defecto pueden ser estimados de oficio, según constante jurisprudencia, como así es apreciado en este caso, lo que se traduce en nulidad del expediente a partir del momento en que aquella desviación procesal fué cometida» (*Sentencia de 11 de diciembre de 1963*).

3. *Requisitos del acto impugnado.*

El requisito de que el acto cause estado.

a) *Abandono de la vía administrativa previa.*

«Si en grados inferiores de la jerarquía administrativa se formula una petición contra cuya denegación se recurre ante el superior, dejándose caducar tal recurso y obteniendo así firmeza la resolución del inferior, no se puede después impugnar en vía contencioso-administrativa la resolución de este órgano superior, que se limita a aceptar o reproducir —no otra cosa supone en este caso la expedición del título de concesión por el Ministro— aquella cuya imputación se dejó fenecer voluntariamente» (*Sentencia de 21 de diciembre de 1963*).

b) *Licencia municipal de obras de construcción de edificios o instalaciones de industrias: No se entienden denegadas definitivamente sino cuando lo hace la Comisión Provincial de Urbanismo expresa o tácitamente.*

«Las licencias municipales de obras, para todo lo a ellas concerniente, tienen su especial regulación en el artículo 9.º del Reglamento de Servicios, y más concretamente, tratándose de construcción de inmuebles o implantación de nuevas industrias, en el apartado a) de su número 7.º, como así muy acertadamente lo ha razonado la sentencia apelada, lo cual quiere decir que si transcurren los plazos señalados en el número 5.º de dicho artículo 9.º, con la prórroga del período de subsanación de deficiencias, en su caso, sin que se hubiera obtenido notificación de resolución expresa sobre la licencia solicitada, el peticionario de la misma que pretenda valerse del beneficio de su resolución por silencio administrativo, no tiene más camino que acudir en alzada a la Comisión Provincial de Urbanismo donde exista ésta constituida, o, en su defecto,

a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, con cuyo recurso obtendrá, en caso de no pronunciarse expresamente tal organismo, la concesión de aquélla por silencio administrativo que semejante precepto establece por modo especial, aplicable precisamente a esta materia, con lo que es evidente que el término «podrá» que utiliza el precepto para facultar este trámite del recurso susodicho ante mencionadas Comisiones Provinciales, se convierte en obligado actuar para quien pretenda obtener resolución administrativa definitiva, ya que sólo después de este trámite y no antes de su empleo, se pondrá fin a la vía administrativa, con subsiguiente posibilidad de apertura de la jurisdiccional o contenciosa, según así lo tiene ya declarado esta Sala en la sentencia de 27 de abril del pasado año 1963, por lo que resulta inconcuso que el recurso contencioso-administrativo promovido por don X. X. contra la que él llama denegación tácita de su instada licencia, no es ni puede ser admisible por tratarse de una supuesta resolución que en todo caso no es definitiva en la vía de la Administración y sí susceptible, como se ha dicho, de recurso de dicha vía, en su momento procesal oportuno, circunstancia de inadmisibilidad que se halla claramente contenida en el apartado c) del artículo 82, en relación con los números 1.º y 2.º del artículo 37 de la Ley de la jurisdicción» (*Sentencia de 30 de enero de 1964*).

e) Cuando se entabla potestativamente un recurso, no puede acudir al contencioso-administrativo hasta que aquél se resuelva.

«Aunque el artículo 53 de la jurisdiccional exceptúa del recurso de reposición a todos los actos que implican resolución de cualquier recurso administrativo, es claro que tal excepción, establecida a favor del interesado, a fin de facilitarle su acceso a la vía jurisdiccional, no veda, ni puede vedar, el que haya quien prefiera agotar el dicho trámite de la reposición previa, como así ha debido suceder en el caso de autos; pero, elegida dicha vía de la reposición previa, no se puede luego, al mismo tiempo, pretender accionar en la vía jurisdiccional, sin dejar transcurrir siquiera el silencio administrativo prevenido o impuesto por el artículo 54 de la propia Ley, cuando dice: «transcurrido un mes desde la interposición del recurso de reposición, sin que se notificara su resolución, se entenderá desestimado y quedará expedita la vía contenciosa»; luego, antes de este mes, estando pendiente de resolución la reposición planteada, el recurso contencioso interpuesto resulta fuera de plazo, y, por lo mismo, afectado de la circunstancia de inadmisibilidad que también previene el citado artículo 82, en su apartado f).

Del propio modo que el recurrente ha podido acudir en reposición, a pesar de no estar obligado en su caso, también ha podido hacerlo, como lo hizo, en alzada, ante el Ministerio, de la resolución del inferior, de acuerdo con las facultades que para ello le concede el artículo 122, números 1 y 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo; pero si tal intenta la parte interesada, como así resulta en autos haber ejecutado a la vista de la resolución recurrida, es claro que ésta no agota, por su propia determinación, la vía administrativa, hasta que se obtenga re-

solución de la segunda alzada interpuesta; por lo que, así se contemple el asunto desde el punto de vista del recurso de reposición antes aludido, como se atiende a esta segunda alzada, que la propia parte actora pidió que tuviera su escrito de 14 de diciembre de 1961, ante el superior de la Dirección General de Previsión que dictó aquélla, es del todo evidente que esta última no pudo hacerse al mismo tiempo compatible con el recurso contencioso-administrativo entablado en 12 de enero de 1962, antes de la desestimación por silencio administrativo del de reposición y más de dos meses antes de producirse el también silencio administrativo desestimatorio del de alzada, según así lo previene el artículo 125, número 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958» (*Sentencia de 7 de diciembre de 1963*).

4. *Diligencias preliminares.*

A) *Declaración de lesividad.*

Es necesaria cuando se pretende denegar una licencia concedida por silencio administrativo.

«Producido en este caso el acto concesional tácito por aplicación del artículo 9.º, número 7.º, apartado a), del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, conjugada con los artículos 166 y 208 de la Ley del Suelo, en cuya virtud la inactividad durante un mes de la Comisión Provincial de Urbanismo, añadida a la del Ayuntamiento a lo largo del plazo de dos meses, contados desde la presentación de la solicitud de licencia, determinó se entendiera ésta otorgada por silencio administrativo de signo positivo, imponiéndose así a la Administración municipal un criterio de apreciación que la misma no había aceptado en ningún momento, por cuanto la totalidad de los informes técnicos y administrativos y de las propuestas obrantes en el expediente se producen en sentido desfavorable a la concesión, y el propio Ayuntamiento la denegó de modo expreso por su acuerdo de 1 de agosto de 1961, repuesto mediante el de 17 de octubre del mismo año, ante la necesidad de admitir al efecto positivo del silencio para poder impugnarlo eficazmente, es notorio que el único medio viable de impedir los anómalos resultados de tal situación era utilizar el proceso especial de lesividad, conforme a los artículos 28, párrafo 3.º; 56, párrafo 1.º; 57, párrafo 4.º, y 58, párrafo 5.º, de la Ley de la jurisdicción, relacionados con el 391 de la de Régimen Local» (*Sentencia de 31 de octubre de 1963*).

B) *Recurso de reposición.*

a) *Naturaleza del recurso: por ser revisión de actividad propia, no requiere nuevas alegaciones ni pruebas.*

«La tesis del actor, referente a que al no dársele traslado del recurso de reposición interpuesto por el coadyuvante con otro, es nulo de pleno derecho, también merece ser desamortizada como las anteriores. Este recurso, por su propia naturaleza, es un recurso autorrevisorio por la misma autoridad o funcionario que dictó la resolución recurrida, sin

necesidad de que nadie traslade a la otra parte, puesto que basta hacer en él una nueva consideración de sus mismos argumentos, y por este nuevo estudio, decidir por su propio imperio, rectificar, ratificar, anular o reformar la resolución recurrida, sin que sea precisa nueva prueba ni nuevas alegaciones en contradicción, si el mismo órgano resolutor no las estima precisas» (*Sentencia de 25 de febrero de 1964*).

b) *Plazo de interposición. Treinta días naturales.*

«El artículo 52 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 enuncia a semejante recurso, de requisito previo indispensable a interponer el contencioso-administrativo, no estándose, como se están aquí, en caso alguno de los de excepción de aquél enumerados en el artículo 54, y exige a la vez el artículo 52, en el número 2, que se presente en el plazo de un mes la reclamación, a contar de la notificación o publicación del acto; ahora bien, este mes, por tratarse de un término de la Ley de 27 de diciembre de 1956, fijado además en el título del procedimiento contencioso-administrativo IV de la misma, ha de computarse por sus normas y no por las de la Ley de 17 de junio de 1958, que a su vez en el artículo 126 remite a la de esta jurisdicción para el trámite del recurso de reposición, y así lo tienen declarado diversas sentencias de las Salas de lo Contencioso, como las de 21 de noviembre de 1961, 23 de junio, 29 de octubre, 2 de noviembre y 22 de diciembre de 1962, 27 de febrero, 11 y 30 de marzo y 4 de abril de 1963, por ende mandado en la sexta disposición adicional de la indicada Ley de la jurisdicción, que en lo no previsto en ella regirá de supletoria la Ley de Enjuiciamiento Civil de su preceptivo, es menester partir, siquiera sustituida por la posterior del artículo 7.º del Código civil, en la conceptualización legal del mes que se halla definido en este artículo como de treinta días, cuya computación legal encuéntrase también resuelta en la jurisprudencia de estas Salas, sentada, entre otras, en 28 de octubre y 19 de diciembre de 1959, 7, 5 y 24 de octubre de 1960, 15 y 30 de junio, 22 de septiembre y 15 de diciembre de 1962 y 9 de febrero y 25 de marzo de 1963, aparte de las antes citadas» (*Sentencia de 5 de diciembre de 1963*).

5. *Plazo de interposición.*

A) *Carácter del plazo.*

Su caducidad determina la imposibilidad absoluta de examinar los posibles defectos del acto impugnado, incluso los de procedimiento.

«Si ciertamente constituye reiterada jurisprudencia que las cuestiones de procedimiento son las primeras a examinar en la función revisora de la legalidad que corresponde al Tribunal, esta regla general ofrece, como tantas otras, su excepción, que se da en el caso de que se alegue la extinción de la acción, porque la misma jurisprudencia tiene sentada, en sentencias de 29 de septiembre de 1947, 20 de abril y 27 de junio de 1948, 7 de octubre de 1950, 1 de febrero de 1952, 21 de diciembre de 1955 y 8 de mayo de 1961, que la Sala ha de resolver en primer término respecto del requisito esencial de si la acción se ejercitó

dentro del término legal, pues de hallarse extinta, impide la estimación de ello el examen de las demás cuestiones suscitadas, toda vez que, según dijo la sentencia de 21 de diciembre de 1955, sin acción no hay pleito, y la declaración de hallarse extinguido el período para su viable ejercicio impediría a la jurisdicción cualquier pronunciamiento, incluso sobre la validez de lo actuado; cosa que, añadimos nosotros, resulta bien comprensible, atendido a que el inicio del procedimiento contencioso se verifica a instancia de parte, pero promovida en el término inalterable fijado al efecto, con lo que, expirado éste, desaparece también la base legal para que los Tribunales puedan entender en incidencia alguna (fuera de la prescripción) del proceso inexistente en Derecho, vedada cual les está la incoación o revalidación de oficio de los autos no impulsados en tiempo» (*Sentencia de 5 de diciembre de 1963*).

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

a) *No es de dos meses, sino de un año.*

«El artículo 125 de la Ley de Procedimiento Administrativo no puede ser interpretado en el sentido de que el día en que termina el plazo trimestral para la producción del silencio denegatorio de la alzada ha de servir necesariamente de arranque para el cómputo del bimensual durante el cual han de impugnarse las resoluciones expresas, por así deducirse de la frase «quedará expedita la vía procedente», pues son cosas distintas la facultad que se concede al administrado para acudir a ella y la obligación de que lo haga sin solución de continuidad, máxime cuando en el capítulo V, párrafo 5, de la Exposición de Motivos de ordenamiento procedimental se dice que, recogiendo el precepto contenido en el artículo 38 de la Ley reguladora de la jurisdicción, instituye un régimen general del silencio, en cuya virtud, deducida alguna petición, resolución o recurso ante la Administración, el interesado podrá considerarlos desestimados al efecto de formular frente a esta denegación presunta la impugnación jurisdiccional, lo que implica criterio unificado para el tratamiento procesal de todos los supuestos antedichos, y en su virtud, no cabe rechazar en el presente caso la aplicabilidad del artículo 58, párrafo 4.º, de la Ley de lo Contencioso-administrativo, pues la referencia que a través del 53, apartado c), hace al 38 del propio Cuerpo legal, permite incluirlo perfectamente en su dictado, ya que la tesis extrema que en contra pudiera esgrimirse es la de que el aludido artículo 58 no prevé la forma de computar el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta del de alzada, y ausencia de regla especial obligaría a aplicar la general, que señala el plazo de un año a partir del día siguiente al en que el silencio se produce, salvo que después recaiga acuerdo expreso, en cuyo caso será el de dos meses, contados desde el día siguiente de su notificación» (*Sentencia de 25 de enero de 1964*).

b) *Si el silencio se produce en reposición, transcurrido el año, no puede ya reabrirse el plazo para una resolución posterior.*

«El recurso de reposición interpuesto por el representante de la marca X. contra la concesión por el Registro de la Propiedad Industrial de Y. fué presentado el 17 de abril de 1961, sin que ante el silencio de la Administración durante más de un año se hubiera interpuesto el oportuno recurso contencioso-administrativo, por lo que aquella concesión ganó condición de firmeza, sin que sea obstáculo a esta conclusión la circunstancia de que el Registro de la Propiedad Industrial hubiera accedido, en resolución tardía de 8 de septiembre de 1962, a reponer su primitivo acuerdo, pues según tiene declarado esta Sala, entre otras muchas, en las sentencias de 8 y 11 de marzo de 1963, el transcurso de un año desde la interposición de aquel en que recaiga acuerdo sobre el mismo, hace cesar el impulso revisor, que queda liquidado con aquel acto tácito, de igual valor que el expreso denegatorio de la reposición, por lo que el acuerdo resolviendo favorablemente el recurso, surgido fuera del plazo de un año, que el párrafo 2.º del artículo 58 de la Ley de la jurisdicción establece para la interposición del recurso contencioso-administrativo por acuerdo tácito de la Administración, quedó incurso en su invalidez, y siendo ésta la finalidad perseguida por la entidad Z. en el actual recurso, en el que solicita que se declare nula y sin valor la resolución del Registro de la Propiedad Industrial que estimó el recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo de concesión de la marca Y., debe ser acordado así» (*Sentencia de 16 de marzo de 1964*).

6. *Requisitos formales de la interposición.*

Documentos que han de acompañarse.

El requisito de previo pago.

a) *Posibilidad de subsanación.*

«Demandada en este recurso la nulidad de la resolución del Ministerio de la Gobernación de 31 de marzo de 1962, confirmatoria del acuerdo recurrido de 24 de diciembre de 1961, del Gobierno Civil de X., y opuesta por el Abogado del Estado la excepción de inadmisibilidad de la reclamación, conforme a los artículos 57, apartado 2, letra a), y 82, apartado f), de la Ley jurisdiccional, por no haber ingresado el actor en las Cajas del Tesoro el importe de la multa impuesta, se necesita tratar ante todo esta cuestión, que concierne a la viabilidad procesal del recurso y readargüirlo a la excepción, por el demandante, que depositó el tercio de la cuantía, con arreglo al número 1.º del artículo 21 de la Ley de Orden Público, cuyo artículo 24 no manda completar el abono hasta que la resolución quede firme, y que además tampoco se le ha requerido a ello, a tenor del artículo 57, número 2, letra e), de la Ley de 27 de diciembre de 1956, adviértese lo atendible de este extremo, porque en verdad no se ha señalado durante el trámite del presente re-

curso a su promotor el término de diez días a que se refiere para que verificara el total depósito de la multa, y como no se puede desconocer la posibilidad de servirse el interesado de ese período legal de subsanar defectos de presentación de documentos, tampoco es dable rechazar de plano el recurso, en base a una insuficiencia de pago que la Ley permite remediar en plazo, por lo que no ha lugar a declarar la inadmisibilidad propuesta, y teniendo en cuenta que en trance ya de fallarse el pleito, carece de utilidad procesal decidir sobre la previa exigibilidad del referido depósito, procede pasar al fondo del asunto, sin perjuicio de la exacción posterior de lo que falta de solventar» (*Sentencia de 15 de octubre de 1963*).

b) *El depósito equivale al pago.*

«La jurisprudencia tiene declarado con reiteración que la finalidad y el espíritu de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa queda plenamente satisfecha con el depósito constituido a disposición de la autoridad del ramo administrativo correspondiente, puesto que esta autoridad puede transformarlo en pago efectivo en cuanto quede confirmada la sanción, según así ha ocurrido en el caso de autos al desestimar el Ministerio la alzada ante el mismo interpuesta, ya que este es el criterio reconocido últimamente por las sentencias de 24 de enero de 1963, 21 de febrero de 1958 y muchas otras intermedias y precedentes, las que unánimemente han venido sentando la doctrina de que las exigencias del apartado e) del artículo 57 de la Ley rituaría ha de entenderse cumplimentado mediante el depósito referido, por resultar éste equivalente al ingreso efectivo» (*Sentencia de 18 de diciembre de 1963*).

7. *Recurso de revisión.*

(Ver XV, 1, A).

SALVADOR ORTOLÁ NAVARRO.

✱