

## II. - NOTAS

### 2. — CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

#### A) EN GENERAL

**SUMARIO:** I. FUENTES DEL DERECHO: 1. *Carácter de las Leyes de Presupuestos:* No constituyen verdadera Ley. 2. *Interpretación:* A) Doctrina general. B) Materia sancionadora: interpretación restrictiva. 3. *Retroactividad:* A) Imposibilidad sin expresa disposición. B) Su verdadero alcance. 4. *Jerarquía de normas.* 5. *Procedimiento para dictar disposiciones administrativas:* Mitigación del rigor de la exigencia legal. 6. *Publicación de disposiciones generales:* A) Su falta impide la producción de efectos como tales. B) No implica, en cambio, su carencia absoluta de efectos. C) Momento en que empiezan sus efectos. 7. *Equidad y principios generales:* A) Equidad. B) Principios generales. 8. *Los precedentes administrativos y los judiciales:* A) Administrativos. B) Judiciales. Declaraciones diversas. 9. *Leyes fundamentales:* A) Libertad religiosa. B) Libertad de enseñanza e igualdad de oportunidades.—II. PERSONAS ADMINISTRATIVAS: *Declaración restrictiva de personalidad administrativa.*—III. ACTO ADMINISTRATIVO: 1. *Delimitación de su concepto.* 2. *El acto presunto por silencio administrativo:* A) Silencio negativo. B) Silencio positivo. 3. *Motivación:* No basta con citar el artículo que otorga una potestad discrecional; son necesarios los criterios que fundamentan la resolución. 4. *Efectos:* No existen hasta que el acto no se notifica. 5. *Revocación:* Principio general prohibitivo. 6. *Nulidad:* A) Interpretación estricta de las causas de nulidad. B) Revisión de oficio.—IV. CONTRATOS: 1. *Naturaleza contractual de las calificaciones provisionales de viviendas de protección oficial y de las concesiones en general:* a) Concesiones. b) Calificaciones. 2. *Procedimiento:* A) El procedimiento como acto separable. B) Carácter de las normas de procedimiento. C) Pliego de condiciones. D) Adjudicación provisional. 3. *Interpretación:* A) Aplicación de normas civiles. B) Necesaria audiencia del Consejo de Estado. 4. *Efectos:* Indemnización de perjuicios: A) Aplicación de normas civiles. B) Excluye la revisión de precios.—V. CONCESIONES: 1. *Su carácter contractual.* 2. *Mutabilidad por acuerdo administrativo.* 3. *De dominio público.* 4. *De servicios públicos:* A) Transportes por carretera. B) Municipales.—VI. EXPROPIACIÓN FORZOSA: 1. *Amplitud de la protección que otorga.* 2. *Trámites previos:* A) Declaración de utilidad. B) Declaración de necesidad. 3. *Justiprecio:* A) Valor de los acuerdos del Jurado. B) Criterios de valoración. 4. *Daños y perjuicios por expropiación parcial.* 5. *Premio de afección:* Su cálculo. 6. *Intereses:* Por urgencia. 7. *Reversión:* La desafectación base de la misma ha de declararla la Administración.—VII. AGUAS: *Aprovechamiento:* A) Prescripción: No puede perjudicar derechos, pero han de probarse los perjuicios. B) Concesiones.—VIII. MONTES: *Deslindes:* Tramitación y efectos.—IX. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES: 1. *Carreteras:* Concepto de camino vecinal y de carretera a efectos de competencia. 2. *Transportes:* A) Por carretera. B) Navales.—

X. FARMACIAS: *Aperturas*: Condiciones del local.—XI. TURISMO: *Facultades inspectoras*.—XII. CAJAS DE AHORROS: *Transformación y creación «ex novo»*: Requisitos.—XIII. PROPIEDAD INDUSTRIAL: 1. *No son aplicables los criterios de normativas extranjeras*. 2. *Marcas*: A) Semejanzas que impiden la convivencia de dos marcas. 3. *Modelos*: Objeto de su protección y límites.—XIV. TRABAJO: 1. *Naturaleza de los Convenios colectivos y su impugnación*. 2. *Jurisdicción laboral y contencioso-administrativa*. 3. *Potestad interventora de la Administración*. 4. *Forma y valor de las actas de inspección*.—XV. URBANISMO: 1. *El interés público, rector del ordenamiento urbanístico*: A) Orientación positiva. 2. *Proyectos*: Tramitación. Inexistencia de defectos. 3. *Conceptos urbanísticos de casco urbano y solar*. 4. *Licencias*: A) Su carácter estrictamente reglado. B) Efectos de la licencia y de la infracción de sus condiciones. 5. *Declaración de ruina*: A) No es necesaria la inminencia. B) Pueden unificarse dos fincas en un expediente. 6. *Registro de solares*: A) Motivos de inclusión. Desmerecimiento del estado actual de la finca respecto de la zona. B) Edificación forzosa.—XVI. VIVIENDA: 1. *Carácter contractual de la calificación provisional*: Vinculación del constructor a lo que en ella se especificaba. 2. *Infracciones y sanciones*.—XVII. POTESTAD SANCIONADORA: 1. *Interpretación de normas sancionadoras*. 2. *Principio de legalidad*. 3. *Relación entre sanción penal y administrativa*. 4. *Prueba de los actos*: Principio «in dubio pro reo». 5. *Voluntariedad y malicia en el encariado*. 6. *Prescripción*: Existencia y cómputo del plazo.—XVIII. RÉGIMEN LOCAL: 1. *Urbanismo y potestades municipales*. 2. *Términos municipales*: *Deslindes*: A) Deslinde jurisdiccional y catastral: diferencias. B) Jurisdicción y posesión. C) Legitimación para solicitarlo. 3. *Competencias municipales y estatales*: En materia de actividades industriales. 4. *Acuerdos municipales*: A) Dación de fe. B) Nulidad.—XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. *La LPA y su ámbito de aplicación*: Sólo es de aplicación directa al Estado. 2. *Escritos de los particulares*: Forma, lugar y fecha de presentación. 3. *Audiencia*: A) necesidad del trámite, en general. B) Innecesariedad. 4. *Notificaciones*: A) No cabe reputarlas hechas en la fecha que pretende la Administración si no consta en el expediente. B) Las notificaciones defectuosas no pueden perjudicar al notificado. C) Subsanación por la conducta del notificado. D) Notificación innecesaria, sustituida por la publicación.—XX. RECURSOS ADMINISTRATIVOS: 1. *Codificación de escritos como instancias o recursos*. 2. *Caducidad de los plazos de interposición*. 3. *Recurso contra convocatorias de concursos y oposiciones*: A) Tesis de la aplicación del recurso especial del Decreto de 10 de mayo de 1957. B) Reposición normal. 4. *Revisión*: Plazo de interposición.—XXI. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: 1. *Naturaleza revisora*. 2. *Cuestiones atribuidas a otras jurisdicciones*: A) Cuestiones civiles. B) Cuestiones laborales. 3. *Actos políticos*: Sólo lo son los del Gobierno. 4. *Contratos de la Administración*. 5. *Responsabilidad patrimonial de la Administración*. 6. *Actos excluidos por Ley*: Acuerdos de los Jurados tributarios. 7. *Competencia de los órganos jurisdiccionales*. 8. *Legitimación*: A) Regla general: interés directo. B) Especial para disposiciones. C) Transmisión de la legitimación. 9. *Representación*: Poder otorgado en el extranjero. 10. *Actos impugnables y sus requisitos*: A) Actos sin existencia legal. B) Susceptibles de ulterior recurso administrativo. C) Actos definitivos y no definitivos. D) Actos confirmatorios. 11. *Pretensiones de las partes y contenido de la resolución*: A) Pretensiones y sus limitaciones. B) Facultades decisorias del Tribunal. C) Anulación y cuantía del recurso. 12. *Diligencias preliminares*: A) Reposición. B) Declaración de lesividad. 13. *Interposición*: A) Forma. B) Plazo. 14. *Comparecencia y defensa de las Corporaciones Locales*. 15. *Demanda*: A) Caducidad automática del recurso si se presenta fuera de plazo. B) Repudiación del formalismo excesivo. 16. *Contestación*: No cabe reconvencción. 17. *Prueba*: Aplicación de la LEC. 18. *Sentencia*: A) Prioridad de pronunciamientos. B) Efectos de cosa juzgada. 19. *Desistimiento*: Y condena de costas. 20. *Costas*: A) Con desistimiento. B) En sentencia. 21. *Recursos*: A) Apelación ordinaria. B) Apelación extraordinaria. C) Revisión. 22. *Aplicación supletoria de la LEC*.

## I. FUENTES DEL DERECHO.

### 1. *Carácter de las Leyes de Presupuestos.*

#### *No constituyen verdadera Ley.*

«Frente a esta evidencia legal que impone el reconocimiento de derecho a tal percibo que el actor propugna no puede objetarse con base en lo consignado en las diversas Leyes del Presupuesto que se habían sucedido desde que la rigió para el bienio 1954-1955 hasta la de 1962-1963, en vigencia, de formularse la declaración administrativa de que «para todos los emolumentos que estén sujetos a un tanto por ciento del sueldo servirá de regulador al fijado para la Escala General», pues tal norma presupuestaria es inoperante cuando existe un precepto legal anterior declarativo de un derecho, cuales son la Ley de 1940 y el Decreto de 1946, reafirmados por otra Ley posterior, como lo es la de 1958, citadas anteriormente, dado que todo este Ordenamiento jurídico reconoce la procedencia de abonar la asignación de residencia del interesado en proporción a su sueldo, siendo tales preceptos elementos constituyentes de derechos subjetivos al tener substantividad propia y ser su finalidad la regulación de una materia, en este caso del sueldo de los miembros del referido Cuerpo o de lo que por residencia les corresponda, mientras que las Leyes de Presupuesto carecen de tal objetivo, pues sólo persiguen la habilitación de los medios económicos precisos para atender las obligaciones de dicha índole del Estado, verificando el cálculo de los ingresos previsibles y señalando los créditos que deben cubrirse con aquéllos, sin que, como ordena el artículo 37 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911, «en ningún caso se pueden dictar Leyes nuevas sin modificar las vigentes por medio de preceptos contenidos en su articulado».

Por tanto, carece de virtualidad jurídica la norma presupuestaria limitativa de la aplicación de los créditos consignados de forma estimativa global para asignaciones de residencia en cuanto que contradiga Leyes substantivas que obligan a que se abone la correspondiente al demandado en proporción al 100 por 100 del sueldo de 46.950 pesetas anuales que percibe, y si bien no es factible a esta jurisdicción efectuar declaración alguna sobre la validez de cualquier Ley, ya que no tiene facultades para ello, dado que sólo le cabe conocer de los actos de la Administración de categoría inferior a aquéllas, conforme el artículo 1.º de la Ley de 27 de diciembre de 1956, sin embargo sí es competente para pronunciarse sobre las resoluciones administrativas individualizadas en que se lleven a efecto preceptos legales, de acuerdo con lo establecido en el párrafo 2.º del artículo 29 de la misma, siendo su consecuencia tengan que revocarse las Ordenes de 6 de septiembre y 13 de noviembre de 1963, que le denegaron su derecho a percibir en la asignación de residencia de la expresada cuantía» (*Sentencia de 27 de abril de 1965*).

## 2. Interpretación.

### A) Doctrina general.

#### a) Función de la jurisdicción es interpretar, no legislar.

«Aceptar los criterios interpretativos que pretende el recurrente sería hacer tabla rasa de los jurídicos consagrados en nuestro Ordenamiento cívico permitidos, sobre todo después de la publicación de la Ley General Tributaria, cuyo artículo 23 los consagra para este derecho especial, acabando de una vez con la creencia de que este derecho tenía un campo especial de normas interpretativas, como la de que las exenciones deben interpretarse restrictivamente y otras semejantes, que, de otra parte, la sentencia no hace sino seguir esa fidelidad y adoptar el criterio de esta Sala en la sentencia comentada, en la que sin extremismos doctrinales se consagran implícitamente dos principios fundamentales en toda ordenación jurídica para que merezca este nombre, cuales son la certeza del derecho y la seguridad jurídica: por el primero el administrado conoce la norma y pliega a ella su conducta; por el segundo se garantiza por la jurisdicción el respeto a sus derechos, consolidados al amparo de una legislación vigente, es decir, que el Estado dice el derecho y la jurisdicción sólo le atañe proyectarlo y aplicarlo al caso concreto; por ello es peligroso usar de un subjetivismo interpretativo que desborde la norma que infringiría nuestra Ley orgánica de Tribunales, que les confiere sólo juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, pero no una labor legislativa al socaire de una interpretación» (*Sentencia de 20 de febrero de 1965*).

#### b) Criterio fundamental: la «ratio legis».

«Es primordial inquirir cuál fuera la motivación o causa originaria de la misma, es decir, la *ratio legis*, pues del conocimiento de ella podrá constatarse el propósito del legislador, y en su consecuencia, el ámbito o extensión que deba darse a la norma jurídica de que se trata» (*Sentencia de 20 de abril de 1965*).

#### c) «In claris non fit interpretatio».

«La interpretación de las normas reglamentarias acudiendo a otros elementos de juicio procede si los mismos presentan dudas u oscuridades en la dicción, pero no cuando enuncian claramente los conceptos e ideas que las presiden» (*Sentencia de 21 de enero de 1965*).

### B) Materia sancionadora: interpretación restrictiva.

(Sin embargo, véase sentencia de 1 de marzo de 1965 en XVI, 2).

«En materia correctora, idénticamente que en la penal, no procede la interpretación extensiva ni analógica, sino que es menester atenerse a la norma estricta» (*Sentencia de 19 de octubre de 1964. En el mismo sentido, las de 5 y 21 de mayo de 1965*).

### 3. *Retroactividad.*

#### A) *Imposibilidad sin expresa disposición.*

«Al recurrente, Subteniente de la Guardia Civil, no le es aplicable la Ley de 8 de julio de 1963, elevando la edad de retiro, ya que el mismo cumplió la edad, con arreglo a la legislación precedente, el día 6 del mismo mes y año, cuya fecha es la determinante del pase a la situación de retirado, sin que haya de tenerse en cuenta los trámites y servicios posteriores, como acertadamente se razona en la resolución recurrida, ya que para aplicarse al presente caso la Ley de 8 de julio de 1963 era preciso que, con arreglo al artículo 3.º del Código civil, la misma dispusiese que tenía efectos retroactivos» (*Sentencia de 24 de marzo de 1965. En el mismo sentido, la de 16 de enero de 1965.*)

#### B) *Su verdadero alcance.*

«La irretroactividad de la Ley de 26 de diciembre de 1958 lo que prohíbe es su aplicación a quienes pasaron a situación de retiro con anterioridad a su promulgación, pero aquellos a quienes se aplicó y le fué señalada con carácter vitalicio la pensión aneja a la Cruz de la Constancia tienen indiscutible derecho a su percibo en la fluctuante medida que a lo largo del tiempo se determina, precisamente por el carácter vitalicio de la pensión misma, y la determinación de su cuantía en modo alguno supone la aplicación con carácter retroactivo de los beneficios concedidos por la Ley de 26 de diciembre de 1958» (*Sentencia de 19 de febrero de 1965.*)

### 4. *Jerarquía de normas.*

«Una Orden de 25 de mayo de 1959, que, aun en el supuesto de que cupiera darla la interpretación que se pretende, carecería de fuerza de obligar, al contravenir preceptos de rango superior, conforme los artículos 23 y 26 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de fecha 26 de julio de 1957» (*Sentencia de 27 de noviembre de 1964. En el mismo sentido, las de 16 de octubre y 6 de noviembre de 1964, 2, 7 y 24 de marzo y 27 y 30 de abril de 1965.*)

### 5. *Procedimiento para dictar disposiciones administrativas.*

#### *Mitigación del rigor de la exigencia legal.*

«El procedimiento de elaboración de disposiciones generales está contemplando normas o disposiciones que por su alcance y trascendencia introduzca normativa nueva, pero no para los casos en que la Administración se limita dentro del área de una reglamentación previa a sentar un criterio interpretativo» (*Sentencia de 17 de octubre de 1964.*)

«Con relación a la pretendida infracción por inobservancia de las normas administrativas sobre elaboración de disposiciones de carácter ge-

neral, ampliamente argumentada por el actor en el hecho sexto de su demanda, ha de afirmarse que tal complicado proceso administrativo, reglamentado en el capítulo I, título VI, de la Ley de Procedimiento Administrativo, pudiera ser innecesario cuando la disposición de carácter general se limita a dar cumplimiento a una Ley que ya tuvo un proceso elaborativo a través del Consejo de Ministros, de las Comisiones y Pleno de las Cortes» (*Sentencia de 12 de mayo de 1965*).

6. *Publicación de disposiciones generales.*

A) *Su falta impide la producción de efectos como tales.*

«Como quiera que dicha Circular no consta fuese publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, y desde luego no se publicó en el de la provincia de Salamanca, es evidente que tal disposición de carácter general, válida y operante para la actuación interna del Servicio, no puede producir efectos jurídicos, en perjuicio de los administrados que la ignorasen, a tenor de lo dispuesto en los artículos 46 y 132 de la Ley de Procedimiento administrativo, en cuya virtud para enjuiciar el caso litigioso ha de estarse estrictamente a la normativa reglamentaria» (*Sentencia de 22 de octubre de 1964. En el mismo sentido, las de 11 de noviembre de 1964, 20 y 31 de marzo, 30 de abril y 10 de mayo de 1965*).

B) *No implica, en cambio, su carencia absoluta de efectos.*

«Procede confirmar las resoluciones impugnadas, en lo que a sus partes dispositivas se refiere, sin que sea suficiente, para impedir tal declaración, la alegación que se ha efectuado en la demanda sobre falta de publicidad del acuerdo de la Junta Central de Tasas de 15 de julio de 1963 y de la Orden Circular de 3 de agosto siguiente, con supuesta infracción del artículo 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de fecha 20 de julio de 1957, el cual preceptúa que «para que produzcan efectos jurídicos de carácter general los Decretos y demás disposiciones administrativas habrán de publicarse en el *Boletín Oficial del Estado*», pues aparte de que tal omisión nunca produciría la nulidad de los referidos actos administrativos, ya que éstos seguirían siendo válidos, sino su inaplicabilidad en cuanto a la generalidad de la colectividad nacional, no por eso dejarían de tener virtualidad para las personas u organismos a quienes se hubieren notificado directamente, cual ha ocurrido en relación al Colegio accionante y a todos los Habilitados dependientes del Departamento, y por mediación del uno o los otros, a los Secretarios que percibieran sus retribuciones del Arancel, con la circunstancia de que aquellos últimos producirían los oportunos actos concretos individualizados que permitirían a éstos recurrir contra las normas acordadas por la Junta en 15 de julio de 1963 y las contenidas en la Orden del 3 de agosto siguiente, así como de los actos de aplicación de ellas, por producirles en sí o comparativamente con otros funcionarios agravio jurídico o económico» (*Sentencia de 19 de enero de 1965. En el mismo sentido, la de 28 de septiembre de 1964*).

C) *Momento en que empiezan sus efectos.*

«Como el recurrente reconoce expresamente que su solicitud tuvo entrada en el Ministerio de Justicia después de los diez días naturales señalados para ello en las normas de la convocatoria, debido a que la instancia se cursó vencido el término, por haberse retrasado la recepción del *Boletín Oficial* en Santa Cruz de la Palma, es obvio que la Administración no infringió el Ordenamiento jurídico vigente al considerar que ese retraso excluía al interesado del derecho a tomar parte en aquel concurso, cualquiera que fuese la causa que privase al recurrente del conocimiento de la convocatoria, puesto que las Leyes y disposiciones reglamentarias obligan, según el artículo 1.º del Código civil, en la Península al mismo tiempo que en Canarias, sin tener en cuenta, como quizá debiera tener en muchos casos, la especial situación geográfica de estas provincias» (*Sentencia de 4 de mayo de 1965*).

7. *Equidad y principios generales.*

A) *Equidad.*

«No puede cobijarse en razones de equidad la pretensión que el demandante formula de que se dé mejor trato que a dichos funcionarios excedentes, porque ello pugna con la idea de recta igualdad que es atributo de la norma de conciencia por la que, en definitiva, ha de regirse la equidad» (*Sentencia de 29 de marzo de 1965*).

B) *Principios generales.*

«... es doctrina reiteradamente declarada por esta Sala y lo es además como principio universal, la de que nadie puede ir contra sus propios actos, salvo que se tachen de fraudulentos, involuntarios o contrarios a derecho...» (*Sentencia de 2 de diciembre de 1964*).

8. *Los precedentes administrativos y los judiciales.*

A) *Administrativos.*

*No son fuentes del Derecho.*

«Los precedentes administrativos al margen de la normatividad aplicable no vinculan a la jurisdicción contencioso-administrativa ni alteran la norma aplicable» (*Sentencia de 9 de diciembre de 1964. En el mismo sentido, las de 3 y 17 de mayo de 1965*).

B) *Judiciales. Declaraciones diversas.*

«La interpretación de la Ley obliga a este Tribunal a una casuística continua, sin sujeción estricta a sentencias anteriores» (*Sentencia de 1 de febrero de 1965*).

«En obligado respeto al principio de unidad de doctrina, resulta imperativo cuando se enjuicia una *litis* cuyos antecedentes fácticos y pro-

blemas jurídicos guarden estrecha semejanza con los de otros recursos anteriormente fallados reiterar el criterio que inspiró su decisión» (*Sentencia de 30 de marzo de 1965. En el mismo sentido, la de 23 de marzo de 1965*).

### 9. *Leyes fundamentales.*

#### A) *Libertad religiosa.*

«Si bien es cierto, como dice la parte recurrente, que el artículo 6.º del Fuero de los Españoles, en su párrafo 2.º, dice que nadie será molestado por sus creencias religiosas y el ejercicio privado de su culto, aunque a continuación expresa que no se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la Religión Católica, es preciso también tener en cuenta, como han sentado varias sentencias de esta Sala en casos similares, que el artículo 33 del mismo Fuero ordena que «el ejercicio de los derechos que se reconocen en este Fuero no podrán atentar a la unidad espiritual, nacional y social de España», y la sanción que ha sido impuesta a los recurrentes no se fundaba en que perteneciesen a la secta denominada «Testigos de Jehová», ni tampoco por el ejercicio privado de sus prácticas o cultos, sino por su actividad pública, propagandística y proselitista, confesada en autos por las propias actoras, lo cual constituye un acto contrario al concepto de unidad espiritual de España, como han declarado las sentencias mencionadas en los Vistos» (*Sentencia de 21 de diciembre de 1964*).

#### B) *Libertad de enseñanza e igualdad de oportunidades.*

«El referido Colegio Apostólico Agustiniiano, en su condición oficial, así reconocida, dedica sus actividades educativas o formativas a las enseñanzas de bachillerato en grado elemental, ajustándose a la legislación vigente, cuyos alumnos, por tanto, se hallan sujetos a cuantas obligaciones se señalan para estos centros docentes, referentes tanto al examen de ingreso, pago de matrícula en el Instituto Nacional de Enseñanza Media, sino además, como sometido al Reglamento de Régimen Interior y General de Disciplina Escolar, que les impone el Reglamento de la Ley de Ordenación de Enseñanza Media, con lo cual deberá también gozar de los beneficios que la Ley confiere a estos centros docentes, entre los cuales se encuentra el de que sus alumnos de enseñanza elemental disfruten de la beca que está establecida, sin discriminación y sin que, por tanto, pueda quedar desvirtuado este derecho, porque en él se orienta la latente vocación de sus alumnos al estado religioso, o bien poner fines vocacionales, ya que ello daría lugar a establecer una franca desigualdad de trato entre estos bachilleres y aquellos que carecieran de vocacionalidad definida o en gestación, en abierta contradicción con el sentido universal del principio de igualdad de oportunidad que debe inspirar toda la asistencia oficial docente, expresado en el artículo 3.º de la Ley de Ordenación de Enseñanza Media, que en relación con el artículo 5.º del Fuero de los Españoles, protege el derecho de los padres a elegir para sus hijos cualquier profesor debidamente titulado o centros

de enseñanza media establecidos con arreglo a las Leyes, y es además evidente que aparte que no todos los alumnos dirigidos al estado religioso lo alcanzan, los que lo logran no pueden sufrir demérito en su pretensión de ser bachilleres, a lo que tienen plena condición legal, en relación con los demás estudiantes» (*Sentencia de 27 de enero de 1965*).

## II. PERSONAS ADMINISTRATIVAS.

### *Declaración restrictiva de personalidad administrativa.*

«No se puede confundir ni identificar una Federación de productores de arroz con el Estado o con la Administración» (*Sentencia de 12 de febrero de 1965*).

## III. ACTO ADMINISTRATIVO.

### 1. *Delimitación de su concepto.*

«En cuanto al primer punto, que si el acto administrativo, aun en el más restringido y concreto de sus aspectos, es el acto jurídico hecho por un organismo del Estado, en manifestación de voluntad creadora de una situación de Derecho subjetivo, lógicamente ha de deducirse que el acto de la Administración que nos ocupa, producido en su Ministerio de Comercio, decidiendo que no hay acto recurrible, y que quien recurre debe plantear su reclamación en el Ministerio de Hacienda —pues tal reza la parte dispositiva—, constituye sin duda alguna una manifestación bien clara de la voluntad de la Administración, creando una situación de Derecho subjetivo para quien ante ella pretende e insta que, aun cuando ofrezca solución negatoria de la realidad del acto, constituya acto; y aun cuando resulta negativamente respecto a la competencia cognoscitiva de los organismos del Ministerio de Comercio, acto definitorio de incompetencia es, tanto el uno como el otro, susceptibles de una revisión jurisdiccional en el concepto de lo contencioso-administrativo, para definir la condición positiva o negativa de la legitimidad jurídica de lo acordado en el proceso administrativo» (*Sentencia de 17 de diciembre de 1964*).

«La simple lectura de la comunicación cursada en 23 de enero de 1963 por el Secretario perpetuo de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando al recurrente don Antonio B. Ll., evidencia que ella no es un acto administrativo que conceda o niega derechos, sino una exposición de opiniones, acertadas o no, de la Comisión Administrativa de dicha Corporación, sobre las pretensiones del señor B., que ni se aceptan ni se rechazan; comunicación que, además, no emana precisamente de la autoridad corporativa a la que el demandante dirigió su pedimento; aparece con ello claro que este recurso se ha interpuesto contra un acto administrativo que no decide, ni directa ni indirectamente, el fondo del asunto controvertido, y que, por tanto, no es susceptible de impugnación

en esta vía jurisdiccional; a tenor del número 1.º del artículo 37 de la Ley reguladora de 27 de diciembre de 1956, por lo que es obligado declarar su inadmisibilidad, según previene la letra c) del artículo 82 de la Ley citada» (*Sentencia de 17 de diciembre de 1964*).

2. *El acto presunto por silencio administrativo.*

A) *Silencio negativo.*

a) *Necesidad de denuncia de mora para la presunción.*

«No es suficiente la tardanza en resolver para que la petición se entienda desestimada por la doctrina del silencio administrativo, ya que es indispensable la denuncia de la mora» (*Sentencia de 2 de diciembre de 1964. En el mismo sentido, las de 1 de diciembre de 1964 y 23 de marzo de 1965*).

b) *Posibilidad de esperar la resolución expresa.*

«El plazo para recurrir en vía administrativa o contenciosa se abre a partir del momento en que se notifica el acto posterior expreso, criterio ya sentado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo —sentencias de 19 de noviembre de 1962 y 23 del mismo mes y año y 25 de marzo de 1963—, sin que pueda pretender que el acto posterior sea confirmatorio del anterior no expreso, pues en virtud del principio de la garantía que el silencio administrativo supone en beneficio exclusivo del administrado, éste, aunque se haya producido una denegación presunta de sus peticiones, puede esperar a que la Administración, cumpliendo su obligación, dicte acto expreso y recurrirlo» (*Sentencia de 31 de octubre de 1964. En el mismo sentido, las de 9 de diciembre de 1964 y 16 de marzo de 1965*).

B) *Silencio positivo.*

a) *Su carácter excepcional.*

«El artículo 38 de la Ley jurisdiccional tan sólo admite y regula el silencio administrativo negativo, y en su disposición final segunda deroga no sólo las disposiciones relativas al contencioso-administrativo, sino también las relativas al procedimiento administrativo que se le opongan» (*Sentencia de 8 de abril de 1965*).

«En cuanto al silencio positivo a que se refiere el artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo, éste sólo juega en los casos de sometimiento a la aprobación superior de algo hecho por órgano subordinado, pero no aquí, que se trata de la intervención estatal en la actividad provincial como ejercicio de competencias delimitadas y propias de entidades públicas que se hallan jerarquizadas» (*Sentencia de 19 de mayo de 1965*).

b) *No se aprecia si existen anteriores vicios de procedimiento.*

«... el reconocimiento de vicios esenciales determinantes de nulidad ha de tener primacía a la aplicación automática del silencio administra-

tivo positivo, que no puede actuar como esponja lavadora de tales defectos esenciales» (*Sentencia de 24 de diciembre de 1964*).

### 3. Motivación.

*No basta con citar el artículo que otorga una potestad discrecional; son necesarios los criterios que fundamentan la resolución.*

«La Corporación estaba dotada, para resolver el concurso, de una facultad de apreciación discrecional, dentro de los motivos legales de preferencia; entendiéndola en el único sentido admisible tras la precisión conceptual iniciada por el Preámbulo de la Ley jurisdiccional, y desarrollada por la doctrina de este Tribunal, es decir, el de conceder a las entidades o autoridades encargadas de la gestión de los asuntos públicos cierto mínimo de crédito en orden a su favorable situación para conocer directamente motivos y circunstancias menos preceptibles a través de ulteriores procesos revisores ya jerárquicos, ya jurisdiccionales; pero nunca hasta el extremo de prescindir de la adopción de un criterio razonable y expresado, que pueda ser conocido ulteriormente cuando tenga realidad alguna de los procesos revisorios; ni tampoco equiparando insensiblemente o tácitamente la discrecionalidad que actualmente subsiste, con la vieja noción equivalente a arbitrariedad o libre resolución exenta de cualquier deber justificatorio» (*Sentencia de 9 de noviembre de 1964. En el mismo sentido, las de 21 de febrero, 31 de marzo y 10 de mayo de 1965*).

«Cuando, como aquí ha sucedido, el órgano administrativo que impone una sanción declara expresamente que acepta los hechos y los fundamentos de Derecho que figuran en la propuesta del Instructor —propuesta que, con arreglo al artículo 137 de la mencionada Ley, fué notificada al hoy actor—, no puede decirse que la resolución carezca del requisito exigido por el artículo 43 antes citado y constituiría una exégesis inaceptable y contraria al espíritu de tal norma entender necesaria en este caso una repetición de aquellos hechos y fundamentos legales, copiándolos literalmente de modo innecesario y opuesto a los principios de evitación de formalidades inútiles en la tramitación administrativa» (*Sentencia de 27 de abril de 1965*).

### 4. Efectos.

*No existen hasta que el acto no se notifica.*

«Si bien es cierto que el número 1 del artículo 45 de la Ley de Procedimiento Administrativo establece que los actos de la Administración serán válidos y producirán efecto desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa, es lo cierto que, pese a su generalidad, este precepto es sólo una excepción, ya que siendo lo normal el que haya destinatario para que el acto administrativo despliegue su eficacia frente a ellos, es preciso la notificación, que es el acto formal de comunicación al interesado, según dispone el número 2.º del mismo artículo, y cuando

esta notificación, como ocurre en el presente caso, no reúne los requisitos del artículo 79 de la misma Ley, no obliga al particular, a no ser que éste, dándose por notificado, interponga el recurso procedente» (*Sentencia de 3 de abril de 1965*).

## 5. Revocación.

### *Principio general prohibitivo.*

«La Administración, salvo los excepcionales supuestos previstos en las Leyes y mediante los procedimientos especiales en ellas establecidos, no puede anular sus actos declaratorios de derechos de los administrados, ya que de otro modo se atentaría a elementales principios de seguridad jurídica de los administrados, debiendo la Administración sufrir las consecuencias de su propia actuación...» (*Sentencia de 3 de diciembre de 1964. En el mismo sentido, las de 3 de noviembre, 9 y 23 de diciembre de 1964, y 14 de enero, 4 de febrero, 8 de abril y 14 de mayo de 1965*).

## 6. Nulidad.

### A) *Interpretación estricta de las causas de nulidad.*

#### a) *De pleno derecho.*

«Tampoco esas supuestas informalidades podrían acarrear, aun dándolas por ciertas, la nulidad de procedimiento en su aspecto de orden público, porque notoriamente no se está en caso alguno de los de nulidad de pleno derecho enumerados exhaustivamente en el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, puesto que en el acto debatido dimanó del órgano competente y no se prescindió por completo y en absoluto para dictarle el proceso reglamentario» (*Sentencia de 19 de diciembre de 1964*).

#### b) *Infracción manifiesta de las Leyes.*

«Al entrar a analizar si los actos anulados infringen manifiestamente la Ley, procede hacer constar que conforme a la letra y al espíritu del precepto, la infracción ha de ser manifiesta, es decir, con claridad y evidencia que hagan innecesario el empleo de otros requisitos procesales, y que la disposición infringida sea una Ley en el sentido jurídicamente estricto de la palabra, o sea, una norma de derecho con rango superior de carácter general y obligatorio dictada por el legislador, sin que en tal concepto puedan estimarse comprendidas las disposiciones administrativas, Reglamentos, Decretos, Ordenes y Circulares, siquiera éstas formen parte del Ordenamiento jurídico y su infracción pueda ser causa de impugnación valiéndose de los medios procesales ordinarios» (*Sentencia de 8 de abril de 1965*).

#### c) *Mera anulabilidad.*

«Sólo pueden producir la nulidad de actuaciones las omisiones procesales de verdadero alcance sustancial, por quebrantar el derecho de

defensa de los interesados, por alterar las normas jerárquicas de la competencia o por privar de algún elemento esencial del conocimiento» (*Sentencia de 22 de noviembre de 1964. En el mismo sentido, las de 30 de enero y 3 de marzo de 1965*).

«Las dos características que para que el acto administrativo sea anulable señala el párrafo 2.º del artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo —carencia de requisito formal e indefensión— no tienen que concurrir ambas, sino que, según el texto del referido precepto, como revela la conjunción «o» en él empleada, basta con que se dé una de ellas, aparte de que en un concepto amplio de la indefensión en el sentido de dificultad en el apoyo de una pretensión no puede negarse que implique tal dificultad la omisión de un asesoramiento técnico que la enjuicie, y ello no sólo cuando el informe resulte favorable a ella, sino en cuanto sirve para precisar o aclarar los terminos y aspectos de la cuestión» (*Sentencia de 18 de marzo de 1965*).

«Debe sentarse como principio general que los defectos capaces de invalidar los actos de la Administración son los que atañen a la forma de producirse la misma; pero en tal caso, en analogía con lo preceptuado en el artículo 1.902 del Código civil, tendría que declararse que quien empleó dolo —o produjo error— no puede fundar su acción de nulidad en los vicios que provocó, criterio acogido en el párrafo 2.º del artículo 115 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958» (*Sentencia de 30 de enero de 1965*).

d) *Desviación de poder: Su concepto.*

«Debe cuidarse de circunscribir el concepto de desviación de poder, repetidamente alegado en la presente *litis*, a los límites que le asigna el artículo 83 de la Ley jurisdiccional, evitando el fácil error de desorbitar su extensión hasta confundirla con la concurrencia de cualquier infracción sustancial del Ordenamiento jurídico observable, mediante la gratuita invocación de una supuesta violación teleológica del propósito consagrado en la norma» (*Sentencia de 9 de noviembre de 1964. En el mismo sentido, las de 20 de noviembre de 1964 y 8 de abril, 12 y 18 de mayo de 1965*).

B) *Revisión de oficio.*

a) *Por nulidad de pleno derecho.*

*Es potestativa de la Administración, aun a instancia de interesado.*

«Se interesa ahora la declaración de nulidad del artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo; pero es visto que por las razones que constan en la Resolución del Ministerio de la Gobernación de 31 de octubre de 1962, la Administración se ajustó al derecho al no declarar la nulidad a que autoriza dicho artículo, en primer lugar, porque tal declaración es potestativa de la Administración» (*Sentencia de 12 de mayo de 1965. En el mismo sentido, la de 3 de abril de 1965*).

b) *Por infracción manifiesta de las Leyes.**Doctrina que casi niega su posibilidad.*

«Con arreglo al precepto terminante del artículo 112 del propio texto legal, las facultades de anulación y revocación no pueden ser ejercitadas cuando se hace contra la equidad, contra el derecho de los particulares o contra las Leyes, bien sea por mediar prescripción de acciones, por el tiempo transcurrida u otras circunstancias, precepto este cuyo alcance no puede ser entendido como parece que lo hacen en este caso la Administración y el informe que le ha servido de base en el sentido de su aplicación potestativa, sino que tiene todo el significado y fuerza de un mandato prohibitivo, dados los términos imperativos de su contexto, por lo que, cuando tales circunstancias concurren, es patente la imposibilidad del ejercicio de aquellas facultades, y con arreglo a ello, salta a la vista que en la fecha en que fué declarada de oficio la nulidad de los actos de 20 de marzo y 7 de abril de 1962, se había producido la prescripción de las acciones derivadas de aquéllos, puesto que dicha prescripción adviene por el mero transcurso del tiempo señalado para su ejercicio, siendo indudable que medió tiempo superior al señalado por la Ley para la interposición de los procedentes recursos administrativos, de lo cual se deduce que la nulidad de oficio acordada por la Administración daña el derecho de los funcionarios que fueron nombrados mediante aquellos actos firmes y que tomaron posesión de sus respectivos cargos y resulta contraria a la equidad, porque ya se considere ésta al margen de la Ley como adaptación del caso concreto a las normas emanadas del Derecho natural, o bien se la mire como criterio interpretativo de la Ley misma para ajustar sus preceptos a las peculiaridades del supuesto a enjuiciar con la mayor flexibilidad que las circunstancias exijan, es manifiesto que los dictados de la equidad imponen que se respete la situación de los funcionarios que acudieron a unas pruebas de selección dispuestas por la propia Administración, que demostraron su suficiencia sin reclamación alguna por parte de los otros interesados, y que después se les desposee de sus cargos, tomando con ello partido la Administración en favor de quienes no fueron seleccionados, y que en ningún momento habían estado indefensos, razones todas que abonan la prevalencia de las normas de equidad que obstaculizan la facultad de anular, puesto que dicha prevalencia la impone el mismo precepto legal sometido a estudio, con lo que se ahuyenta posible colisión con la propia Ley» (*Sentencia de 8 de abril de 1965*).

## IV. CONTRATOS.

1. *Naturaleza contractual de las calificaciones provisionales de viviendas de protección oficial y de las concesiones en general.*a) *Concesiones.*

(Vid. IV, 3, A).

b) *Calificaciones.*

«Estribada la multa correctora en que la edificación protegida se desvió del proyecto aprobado, al que rigurosamente necesitaba ajustarse, por mandatos de los artículos 2.º de la Ley de 15 de julio de 1954 y 3.º, 4.º y 93 de su Reglamento de 24 de junio de 1955, resulta definida la reparación en más o en menos por los recurrentes del compromiso contraído a través del acto administrativo bilateral generado al aprobar el proyecto de viviendas de renta limitada con arreglo al artículo 71 del Reglamento de una convención de derecho público ante la Administración y los promotores, por la que se sometieron éstos a construir las viviendas según proyecto presupuesto aprobado y Reglamentación rectora, y aquélla a otorgarles en cambio los beneficios regulados en los artículos 8.º y sucesivos de la Ley de 15 de julio de 1954 y el capítulo 5.º de su citado Reglamento, con lo que se demuestra un concierto con obligaciones recíprocas dentro del ámbito administrativo, en el que aceptada la de hacer la proyectada obra y no otra por aquellos promotores, la Administración pública puede exigir e imponer el exacto cumplimiento del acto, en cuanto ella no se apartó en el mismo de las concesiones acordadas, ya que además de la base substantiva que se deriva al efecto de los artículos 16, 1.098, 1.101, 1.103, 1.254 y 1.258 del Código civil, los artículos 101 y 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 la confiaron plena potestad para la ejecución forzosa, previo apercibimiento, del repetido acto administrativo, en cuanto la Ley no exija la intervención de los Tribunales, y aquí no la exige, sino que en el sentido opuesto, el artículo 3.º de la Orden de 27 de diciembre de 1956 atribuye a esta jurisdicción contencioso-administrativa —lo que implica descartarlo de la ordinaria— el conocimiento de las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, resolución y efectos de los contratos de cualquier naturaleza jurídica celebrados por la Administración cuando tuvieren por finalidad obras y servicios públicos de toda especie; matiz que indudablemente reviste la construcción de estas viviendas de protección estatal, amparadas y fiscalizadas por la Administración y encaminadas a objetivos de interés general, todo lo que lleva a la conclusión sentada en las mentadas sentencias de la facultad del Ministerio de la Vivienda para acordar, según acordó, imponer la realización de las obras que requiera la fiel adaptación de las casas de que se trata el proyecto aprobado tras la puntualización de aquéllas con la debida intervención de dichos interesados» (*Sentencia de 5 de abril de 1965. En el mismo sentido, la de 3 del mismo mes y año*).

2. *Procedimiento.*A) *El procedimiento como acto separable.*

«Aun sin compartir la tesis sustentada por la parte recurrente de que el apartado a) del artículo 3.º de la Ley de la jurisdicción de 27 de diciembre de 1956, al intercalar en su texto la frase «cualquiera que sea su naturaleza», amplió el contenido dispositivo del artículo 5.º de la ante-

rior, hasta el punto de caracterizar como administrativos, a efectos de competencia, los contratos civiles o mercantiles que celebre la Administración cuando tenga por finalidad, más o menos remota, obras y servicios públicos, es lo cierto que la aceptación por los tratadistas y la jurisprudencia de la doctrina de los actos separables, en cuya virtud los dictados por las Corporaciones locales con carácter preparatorio formalizador o subsecuente de las relaciones contractuales en que intervengan como personas jurídico-privadas no pierden su carácter administrativo y pueden ser revisados por esta jurisdicción especial, sin perjuicio de que cuanto afecte al contenido material, eficacia vinculante, interpretación y efectos peculiares de aquéllas correspondan al conocimiento de la ordinaria, llevaría a la misma conclusión de competencia parcial, aun en la hipótesis de estimar que la negación de la cambial era el negocio primario, en cuyo ámbito vino después a insertarse la actuación administrativa de reconocimiento de la deuda y habilitación del crédito presupuestario indispensable para su pago» (*Sentencia de 9 de noviembre de 1964*).

#### B) *Carácter de las normas de procedimiento.*

*No todos los requisitos son esenciales.*

«En materia de interpretación de formas exigidas en la contratación administrativa hay que hacer una distinción entre las normas que tengan carácter esencial y aquellas otras sin trascendencia capaz de producir la invalidez del acto y que el cumplimiento de las primeras acarrea, y para ello hay que fijarse en la finalidad a que el acto tiende y que en la subasta es la concesión de las contratas al mejor postor, y teniendo en cuenta esa doctrina, el defecto alegado de la falta de lacre en una proposición no puede estimarse esencial, porque como tal no la estima el artículo 31 del Reglamento de las Contrataciones de Corporaciones locales, que exige que se presenten en sobre cerrado, pero que no exige que éste sea lacrado y precintado, al dejar al autor de la proposición la facultad de lacrarlo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 del Reglamento citado, que reitera el criterio del artículo 15 del Reglamento anterior de 2 de julio de 1924, por lo que aunque en el pliego de condiciones se dijera que las proposiciones se presentarían en pliego cerrado y lacrado, el primer requisito era esencial y el segundo no» (*Sentencia de 17 de noviembre de 1964*).

#### C) *Pliego de condiciones.*

*Posibilidad y deber de modificarlo para aclararlo.*

«No se trata de que el pliego deja de ser ley para quienes concursan, como lo es, sin duda, a efecto de la sumisión a que la adjudicación definitiva está atribuida a la Dirección General, según ya queda expuesto, sino a que dada la defectuosa redacción de las condiciones, haya que anular una propuesta y un concurso-subasta en cuanto a los locales afectados por la confusión surgida de las propias condiciones que impiden

la claridad meridiana que debe presidir en esta clase de actos, donde se ventilan importantes intereses de los administrados y de la propia Administración» (*Sentencia de 18 de noviembre de 1964*).

D) *Adjudicación provisional.*

*No crea derechos.*

«La adjudicación provisional no crea otro derecho a favor de quien la obtuvo que el expectante de conseguir la definitiva, en razón a la preferencia inherente a la mejor postura, siempre que cumpla las condiciones del pliego, como lo revela el artículo 45 del propio texto reglamentario, cuando marca el momento de la perfección del contrato origen de los recíprocos derechos y obligaciones, identificándolo con la adjudicación definitiva, y en segundo lugar, que la  *fictio juris*  de la voluntad presunta requiere, como todos los supuestos de silencio administrativo de signo positiva, la más rigurosa observancia de los requisitos que la condicionan, y muy especialmente la total ausencia de declaración volitiva que quepa interpretar como tácita aquiescencia» (*Sentencia de 16 de marzo de 1965*).

3. *Interpretación.*

A) *Aplicación de normas civiles.*

«No es preciso invocar, aunque sean propicios para el caso concreto, los artículos 1.281, párrafo 2.º; 1.282, 1.284 y 1.286 del Código civil, fuente supletoria de Leyes especiales, según el artículo 16 del propio Código, por cuyos preceptos las cláusulas de un contrato, y la concesión lo es, si bien de carácter público, deben entenderse en el sentido más conforme a la naturaleza del acto más adecuado para que produzca efectos y de acuerdo con la intención de sus intervinientes y sus actos coetáneos y posteriores» (*Sentencia de 30 de abril de 1965*).

B) *Necesaria audiencia del Consejo de Estado.*

«Al versar el presente litigio sobre interpretación de contrato administrativo, era trámite obligado el de audiencia de la Comisión Permanente del Consejo de Estado» (*Sentencia de 23 de diciembre de 1964*).

4. *Efectos.*

*Indemnización de perjuicios.*

A) *Aplicación de normas civiles.*

«Que los contratos celebrados con fecha 14 de septiembre, 23 de junio, 23 de agosto y 10 de noviembre de 1960 entre C. Y., S. A., y la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes para la importación de cebada, maíz amarillo, aceite de soja y trigo blanco, contenían sendas cláusulas de garantía, en cuya virtud la firma vendedora la prestaría a

través del Banco Español y sería liberada cuando la Comisaría General considerase, por manifestación expresa que la operación había sido terminada satisfactoriamente y en todos sus puntos; que la Orden ministerial recurrida, siguiendo el dictamen del Consejo de Estado, interpreta en el sentido de que el cumplimiento satisfactorio es necesario y normal para el mecanismo de la garantía; pero su apreciación por el comprador no puede ser discrecional, ni menos arbitraria, por lo que debían declararse a cargo de la Comisaría General los gastos bancarios abonados por el vendedor con posterioridad a las fechas en que quedaron consumados los distintos contratos, y concretamente a partir de los en que reclamara la liberación de las garantías, con lo que queda configurada y admitida una obligación de resarcimiento por *mora creditoris*, de acuerdo con los artículos 1.101, 1.106, 1.107 y 1.176 del Código civil, aplicable en materia de contratación administrativa, según el artículo 65 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, texto refundido de 20 de diciembre de 1952, que, como todos los de su clase, puede desdoblarse para la determinación del daño resarcible en los dos elementos clásicos del valor de la pérdida sufrida y el de la ganancia dejada de obtener o lucro cesante» (*Sentencia de 25 de febrero de 1965. En el mismo sentido, la de 7 de diciembre de 1964*).

B) *Excluye la revisión de precios.*

«Si, en efecto, el contratista, ante la alza de precios que se produce y altera el estado o situación económico-comercial tenida en cuenta como base al contratar, acude al remedio de la compensación y con ello de la diferencia de precios, es porque no le interesa la revocación de la contrata, ya que, de lo contrario, hubiera ido a ella, y si su petición compensatoria se ve satisfecha, es lógico y equitativo suponerlo reparado con lo que pidió como remedio a la situación que invoca, de donde cancela para el futuro su derecho de rescisión, si hubiere lugar a ello, pues de lo contrario se produciría un enriquecimiento injusto, con daño evidente de los intereses públicos, pretendiendo doble reparación para un solo hecho, del abono de la compensación y la rescisión» (*Sentencia de 6 de febrero de 1965*).

V. CONCESIONES.

1. *Su carácter contractual.*

(Ver IV, 1, y IV, 3, A).

2. *Mutabilidad por acuerdo administrativo.*

«Si en este precepto se reserva a la Administración la potestad de fijar los modelos de puestos para darles un carácter de uniformidad y se dispone que a estos modelos deberán ajustarse los concesionarios, es claro que no puede sostenerse la inmutabilidad de los puestos, sino su adaptabilidad a los imperativos del servicio público, y de acuerdo con ellos la

Administración podrá variar el emplazamiento de los accesos, sin que frente a esta variación puede invocarse un derecho adquirido, ya que, según se ha dicho, debe configurarse la situación como una concesión del dominio público sometida a las exigencias del servicio público y no como una especie de servidumbre privada de paso sobre el puesto contiguo» (*Sentencia de 20 de marzo de 1965*).

3. *De dominio público.*

(Vid. AGUAS).

4. *De servicios públicos.*

A) *Transportes por carretera.*

(Vid. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES).

B) *Municipales.*

a) *Procedimiento.*

*Licitación: su forma.*

«El establecimiento de la licitación en forma sucesiva o simultánea es facultad de la Corporación que le otorga el párrafo 5.º del artículo 122 del citado Reglamento, y habiendo optado el Ayuntamiento de Murcia por el orden sucesivo de los extremos que señalan las bases, no tenía por qué acudir a la fijación de puntos para decidir el concurso, pues tal obligación de establecer un baremo de puntos para asignar a cada uno de los extremos señalados en los párrafos 3.º y 4.º del artículo 122 u otros que se ordenasen en el concurso rige tan sólo para cuando la Corporación disponga que la licitación se refiera a aquellos extremos simultánea, pero no sucesivamente, como se ordena en el pliego de condiciones que se impugna en este recurso; criterio que no se contradice, sino que concuerda, con la sentencia de esta Sala de 23 de octubre de 1963, invocada en el acto de la vista, que decidió un caso en el que se refirió la licitación simultáneamente en los extremos del párrafo 5.º, en relación con el 4.º, del tan mentado artículo 122, pero sin establecer el baremo de puntos que tal caso requería» (*Sentencia de 18 de marzo de 1965*).

b) *Modificación de tarifas.*

*Intervención del Ministerio de Industria.*

«El núcleo fundamental y de preferente enjuiciamiento en esta *litis* se centra en la interpretación del artículo 151 del vigente Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 17 de junio de 1955, es decir, en dirimir la controversia entre el Ministerio de Industria, que entiende que la resolución por silencio administrativo positivo, establecida en dicho artículo para el caso de aprobación ministerial de modificación de tarifas, no es aplicable a tal modificación cuando se refiere a un servicio municipalizado —como lo es el de abastecimiento de aguas de Las Palmas—,

sino únicamente a la aludida modificación, en la hipótesis de gestión indirecta del servicio; frente a la tesis de la Corporación recurrente, que entiende que la aprobación ministerial puede darse, y se dió en este caso, por aplicación del llamado silencio administrativo positivo, establecido en el artículo citado, norma que juega sin tener en cuenta la distinción entre formas de gestión directa o formas de gestión indirecta del servicio de que se trata.

En razón a este planteamiento de la cuestión litigiosa, parece conveniente fijar el sentido y alcance del artículo mencionado con ayuda de los criterios exegéticos o reglas de interpretación acostumbrados; y, comenzando por el de la *ratio legis*, fundamento justificativo de finalidad que explica razonablemente la norma, preciso es reconocer que ni se ha alegado ni se percibe el motivo racional que hubiera servido de apoyo al legislador para dar distinto trato a la aprobación de una modificación de tarifas de un servicio realizado por gestión directa, y a dicha modificación en los casos de gestión indirecta; porque la norma jurídica no es mandato caprichoso, y la mencionada diferencia de trato habría de estar fundada en una causa justificativa, de índole escuetamente jurídica, económica, política o de otra naturaleza que explicase el por qué a la aprobación de unas tarifas por el Ministerio se ha de aplicar el silencio administrativo cuando el servicio se hace por gestión indirecta y no se ha de aplicar cuando el servicio está municipalizado; y lejos de encontrarse esa causa justificativa, resulta, por el contrario, que si uno de los motivos de la actitud de prevención y recelo que parte de la doctrina administrativa siente por la aplicación del silencio administrativo positivo es el de que la apatía o pasividad de uno o varios funcionarios puede determinar el que, en la gestión de la *res publica*, la voluntad de la Administración sea, por ministerio de la Ley, sustituida por la voluntad particular, tal reflexión más parece que pudiera justificar la negativa de aplicación del silencio positivo a la aprobación de tarifas confeccionadas por una empresa o particular concesionarios que aspiran a un lucro, y no a la aceptación de tarifas procedentes de una entidad de la propia Administración pública en su esfera local, cuyo fin no es el lucro, y que obra, no ya en la zona de su esfera de competencia, sino más bien en la de cumplimiento de una de sus obligaciones legales: la de abastecimiento de aguas al Municipio; por lo que no hay *ratio legis* justificativa de la tesis de la Administración demandada en esta *litis*.

En orden a una interpretación lógica, que mira al encuadramiento sistemático de la norma en el conjunto de la legislación en la cual está comprendida, conviene tener presente que el principio de aplicación del silencio administrativo positivo se formula en el artículo 374, número 2, de la vigente Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, dejando a salvo los preceptos especiales que le regulan en determinadas materias, con la posibilidad, por tanto, de que en estas determinadas materias funcione sin denuncia de la mora, como lo establece el artículo 151 del Reglamento de Servicios y es también significativo el apartado 4.º del artículo 65 de este Reglamento, que aplica claramente el silencio administrativo positivo a la decisión ministerial en la hipótesis de tarifas elaboradas por

la Corporación municipal, relativas a servicios municipalizados, pues si ello acaece con el proyecto originario de las tarifas, no es explicable el dar, contradictoriamente, solución distinta para la hipótesis de la mera modificación de tales tarifas; diferencia de regulación cuya inexplicabilidad se pone también de manifiesto al observar que el discutido artículo 151 está inserto en el capítulo VI del Reglamento dedicado genéricamente a las tarifas, aparte de los capítulos III, IV y V, reguladoras de las distintas formas de gestión, con todas las cuales reza el principio general sentado en el artículo 148 —inicial del capítulo VI— de que las tarifas todas, sin distinguir modalidades de gestión de los servicios, se requiere que sean fijadas y aprobadas por la Corporación, a la que se denomina titular del servicio; y sólo cuando se trata de un servicio de carácter industrial o mercantil, por el Ministerio al que corresponde la inspección del mismo; es decir, que la fijación y aprobación de las tarifas son siempre y fundamentalmente competencia del Ayuntamiento, el cual no sólo es titular del servicio, según el artículo 101, letra c), de la Ley de Régimen Local, sino obligado a su prestación en este caso, con arreglo al artículo 103, letra e), de la misma Ley, teniendo la actuación ministerial, cuando proceda, un carácter de inspección o control; y así también es de interés recordar el artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que establece que el silencio se entenderá positivo, sin denuncia de mora, cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los organismos superiores sobre los inferiores» (*Sentencia de 11 de febrero de 1965*).

## VI. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

### 1. *Amplitud de la protección que otorga.*

«La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 ampara con gran amplitud en su artículo 1.º, obligando incluso a indemnizar al ocupante y al precarista, amplitud más señalada aún por el Reglamento de dicha Ley de 26 de abril de 1957, al decir en el artículo 1.º que la enumeración de los supuestos de privación singular de la propiedad, derechos e intereses patrimoniales legítimos que hace el artículo 1.º de la Ley tiene carácter enunciativo y no excluye la posibilidad de otros distintos, o sea, que lo que tales artículos y sus concordantes pretenden es que no quede sin justa indemnización ningún derecho o interés expropiado» (*Sentencia de 30 de noviembre de 1964*).

### 2. *Trámites previos.*

#### A) *Declaración de utilidad.*

*En expropiaciones urbanísticas, la aprobación del Plan de Ordenación ha de ser anterior a la delimitación de los Polígonos y consiguiente expropiación. Estas dos últimas fases, en cambio, pueden ser simultáneas.*

«La inexcusable prioridad del Plan General de Ordenación Urbana a la delimitación del polígono e iniciación del expediente expropiatorio ha sido reconocida por esta Sala en sentencias de 17 de febrero de 1962 y 22 de mayo de 1963, y muy especialmente en caso idéntico y con relación a este mismo polígono en la reciente sentencia de 15 de marzo del año actual, que anula por la ausencia del Plan General de Ordenación todo lo actuado en el expediente administrativo de expropiación de este polígono «Espronceda», de la ciudad de Sabadell, incluida la delimitación del mismo, y ello ha de ser así forzosamente tanto por la imposibilidad de convalidación, ya que, como aclara la sentencia de 20 de julio de 1961, los efectos de una declaración de nulidad no son sólo hacia el futuro, sino que se retrotraen a su origen, pues lo nulo de pleno derecho ni puede jurídicamente dañar ni lesionar, cuanto porque los actos subsiguientes de aprobación del Proyecto de Expropiación y valoración de los terrenos habían en todo caso de reiterarse y realizarse de nuevo de acuerdo con las actuales circunstancias, pues no es admisible que la Administración haya podido realizar cálculos para los que se necesita aplicar las normas del Plan, como los relativos al volumen edificable y coeficiente de edificabilidad, cuando tales normas aún no existían, o apreciar las circunstancias urbanísticas de los terrenos o muy principalmente por la grave injusticia que resulta para los propietarios expropiados si pudiera iniciarse el expediente expropiatorio sin tener aprobada la ordenación urbanística, y esperar luego a la posterior aprobación de los planes correspondientes, demorando la tramitación del expediente, como se ha hecho en el caso contemplado, y consiguiendo así la fijación de unos precios que, por referirse a época anterior en dos años, han de ser notablemente inferiores a los que resultarían si se hubiera incoado el expediente en el momento legal procedente, o sea con posterioridad a la aprobación del Plan general.

En consecuencia, procede declarar la nulidad del expediente expropiatorio de este polígono, delimitado cuando no existía Plan General de Ordenación de la ciudad de Sabadell, que fué aprobado con dos años de posterioridad, nulidad que habrá de alcanzar a todo el expediente expropiatorio a partir del momento inmediatamente anterior a la delimitación del polígono, sin que tal defecto pueda quedar subsanado por la posterior aprobación del Plan general, ya que es evidente el propósito del legislador de que los polígonos se delimiten de conformidad con los planes y no, al contrario, que se construyan los planes en forma predeterminada por los polígonos» (*Sentencia de 14 de mayo de 1965*).

«De la aprobación simultánea por una misma Orden ministerial, de 18 de noviembre de 1961, de los expedientes de delimitación y de expropiación del referido polígono, de ello no puede inferirse necesariamente que se haya infringido disposición legal alguna, ya que del examen atento de los preceptos que se supone infringidos, los artículos 32, 52 y 122 de la Ley del Suelo y 25 de la de Expropiación Forzosa, no se desprende disposición alguna legal que prohíba dicha aprobación simultánea» (*Sentencia de 6 de febrero de 1965*).

### B) *Declaración de necesidad.*

*No puede excusarse la completa relación de expropiados.*

«Se incidió en la infracción del artículo 17 de la Ley de Expropiación Forzosa, ya que en el expediente de delimitación, que equivale por ministerio del artículo 52 de la Ley del Suelo a la declaración de la necesidad de ocupar los bienes que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación, es obligado por la correlación de ambos artículos «formular una relación concreta o individualizada en la que se describan en todos los aspectos material y jurídico los bienes o derechos que considera de necesaria expropiación», remachando el número 2.º que «cuando el proyecto de obras y servicios comprenda la descripción detallada a que se refiere el párrafo anterior, la necesidad de ocupación se entenderá implícita en la aprobación del proyecto, pero el beneficiario estará igualmente obligado a formular la mencionada relación a los solos efectos de la determinación de los interesados», determinación y relación concreta e individualizada que no se efectuó en la forma mandada, ya que la Administración se limita en la «relación de propietarios afectados» a relacionar los nombres de 219 y añadir «y 40 propietarios más cuyos nombres se desconocen», entre los cuales tampoco podían lógicamente encontrarse los recurrentes, puesto que en el proyecto de valoración en que aparecen nominados por vez primera tienen los números 300 y 301, resultando de ello que sin haber sido nominativamente comprendidos en la relación de propietarios cuyas fincas era preciso ocupar, fueron, sin embargo, incluidos en el proyecto de expropiación o valoración, y como estas infracciones vician esencialmente el procedimiento y causa a los actores la indefensión que supone el que sin estar legalmente incluidos en el expediente de delimitación, se vean afectados por el de valoración, privándoles así de los derechos que se otorgan a las personas relacionadas en aquél, se impone la nulidad del procedimiento» (*Sentencia de 9 de abril de 1965*).

### 3. *Justiprecio.*

#### A) *Valor de los acuerdos del Jurado.*

«Las resoluciones del Jurado gozan de la presunción *juris tantum* de certeza y acierto mientras no se demuestre lo contrario mediante la práctica de prueba» (*Sentencia de 19 de febrero de 1965. En el mismo sentido, las de 9, 11 y 15 de febrero, 9 de abril, 22 y 26 de marzo de 1965*).

«Si bien es cierta la doctrina de este Tribunal, invocada por la Abogacía del Estado, relativa al valor que debe darse a los acuerdos del Jurado de Expropiación, habida cuenta de su forma de constitución y de la independencia, permanencia y condiciones técnicas de sus miembros, no lo es menos que el asenso que por tales circunstancias merecen sus resoluciones, desaparece cuando se prueba que incurrió este organis-

mo en error de hecho o de derecho, por lo cual en modo alguno puede quedar vinculada la jurisdicción contenciosa o las declaraciones de un organismo de orden administrativo, por independiente que sea, que pone fin a la vía administrativa, pues de otro modo sería inútil el acceso por la Ley otorgada a la vía jurisdiccional» (*Sentencia de 23 de febrero de 1965. En el mismo sentido, las de 16 de marzo de 1965*).

B) *Criterios de valoración.*

a) *Necesidad de motivación por el Jurado.*

«Apoyando tanto las partes cuanto el Jurado sus valoraciones en criterios estimativos, con arreglo al artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, el Jurado no expresa en el acuerdo recurrido cuál haya sido el criterio estimativo adoptado, ni concreta los motivos o conceptos por los que llega a formular su valoración, limitándose a unas frases vagas y generalizadas, de las cuales no aparece fundamentado su resultado valorativo, contra lo dispuesto en el artículo 35» (*Sentencia de 17 de noviembre de 1964*).

b) *Finalidad del justiprecio.*

«El ideal de toda tasación (que) es señalar el verdadero valor del bien expropiado juntamente con los perjuicios que al interesado le originan como consecuencia de tal privación de propiedad» (*Sentencia de 15 de febrero de 1965. En el mismo sentido, la de 11 de febrero de 1965*).

c) *Invocación de casos análogos.*

*Límites.*

«La circunstancia de haber sido aceptada por otros propietarios la valoración fijada por la Administración a las fincas a ellos expropiadas, no puede ser tomada por sí sola como base bastante para fundamentar otras valoraciones de la misma expropiada, toda vez que la diversidad de situaciones puramente subjetivas, de necesidad o de conveniencia o de otro orden, pueden determinar dicha aceptación unas veces y otras la adopción de actuaciones distintas» (*Sentencia de 19 de noviembre de 1964. En el mismo sentido, as de 16 de enero, 2 y 29 de marzo de 1965*).

«Los supuestos que puedan haber determinado una valoración no procede ser acogidos cuantitativamente si no existen otros de hecho análogos que motivan idéntica valoración» (*Sentencia de 15 de febrero de 1965*).

d) *Criterios urbanísticos.*

«Al tratarse de la expropiación de un solar o valor comercial del número 6 del artículo 85 de la Ley del Suelo, tal valor es preciso determinarlo según las normas y criterios de valoración establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa, a tenor del artículo 89 de dicha Ley del Suelo.

No siendo posible obtener un precio justo conforme a los valores a que se refiere el artículo 38 de la Ley de Expropiación Forzosa, por no re-

sultar un valor real, es preciso acudir a los criterios estimativos del artículo 43 de la misma Ley» (*Sentencia de 4 de febrero de 1965*).

«Las fincas expropiadas a los recurrentes se han de tasar como solares única y exclusivamente, en tanto en cuanto reúnan aquellos requisitos que determina el artículo 63 de dicha Ley, sin que el arbitrio de plusvalía con el que estuviesen gravadas ni el precio obtenido por fincas análogas en transacciones habidas o cualquier otra circunstancia distinta a las enunciadas en dicho precepto legal basten, si carecen de aquéllas, para que el terreno merezca la calificación de solar.

Que en términos generales es inherente a las fincas de gran extensión el que sólo en parte hagan frente a vías o calles que tengan los servicios que especifica el tan repetido artículo 63, lo que obliga a una división ideal de la propia finca, a fin de concretar en qué parte merece la calificación de solar y en cuáles no, distinción que en una u otra medida se ha de hacer en cada caso, según las particularidades del mismo» (*Sentencia de 26 de diciembre de 1964. En el mismo sentido del apartado primero, las de 6 de febrero, 23 de abril, 5 y 13 de mayo de 1965*).

e) *Traslado forzoso de industrias.*

«En el caso que se debate no se trata de la expropiación total de la industria, sino meramente de resarcir al arrendatario de los perjuicios que se originen en su industria como consecuencia de la extinción del contrato de arrendamiento que tiene a su favor sobre una finca que ha sido objeto de expropiación para la realización del polígono expropiatorio del denominado Residencial de Guadalajara, siendo de tener en cuenta que tales conceptos han sido ya fijados por esta Sala en otras sentencias, señalando que son la prima de traspaso y mayor cuantía de la renta a satisfacer, los gastos de traslado, los de nueva instalación y los de perjuicios derivados del traslado, más el 5 por 100 de dichas cantidades, y en relación con tales supuestos debe estimarse que los conceptos que señalan en las resoluciones impugnadas, aunque figuren con distintas denominaciones, coinciden esencialmente con los indicados, excepto los perjuicios que se reclaman por pérdidas en el nuevo emplazamiento, que no pueden ser acogidos, pues tal concepto constituye en el caso debatido parte del contenido de la valoración efectuada» (*Sentencia de 15 de febrero de 1965. En el mismo sentido, la de 3 de mayo de 1965*).

f) *Cálculo de la superficie expropiada.*

«Que respecto al primer problema que plantean las partes, relativo a la extensión de la superficie expropiada al actor, que la Administración fija en 10.855 metros cuadrados, en tanto que el recurrente le asigna la de 11.040 metros cuadrados, aparece claro del expediente y de las actuaciones del recurso la procedencia de estimar esta última medida, ya que responde a los títulos de propiedad de la misma y la propia representación de la Administración reconoce que la diferencia ha de ser

debida a haber descontado ésta la extensión de un camino abierto para la prolongación de una calle: la Travesía de la Fuente del Prado; pero apareciendo asimismo que tal faja de terreno no ha sido expropiada, ni se le ha satisfecho a su propietario por el Ayuntamiento cantidad alguna como precio de la misma, en vista de la improcedencia de descontarla de la mención total y real de la finca» (*Sentencia de 16 de octubre de 1964*).

g) *Valoración de una servidumbre de pastos.*

«Según se acredita por certificado registral, la finca expropiada viene gravada con aprovechamiento de pastos en favor de tercera persona desde 1 de abril a 29 de septiembre, fechas que naturalmente comprenden, sin necesidad de invocar como fuente de derecho costumbre alguna, el aprovechamiento de la rastrojera por el titular del derecho de pastos; sin que las discrepancias, en cuanto a la cabida de la finca afectada por esta servidumbre de pastos, entre el Registro y el Catastro, tengan influencia alguna, cuando indubitadamente aparece en el predio sirviente identificada como la dehesa llamada «El Labrador», que es precisamente la finca expropiada a la recurrente, en cuyo justiprecio ha de tenerse en cuenta, como acertadamente se hizo por la Administración, y se hace en la sentencia apelada, la limitación que tal servidumbre de pastos supone; sin que sea dable a la expropiada impugnar, como pretende hacer en sus escritos, la valoración independiente dada por la Administración a este derecho de servidumbre, cualquiera que sea el acierto o el error en que al hacerlo pudiera haberse incurrido, porque ello no afecta al justiprecio de su derecho, sino al del derecho ajeno» (*Sentencia de 4 de enero de 1965*).

4. *Daños y perjuicios por expropiación parcial.*

«La procedencia de acceder, en la cuantía que se estima justa, a la indemnización de daños y perjuicios pedida, viene determinada por la evidente realidad de que las fincas dedicadas a explotación ganadera se perjudican y deprecian al disminuir su extensión aprovechable, con el riesgo de que el ganado tenga que salir de ellas o haya de mantenerse a piezo durante ciertas temporadas, lo que unido a la pérdida de labores de barbechera en la zona ocupada, inutilización o limitación de uso en la zona cercana a la curva de remanso, gastos generales iguales para menores rendimientos, imponen, como ha reconocido esta Sala en numerosas sentencias dictadas en expropiaciones para la construcción del Pantano de Orellana, entre ellas las de 18 de octubre de 1961, 20 de marzo, 9 y 10 de abril y 9 de octubre de 1962 y 18 de marzo de 1963, conceder esta indemnización de perjuicio» (*Sentencia de 4 de enero de 1965*).

«Se impone en aras de justicia sustituir el criterio erróneo del Jurado fijando la indemnización que ha de satisfacerse a los propietarios de la parte de finca no expropiada para salvaguardarla de las corrientes hidráulicas. Es decir, la causa tenida en cuenta por el Jurado para fijar la indemnización —«erosión y socavamiento del talud que li-

mita con las aguas del embalse»— se sustituye por otra: el valor de las obras que se estiman necesarias para prevenir la erosión y el socavamiento aludidos y no éstos en sí mismos considerados» (*Sentencia de 29 de marzo de 1965*).

##### 5. Premio de afección.

###### *Su cálculo.*

«La sentencia recurrida incide en el error de conceder el 5 por 100 de premio de afección establecido en el artículo 47 de la Ley de Expropiación Forzosa, no sólo sobre el precio de la finca, sino sobre el importe de los perjuicios anteriormente estimados, interpretación que va en contra de la letra y del espíritu del artículo citado, que literalmente de ese premio sobre el justo precio de la cosa expropiada, pero no sobre los demás conceptos indemnizables, toda vez que lo que en justicia se compensa con el premio de afección es la especial estimación o aprecio que el propietario concede a la cosa, lo que no puede relacionarse con perjuicios ni con ningún otro concepto independiente del estricto valor de la cosa misma» (*Sentencia de 4 de enero de 1965*).

##### 6. Intereses.

###### *Por urgencia.*

«Si se reconoce el interés legal del justiprecio como dimanante de la ocupación urgente de la finca o fincas expropiadas por ser así procedente, en aplicación de lo establecido en la regla 8.ª del artículo 52 de la Ley de Expropiación, desde el día siguiente al de ocupación de aquéllas hasta el en que se efectuó el pago, debiéndose su abono por el perjuicio sufrido con la privación del disfrute de la finca, sin recibir el valor de la misma, queda en ella subsumido el concepto indemnizatorio por demora de la tramitación del expediente administrativo, a la que se contrae el artículo 56 de la misma Ley, devengable una vez transcurridos los seis meses de su iniciación y hasta la determinación del justiprecio cuando lo hubiese sido definitivamente en vía administrativa» (*Sentencia de 15 de febrero de 1965. En el mismo sentido, las de 22 de diciembre de 1964 y 21 de enero y 2 y 4 de marzo de 1965*).

##### 7. Reversión.

###### *La desafectación base de la misma ha de declararla la Administración.*

«Corresponde a la Administración expropiante la facultad de declarar la desafectación al servicio que motivó la expropiación» (*Sentencia de 16 de marzo de 1965*).

VII. AGUAS.

*Aprovechamiento.*

A) *Prescripción.*

*No puede perjudicar derechos, pero han de probarse los perjuicios.*

«El caso previsto en el artículo 190 de la Ley de Aguas requiere su prueba por parte de quien afirma el hecho que lo integra, o sea, que el caudal adquirido por prescripción perjudique los derechos preexistentes de la reclamante, no bastando la mera alegación» (*Sentencia de 9 de diciembre de 1964*).

B) *Concesiones.*

a) *Normas de tramitación.*

a') *La nueva solicitud no precluye la reclamación de derechos.*

«No existe precepto legal expreso ni razón alguna que prohíba que en tanto se tramita la petición de una concesión de aguas públicas se produzca *ipso facto* lo que la parte actora llama preclusión obstativa para toda ulterior admisión y tramitación de cualquier reclamación de derechos preexistentes sobre el caudal del río, porque ello implicaría dejar en mano de los particulares la defensa *sine die* de los derechos de cuantos los poseyeren el uso y disfrute de las aguas de un río, máxime si, de otra parte, no obstentan frente a éstos más título que el de ser meros solicitantes o aspirantes a la concesión» (*Sentencia de 9 de diciembre de 1964*).

b') *No es necesario el trámite de audiencia.*

«Si bien el artículo 1.º del Decreto de 10 de octubre de 1958 no enumera entre las disposiciones reguladoras de procedimientos especiales subsistentes, según la disposición final primera, párrafo 3.º de la repetida Ley de Procedimiento, el Real Decreto-Ley de 7 de enero de 1927, relativo a concesiones por interés público, ha de entenderse que continúa su vigencia, en cuanto a la obligatoriedad de la inscripción de los aprovechamientos de aguas públicas en los Registros establecidos por el Real Decreto de 12 de abril de 1901, por cuanto se refiere al Reglamento de la Ley Hipotecaria, para los efectos de esta clase de inscripciones necesarios cuando se contrae a los requisitos necesarios cuando se fundan en la prescripción; y no hay que olvidar que en la actualidad la información posesoria a la que hace referencia dicho artículo 3.º del expresado Real Decreto es sustituida por el Acta notarial de notoriedad. Y como en dicho procedimiento especial (cuya vigencia, a los efectos que se examina, es reconocida por jurisprudencia de esta Sala) que aparece, entre otras, en sentencias de 14 de marzo y 7 de mayo de 1960, no se exige el trámite que se pretende omitido (que ha de entenderse cumplido con la citación y presencia de los interesados en el Acta notarial y en la confronta-

ción de terreno por el técnico correspondiente), es evidente que el defecto denunciado no se ha producido» (*Sentencia de 9 de diciembre de 1964*).

b) *Caducidad.*

*No pueden declararse contrariados derechos otorgados por la Ley.*

«La pretensión de la parte actora de que se declare la caducidad del expediente administrativo por no haberse inscrito el aprovechamiento, según dispone el Real Decreto de 12 de abril de 1901 en su artículo 7.º, no pudo prosperar, pues si bien el Decreto de 5 de mayo de 1941 en su artículo 2.º dispone que la no presentación de reclamaciones o declaración jurada que según el artículo 1.º deben presentar todos los usuarios y concesionarios de aguas públicas referente a los aprovechamientos que disfruten, lleva consigo la caducidad, en el apartado f) del artículo 4.º, se refiere a aquellas concesiones otorgadas en las que por circunstancias especiales debe ser declarada su caducidad por la desidia de sus titulares, y la del Ayuntamiento no pudo clasificarse así, y además porque esta caducidad acordada por un Decreto no puede, en atención a su rango, desconocer, rechazar ni enervar los derechos que las leyes civiles y administrativas conjuntamente conceden a las personas sometidas a su jurisdicción» (*Sentencia de 9 de diciembre de 1964*).

## VIII. MONTES.

*Deslindes.*

*Tramitación y efectos.*

«Constreñido como tiene que estar el presente recurso contencioso al enjuiciamiento del referido estado posesorio de la parcela debatida y reclamada, resulta incuestionable su atribución en estricta observancia de tan categórica preceptiva al Ayuntamiento de Tarifa, a cuya favor figura catalogado el Mnte número 9 que en su perímetro deslindado en firme, repetimos, la comprende sin perjuicio de que los actos puedan accionar su pretendido derecho a la propiedad de los terrenos ante las Tribunales ordinarios, únicos a quienes corresponde definirla, a tenor de lo estatuido frente a lo catalogado y en tanto ello subsista con su ineludible radicación posesoria que no permite legalmente prueba en contrario en la vía administrativa.

Que en nada desvirtúa lo que antecede que el amojonamiento no se haya realizado, pues, circunscrita como está la operación a marcar sobre el terreno las líneas planimétricas y las que se detallan en las actas del deslinde, precisadas como se hallan en el jalonamiento permanente del arroyo adquiere plena eficacia cuando semejantes líneas son indubitadas como aquí acaece» (*Sentencia de 30 de marzo de 1965*).

## IX. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

1. *Carreteras.**Concepto de camino vecinal y de carretera a efectos de competencia.*

«No puede incluirse la autopista proyectada por la Diputación demandante, dada su característica de moderna y grande vía de comunicación, incluso con túnel bajo el Tibidabo, en la acepción genérica de camino vecinal. Impiden hacerlo así la Ley de 29 de junio de 1911, su Reglamento y el Decreto de 12 de diciembre de 1926, según la cual ordenación aquéllos han de ser construídos en máximas condiciones de economía y ajustados a las más elementales exigencias del tráfico, lo que pugna y esencialmente difiere de lo que ahora se proyecta.

Eliminado el concepto aludido, sólo es operante para la tramitación y aprobación en su caso la normativa general de la Ley de Carreteras de 4 de mayo de 1877, en las que se incluyen las costeadas por las provincias, porque tal acepción es la que encaja con la naturaleza de lo que va a construirse, sin que la intervención estatal se pueda eludir, pues si bien es cierto que la obra queda dentro del ámbito de la competencia que se atribuye a las Diputaciones por los artículos 242 y 243 de la Ley de Régimen Local, no puede olvidarse que la misma se establece por los propios preceptos «con sujeción a las Leyes generales», es decir, que la competencia no puede nunca ser excluyente de las facultades privativas en la materia del Ministerio de Obras Públicas como elemento coordinador de los intereses generales» (*Sentencia de 19 de mayo de 1965*).

2. *Transportes.*A) *Por carretera.*a) *Delimitación del «casco urbano» a estos efectos.**Facultades del Ministerio de Obras Públicas.*

«Queda limitado el estudio conducente a la resolución de la *litis* a determinar si dichas resoluciones del Ministerio de Obras Públicas infringen —cual lo afirma la misma parte— el párrafo 2.º del Reglamento indicado, en razón a que, al delimitar la de 4 de octubre de 1962 el casco urbano de Castellón de la Plana, ha excluído de él indebidamente los caminos que unen la capital con su distrito octavo, denominado «El Grao», así como los que conducen a los núcleos de «Benadresa»; y a haber confirmado la de 21 de febrero siguiente la expresada Orden anterior.

Que la tesis de la parte actora se apoya en que al resolver la Administración el oportuno expediente incoado a los indicados efectos de delimitación en orden a los transportes, ha incidido en error por olvido de la norma general aplicable establecida en el precepto que denuncia infringido (el mencionado artículo 1.º reglamentario), acudiendo indebidamente a la segunda, y funda el alegato en que la cuestión no puede ofrecer duda habida cuenta de que desde el centro de la ciudad hasta los

referidos núcleos existen en sus tramos incluidos edificaciones que no distan entre sí más de 500 metros.

Que la inaplicabilidad de aquella norma general es evidente en el presente caso, no obstante la realidad de las edificaciones que destaca la demanda, si se tiene en cuenta que el conjunto urbano que define dicha norma supone un concepto de «agrupación» del caserío, incluyendo, no obstante, a cualquier otro separado por distancias que no exceden de la señalada en el precepto, debiendo entenderse éste —habida cuenta de aquel concepto de núcleo de población— como referido en cuanto abarca los edificios separados a todos los que se hallan aislados o reunidos, pero equidistantes en relación al conjunto principal, no en régimen de continuidad de edificaciones situadas sin sobrepasar la medida justa hasta alcanzar a través de miles de metros, cual acontece en el caso de autos, los poblados «El Grao» y «Benadresa», de anterior mención. Situación topográfica que si a efectos administrativos inherentes la competencia y gestión municipal produce una unidad de territorio, no debe ser admisible a los de la vigente legislación sobre transportes en consonancia con su precepto analizado, porque ahora se trata de un caso de población verdaderamente diseminado, lo que obliga a reconocer el acierto y la competencia del Ministerio de Obras Públicas para acordar y proceder a la delimitación, previo el oportuno expediente, de lo que realmente sea a los expresados fines el casco urbano de Castellón de la Plana, sin que al hacerlo, después de oído su Ayuntamiento, limitando dicho ámbito territorial, definido en el artículo que acaba de ser citado, en cuanto a la competencia a que se refieren los incisos e) y k) de su artículo 10, pueda significar extralimitación en mérito al principio de supremacía de los fines estatales sobre los de gestión de los Municipios, y porque puede proceder y ha procedido, haciendo uso de la facultad discrecional que al efecto corresponde a dicho Ministerio de modo exclusivo y sin sujeción a criterio extraño, cual así lo ha proclamado esta Sala en su sentencia de 19 de febrero de 1962, sobre todo en caso especial como el presente, en que se trata de extensos recorridos hasta alcanzar los puntos terminales de referencia, con importante puerto uno de ellos y con acceso al mismo desde distintas regiones, lo que supone una adecuada regulación de los medios de transporte dirigidos desde el Departamento ministerial» (*Sentencia de 19 de mayo de 1965*).

b) *Concesiones.*

*Extingue todos los derechos anejos a la concesión.*

«Si bien es cierto que el abono del que se titula en autos «canon de peaje» fué acordado cuando podía hacerse entre los interesados en los dos servicios y continuó vigente después de la promulgación de la repetida Ley, no puede ello ser determinante de un derecho adquirido, cual propugna la parte actora, a favor de la titularidad del servicio de Soria a Sotillón del Rincón, y de obligado respeto por parte de la Administración, porque hay que no olvidar que la concesión de este otro servicio data de 5 de agosto de 1925, y que al ser autorizado en 13 de julio de 1932 a don J. M. el entre Soria y Logroño, en cuanto se le impuso

el pago al titular de aquél de la cantidad paccionada en aplicación del referido Reglamento, aplicación que ha de entenderse extendida a todo lo regulado por el mismo, por lo que disponiendo en su artículo 51 que las concesiones se otorgaban por un plazo máximo de veinte años y añadiendo en su artículo 54 no podía pervivir transcurrido el tiempo legal de la autorización otorgada en 18 de julio de 1932 para la explotación del servicio obligado al pago del devengo de referencia, porque desde igual fecha del mismo mes correspondiente al año 1952, no obstante su continuación tolerada o prorrogada, se hallaba legalmente extinguido y como caducado, no puede, como derivado suyo, ser alegado el pretendido derecho de concepto de adquirido a posteriores efectos, y en tales circunstancias no resulta la Administración vinculada al de respetarlo como extraño, además, cual antes se ha dicho, a las normas de la actual ordenación de transportes» (*Sentencia de 7 de mayo de 1965*).

### B) *Navales.*

*La autorización ministerial para adquirir un buque extranjero es discrecional en su otorgamiento.*

«Que esta norma, básica en la cuestión objeto de esta *litis*, ofrece características especiales que es ineludible tener en cuenta en su exégesis y aplicación: como son: a) la *ocasio legis* o circunstancias especiales que motivaron su promulgación en la época inmediatamente posterior a la terminación de la guerra civil; momento en el que pudo sentirse la necesidad apremiante de restaurar la Marina mercante y la flota pesquera, afectada por la contienda; b) su carácter de norma de emergencia y de excepción a la política normal del Estado de protección a la industria de los astilleros nacionales, así como a la política relativa a divisas; como lo revela claramente el texto del artículo 1.º al indicar que solamente se faculta al Ministerio para autorizar, en casos especiales, la compra de buques de bandera extranjera cuando las características de los mismos, precio y forma de pago, aconsejan su importación» —la aconsejen, no la impongan o determinen necesariamente—; y a tales fines exclusivamente —sigue diciendo la Ley— quedan suspendidas las limitaciones establecidas en el artículo 1.º del Real Decreto-Ley de 21 de agosto de 1925, es decir, en la disposición reflejo de la política de protección, normal y antes aludida, que, aparte una serie de trabas a la importación de buques extranjeros, prohibía tajantemente la de naves de más de diez años; c) que, como se ha indicado, la Ley solamente faculta al Ministro para otorgar la autorización de que se trata cuando las circunstancias lo aconsejen.

Que de todo ello resulta evidente que, si bien tal otorgamiento no puede calificarse de absoluto y totalmente como acto discrecional —características que de modo unitario y global no es, en principio, aplicable a ningún acto administrativo—, es, sin embargo, incuestionable el margen de discrecionalidad que la Ley deja al Ministro en el enjuiciamiento de los datos o circunstancias que hacen políticamente aconsejable o no la autorización para comprar un buque de bandera extranjera; juicio sobre la

conveniencia o beneficio para la economía racional de las adquisiciones excepcionales de tales buques, que, según el texto de la Ley y la índole de las circunstancias que motivaron su promulgación, únicamente resulta reglado en cuanto a la necesidad de ciertos informes y datos, pero que con estas premisas es, en la apreciación de las mismas y en la resolución, marcadamente discrecional» (*Sentencia de 11 de noviembre de 1964*).

## X. FARMACIAS.

### *Aperturas.*

#### *Condiciones del local.*

«El local en que se desea instalar la farmacia y para el que solicita la licencia ha de estar completamente construido y en condiciones de ser ocupado, criterio que ratifica la sentencia de 3 de marzo de 1962, así como la de 19 de mayo de igual año la necesidad de que el local esté disponible jurídica y físicamente, o también la de 2 de abril del mismo año, que expresa cómo ha de referirse a edificio construido y no meras hipótesis, por lo que no hallándose el local en condiciones de ser ocupado, puesto que ni siquiera está cubierto de aguas el edificio, con lo que, como es visto, es clara la doctrina de la Sala en cuanto a la necesidad de que el local reúna las condiciones de ocupabilidad propias de su destino, aun cuando faltan los detalles funcionales específicos del establecimiento farmacéutico, pero no éste en cuanto posibilidad mediata y como realidad constructiva fiscalizada» (*Sentencia de 27 de abril de 1965*).

## XI. TURISMO.

### *Facultades inspectoras.*

«Que si bien es cierto que el propietario industrial pidió a la Dirección General de Turismo autorización para el funcionamiento y clasificación correspondiente a su industria de hospedaje y ante la precisión de realizar determinadas obras de reforma previas a su clasificación, manifestó su decisión de efectuar la explotación de su finca con arreglo a las modalidades previstas en la L. A. U., solicitando quedara sin efecto la petición que en su día hiciera de clasificación hotelera, y que la misma Dirección General, en oficio de 8 de noviembre de 1961, le comunicó «que se toma buena nota del desistimiento de clasificación hotelera, dejando anulado en anterior petición», ello no puede significar que la Administración se pronunciara en el sentido de estimar innecesaria la autorización y clasificación como tal industria de hospedaje, circunstancias que son inexcusables para el ejercicio de tal industria, y mucho menos pueda suponer una autorización de ejercer dicha industria sin control alguno por parte del Ministerio, no sólo por infringir así la legislación vigente en esta materia, que encomienda al Ministerio la ordenación y vigilancia de esas industrias, sino porque supondría un privilegio desmedido a este

industrial, que no tiene ni lo puede tener legalmente ningún otro similar del ramo» (*Sentencia de 18 de febrero de 1965*).

## XII. CAJAS DE AHORROS.

### *Transformación y creación «ex novo»: requisitos.*

«En cuanto al problema de si cabe o no la transformación de la Caja Central de Ahorros y Préstamos de Palencia en la que después lleva la denominación de Caja de Ahorros y Préstamos de Palencia, ha de ser también resuelto en sentido contrario al que pretende la Caja recurrente, pues si bien es cierto que los artículos 8.º y siguientes del Estatuto del Ahorro de 14 de marzo de 1933 no se refieren concretamente y como figura autónoma a la transformación de entidad de naturaleza distinta en Cajas de Ahorros, ello no impide que la creación o establecimiento de nuevas Cajas de Ahorros que ha de autorizar el Ministerio lo sean sólo por aparición *ex novo* y no también por la transformación de una entidad anteriormente existente y con muchos años en plena actividad en Caja de Ahorros, con arreglo a la nueva estructura que se le dé a los mismos, y siempre que la ordenación de aquéllos se haga con los requisitos establecidos en la Ley y exigidos por el Ministerio, deduciéndose de todo ello que si el Departamento autorizó en su día la creación de la Caja de Ahorros y Préstamos de Palencia, por entender que se daban en la misma aquellos requisitos, y lo que aceptó la recurrente, no puede ahora impugnarla, contraviniendo derechos anterior y legítimamente adquiridos» (*Sentencia de 20 de febrero de 1965*).

## XIII. PROPIEDAD INDUSTRIAL.

### 1. *No son aplicables los criterios de normativas extranjeras.*

«... los criterios aplicativos de las Administraciones extranjeras respecto a la normativa protectora de la propiedad industrial no vinculan a la española en los extremos ajenos al texto de los Tratados internacionales por la misma suscritos...» (*Sentencia de 6 de noviembre de 1964*).

### 2. *Marcas.*

#### A) *Semejanzas que impiden la convivencia de dos marcas.*

##### a) *Criterios generales.*

«Los vocablos hay que apreciarlos en su conjunto y no por la idea que uno y otro encierran, sino por su semejanza gráfica o fonética, en grado bastante a producir confusión en la adquisición o venta de los productos que distinguen» (*Sentencia de 25 de noviembre de 1964. En el mismo sentido, las de 16 de noviembre de 1964 y 25 de febrero y 14 de abril de 1965*).

«... no cabe admitir el monopolio de determinados conjuntos silábicos o literales para excluirlós de formar otras palabras que se diferencien perfectamente así en la percepción visual como en la auditiva...» (*Sentencia de 13 de enero de 1965*).

«... semejanzas y diferencias han de resaltar al primer golpe de vista y en una audición corriente no acompañada de especial y cuidada atención» (*Sentencia de 26 de diciembre de 1964*).

«Como marcas, pueden estimarse los números y las letras del abecedario, como lo admiten las sentencias de este Tribunal de 11 de enero de 1963 y 12 de junio del año actual» (*Sentencia de 29 de octubre de 1964*).

#### b) *Adición de vocablos.*

##### *Dos sentencias no coincidentes.*

«El aditamento prohibido se refiere en sentido estricto a vocablos, esto es, a palabras con significado propio y conocido» (*Sentencia de 8 de marzo de 1965*).

«La sílaba o sílabas añadidas o suprimidas no es necesario reúnan los requisitos que a la palabra vocablo da el Diccionario de la Real Academia, sino que espíritu de la Ley es impedir todo error o confusión que pueda producirse por añadir o suprimir cualquier partícula a un nombre ya registrado» (*Sentencia de 5 de marzo de 1965*).

### 3. *Modelos.*

#### *Objeto de su protección y límites.*

«Que aunque a primera vista podría parecer que en el precepto anotado no tienen cabida los modelos enfrentados en este pleito, por tratarse de modelos de juguete, aparentemente ajenos al concepto de utilidad inmersa en toda patente; no obstante, una labor de construcción del artículo 171 del Estatuto permite encuadrar los juguetes como susceptibles de constituir modelos industriales, en la calificación de objetos en los que la forma puede ser reivindicable, tanto en su aspecto externo como en su funcionamiento, y siempre que aquella forma produzca una utilidad, esto es, que aporte a la función a que son destinados un beneficio o efecto nuevo; es decir, que el concepto de utilidad puede también ser atribuido a los juguetes, pero no es una función económica, y sí más bien con una misión, por una parte, educativa o ilustrativa, y por otra, de ilusión infantil o entretenimiento» (*Sentencia de 30 de noviembre de 1964*).

«... siendo inadmisibile que quien, como el opositor del modelo 32.626, adaptó a un mueble o aparato cualquiera una característica que logró registrar como modelo de utilidad, pueda impedir la adaptación al mismo mueble o aparato de una nueva característica» (*Sentencia de 30 de diciembre de 1964*).

#### XIV. TRABAJO.

1. *Naturaleza de los Convenios colectivos y su impugnación.*

Ver XXI, 6, B), b).

2. *Jurisdicción laboral y contencioso-administrativa.*

Ver XXI, 2, B).

3. *Potestad interventora de la Administración.*

«Desconocer la determinada y específica atribución administrativa para los negocios dimanantes de toda relación laboral que les está sujeta por reglamento propio a tanto equivaldría como a proclamar la absoluta autonomía del administrado frente a la Administración que lo gobierna, lo que además de absurdo resultaría antijurídico a través del Derecho administrativo previamente establecido» (*Sentencia de 25 de marzo de 1965*).

4. *Forma y valor de las actas de inspección.*

«Las actas de la Inspección de Trabajo para que sean eficaces han de ajustarse a lo normado» (*Sentencia de 11 de marzo de 1965. En el mismo sentido, la de 27 de noviembre de 1964*).

«Si bien es cierto que la presunción de certeza de que gozan las actas de la Inspección de Trabajo, según el artículo 4.º del Decreto de 11 de agosto de 1953, es una presunción *iuris tantum*, susceptible, por ende, de ser eliminada por una prueba en contrario, no es menos cierto que esta prueba destructora de tal presunción legal ha de ser eficaz, precisa y plenamente convincente» (*Sentencia de 3 de diciembre de 1964*).

#### XV. URBANISMO.

1. *El interés público, rector del ordenamiento urbanístico.*

A) *Orientación positiva.*

a) *Sujeción constante del interés privado al público.*

«Siempre que, como en el caso de autos, se pongan enfrente los dos intereses, el particular y el social, que demanda la ordenación urbana de la ciudad, hay que dar preferencia al último sobre el primero» (*Sentencia de 5 de diciembre de 1964*).

«La intervención administrativa en la propiedad urbana no se proyecta sólo en el momento de emprender una obra, sino también cuando esté terminada y mientras dura la vida de la construcción, viniendo a ser el urbanismo una función pública, una potestad pública y no una especulativa privada; corolario de esta orientación es que la Autoridad Mu-

nicipal se encuentra situada en un lugar de preferencia sobre los administrados, para la aplicación y ejecución de esta Ley, y que los informes de sus técnicos sean tenidos por los Tribunales como una prueba muy cualificada, sobre todo cuando sea contradicha por otra que no tenga el mismo grado de fundamentación, ora por la carencia en quien acredita de aquellos conocimientos profesionales, ora por haber venido los informes al proceso a instancia de las partes interesadas, sin tener de ello conocimiento la parte adversa y sin poder ejercitar el derecho que en la misma le corresponde; criterio mantenido por este Tribunal entre otras en sus sentencias de 2 de mayo y 28 de diciembre de 1963» (*Sentencia de 5 de diciembre de 1964*).

b) *Ampliación de los recursos, en tutela del interés público.*

«Como la propia Ley del Suelo nos dice en el inciso final de su preámbulo, se regulan en ella «los recursos administrativos y las acciones jurisdiccionales, de modo que se armonizan la eficacia de la gestión urbanística con la seguridad jurídica que los complejos intereses afectados por esta Ley inexcusablemente demandan». Con esta finalidad y para el más perfecto cumplimiento de este propósito, otorga y crea, en el artículo 23, «una acción pública para exigir ante los Tribunales contencioso-administrativos la observancia de la Ley y de los Planes de ordenación urbana», concediendo a sus normas el rango de derecho necesario, de inexcusable cumplimiento a los administrados, en general y a los interesados en particular, en los números 1 y 2 del artículo 225, recursos jurisdiccionales con una amplitud verdaderamente plausible, ya que somete a ellos la aprobación definitiva de planes de ordenación y proyectos de urbanización y a continuación, con un precepto de carácter general que no admite interpolación restrictiva de su ambicioso y noble propósito, «los demás acuerdos de las Corporaciones Locales, Comisiones y Consejo Nacional de Urbanismo y del Ministerio de la Gobernación, salvo en los casos en que la presente Ley no admitiese recurso alguno», quedando así superadas, pretéritas interpretaciones con fundamento en preceptos contenidos en la Ley de Expropiación-Forzosa, que ya no pueden ser invocados ante la claridad, precisión y contundencia de la Ordenación específica antes transcrita; esto es, que se otorgue recurso jurisdiccional salvo en los casos en que la propia Ley del Suelo no admite recurso alguno. Y como este supuesto negativo no se da con respecto al acto administrativo de aprobación de proyectos de delimitación de polígonos a expropiar, es evidente que el recurso contencioso-administrativo era legítimo y que la causa de inadmisión invocada por la Abogacía del Estado, con cita de artículos de la Ley de Expropiación Forzosa y jurisprudencia que interpretaban preceptos y normas de la misma, ha de ser desestimado» (*Sentencia de 6 de marzo de 1965*).

«El artículo 223 de la Ley del Suelo concede acción pública para exigir ante los Tribunales contencioso-administrativos la observancia de sus preceptos y de los Planes de ordenación urbana» (*Sentencia de 22 de diciembre de 1964. En el mismo sentido, las de 19 y 20 de enero de 1965*).

c) *Limitaciones.*

*Las atribuciones urbanísticas no pueden utilizarse para fines distintos.*

«La intervención de los Ayuntamientos en la actividad de sus administrados en orden al urbanismo, consistente en el sostenimiento a previa licencia, será congruente con los motivos y fines que la justifiquen, y se entenderá otorgada aquélla, dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero, teniendo en cuenta para expedirla o denegarla si la obra se ajusta o no a los Planes de Ordenación Urbana y sus correspondientes Ordenanzas, marco dispositivo dentro del cual ha de producirse el acto administrativo suscitado por la petición si éste ha de acomodarse al Ordenamiento jurídico como condición esencial de validez y eficacia.

Que los medios instrumentales de que disponen los Ayuntamientos en orden a la conservación y rescate de los bienes integrantes de su patrimonio están determinados en el artículo 404 de la Ley de Régimen Local, en relación con los artículos 344 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales y 55, párrafo 2.º, del de Bienes de las mismas, y son el recobro directo en vía administrativa, cuando la posesión contradictoria del detentador no excede de un año, o el ejercicio de la acción reivindicatoria entre los Tribunales de la jurisdicción civil transcurrido que sea dicho lapso posesorio; y siendo esto así, no puede legalmente plantear el Ayuntamiento de B., ni aun por vía de excepción, la cuestión de propiedad al socaire de un expediente de concesión de licencia de obras que aparece objetivamente justificada, ni aun siquiera utilizando el habilidoso efugio de que el doble acuerdo denegatorio se funda en la infracción del precepto de las Ordenanzas municipales de la edificación, que exige que la solicitud de documentos complementarios esté firmada por propietario, pues al negar tal condición a don S. C. A. se incide en petición de principio, dando por existente una titularidad dominical corporativa que sólo puede ser probada y reconocida en el juicio declarativo correspondiente» (*Sentencia de 23 de octubre de 1964*).

«Que la sentencia apelada toma como base la expresión contenida en el apartado 1.º del artículo 130 de la vigente Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, según la cual «las obras de urbanización que se ejecutaren bajo el régimen de cesión comportarán la aplicación de contribuciones especiales», para deducir y sentar que los expedientes de esas y los proyectos de urbanización son cosas íntimamente ligadas, que han de ser sometidas al mismo procedimiento y órganos de competencia para evitar la indebida disgregación del todo inseparable que ambos (expediente y proyecto) formen, sin que sea admisible la bifurcación de la actividad administrativa para entender órganos distintos en uno y en otro. Consecuentemente con tales asertos se señala el camino de impugnación conjunta a su juicio, procedente, cual es la reclamación ante la Comisión Provincial de Urbanismo, y la alzada, en su caso, para obtener el acto definitivo, y agotada así la vía gubernativa, poderse acudir a la jurisdic-

ción contenciosa, pero no formular, como se ha hecho, reclamación ante el Tribunal Económico-administrativo Provincial, por ser éste incompetente. Y en virtud de todo, en la parte dispositiva se anula el acuerdo de dicho Tribunal por ser irreclamable ante él, el acuerdo de aprobación del expediente de contribuciones especiales, donde se incluyen determinadas personas, reservando a los interesados sus derechos a ejercitarlo en la vía de urbanismo.

Que es evidente que con tal doctrina queda eliminada la intervención de la jurisdicción económico-administrativa, sin posibilidad de entender en ningún momento en este orden de tributación municipal cuando vaya ligada a proyectos de urbanización, pues en estos casos son los órganos de urbanismo los que consumirán y agotarán la actividad administrativa para analizar los proyectos técnicos y los expedientes contributivos, y pasarse luego directamente a la jurisdicción contenciosa.

Que es forzoso estimar que se desorbita con la interpretación del Tribunal de instancia lo que se quiere decir y se dice en el precepto mencionado de la Ley del Suelo, pues la afirmación de que las obras urbanísticas comportaren aplicabilidad de contribuciones especiales sólo es enunciativa de un derecho para exigir éstas, pero no puede tener un alcance derogatorio de las disposiciones previas y posteriores a dicha Ley, que seguidamente van a citarse y que regulan la jurisdicción y el procedimiento de defensa de los administrados, frente al aspecto fiscal (contribuciones especiales), que es distinta del meramente técnico (proyectos), que es el reservado a urbanismos» (*Sentencia de 23 de marzo de 1965*).

## 2. *Proyectos.*

### *Tramitación. Inexistencia de defectos.*

«La pretensión del actor se basa concretamente en que en el *Boletín Oficial del Estado* correspondiente al 14 de agosto de 1961 se publicó edicto de la Gerencia de Urbanización anunciando el período de información pública del Proyecto de referencia por plazo de treinta días, no obstante lo cual dejó de estar a disposición de los interesados en algún día del expresado plazo, según se alega por el actor; pero esta circunstancia no puede tener la trascendencia que se le atribuye en orden a la validez del procedimiento, habida cuenta de que aparte de no obrar acreditada en el litigio, puesto que en el mismo y en el expediente administrativo no figura acta alguna notarial en tal sentido, carece de la entidad suficiente para causar la indefensión o falta de los requisitos formales indispensables a su fin que el artículo 48 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo exige para que deba producirse la anulabilidad del acto, toda vez que pudo tener a la vista las actuaciones administrativas durante los restantes días del aludido período de información, como indudablemente hubo de tenerlas, según demuestra el hecho de haber presentado su escrito de alegaciones con cita de todos los datos obrantes en aquélla que estimó útiles a su derecho, cuya presentación verificó en 30 de agosto del año indicado, cuando aún disponía de la mitad del plazo concedido para la información pública, y por consiguiente,

le era fácil tener a la vista cuanto le conviniera analizar para la mejor defensa de su derecho, por lo que no cabe apreciar la infracción de los artículos 32 y 122 de la Ley del Suelo» (*Sentencia de 28 de enero de 1965. En el mismo sentido, las de 5 y 8 de abril de 1965*).

«En el proyecto no tenía por qué figurar el expediente de distribución y exacción concreta de contribuciones especiales que habrán de abonar los propietarios, puesto que no es preciso que figure incorporado a dicho proyecto, a los efectos del artículo 11, número 2.º, de la Ley del Suelo» (*Sentencia de 8 de abril de 1965*).

### 3. *Conceptos urbanísticos de casco urbano y solar.*

(Vid., además de las que siguen, las sentencias de 26 de diciembre de 1964 y 6 de febrero de 1965, en VI, 3, B), d).

«Los preceptos contenidos en la Ley del Suelo no han pretendido ni pueden tener la trascendencia de modificar lo que se entiende por casco urbano» (*Sentencia de 13 de febrero de 1965. En el mismo sentido, las de 20 de junio y 2 de julio de 1963 y 2 de febrero de 1965*).

«Queda patente en la Ley, de una parte, la distinción entre casco urbano y superficies de suelo exteriores a éste, y de otra, la norma aplicable a las últimas, en el sentido de que los sectores urbanizados en ellas se irían incorporando al casco urbano a medida que la construcción ocupe las expresadas dos terceras partes de la superficie edificable, sin que exista base alguna para interpretar dicho precepto con el efecto de alterar la condición de superficies de casco urbano que les corresponda por su emplazamiento, y hacer depender de aquélla de una acción urbanizadora que ya existe implícitamente en el casco urbano por su propia naturaleza, sin que el artículo 12 pueda tener el alcance de degradarlo que por definición y esencia ya es casco urbano sólo puede volver a integrarse en el casco urbano cuando se cumpla el requisito de que la construcción efectuada sobre el mismo cubra las dos terceras partes de su extensión superficial, pues esta interpretación conducirá a la conclusión inadmisibles de que determinadas zonas del casco urbano que por una u otra circunstancia (ya Santander conoce algunas muy destacadas y notorias) contasen en un momento determinado con menos de las dos terceras partes de superficie edificable construída, quedasen por este solo hecho excluídas de su condición de suelo urbano.

Que a la misma conclusión se llega si acuerda que los números 3 y 4 del artículo 12, que invoca la Administración, se refiere a planes y proyectos de extensión relativos a superficie del suelo anteriores al casco urbano, pero no a los planes o proyectos de reforma o edificación interior, que por abarcar solamente parte de lo que constituye ya oficialmente casco urbano, no pueden, como dice la sentencia de 2 de julio de 1963, ir sumando a éste nueve sectores extraños a él, sobre los cuales no actúa» (*Sentencia de 13 de febrero de 1965*).

«El concepto de solar alcanza a toda la superficie del suelo urbano que comprende la finca cuando la vía a que dé frente tenga pavimentada su calzada, encintado de aceras y disponga de los servicios sanitarios de agua y desagües y alumbrado público, sin que exista precepto alguno que limite tal conceptualización a una faja de terreno de una profundidad determinada en relación con dicho frente» (*Sentencia de 29 de octubre de 1964*).

#### 4. *Licencias.*

##### A) *Su carácter estrictamente reglado.*

«Que la acusada falta de adecuación de la licencia emitida con la normativa urbanística congruente no se salva con la mera invocación de la facultad que el artículo 93 de las Ordenanzas reconoce al Ayuntamiento para autorizar edificaciones que excedan en altura y número de plantas de las generalmente permitidas si son de importancia, dimensiones y dignidad arquitectónica que avaloren y realcen la estética del lugar de emplazamiento, pues, como sostiene con sano criterio la sentencia apelada, el ejercicio de tal facultad no es puramente discrecional, sino que requiere de modo ineludible la acreditación técnica y administrativa privada de que concurren los requisitos y circunstancias que lo condicionan y justifican su oportunidad, puesto que la intervención de las Corporaciones Locales en la actividad de sus administrados se ajustará al principio de igualdad ante la Ley, que impide disponer individualmente de la observancia de las disposiciones de prescripción autonómica, conforme disponen los artículos 2.º y 11 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones.

Que la nulidad del acto autorizado surge en este caso de la omisión de una formalidad adicional, cual es la de justificar en el expediente la procedencia aplicativa del artículo 93 de las Ordenanzas por vía de excepción permisible, precepto que no es en definitiva otra cosa que la traducción al ámbito local de principio genérico de dispensación de normas urbanísticas por singularidad de edificios que para casos concretos y excepcionales enuncia el artículo 46 de la Ley del Suelo, habida cuenta que las obras de reforma, ampliación y terminación autorizadas se referían a inmueble calificado como importante por la Delegación Provincial del Ministerio de la Vivienda, y en el que se intentaba instalar un Centro de Segunda Enseñanza femenino, oficialmente reconocido de notorio interés público en el aspecto educativo dentro de la zona, factores todos que debieron ser acreditados en el oportuno expediente sometido a información pública, en lugar de tomarlas como motivación implícita de una licencia que requería formalidades especiales y muy estricta justificación, sin que para cohonestar el criterio municipal puedan aducirse el de la jurisprudencia que preconiza cierta flexibilidad aplicativa de la normativa urbanística cuando razones muy calificadas lo demandan, pues ello no es posible frente a preceptos claros y terminantes del planteamiento, inspirados asimismo en el interés general de las poblaciones a que afecta»

(Sentencia de 20 de enero de 1965. En el mismo sentido, la de 3 de abril de 1965).

B) *Efectos de la licencia y de la infracción de sus condiciones.*

«Según se infiere del artículo 165 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana y constituye o corresponde a las naturalezas de las licencias de edificación, su otorgamiento no constituye al particular en la ineludible obligación de edificar, sino que le faculta para realizar la construcción autorizada o renunciar a la utilización de la licencia» (Sentencia de 13 de marzo de 1965).

«El Ayuntamiento actuó conforme a Derecho al denegar la licencia para cubrir provisionalmente la nave comercial y disponer que el actor podía optar por determinar la construcción o renunciar a la licencia con demolición de lo edificado, pero excedía los límites de lo legítimo y razonable al imponer al recurrente que en el plazo de tres meses terminase la obra, porque compete a la Administración, según ha quedado dicho, velar porque la obra se desarrolle a ritmo normal y aun actuar en lo supuesto de construcciones paralizadas y construcciones no autorizadas, como dicen los artículos 142 y 173 de la Ley del Suelo, mas no imponer sin amparo legal un tan corto plazo para ejecutar la obra, por vedarlo, además de la con precedencia expuesta, una fundamental razón, cual es la presumible insuficiencia del plazo otorgado, aun imprimiendo a la obra el desarrollo adecuado para su normal terminación» (Sentencia de 13 de marzo de 1965).

5. *Declaraciones de ruina.*

A) *No es necesaria la inminencia.*

«Ni el artículo 389 del Código civil, ni el número 18 del artículo 114 de L. A. U., de 13 de abril de 1946, exigen que la ruina sea inminente para tomar las medidas que en los mismos se previene, ni aquéllos autoriza a los Ayuntamientos el apartado h) del artículo 101 de la Ley de Régimen Local, sino que es bastante que por su estado el edificio se haga inhabitable en su mayor parte, como se deduce del artículo 3.º del Reglamento de 23 de mayo de 1947, o que el importe de las reparaciones excediere el 59 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas, según previene el artículo 170 de la Ley del Régimen del Suelo» (Sentencia de 30 de noviembre de 1964).

B) *Pueden unificarse dos fincas en un expediente.*

«Que aceptados los Considerandos de la sentencia apelada y los razonamientos en ella sustancialmente enunciados, preciso es convenir, como en ella se dice, que nada se opone desde el punto de vista de la tramitación administrativa a que en un solo expediente se haya seguido el proceso consiguiente a la declaración de ruina de dos fincas, tanto más cuanto existe entre ellas una racional y funcional conexión arquitectónica, puesto

que, según el dictamen informativo del Arquitecto municipal, entran una sobre otra superponiéndose, y por consiguiente, dada su característica de semiyuxtapuestas, son acertada y conjuntamente examinados, no sólo por este funcionario técnico municipal, sino incluso por cuanto en el informe acompañado por los recurrentes al expediente municipal se reconocen estos datos objetivos de conjunción arquitectónica, se refleja hasta en la indistinción individualizadora y en la observación conjunta, como «superpuestas en parte», propia sin duda de una vetusta condición constructiva en fincas que, como todas las infracciones reconocen, se hallan en el último período de su vida, con gruesas grietas, en las que se han ensanchado los testigos que en lo pretérito se situaron para vigilancia, y siempre en relación con un «complejo de edificación desarrollada en tres plantas», que hace perfectamente lógica la apreciación conjunta y tal vez muy difícil la separabilidad de las dos fincas al objeto de una apreciación calificadora en relación con la ruina que no fuera conjunta, como son las edificaciones, cuyo apuntalamiento horizontal contra las fachadas de enfrente reviste sin duda un alarmante carácter muy difícil de eludir» (*Sentencia de 1 de diciembre de 1964*).

#### 6. Registro de Solares.

A) *Motivos de inclusión: Desmerecimiento del estado actual de la finca respecto de la zona.*

«Para declarar si un edificio es inadecuado al lugar donde está situado, con arreglo a la Ley del Suelo y al Reglamento de Solares, no es preciso solamente su examen exterior y su comparación con el exterior de otros edificios, sino que han de conocerse los planos de urbanización de aquella zona, debidamente aprobados, y haciendo un estudio comparativo entre lo proyectado y lo existente, determinar si el que es objeto de litigio está en manifiesta desproporción con la altura permitida por las Ordenanzas municipales y si por su estado, condición y clase desmerezca de la vía urbanizada» (*Sentencia de 5 de diciembre de 1964*).

«En primer lugar, que para nada afecta al contenido y sustancia del acto administrativo recurrido la pretérita existencia de un acuerdo en el año 1959 respecto a expediente incoado en 1957, por el que se denegara una anterior petición de inclusión en el Registro, pues los actos administrativos que abocan a situaciones fácticas, poseen lógicamente la capacidad de remoción de cuanto a la naturaleza humana y su variación sustancial afecta, ya que lo contrario constituiría el anquilosamiento inmovilizador de la vida administrativa misma; por lo que, sin que ello en nada afecte a la entidad del artículo 60 de la Ley, la definición del concepto de solar, como el de ruina o como en su caso las posibles licencias de apertura o decisiones administrativas similares, ha de situarse en el ámbito urbano y casuístico lógico con perfecta identificación cronológica, y tal es, sin duda, la de estimar cuándo es inadecuado lo que pudo antes no serlo: de manera que, aun prescindiendo de que ya en el informe del expediente anterior se dijera por la Dirección de Urbanismo que si bien

entonces opina que la finca no debe incluirse en el Registro de Solares, por el momento «con el transcurso del tiempo es problema que nuevas edificaciones hagan cambiar la valoración relativa de esta finca en comparación con las restantes de la zona» —dato éste revelador, sin duda, de una apreciación de positivo interés—; aun prescindiendo de ello, es preciso contemplar el nuevo expediente en orden a la aparición de un hecho fundamental, como es la Ordenanza municipal de 1960, y el importantísimo cambio de la edificación mínima, que era antes de dos plantas, con lo que la casa en litigio desmerece ya de la regulación municipal y ostensiblemente, según se prueba con clarividencia, de las casas circundantes de seis y de siete plantas, en zona cuyo rápido desarrollo urbano constituye un hecho palmario en el desarrollo de la ciudad, en los términos que recoge y expone, entre otras sentencias de esta Sala, la de 18 de abril de 1964, recurso número 6.246 de 1963, plenamente ratificado por la amplia información constituida por los dictámenes de la Junta Técnica de Valoraciones, donde se precisa cómo por su estado, condición y clase desmerece la finca de las de la zona» (*Sentencia de 13 de octubre de 1964*).

#### B) Edificación forzosa.

##### *Retención y adjudicación al peticionario: régimen.*

«Que la inconsistencia de los motivos por los cuales el decreto de la Alcaldía de Valladolid de 18 de enero de 1962, que es el impugnado en el recurso, denegaba a don Rafael Ll. su condición de peticionario del solar número 5 de la calle de San Ildefonso y 2 y 4 de la calle de Paulina Harriet —motivos que fueron: el de que el interesado no se ratificó en su escrito inicial de 9 de mayo de 1961 y el de que no manifestó expresamente el compromiso de edificar—, es atinadamente puesta de relieve por la sentencia apelada, basándose respecto al primero de dichos motivos tanto en que la norma que exige dicha ratificación —el artículo 28 del Reglamento de 23 de mayo de 1947 no es aplicable después de promulgada la Ley del Suelo, como en las circunstancias comprobadas en el expediente que hacen que aun cuando se entendiera cometido el defecto ese resultó subsanado por el interesado tan pronto como la Corporación municipal le reconoció la cualidad de parte en el expediente, y habida cuenta además de que la objeción expuesta en el acuerdo municipal recurrido está en contradicción con la conducta anterior del Ayuntamiento, reflejada en sus acuerdos de 2 y 17 de junio y 17 y 27 de noviembre y 12 de diciembre, todos los cuales implican el reconocimiento al señor Ll. de su condición de peticionario del solar, cuya denegación después resulta poco explicable y opuesta a la actitud del Ayuntamiento, reflejada en los actos antes señalados.

Que análoga inconsistencia presenta el otro motivo indicado en el decreto de la Alcaldía de 18 de enero de 1962, pues además de lo expuesto en el Considerando segundo de la sentencia apelada, respecto al momento de cumplimiento del requisito de los compromisos señalados en el artículo 146 de la Ley del Suelo, tampoco puede decirse, aunque su redac-

ción no sea plenamente acertada a este respecto, que la instancia del señor Ll. de 9 de mayo de 1961 no contenga el requisito apuntado, ya que se invoca en ella el artículo 146, para que le sea aplicado acompañado aval bancario acreditativo de la capacidad económica del señor Ll. para «construir en dicho solar», y realmente la instancia resultaría exenta de lógica si su texto se entendiera como limitado a una simple denuncia de que había transcurrido el plazo, con su prórroga, dentro del cual el propietario del solar debió construir.

Que la representación del Ayuntamiento en el recurso adujo, presentándole como argumento contrario a la pretensión objeto de la demanda, dos alegaciones que para nada se tuvieron en cuenta en vía administrativa; siendo la primera de ellas la de que el *dies a quo* o momento en que se ha de empezar el cómputo del plazo de retención del solar por el propietario con obligación de edificar no es el de la inscripción de la finca en el Registro de Solares, sino el del término del expediente de valoraciones se haya de hacer constar en el Registro no elimina la clara fijación de aquel momento inicial del plazo que señalan las normas referentes a tal período de retención, tanto en el Reglamento de 23 de mayo de 1947 como en la Ley del Suelo, por lo que esta alegación, que, aparte el inadecuado instante del proceso en que se formuló, supone una rectificación por parte de su representante judicial de la actitud de la Corporación municipal, que nunca dudó de que el cómputo de que se trata estaba bien hecho y de que el plazo y su prórroga habían terminado, debe ser rechazada.

Que a la misma conclusión se llega al examinar el enjuiciamiento que hace la sentencia apelada de la otra alegación formulada en el escrito de conclusiones de primera instancia la de que omitió la anotación de la solicitud de don Rafael Ll. en el libro especial al que se refiere el artículo 29 del Reglamento de 1947, pues ello significaría en todo caso una deficiencia imputable, en primer término, a la Administración municipal, que su representante en el recurso no puede presentar como obstáculo a la pretensión del actor, frente a la cual, como se ha dicho, la Corporación municipal en vía gubernativa no opuso en ningún momento la circunstancia aludida» (*Sentencia de 20 de marzo de 1965*).

## XVI. VIVIENDA.

### 1. *Carácter contractual de la calificación provisional.*

*Vinculación del constructor a lo que en ella se especificaba.*

(Vid. IV, 1, A).

«Si bien es cierto que las viviendas protegidas pueden destinarse en principio, como ya establecieron los artículos 28 y 29 de la Ley de 15 de julio de 1954 y 102 del Reglamento de 24 de junio de 1955, bien a arrendamiento o bien a venta o cesión gratuita, no es menos cierto que, con arreglo al artículo 93 del citado Reglamento, la calificación definitiva

se otorgará siempre que las obras se hayan ajustado a las condiciones fijadas, y entre esas condiciones figuraba en el caso de que se trata la de que las viviendas habían de destinarse a ser alquiladas, especie de cláusula de la relación de raíz contractual que une a la Administración con el constructor, y cuya modificación en el sentido pedido por el actor no la prohíbe evidentemente ningún precepto legal, pero tampoco existe norma que señale la obligatoriedad de aceptarla por parte de la Administración, porque dentro de las dos posibilidades del destino (dejando ahora aparte a cesión gratuita), arrendamiento o venta, que la Ley ofrece, la Administración puede entender más oportuno en la concreta localidad de que se trata uno u otro, por lo cual no puede estimarse que es contraria al derecho establecido, y por ende debe ser anulada la resolución administrativa en esta *litis impugnada*» (*Sentencia de 3 de abril de 1965*).

## 2. *Infracciones y sanciones.*

«En cuanto a que la percepción de las cantidades reintegrables abonadas por los aspirantes a arrendatarios no encajan en el concepto de sobreprecio o prima, y, por consiguiente, aunque supusieran agravación en las condiciones del arrendamiento, tal agravación no puede subsimirse en algunas de las faltas previstas legalmente, preciso es tener en cuenta que gramaticalmente la palabra «todo» que precede al apartado c) de la norma 3.ª del artículo 123 del Reglamento de 1955 a la palabra «sobreprecio» da evidentemente al significado de esto una amplitud en la que quedan abarcadas cualesquiera modalidades de gravámenes añadidas al concepto estricto del precio del arriendo y a su abono en el tiempo debido, y es obvio que es algo que excede o está sobre dicho precio el entregar de una vez un dinero que acaso se ha tenido que pedir prestado con el correspondiente interés y cuyo reembolso a plazos no tiene otra protección procesal que la de una acción personal, perdiendo posibilidades lucrativamente más ventajosas que la de un interés de 0,50 por 100 anual, por lo que no resulta exacto que la figura del negocio jurídico de que se trata —para explicar la aceptación del cual no debe olvidarse la acuciante necesidad de viviendas como penosa realidad social— no esté tipificada en el concepto de «todo sobreprecio» del citado artículo 123.

Que esta estimación de que el mencionado negocio jurídico que agrava o hace peor la condición del arrendatario, constituye un añadido sobre —en el sentido gramatical de «encima de»— el precio del arriendo la revela también la circunstancia de que no obstante la calificación del simple anticipo del canon arrendaticio que a la entrega de la cantidad se pretende dar, en realidad tal entrega efectiva de cosa fungible —el dinero—, adquiriendo el que la recibe el derecho real de dominio, con la obligación, en cambio, de devolver una cantidad igual de la misma especie es un contrato de préstamo, con la evidente desventaja en este caso concreto, para los prestamistas futuros arrendatarios de pisos en construcción, de que perciben un interés pequeñísimo de un medio por ciento, y de que la obligación de devolver cantidad igual se ejecutaría en bas-

antes plazos mensuales, y no cabe duda de que la pérdida del dominio on la de las facultades de este derecho real por excelencia y las acciones *erga omnes* que la protegen y su sustitución por una acción personal naida de un contrato privado para amparar la devolución en plazos escalonados de cosas de la misma especie y cantidad que las que se entregaron hay que estimarlo como algo que se añade «sobre» o «encima» del precio del alquiler de la vivienda y, por ende, como una de las modalidades o variedades comprendidas en el concepto de «todo sobreprecio» e la norma antes iniciada.

Que conviene además hacer notar: 1.º, que las observaciones de la parte actora, alusivas a la interpretación restrictiva que se ha de hacer de las Leyes estrictamente penales, ceden en este caso ante la necesidad de tener en cuenta el espíritu informador y la finalidad de resolver o paliar un problema social de la legislación administrativa sobre viviendas protegidas, tendente a proporcionar tales viviendas a familias no ciertamente acaudaladas, con un mínimo de sacrificio económico, aspecto teleológico que no debe olvidarse en la exégesis de dicha legislación no propiamente penal, sino administrativa; 2.º, que de aceptarse el criterio de la parte actora, como quiera que ni de las variantes de los plazos señalados para su devolución podía configurarse del negocio jurídico un concepto distinto, pues la esencia no quedaría afectada por diferencias en más o en menos de tales dotes, ello podría conducir a la admisión de casos que inutilizasen prácticamente la citada norma contenida en el mencionado artículo 123; y 3.º, que si bien la Administración ha estimado la falta de que se trata como comprendida en dicho apartado c) de la norma 3.ª del indicado artículo, es de observar que tal falta, en este caso, no se presenta totalmente desligada de la relativa a la superficie de los pisos; y que construidos éstos con un área útil inferior a la que sirve de factor multiplicando por el precio asignado a la unidad metro cuadrado, para obtener el importe del alquiler se fijó teniendo en cuenta las áreas asignadas a cada piso en el proyecto y los pisos no se construyeron así, sino con una superficie menor, ello llevaría consigo una aplicación al hecho del apartado a) de la misma norma 3.ª del artículo 123, ya que había una elevación de alquiler resultante de multiplicar por un número de metros cuadrados que no eran los realmente existentes en cada piso» (*Sentencia de 1 de marzo de 1965. En el mismo sentido, la de 27 de abril de 1965*).

«El mismo Reglamento de 24 de junio de 1955 constituye fundamento jurídico suficiente para la actuación administrativa que se combate al decir en su artículo 124 que se considerarán infracciones al régimen legal de protección de viviendas de renta limitada cualesquiera otros actos y omisiones —además de los expresados en el artículo 123— que supongan incumplimiento de las prescripciones contenidas en este Reglamento; es decir, que la violación de cualquier precepto del Reglamento constituye una infracción sancionable» (*Sentencia de 18 de noviembre de 1964*).

«En cuanto a las consecuencias liberatorias de la calificación definitiva, ya la sentencia de esta Sala de 28 de abril de 1964 declaró que no puede liberar de responsabilidad al constructor el hecho de que el Ministerio de la Vivienda expidiera la cédula con aquella calificación; lo que esto significa no es otra cosa que, en principio, y a juicio del Ministerio, la obra aparece ajustada al proyecto en extremos esenciales, pues según el artículo 94 del Reglamento de 1955, la denegación de tal calificación sólo podrá fundarse en que las obras no se hallan ajustadas al proyecto en extremos esenciales; pero esto no quiere decir que no pueda resultar en caso alguno concedida la calificación definitiva a obras no ajustadas al proyecto por defectos ocultos a la obra e incluso errores sufridos en Administración, digo en el acto de la inspección prevista en el artículo 93, sin perjuicio, claro es, de la responsabilidad que la Administración pueda exigir sobre el cumplimiento de este trámite» (*Sentencia de 18 de noviembre de 1964. En el mismo sentido, las de 26 de enero, 22 de febrero, 1 de marzo y 5 de abril de 1965*).

## XVII. POTESTAD SANCIONADORA.

### 1. Interpretación de normas sancionadoras.

(Vid. I, 2, B).

### 2. Principio de legalidad.

«En la materia administrativa, lo mismo que en la penal, rige el principio de la legalidad, según el que sólo cabe castigar un hecho cuando esté previamente definido de sancionable y tenga marcado a la vez la penalidad, y aquí el artículo 31 citado enumera obligaciones de los colegiados, pero no se enuncia después que la vulneración de las mismas constituya falta que lleve aparejada determinada corrección, por lo que la inobservancia de ellas en cuanto no se halla configurada en las modalidades de los artículos 43 y 44 del Reglamento, no son corregibles y únicamente darán lugar a que el Colegio pueda exigir el cumplimiento de tales obligaciones con arreglo a los artículos 4.º y 5.º del propio Reglamento» (*Sentencia de 26 de octubre de 1964*).

### 3. Relación entre sanción penal y administrativa.

«La perfecta compatibilidad de la sanción gubernativa con un procedimiento penal anterior no debe motivar el que por ello se estime ligada a las declaraciones que verifiquen los Tribunales de Justicia, ya que pueden tener elementos probatorios distintos de los que en juicio pudieron tenerse presentes, criterio establecido en la sentencia de 30 de octubre de 1945; pero en sentido contrario debe asimismo establecerse que si por la Administración no se aportan nuevos elementos de juicio que determinen una imposición de sanción, no puede fundar su resolución punitiva sobre actuaciones verificadas ante el Juzgado instructor del sumario de-

terminante del auto del procesamiento de los inculpados» (*Sentencia de 11 de marzo de 1965*).

#### 4. Prueba de los actos.

##### *Principio «in dubio pro reo».*

«La misma prueba practicada en autos ha merecido estimación diferente del Tribunal Provincial de Valencia y del Superior de Contrabando y Defraudación, lo que significa que carece de fuerza de convicción suficiente para determinar una convicción segura acerca de la consideración activa que haya podido tener el actor en el hecho de autos, circunstancia que lógicamente conduce, por la aplicación del principio informador de toda norma sancionadora *in dubio pro reo*, a la absolución del sancionado» (*Sentencia de 13 de mayo de 1965. En el mismo sentido, la de 28 de octubre de 1964*).

#### 5. Voluntariedad y malicia en el encartado.

«En materia de faltas administrativas originadas por una conducta inhibida o negligente del administrado, el elemento de voluntariedad en la acción u omisión basta para sancionarlas, aunque no concorra el intencional» (*Sentencia de 10 de diciembre de 1964. En el mismo sentido, la de 18 de noviembre de 1964*).

«Que el problema de la imposición de sanciones no puede entenderse que, siempre y en todo caso, el contribuyente, aquella persona —natural o jurídica— a quien la Administración considera en principio fiscal determinado y concreto, y que ella no se tiene por tal o no en tal grado, debe quedar colocado ante un dilema tal cual lo sería el de avenirse literalmente a las exigencias de la Administración, que en acta de inspección o en un acto liquidatorio, se le presente con la intimación de o darse por sujeto a tributación, o conformarse con unas cifras que le son presentadas como no susceptibles de discusión, o, por el contrario y si opta por discutirlo, quedar incurso —en el caso de que su reclamación no prospere— en el pago adicional de una cantidad que puede llegar a otro tanto de lo exigible como cuota.

Que lo lógico, fiscal y humanamente sostenible es que tal conminatorio quede siendo aplicable a quien, con mayor o menor dosis de temeridad o mala fe, es decir, en conciencia de lo en definitiva insostenible de su actitud de resistencia ante el requerimiento de la Administración, de lo aventurado de su reclamación inicial y de sus ulteriores recursos, se produce y se mantiene ante la Administración en una tal actitud de enfrentamiento o de intento de evasión» (*Sentencia de 27 de febrero de 1965*).

«Que por todo esto era ya consecuente la medida adoptada por el Tribunal Central de, no apreciando en el contribuyente mala fe, no estimar concurrencia de circunstancias agravantes en lo fiscal y, por ende, desautorizar la imposición de la sanción al máximo; pero, en puridad,

debe entenderse más ajustado a lógica y a derecho o, si así se prefiere, a la equidad, que no hay por qué ver como inconciliable con el enjuiciamiento en materia fiscal, en lugar de la rebaja de la sanción a su grado mínimo, dar por inmerecida la imposición de sanción alguna» (*Sentencia de 27 de febrero de 1965*).

«Si, en efecto, no aparecía el precio de los envases de los helados vendidos públicamente por todo el ámbito nacional por «Industrias Frigoríficas, S. A.», tal omisión se hizo en la creencia natural de que estaba autorizado o, al menos, tolerado para ello por las propias autoridades competentes, en vista de lo aseverado por los dos documentos oficiales indicados, y de que no obstante la abierta publicidad con que se hacía la venta del helado al público, no había merecido llamada alguna de atención por parte de las propias autoridades hasta la fecha, en 1962, de la incoación de las presentes diligencias, con lo cual se produjo en los directivos de la entidad actora un estado de conciencia de que, al menos, actuaban según la Ley, con lo que es preciso concluir que falta el elemento básico para poder hacerles responsables de la comisión de un acto voluntario reprobado por la misma Ley, que estimaban las autoridades para poder realizarlo como lo venían haciendo pública y notoriamente» (*Sentencia de 26 de marzo de 1965*).

#### 6. Prescripción.

##### *Existencia y cómputo del plazo.*

«Que nuestro Ordenamiento legal admite la prescripción en materias civil, penal y administrativa como forma de extinción de las acciones civiles y de las responsabilidades por razón de delito o por omisión de faltas sancionadas disciplinariamente en vía administrativa» (*Sentencia de 20 de noviembre de 1964*).

«... después de la incoación del expediente, la demora en los trámites y resolución no entrañan la prescripción de la falta, aunque puedan engendrar responsabilidad de los funcionarios que intervinieron en las diligencias...» (*Sentencia de 3 de diciembre de 1964*).

### XVIII. RÉGIMEN LOCAL.

#### 1. Urbanismo y potestades municipales.

(Ver URBANISMO).

#### 2. Términos municipales.

##### *Deslindes.*

##### A) *Deslinde jurisdiccional y catastral: diferencias.*

«La operación municipal de deslinde de los términos nunca pudo suplantarse ni invalidarse por la catastral invocada, a pesar de que asis-

tiera a ésta un Concejal de Molledo, pues aparte de que aquélla encontrábase atribuida a las propias comisiones de Ayuntamiento, y sólo, en defecto de acuerdo, al Ministerio de la Gobernación, previo informe del Instituto Geográfico y Catastral, aquí el Concejal de Molledo que concurrió al reconocimiento de líneas formalizado por el Topógrafo del Instituto, lo hizo enviado únicamente para la finalidad auxiliadora del Catastro parcelario —calificativo denotador de su alcance—, por lo que no podía llevar ni llevaba legalmente el mando *ad hoc* y la subsiguiente representación del Ayuntamiento—, la que en cantidad y calidad de componentes tiene su expresión reglamentaria inexcusable para consumir una deslinde de los términos territoriales en cuestión; en una palabra, para la rectificación de lo delimitado el año 1889, o la inexistencia hipotética de ello hubiera exigido los trámites y representación de las Corporaciones locales, prevenido en lo estatuido, y como ni unos ni otra concurrieron en los trabajos topográficos aducidos, evidentemente carecía el Concejal que en delegación del Ayuntamiento de Molledo firmó las actas para reconocer la línea de término y señalar mojones a Molledo y Bárcena de Pie de Concha, de la personalidad y encargo indispensables a renovar el deslinde del año 1889 o para hacer otro, máxime cuando ninguna discordia de límites hallábase suscitada, y en consecuencia, no es dable aceptar la tesis actora de que se produjera de oficio, sin solicitud de ente interesado, la novación de aquel deslinde con el simple consentimiento del mismo Concejal —adolecente, por añadidura, de error— a las referidas actas, especialmente a la de 19 de agosto de 1927, tocante a la zona debatida, y a su ratificación del 25 de abril de 1928, que tampoco la suscriben otros miembros de la Corporación, quedando así descartado su poderamiento legal insoslayable a los efectos pretendidos, que además desorbitarían el estricto objeto catastral perseguido en la actuación del año 1927, en el que no entraba ni podía entrar la modificación de líneas límites con un nuevo trazado y sí reflejar las que había establecida, que para eso se acudía al asesoramiento municipal, siquiera se incidiera en equivocación al verificarlo; de ahí que implicaría gran contrasentido estimar que la apreciación de un miembro de cada Corporación, recogida por el Topógrafo operador, tuviera virtualidad para obrar válidamente en lugar de lo atribuido a otros órganos y autoridades con requisitos bien definidos» (*Sentencia de 5 de octubre de 1964*).

## B) *Jurisdicción y posesión.*

### *Distinción y posible complementariedad.*

«... es lícito, admisible y utilizable, como un elemento más de juicio en la identificación de la zona de contacto entre los términos a deslindar —y en defecto de datos más directos de otra índole— el precedente de los actos de autoridad y gestión administrativa efectuados durante un largo período —cien años se dice en autos— por una de las Corporaciones afectadas, incluso a sabiendas de que tales actos se han producido en ocasiones a través del cauce natural que supone el cuidado y explotación

de un bien municipal, sin encontrar una oposición equivalente por parte de la Corporación vecina» (*Sentencia de 30 de noviembre de 1964*).

### C) *Legitimación para solicitarlo.*

«No cabe confundir la operación realizable entre terrenos de propiedad privada y terrenos de una entidad local, con el practicable entre términos de dos o más Municipios, pues mientras en aquellos casos es admisible tener en cuenta la alegación de un interés individual o privado, el interés de un propietario particular legítimamente siente de ver debidamente fijados o contrastados los linderos de una propiedad suya con terrenos pertenencia de Municipios o vecindarios, y por tanto, cabe como suficiente la petición de una persona que alegue —y pruebe— ser titular de un fondo deslindable, en cambio no lo es que alguien, por sí y ante sí, sin poder llevar la voz de un Municipio y de su representación corporativa, provoque una operación que pueda suscitar conflictos entre dos Municipios que vienen pacíficamente atendidos a una línea límite retrotraible a fecha de cerca ya de un siglo, despertándose con ello disensiones ha ya largo tiempo olvidadas» (*Sentencia de 6 de marzo de 1965*).

### 3. *Competencias municipales y estatales.*

#### *En materia de actividades industriales.*

«El artículo 3.º, párrafo 2.º, y el 7.º de la Instrucción, al disponer que las autoridades municipales tendrán que denegar las licencias para el ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, cuando el informe de la Comisión sea contrario a su establecimiento, y a desestimar los recursos de reposición que se deduzcan contra los acuerdos denegatorios si aquélla se ratificare en el informe desfavorable antes emitido, son consecuencia obligada, aunque insólita, de la aceptación en la materia del principio enunciado en el artículo 7.º, párrafo 2.º, del Reglamento que confiere a tales informes carácter vinculante para la autoridad municipal, con lo que viene a configurarse un instrumento intervector que en sus aplicaciones prácticas implica una verdadera mediación que convierte la competencia privativa en compartida» (*Sentencia de 16 de octubre de 1964*).

«El desigmo de la nueva normativa no fué el de desplazar las atribuciones de éstos en la materia, sino que se redujo a someter su ejercicio a un control técnico que unificase y garantizase la eficacia de las medidas adoptables, atendida la importancia y volumen de los intereses públicos implicados, lo que significa que la acción interventora orienta la actividad de las entidades locales, pero no tiende a modificarla ni suplarla» (*Sentencia de 16 de octubre de 1964*).

«La Administración del Estado, representada principalmente por los Ingenieros Jefes de Obras Públicas y secundariamente por los Delegados de Industria, dentro de las providencias en donde ejercen sus funciones, se ha reservado el otorgamiento de las autorizaciones de tendido de líneas

eléctricas, con concreción material de uno de los variados elementos de un servicio público de interés general, el de suministro de energía, y Reglamento de 12 de marzo de 1951, a fin de salvaguardar las garantías de índole técnica exigibles para el buen funcionamiento de aquél, e incluyendo la potestad de imponer la servidumbre forzosa de paso de la corriente eléctrica a que se refieren la Ley de 23 de marzo de 1900 y su Reglamento de 27 de marzo de 1919; pero sin que ello suponga una inconcebible contradicción o menoscabo de las facultades que el legislador ha reconocido siempre a los Ayuntamientos para intervenir en cualquier manifestación de actividad industrial desarrollada dentro de sus términos municipales, y singularmente en los cascos urbanos y zonas residenciales, complementando a la acción estatal para garantizar el debido respeto a la policía urbana *latu sensu* entendida, esto es, comprendiendo la seguridad de personas y bienes, conforme al artículo 101 de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 y a los artículos 1.º, 8.º y 114 del Reglamento de Servicios de 17 de los mismos mes y año, competencia que se singulariza en el otorgamiento o negativa de autorizaciones sobre el trazado o recorrido de las líneas, y en la imposición de condiciones respecto de su clase, lo que reconoce expresamente la propia legislación reguladora de la actividad estatal, como el artículo 12 de la citada Ley de 23 de marzo de 1900, desarrollado en los artículos 6.º y 8.º de su Reglamento de 1919, expresivos de un criterio que han reafirmado —entre otras— las sentencias de 2 de julio de 1951 y 22 de octubre de 1955» (*Sentencia de 21 de diciembre de 1964*).

#### 4. *Acuerdos municipales.*

##### A) *Dación de fe.*

«... de lo ocurrido en una sesión municipal, el documento auténtico que hace fe es el acta oficial de la misma...» (*Sentencia de 8 de abril de 1965*).

##### B) *Nulidad.*

##### *Suspensión de acuerdos ilegales.*

##### *Interpretación restrictiva.*

«... la facultad que los artículos 362 y 365 de la Ley de Régimen Local, en relación con el 118 que rige esta jurisdicción, concede a los Gobernadores es la de suspender los acuerdos municipales en que se cometiera una infracción manifiesta de una Ley y no cabe aplicarla en el caso en que un acuerdo municipal interpreta una Orden ministerial, pues aunque no fuera afortunada esa interpretación, podrían entablarse contra esos acuerdos los recursos oportunos, pero no ser motivo para el ejercicio de esa facultad excepcional que limita la autonomía municipal...» (*Sentencia de 6 de noviembre de 1964*).

## XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. *La LPA y su ámbito de aplicación.**Sólo es de aplicación directa al Estado.*

«Las disposiciones contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 no son de aplicación al caso que se contempla, pues la propia disposición consigna en su artículo 1.º que es de aplicación a la Administración del Estado, siendo supletoria de las normas que regulan el procedimiento administrativo de las Corporaciones locales y organismos autónomos, es decir, que no es derogatoria de su preceptos (al Gobierno para revisar), lo que confirma su disposición final 4.ª al facultar al Gobierno para revisar las disposiciones de procedimiento contenidas en la legislación reguladora del Régimen local, ajustando sus normas a las prescripciones de ellas, sin perjuicio de las Corporaciones locales» (*Sentencia de 11 de febrero de 1965. En el mismo sentido, la de 5 de noviembre de 1964*).

«La Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 no es aplicable al caso, en cuanto no actúen los órganos de la Administración, sino una Corporación profesional constituida para el mantenimiento y respeto de los intereses comunes a quienes la Administración ha confiado una cierta autonomía» (*Sentencia de 27 de abril de 1965*).

2. *Escritos de los particulares.**Forma, lugar y fecha de presentación.*

«Si bien el escrito del recurso fué presentado por error en la Delegación Provincial del Instituto Nacional de Previsión y no en la Dirección General de Previsión o en la propia Delegación de Trabajo, según establece el párrafo 1.º del precepto legal citado, consta que este último organismo recibía los escritos de alzada por mediación de la Delegación del Instituto Nacional de Previsión» (*Sentencia de 17 de noviembre de 1964*).

«... los recurrentes pretenden fundar el indicado error padecido en que ha de entenderse como fecha de presentación del mentado escrito la de su depósito en la Oficina de Correos de Gandía, en conformidad con lo que establece el párrafo 4.º del artículo 66 de la misma Ley de Procedimiento en relación con su párrafo 3.º Pero inconcluso resulta que la condición que para la debida autenticidad de la fecha impone este precepto (concordado con el párrafo 3.º del artículo 1.º de la Orden del Ministerio de la Gobernación de 20 de octubre de 1958) no aparece cumplida por los interesados recurrentes, pues de aquel expediente sólo aparece que bajo el número 21 fué registrado en la Oficina Postal en envió certificado (carta) dirigido al Ministerio de referencia anterior, mas no consta que la correspondiente plica contuviese el indicado escrito al faltar en el registrado en el Departamento ministerial el requisito de fecha

y sello por el funcionario de Correos; omisión que en ningún modo puede tenerse por subsanada con lo que expresa la certificación del Administrador de la Estafeta, acompañada con el escrito de recurso de reposición interpuësto contra el de inadmisión del de alzada, asegurando aquel documento que el que lo suscribe selló los cuatro folios del escrito que se remitía certificado, porque en el que aparece registrado en el Ministerio y que obra en el repetido expediente gubernativo no consta tal sello y no se compone más que de dos hojas; por lo que no puede tenerse como auténtica otra fecha de presentación más que la de entrada en el Ministerio...» (*Sentencia de 27 de noviembre de 1964*).

«El acto jurídico de petición ante la Administración no tiene lugar cuando se confecciona una solicitud o se estampa en ella una fecha, bien sea la del mismo momento en que se hace u otra distinta, sino cuando se presenta el escrito ante cualquiera de las oficinas públicas que proceda, según señala el artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958» (*Sentencia de 30 de enero de 1965*).

«Si ciertamente la presentación no se verificó en los Centros u Oficinas que detallan los artículos 65 y 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo, tampoco cabe exigirla estrictamente en la ocasión tan especial que se ventila, porque al estar recluso, al interesado no le era dable acudir a los lugares indicados y utilizó el conducto único a su alcance que sirve para autenticar que el recurso se promovió en plazo legal» (*Sentencia de 23 de marzo de 1965*).

«El dirigido al Ministerio de la Gobernación, que igualmente remitió el de Justicia en 9 de noviembre de 1962, no contiene sello o nota de la entrada en aquel Departamento, por lo que pudo verificarse el mismo día, y en semejante posibilidad muéstrase como pertinente estar a la interpretación más favorable al particular, para no privar de trámite a su pretensión por un riguroso criterio formalista en la apreciación de lo ocurrido, en virtud de todo procede desestimar la inadmisibilidad propuesta por el representante de la Administración» (*Sentencia de 23 de marzo de 1965*).

### 3. Audiencia.

#### A) Necesidad del trámite, en general.

«Al no habérsele comunicado el expediente, como inequívocamente ordenan los artículos 23 y 26 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se incidió en un vicio de procedimiento que causaba la nulidad radical y de pleno derecho del expediente administrativo a partir de las diligencias posteriores a la presentación de los escritos» (*Sentencia de 10 de noviembre de 1964. En el mismo sentido, las de 14 de noviembre y 3 de diciembre de 1964 y 9 de febrero y 22 de abril de 1965*).

«... no pudiendo, por otra parte, sostenerse que en el caso presente no pueda estimarse necesaria la audiencia del recurrente, por ser gra-

ciable por parte del señor Ministro del Ejército la admisión del interesado como Mutilado Permanente, ya que la graciabilidad o discrecionalidad de la resolución no significa en modo alguno decisión arbitraria, y es evidente que el uso racional y fundado de la facultad graciable debe apoyarse en las mismas garantías de defensa de los derechos de los administrados que con carácter general ha establecido el legislador al adecuar el procedimiento administrativo» (*Sentencia de 18 de diciembre de 1964*).

**B) Innecesariedad.**

**a) En la Administración local.**

«Sin que tampoco pueda ser admitida la nulidad alegada por estimar que no ha cumplimentado debidamente el artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, toda vez que dicha Ley es de aplicación a la Administración General del Estado y únicamente tiene el carácter de supletoria de las normas que regulan el procedimiento administrativo de las Corporaciones locales, cuyas disposiciones orgánicas y reglamentos desenvuelven en cada caso los trámites a efectuar en los expedientes que tramiten, conforme asimismo reconoce la disposición final cuarta de la Ley que se comenta» (*Sentencia de 5 de noviembre de 1964*).

**b) En el procedimiento sancionador.**

«Instruido aquél como procedimiento sancionador, no figura en su normativa el trámite de audiencia que establece el artículo 91 de la Ley de 17 de julio de 1958 en los procedimientos ordinarios, sino que aquí le sustituyen los artículos 136, número 2.º, y 137 de la lectura de cargos primero y con la notificación de propuesta después» (*Sentencia de 5 de abril de 1965. En el mismo sentido, la de 11 de marzo de 1965*).

**4. Notificaciones.**

**A) No cabe reputarlas hechas en la fecha que pretende la Administración si no consta así en el expediente.**

«La diligencia de notificación figura al folio 147 de las actuaciones, extendida con fecha 16 de marzo de 1962, pero aparece sin firma de la persona notificada, razón por la cual no puede darse por sentado que dicha notificación fuera realmente llevada a cabo en la fecha indicada, y ante esta falta de prueba no es posible admitir que exista la necesaria certeza en el referido acto, del cual se hacen depender tan graves consecuencias para la persona notificada» (*Sentencia de 6 de febrero de 1965*).

**B) Las notificaciones defectuosas no pueden perjudicar al notificado.**

«Las notificaciones defectuosas no producen efecto alguno, y el plazo para interponer la reclamación económico-administrativa debe contarse desde que se practicó correctamente, subsanando el error de la anterior, pues de lo contrario se mermarían las garantías del contribuyente por

errores de la Administración» (*Sentencia de 10 de febrero de 1965. En el mismo sentido, las de 24 y 30 de octubre y 11, 17, 24 y 27 de noviembre de 1964 y 16 de enero de 1965*).

a) *Consecuencia normal: retroacción del expediente.*

«Procede anular las actuaciones a partir de la resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas de 23 de noviembre de 1963, incluida la Orden ministerial de 14 de marzo de 1964, para que en forma legal se notifique aquella resolución a los interesados, expresando en ella el recurso procedente» (*Sentencia de 20 de abril de 1965. En el mismo sentido, las de 30 de octubre y 14 de noviembre de 1964 y 11 y 20 de febrero y 13 y 18 de mayo de 1965*).

b) *Excepcional y progresiva: admisibilidad del recurso.*

«Si el recurrente acudió en alzada al Ministerio de Trabajo lo fué porque la propia Administración así lo dispuso en su resolución de 24 de diciembre de 1962, y siendo así, en buenos principios procesales lo que procedería es, con nulidad de todo lo actuado, reponer los autos al momento de esta resolución, para que la notificación se hiciera conforme a lo prevenido en el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, indicando al solicitante que contra aquella resolución no cabía más ni otro recurso que el contencioso-administrativo; ahora bien, como la resolución ministerial no hace más que confirmar la de la Dirección General de Ordenación de Trabajo, y contra ella se interpuso el actual recurso contencioso-administrativo, a nada conduciría decretar ahora esta nulidad para nuevamente empezar a seguir el mismo camino ya corrido para ventilar la cuestión de fondo, por lo que razones de economía procesal y por ser la propia Administración la causante del defecto, se hace aconsejable desestimar la pretensión y pasar a resolución la cuestión principal planteada» (*Sentencia de 30 de marzo de 1965. En el mismo sentido, las de 6 y 15 de marzo y 10 de abril de 1965*).

c) *Subsanación por la conducta del notificado.*

«Aunque la notificación practicada en 6 de junio de 1962 fuera defectuosa, la misma surtió efectos a partir de 19 de febrero de 1964, en que el recurrente manifiesta haber tenido conocimiento de tal resolución al examinar el expediente en que se inserta, no obstante lo cual no realizó la menor gestión procesal para que se declarara la nulidad de tal notificación, y por tanto, la resolución referida, al hacerse firme, impide la admisión del recurso, interpuesto en fecha que sólo sería válida si se hubiera producido el silencio administrativo» (*Sentencia de 5 de marzo de 1965*).

«Toda falta de las notificaciones de resoluciones definitivas o de trámite debe darse por cumplimentadamente subsanada sin tener que hacer retroceder las actuaciones al momento de comisión de la misma cuando el notificado se muestra enterado oportunamente en sazón para hacer valer los recursos utilizables y formular las alegaciones y los pedimentos

que le interesen, de tal suerte que la falta procesal en cuestión no haya venido a producir detrimento ni perjuicio útilmente invocable, como no se produjo en el caso que aquí se trata» (*Sentencia de 3 de abril de 1965. En el mismo sentido, la de 4 de febrero de 1965*).

D) *Notificación innecesaria, sustituida por la publicación.*

«Los requisitos del artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo se refieren a las notificaciones individualizadas que se hagan a cada uno de los interesados en una resolución, y no cuando se trata de una notificación de carácter general, que afecta a determinada pluralidad de personas, a las cuales se da a conocer el acuerdo resolutorio de la Administración mediante su inserción en el *Boletín Oficial del Estado*, procedimiento admitido en el apartado b) del párrafo 3.º del artículo 58 de la Ley jurisdiccional» (*Sentencia de 30 de enero de 1965. En el mismo sentido, la de 25 de enero de 1965*).

XX. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

1. *Calificación de escritos como instancias o recursos.*

«Una reclamación no es un recurso administrativo, sino que es una petición de un pretendido derecho, ya que para que exista recurso de reposición es preciso que exista un acto previo administrativo contra el que se recurre, expreso o tácito, previa denuncia de la mora» (*Sentencia de 30 de enero de 1965. En el mismo sentido, la de 19 de enero de 1965*).

«... como, según el artículo 114 de la Ley de Procedimiento Administrativo, los escritos tienen la naturaleza y deben ser tramitados conforme a lo que se deduce de su propia esencia, cualquiera que sea la denominación que se les dé por quienes los suscriben, no es difícil concluir que la petición de rectificación de una Orden por la propia autoridad que la dictó para que se incluyera en ella, o entre los beneficiados directamente por ella, al actor, debe ser calificada como recurso de reposición...» (*Sentencia de 19 de diciembre de 1964*).

2. *Caducidad de los plazos de interposición.*

«El interesado, de no optar por aguardar a que se le notificara ésta, debió deducir su recurso de alzada dentro de los quince días siguientes al 25 de junio de 1962 —fecha en que vencieron los tres meses desde que acusó la mora en resolver—, y como no lo hizo hasta el 12 de noviembre posterior, es evidente la extemporaneidad con que lo produjo, y en su consecuencia, la procedencia en derecho de la resolución recurrida» (*Sentencia de 6 de febrero de 1965*).

### 3. *Recurso contra convocatorias de concursos y oposiciones.*

#### A) *Tesis de la aplicación del recurso especial del Decreto de 10 de mayo de 1957.*

«Las convocatorias y las bases de la oposición en el concurso pueden ser impugnadas mediante recurso de reposición ante la autoridad, organismo o Corporación que convoque las vacantes, señalando para ello un plazo de quince días, a contar desde el siguiente a la publicación de cualquiera de los *Boletines Oficiales* señalados en el artículo 2.º del mismo Reglamento, y no habiéndose utilizado contra la convocatoria del concurso, tal recurso en el recurrente, ello conduce a que la aludida convocatoria del concurso tenga el carácter de Ley que ha de aplicarse estrictamente en el concurso convocado» (*Sentencia de 31 de marzo de 1965. En el mismo sentido, las de 23 de febrero y 3 de abril de 1965*).

#### B) *Reposición normal.*

«Lo que se ataca en el recurso es la convocatoria de unos concursos para provisión normal y restringida de determinados destinos dentro del Magisterio Primario, lo cual constituye materia de la exclusiva competencia de la Dirección General antes citada, por prescripción del artículo 17 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y ello conduce a afirmar que, por disposición del artículo 36, número 5, de la propia Ley, dichos actos ponen fin a la vía administrativa y sólo pueden ser impugnados mediante el recurso contencioso-administrativo, previo el de reposición, que exige el artículo 52 de la Ley jurisdiccional y dentro del plazo que señala el artículo 58 de ella; mas como en el caso que se estudia ha incurrido el actor en la desviación procesal de interponer contra los repetidos actos el improcedente recurso de alzada ante el Ministerio de Educación Nacional, que nadie le había señalado, prescindiendo de la reposición, y dando lugar con todo ello a la firmeza definitiva de las convocatorias, es visto que se refuerza la falta de idoneidad del recurso promovido» (*Sentencia de 28 de enero de 1965*).

### 4. *Revisión.*

#### *Plazo de interposición.*

«El plazo de los tres meses de que nos habla el artículo 128, número 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo sólo cuenta desde que el actor descubre el documento, no el contenido de éste, que es cosa distinta» (*Sentencia de 3 de febrero de 1965*).

## XXI. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

1. *Naturaleza revisora.*

«La naturaleza revisora de la función jurisdiccional impide a los órganos que la ejercen conocer de cuestiones que, por no haber sido planteadas ante la Administración en el momento oportuno, quedaron sin estudio y pronunciamiento por parte de ella» (*Sentencia de 2 de diciembre de 1964. En el mismo sentido, las de 7 de diciembre de 1964, y 9 y 16 de marzo, 1, 8 y 10 de abril y 4 de mayo de 1965*).

2. *Cuestiones atribuidas a otras jurisdicciones.*A) *Cuestiones civiles.*a) *Atribuidas a la ordinaria.*

«Lo que constituye analíticamente la pretensión es la «clásica acción reivindicatoria» de quien se cree titular propietario no poseedor contra el poseedor no propietario, según se ofrece claramente; materia cuyo examen y decisión jurisdiccional no está atribuido a la competencia contencioso-administrativa, tanto por aplicación del artículo 403 de la Ley de Régimen Local, como por los artículos 1.º, número 1.º, y 2.º, apartado a), de la jurisdiccional» (*Sentencia de 15 de febrero de 1965. En el mismo sentido, la de 1 de abril de 1965*).

«En el hecho tercero de la demanda el señor D. de L. alega como motivos legitimadores su doble condición de vecino y de propietario de edificio próximo al que ha sido objeto de la autorización, creyéndose facultado para impugnar ésta tanto por no ajustarse a Ordenanza, como porque las nuevas obras privarían de vistas a su finca, alegato demostrativo de que aquél pretende no sólo la anulación del acto, por contrario a Derecho, con apoyo en el interés directo que ostenta, de acuerdo con el artículo 28, párrafo 1.º, apartado a), de la Ley jurisdiccional, sino también al restablecimiento de una situación jurídica individualizada, al amparo del párrafo 2.º de dicho artículo, conjugado con el 42 del propio cuerpo legal; pero como para esto último sólo está legitimado el titular de un derecho derivado del Ordenamiento que se considere infringido, en este caso las Ordenanzas de la Construcción de Las Palmas de Gran Canaria, que ni otorgan ni garantizan la permanencia de vistas sobre los predios colindantes, titularidad que de existir habría de encuadrarse en el artículo 585 del Código civil, que tampoco autoriza amplificarla para imponer el respeto a determinada perspectiva panorámica, es notorio que si bien no cabe desconocer la legitimación del demandante en lo que concierne al primero de dichos aspectos impugnatorios, habida cuenta además de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley del Suelo, sí en cambio ha de rechazarse por lo que toca al segundo, y que se traduce en la pretensión de derribo, toda vez que sentado el carácter civil de la titularidad sería de aplicación al caso el artículo 224 de la precitada

Ley del Suelo, a cuyo tenor los propietarios y titulares de derechos reales podrán exigir la demolición de las obras e instalaciones que vulneran lo estatuido respecto a distancia entre construcciones u otros usos del suelo urbano, pero ante los Tribunales de la jurisdicción ordinaria» (*Sentencia de 20 de enero de 1965*).

b) *A la contencioso-administrativa.*

a') *Cuestiones posesorias en deslinde de zona marítimo-terrestre.*

(*Sentencia de 27 de noviembre de 1964*).

b') *Idem id. en clasificación vías pecuarias.*

(*Sentencia de 15 de octubre de 1964*).

c') *No basta la invocación de preceptos o derechos civiles para decretar la competencia de la jurisdicción ordinaria.*

«El hecho de que resoluciones administrativas puedan influir en el régimen de prórroga legal de los contratos de arrendamiento, no las hace civiles ni las sustrae al Derecho administrativo, tanto en su aspecto objetivo o de tramitación como en el substantivo, dichas resoluciones gubernativas» (*Sentencia de 14 de noviembre de 1964. En el mismo sentido, la de 18 de noviembre de 1964*).

«Ni las alegaciones de propiedad o posesión que los interesados formulan para declarar contra los actos administrativos perturbadores de aquellos derechos, ni la invocación de preceptos del Código civil que tales situaciones amparan, implican por sí sólo el planteamiento de una cuestión civil, pues siendo el expresado cuerpo legal el que define la propiedad y la posesión, determinando las circunstancias de su legal atribución, es visto que cuando —como en este caso ocurre— no se pretende reivindicar el dominio ni recobrar la posesión, sino tan sólo invocar tales situaciones como elemento fáctico, ni los interesados con sus alegaciones, ni los Tribunales de lo contencioso-administrativo con la cita de tales preceptos hacen otra cosa que sentar los supuestos de hechos de que se ha de partir para apreciar y valorar el grado de perturbación, violación o quebrantamiento de aquellos derechos, que el acto administrativo se atribuye por la persona que contra ellos reclama» (*Sentencia de 22 de febrero de 1965*).

B) *Cuestiones laborales.*

a) *Atribuidas a la jurisdicción social.*

«El interés público en las cuestiones de crisis concluye al reconocer la Administración, y declararlo así, que aquella atraviesa el verdadero estado de crisis con la secuela en este caso, dado el estado de ruina del edificio, de acordar el cierre de la industria; pero las cuestiones de índole diversa y de carácter laboral privado que puedan surgir entre la empresa y sus empleados sobre las consecuencias que se deriven para una y para otra parte al ejecutarse la autorización concedida y el resolver

estas posibles cuestiones ya individualizadas, como es si los empleados tienen derecho aparte del Seguro de Desempleo e indemnizaciones por años de servicio, según el artículo 7.º de la Orden de 14 de noviembre de 1961, así como a reintegrarse al trabajo en el caso de que la empresa reanudara sus actividades, esa es materia propia de la Magistratura de Trabajo» (*Sentencia de 30 de noviembre de 1964*).

«La impugnación que mediante el escrito interpositorio del recurso se promueve va dirigida en forma concreta contra lo acordado por los órganos de gobierno de una Asociación que, por imperio de su normativa creadora —Decreto-Ley de 24 de junio de 1949 y Reglamento de igual fecha, hoy sustituido por el de 20 de julio de 1954—, fué modelada conforme a la Ley de 6 de diciembre de 1941, reguladora del régimen de Mutualidades y Montepíos, la que en su Exposición de Motivos cuidó escrupulosamente de resaltar el espíritu eminentemente social y privado de las Asociaciones de tal clase que se establezcan para fines de previsión, aparte del régimen estatal de Clases Pasivas, en favor de sus asociados, ajenas a todo lucro y con personalidad jurídica totalmente independiente de las entidades, empresas u organismos que hubieren intervenido en su constitución, puesto que así lo previenen el artículo 2.º, párrafo último, de la mentada Ley, y el artículo 3.º, párrafo 2.º, del Reglamento para su aplicación, fecha 26 de mayo de 1943.

Que ante tan clara delimitación de la naturaleza jurídica y fines de la Asociación que ha causado los acuerdos objeto del recurso, fácilmente se advierte que dichos acuerdos no pueden ser reputados actos de la Administración pública» (*Sentencia de 18 de enero de 1965*).

«Esta jurisdicción carece de competencia para resolver sobre el fondo de los extremos expresados, porque es materia propia de la jurisdicción laboral; pero, en cambio, tiene competencia para declarar la nulidad de los extremos combatidos de la resolución recurrida en cuanto en ésta se toman acuerdos que exceden de la competencia de la Dirección General de Empleo, y están, por consiguiente, fuera de sus atribuciones» (*Sentencia de 30 de noviembre de 1964*).

b) *A la contencioso-administrativa.*

«Demandada en este recurso la devolución al Montepío del Personal Civil del Ministerio del Ejército, en cuantía de 10.000 pesetas, y opuesta en primer lugar por el Abogado del Estado la inadmisibilidad de dicho recurso, con arreglo al apartado a) del artículo 82 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, por entender que la reclamación promovida tiene carácter laboral y corresponde conocer de ella a la jurisdicción de ese ramo, conforme al artículo 2, inciso a), de la propia Ley, es menester puntualizar que no se ventila en el pleito materia propiamente laboral, como derivada del contrato de trabajo regido en el Ministerio del Ejército por su Reglamento de 20 de febrero de 1958, pues no se acciona sobre clasificación profesional, retribución, jornada, licencias, derechos, deberes, premios o sanciones, que son los extremos abarcados por el contrato y Reglamento de mención, sino de la solicitud de reintegro de cantida-

des abonadas al expresado Montepío en observancia de su preceptiva peculiar, emanada del Departamento ministerial de mención que en regulación de aquel organismo y de la tutela que en el mismo ejerce dicte actos de imperio, cual el recurrido, de índole administrativa, en verdadera función de tal naturaleza, y que cae, por tanto, dentro del ámbito de esta jurisdicción, enunciada en el artículo 1.º de la Ley citada, y al no hallarse atribuida a otras la cuestión, a tenor del artículo 2.º, por lo que procede no dar lugar a la excepción propuesta» (*Sentencia de 8 de febrero de 1965*).

«Que la causa de inadmisibilidad apuntada no cuadra ciertamente con las circunstancias en este pleito concurrentes, pues estando aquélla referida al supuesto de litigio laboral, dimanante, como es natural, de un vínculo contractual precedente y más o menos individualizado, no es en este caso particular continente de la cuestión verdaderamente planteada por el recurrente, quien pretende no una retribución convenida entre las partes, sino la administrativamente correspondiente a su calidad de Ayudante Técnico Sanitario de la Empresa «Tabacalera, S. A.», en que trabaja, habiéndose dirigido para obtenerla al organismo afecto a la Administración que mejor ha entendido que podía concedérsela —la Dirección de los Servicios Médicos de Empresa, que regula el Reglamento de 21 de noviembre de 1959—, como, en efecto, así lo logró en principio, mediante el laudo obtenido con sujeción a dicho Reglamento, aunque luego después, por vía de recurso, también reglamentario, la Dirección General de Previsión del Ministerio de Trabajo le revocara aquel laudo mediante el acertado pronunciado de la resolución hoy recurrida; todo lo cual evidentemente traza un cauce del todo apartado de la jurisdicción laboral, constituyendo, en cambio, un actuado perfectamente administrativo, que las partes interesadas han aceptado con sus propios actos, determinando una competencia vinculante a la jurisdicción contencioso-administrativa, que de ningún modo se puede ahora desconocer, por lo que es de aceptar la alegación de inadmisibilidad del representante de la Administración» (*Sentencia de 1 de abril de 1965*).

### 3. Actos políticos.

#### *Sólo lo son los del Gobierno.*

«Los actos excluidos son únicamente los dictados por el Gobierno en su unidad, o sea, en Consejo de Ministros; pero no estos otros atemperados al procedimiento de la Ley de Orden Público en la reducida esfera de una mera sanción impuesta por la autoridad del Gobernador civil en su provincia, y luego confirmada a través del recurso procedente por la Dirección General de Policía Interior, sin alcance político y sin afectación propiamente dicha a la seguridad interna del Estado» (*Sentencia de 21 de diciembre de 1964. En el mismo sentido, la de 2 de octubre de 1964*).

4. *Contratos de la Administración.*

Vid. IV, 2, A).

5. *Responsabilidad patrimonial de la Administración.*

«Esta jurisdicción tiene competencia para conocer del asunto objeto de la presente *litis*, por tratarse de solicitud de indemnización, deducida en la vía administrativa primero y ante esta Sala después, al amparo de lo dispuesto sobre responsabilidad patrimonial del Estado en el artículo 40 de la Ley de 26 de julio de 1957, reguladora de su régimen jurídico» (*Sentencia de 13 de febrero de 1965*).

6. *Actos excluidos por Ley.*

*Acuerdos de los Jurados tributarios.*

«Los acuerdos dictados por los Jurados para determinar las bases tributarias de los contribuyentes no constituyen actos administrativos revisables no sólo por la propia naturaleza y carácter de esos actos a resolver en conciencia los componentes de dichos organismos, y al apreciar los hechos sometidos a su consideración, sino también por la normativa que los regula, y así el Decreto de 9 de julio de 1959 establece en su artículo 15 que los Jurados adoptarán sus decisiones en conciencia e inspirados en principio de equidad tributaria, y después, en el artículo 19 se dice en forma categórica que «las resoluciones que dicten los Jurados tributarios sobre cuestiones de hecho que la Ley les asigne como de su competencia no podrán ser objeto de ningún recurso administrativo ni contencioso-administrativo», normativa que ya estaba vigente para la contribución de Usos y Consumos, de la que es continuadora el Impuesto sobre el Gasto.

Que según tiene también reconocido esta Sala, al aplicar la doctrina anteriormente señalada, ello no impide, sino que, por el contrario, justifica plenamente que con posterioridad los interesados pueden promover contra las liquidaciones giradas a consecuencia de las bases fijadas por el Jurado, los recursos que consideren oportunos, planteando cuanto crean más conveniente a su derecho; pero es entonces, y no antes, cuando agotada la vía contencioso-administrativa, entra la jurisdicción contenciosa a conocer en su caso de todas las cuestiones de derecho derivadas del acto inicial levantada por el Servicio de la Inspección de Hacienda» (*Sentencia de 31 de marzo de 1965*).

7. *Competencia de los órganos jurisdiccionales.*

«No cabe impugnar las resoluciones de los titulares de los Departamentos ministeriales ante órgano jurisdiccional distinto del expresado Alto Tribunal» (*Sentencia de 13 de noviembre de 1964*).

8. *Legitimación.*

A) *Regla general: interés directo.*

a) *Casos concretos.*

a') *En materia de personal*

a'') *Concursos.*

(Sentencias de 6 y 29 de marzo y 20 de abril de 1965).

b'') *Plantillas.*

(Sentencia de 6 de mayo de 1965).

c'') *Traslados.*

(Sentencia de 18 de mayo de 1965).

b') *Expropiación.*

*Legitimación exclusiva para discutir la valoración de fincas propias.*

(Sentencia de 11 de marzo de 1965).

c') *Contratos.*

«Que por el Abogado del Estado se alega la inadmisibilidad del recurso interpuesto por don Juan A.; lo hace al amparo del apartado b) del artículo 82 de la Ley de la jurisdicción, como así debe estimarse, porque ni el señor A. está legitimado frente al Instituto de la Vivienda, ni éste lo está pasivamente para ser demandado; pues como dice la misma resolución ministerial recurrida, la revisión de precios se origina por el contrato de ejecución de obras, como se desprende claramente de la Ley de 17 de julio de 1945, y por consiguiente, esta relación contractual no existe entre el Instituto y el contratista, ya que la función de aquél se reduce a otorgar préstamos o anticipos para llevar a cabo la construcción de viviendas que se realicen mediante un contrato de obras otorgado entre el Ayuntamiento y el contratista» (*Sentencia de 9 de abril de 1965*).

d') *Fundaciones.*

*No la tiene un Patrono aislado en interés de la Fundación.*

(Sentencia de 12 de febrero de 1965).

e') *Plus familiar.*

*La tiene la Empresa.*

(Sentencia de 25 de febrero de 1965).

f') *El denunciante no es mandatario de la Administración.*

(Sentencia de 17 de febrero de 1965).

g') *Concesiones.*

*No la tiene quien no concurrió a ella.*

(Sentencia de 25 de enero de 1965).

h') *Enseñanza.*

*La tiene un colegio a cuyos alumnos no se conceden becas.*  
(Sentencia de 27 de enero de 1965).

i') *Contrabando.*

*No la tiene el responsable subsidiario si paga el principal.*  
(Sentencia de 30 de abril de 1965).

b) *Declaraciones genéricas.*

«La circunstancia de que una persona dedicada a una actividad industrial, mercantil o profesional cualquiera puede resultar más o menos indirecta y lejanamente afectada por el aumento de número de los que se dedican a la misma profesión libre, o por la ampliación de actividades de los que ya lo están, por virtud de una licencia municipal o un acto administrativo semejante, no basta para que aquella persona tenga la condición aludida en el artículo 296 del Reglamento citado como «interesado en el expediente» (*Sentencia de 23 de enero de 1965*).

«La doctrina judicial ha venido a definir certeramente, por algunas sentencias de este mismo Tribunal, a dicho interés legitimador, como aquel que, de prosperar la reclamación entablada, originaría un beneficio jurídico efectivo en favor del accionante (sentencias de 28 de abril y 6 de julio de 1959 y 12 de mayo de 1960), e insistiendo en esta tendencia, la sentencia de 20 de marzo de 1961, Sala 5.ª, declaró que existe dicho interés cuando la resolución que se postula es capaz de provocar una declaración judicial que favorezca de algún modo al actor, aunque carezca de apoyo en un modo, digo precepto, legal concreto y declarativo, «pues de exigirlo» significaría volver a confundir los términos, interés y derecho gramatical y jurídicamente diferenciados (sentencia de 6 de julio de 1959, llegándose en la de 11 de mayo de 1963 a decir que el artículo 28 no tiene en cuenta la naturaleza que pudiera llamarse substantiva del interés, sino su relación inmediata con la repercusión o efecto del acto administrativo recurrido..., exigiéndose por ello solamente que tal repercusión no sea lejanamente derivada o indirecta, sino que sea consecuencia o secuela inmediata del acto administrativo que se impugna), y en la de 6 de noviembre de 1958 se añade que existe cuando la no anulación del acto originaría al recurrente un perjuicio, por ello es claro que allí donde exista un beneficio en favor del actor, condicionado por la sentencia que se dicte, existe interés directo legitimador de la demanda y su titular» (*Sentencia de 27 de enero de 1965*).

«Con arreglo al terminante precepto contenido en el artículo 28, a), de la vigente Ley rectora de esta jurisdicción, estarán legitimados para demandar la declaración de no ser conformes a Derecho y la consiguiente anulación de los actos de la Administración, «quienes tuvieren interés directo en ello», cuya locución denota la necesidad de que exista una verdadera relación en línea recta entre «la situación jurídica definida o

creada por el acto administrativo y la individualizada que corresponde efectivamente al administrado que trata de impugnar aquél, bien sea por alcanzarle derechamente la obligación de su cumplimiento, o bien por que lesione un derecho que en realidad le corresponde, circunstancias estas que deberán constar acreditadas en las actuaciones para que la legitimación pueda tenerse por cierta y eficaz» (*Sentencia de 28 de enero de 1965*).

«Lo anteriormente expuesto pone de relieve la inexistencia del acto administrativo recurrible, en el sentido de acto que haya podido dar lugar a una verdadera pretensión contencioso-administrativa, para la cual es ineludible indicar un derecho o un interés que haya podido sufrir lesión» (*Sentencia de 8 de febrero de 1965*).

«Por interés directo ha de entenderse «el beneficio jurídico» que en favor del demandante se produciría en el caso de prosperar la pretensión, según la noción que se ha reiterado en la jurisprudencia de este Alto Tribunal, y en este sentido, si bien no se llega a patrocinar la llamada «acción popular», sí se ha estimado el llamado interés *competitivo*, el *profesional* o de *carrera*, el interés por razón de vecindad y tantos otros, que permiten llegar a la conclusión de que cuando, como en el supuesto enjuiciado se trata, en cierto sentido, de intereses económicos, no cabe negar a la actora la legitimación activa» (*Sentencia de 23 de febrero de 1965*).

«Legitimado don Isaac G. C. para interponer el recurso conforme al artículo 28, apartado a), de la Ley jurisdiccional, había de reputarse a todos los efectos procesables admisible, aunque aquél no acreditara las condiciones necesarias para pretender el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, según el párrafo 2 del mismo artículo y del 42 de la propia Ley, y que el concepto de inadmisibilidad ha de entenderse referido al recurso en bloque y no a cada una de las pretensiones a que sirve de vehículo cuando fueren varias» (*Sentencia de 16 de marzo de 1965*).

«En la vía administrativa tal legitimación fué expresamente reconocida, y por consiguiente, tanto por la razón de que no cabe negar a la reclamante un interés jurídico como por el hecho de haberla sido reconocida en la vía gubernativa, sin la menor objeción, la titularidad, no cabe estimar la alegación deducida ni declarar por ello la inadmisibilidad del recurso» (*Sentencia de 30 de abril de 1965. En el mismo sentido, la de 12 de diciembre de 1964*).

#### B) Especial para disposiciones.

a) Se requiere para impugnar convocatorias.

(Sentencias de 16 de noviembre de 1964 y 8 de febrero de 1965).

b) *Y Convenios colectivos, en el caso de que se admita su impugnación.*

«La peculiar naturaleza jurídica del Convenio colectivo, nacido de la voluntad concorde de empresarios y trabajadores, canalizada a través de las entidades sindicales que los encuadran, desborda del marco estrictamente contractual de las obligaciones laborales concretas para erigirse, a virtud del refrendo que le presta el Poder público en conjunto de normas de carácter abstracto y obligatorio, que inciden sobre las relaciones de los elementos intervinientes en la producción con análoga eficacia imperativa que la asignada a los preceptos legislativos y a las reglamentaciones de trabajo, viniendo por ende a constituir verdaderas disposiciones de carácter general, vigentes en determinado territorio y aplicables a grupos profesionales específicos, por cuanto reúnen los requisitos de obligatoriedad, publicación y pluralidad indeterminada de destinatarios, atendido lo cual la impugnación que en vía contencioso-administrativa pudiera hipotéticamente deducirse contra cualquier acto relacionado con un Convenio colectivo sindical, habría de efectuarse en todo caso arregladamente a los artículos 28, número 1.º, apartado b), y 39, ambos de la Ley rectora de la jurisdicción.

Que la circunstancia de que para la existencia y fuerza de obligar de dicha normativa paccionada se conjuguen en un acto complejo la fuerza creadora de las voluntades de empresarios y trabajadores anudadas en el seno de la Organización Sindical y el mandato imperativo que le presta la Administración del Estado al aprobarla, explica que la legislación especial en la materia, concretada en el artículo 13 de la Ley de 24 de abril de 1958 para su aplicación de 22 de julio del mismo año, tal como el último quedó redactado por la Orden del Ministerio de Trabajo de 19 de noviembre de 1962, al abrir la vía de recurso contra el acto autorizativo indispensable para que el Convenio alcance su plena efectividad, sólo concede el de alzada en término de quince días y a través de la autoridad sindical para ante la Dirección General o Ministerio del Ramo, según que proceda de la Delegación Provincial o del Centro directivo, pero restringiéndolo en el doble aspecto objetivo y subjetivo, pues la resolución debe ser precisamente desaprobatoria, y la facultad para recurrirla sólo se reconoce a los representantes de los empresarios y trabajadores designados paritariamente por las respectivas Juntas de las Secciones económica y social, a los que se confirió, por acuerdo mayoritario, capacidad para convenir con efectos obligatorios para todos los afiliados, en cuya virtud quienes no ostenten aquel título de representación no están legitimados para recurrir, aunque invoquen interés directo e incluso hubieren manifestado criterio discrepante con el de la mayoría dentro de la Junta a que pertenezcan, ya que en la fase preparatoria del Convenio quedan superadas tales contradicciones, que no cabe reproducir fuera del ámbito sindical, so pena de desconocer la naturaleza y perjudicar los fines que persigue dicho instrumento de armonía, solidaridad y mejoramiento económico-social.

c) *Entidades legitimadas.*

«Que para resolver sobre el segundo motivo es bueno distinguir dos grupos de recurrentes: de una parte, el Consejo Superior de las Cámaras y Sindicato Nacional, y de otra, Cámara de la Provincia de Madrid y Santander, si bien admitido el motivo de extemporaneidad con relación a esta última, ya no es preciso decidir sobre ella en este aspecto, las dos primeras Corporaciones tienen una evidente legitimación, son organismos nacionales de ámbito también nacional, representan y defienden intereses de igual rango y extensión con la debida adecuación entre interés y posible agravio general, y por ello la Ley les legitima en estos especiales procesos contra disposiciones de la naturaleza de la impugnada en virtud de lo que establece el artículo 39 y a través del 28, apartado b). Este mismo razonamiento puede servir para, por el contrario, rechazar en este caso la legitimación de la Cámara de la Provincia de Madrid, ya que su interés está subsumido y representado por el que ostenta el Consejo Superior de Cámaras, de la que es parte ya este Consejo, afluye todo interés y toda la representación para combatir una Orden afectante a todas las Cámaras que agrupa como acuerdos del interés provincial de ámbito limitado, que se adecuaría más con el general presuntamente agraviado, lo que determina a acoger el motivo de inadmisibilidad en este proceso de la citada Cámara» (*Sentencia de 17 de octubre de 1964*).

«De la certificación de los Estatutos por que se rige dicha Asociación, que se acompaña, resultaba en forma explícita que la entidad recurrente, además de gestionar de los Poderes públicos todas aquellas medidas que juzgue convenientes para el mejor desarrollo de los intereses del Cuerpo, tiene el de impulsar a esta profesión por los caminos más adecuados para obtener su rápido progreso, por lo que es indudable y queda patente que el referido objeto es el de defender los derechos profesionales de sus socios, añadiéndose que hallándose constituida legalmente la Asociación de que se trata para velar por los intereses profesionales y económicos de quienes la integran, y acreditada su personalidad jurídica mediante su inscripción en el Registro General de Asociaciones, le es de aplicar lo dispuesto en el artículo 32 de la citada Ley jurisdiccional, y por consiguiente, estará legitimada como parte en la defensa de los referidos intereses, en relación con lo establecido en el apartado b) del número 1.º del artículo 28 de la propia Ley» (*Sentencia de 4 de mayo de 1965*).

«La Orden del Ministerio de Justicia impugnada es notoriamente una resolución de carácter general, por cuanto que ella afecta no a personas determinadas, sino al Cuerpo todo de Secretarios Judiciales, al que se comina a optar activa o pasivamente por uno de los sistemas de retribución establecidos en la Ley 86 de 8 de julio de 1963, Orden ministerial que si no afecta al Colegio Nacional de Secretarios como persona jurídica, sí afecta directamente a todos los colegiados; es por ello por lo que la legitimidad de la parte actora no ha de enmarcarse en los términos estrictos del artículo 1.º del Reglamento del Colegio Nacional de Secretarios Judiciales, por Decreto de 5 de noviembre de 1954, sino en los más amplios de

la vigente Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, contenidos en la letra b) de su artículo 28, que otorga legitimación para recurrir los actos de la Administración de carácter general a cuantas entidades ostenten la representación y defensa de interés corporativo, siempre que la disposición impugnada afecte directamente a los mismos, lo que indudablemente ocurre con la Orden ministerial impugnada, que afecta a los intereses como Cuerpo de todos los Secretarios Judiciales, cuya corporativa representación corresponde al Colegio Nacional demandante, a tenor de su Reglamento orgánico, se estima por lo dicho perfectamente legitimada a la parte actora para mantener el presente litigio» (*Sentencia de 12 de mayo de 1965*).

d) *Impugnación indirecta: su técnica.*

«El Decreto recurrido y que motiva la resolución de la Presidencia del Gobierno, es por su propia naturaleza de carácter general, y así se reconoce por los interesados en su escrito de reposición, debiendo, por consiguiente, esperar a la aplicación al caso concreto de los recurrentes, y sujeción individual, siendo entonces, y no antes, cuando corresponde el precisar los términos del citado Decreto, haciendo una justa y racional interpretación de sus preceptos; teniendo en cuenta también las dudas que sugiere a la misma parte actora cuando solicita una mera aclaración de aquel Decreto, y sobre todo cuando la propia Presidencia del Gobierno, en su resolución de 17 de julio de 1963, en el último de sus Considerandos, manifiesta la posibilidad de estimar comprendidos a los interesados en el artículo 3.º del Decreto de referencia, siendo este el momento de aplicación concreta o sujeción individual, que en caso de denegación permitirá después el acceso a lo contencioso-administrativo y una plena revisión jurisdiccional no sólo del acto recurrido, sino también, si fuere necesario, de la disposición de carácter general en que el mismo se fundamenta y en relación con cada uno de los interesados» (*Sentencia de 19 de enero de 1965*).

«Que teniendo por objeto el presente recurso la impugnación de una disposición de carácter general, como lo es, sin duda alguna, la Orden del Ministerio de Justicia de 26 de julio de 1963, es evidente que, de conformidad con lo dispuesto en la primera parte del apartado b) del número 1.º del artículo 28 de la Ley rectora de esta jurisdicción antes citada, el recurrente carece de legitimación para ello, puesto que no se encuentra comprendido entre quienes allí se enumeran como facultados al efecto, teniendo en cuenta además que el objeto de dicha resolución es la interpretación de otra disposición también de carácter general, para lo que esta última contiene la autorización al efecto y que no viene en modo alguno a derogarla; mas del contenido del inciso final del propio apartado b) que se contempla se observa que tal precepto admite una excepción, que es la del supuesto previsto en el párrafo 3.º del artículo 39 de la misma Ley, según el cual bastará tener interés directo en el acto administrativo para estar legitimado, y cuyo supuesto es el del caso en que las disposiciones de carácter general hubiesen de ser cumplidas por los administrados directamente, sin necesidad de un previo acto de

requerimiento o sujeción individual, en cuyo caso ciertamente se encuentra el recurrente, quien, en el ejercicio de su cargo de Secretario de Sala, tendrá que dar cumplimiento a lo que la disposición impugnada ordena, al referirse a la percepción de unos derechos arancelarios que se verá obligado a aplicar en todo caso» (*Sentencia de 11 de diciembre de 1964*).

«Que no cabe admitir la posibilidad de que se ataque de forma indirecta el precepto de rango superior a través de otro subordinado, que no se invoca como acto de aplicación individualizada, conforme al artículo 39, párrafo 2.º, de la Ley jurisdiccional» (*Sentencia de 16 de octubre de 1964*).

### C) Transmisión de la legitimación.

«Que la sustitución de unas personas por otras dentro de un mismo proceso, frecuente en la vida del derecho y específica en los casos de fallecimiento de litigantes, condiciona su viabilidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa, al requisito indispensable de la legitimación, que ha de darse por igual en el sustituto y en el sustituido; esta legitimación procesal la transmite normalmente el causante al causahabiente, y concurre en ambos para las situaciones jurídicas, cosas o derechos transmisibles *mortis causa*. Pero no cuando el pleito pendiente versa sobre derechos personalísimos inheredables y que la muerte extingue; así lo ha entendido el legislador español, que, rompiendo el silencio de anteriores Ordenamientos sobre este problema jurídico, en el artículo 31 de la Ley jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956 expresamente admite la sucesión de la persona que inicialmente hubiese actuado como parte en el proceso, sólo cuando su legitimación derive de alguna relación jurídica transmisible al causahabiente.

Que en el presente recurso se postula el nombramiento de don Luis M.-S. R. para una plaza de Médico neuropsiquiatra del Seguro Obligatorio de Enfermedad, nombramiento de imposible realización hoy, en que dicho señor ha fallecido; por lo que no siendo el derecho litigioso transmisible a sus herederos, es evidente la falta de legitimación de éstos para suceder en este proceso a su causante y la procedencia de acoger la causa de inadmisibilidad B) del artículo 82 de la Ley citada, dando adecuada forma jurídica a la reiterada petición del coadyuvante que niega personalidad a los herederos del demandante para continuar el pleito» (*Sentencia de 1 de febrero de 1965*).

### 9. Representación.

#### *Poder otorgado en el extranjero.*

#### *«Locus regit actum». Legalización.*

«Para que el poder de que se trata pudiera producir efecto en España, a tenor del artículo 600 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y 17, 24 y concordantes del Anexo III del Reglamento del Notariado de 2 de junio de 1944 (Rep. 1.944 y Rep. 1.945, 57 y Dic. 3.194), regulador del ejer-

cicio de la fe pública por los Agentes diplomáticos y consulares de España en el extranjero, debía reunir los requisitos necesarios para su autenticidad en nuestra Patria; y, por tanto, era necesario que la firma del Cónsul General adjunto fuese legalizada, por de pronto, por el Ministerio de Asuntos Exteriores, sin lo cual el documento no podía tener eficacia ante los Tribunales españoles» (*Sentencia de 10 de diciembre de 1964*).

«Es necesario atenerse a la doctrina del Estatuto formal en Derecho internacional privado, reconocido en el artículo 11 del Código civil y 600 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, conforme a lo cual son aplicables las solemnidades exigidas por la legislación española a la escritura de mandato otorgada en el país de origen del recurrente, siempre que debidamente legalizada reúna, como en el caso presente, los requisitos esenciales exigidos por la legislación del Estado de otorgamiento» (*Sentencia de 24 de octubre de 1964. En el mismo sentido, las de 28 de noviembre de 1964, 8 y 22 de marzo y 14 de abril de 1965*).

#### 10. Actos impugnables y sus requisitos.

##### A) Actos sin existencia legal.

«Al haberse deducido el presente recurso contencioso-administrativo directamente contra la resolución de las recusaciones, sin esperar al término de la oposición, es visto que el accionante se produjo prematuramente, y en su consecuencia, es de declarar la inadmisibilidad del mismo, de conformidad con el apartado c) del artículo 82 de la Ley jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956, ya que tiene por objeto un acto no susceptible de impugnación, a tenor de su capítulo I, título III, en cuyo artículo 40, apartado f) se preceptúa que no se admitirá el recurso contencioso respecto de los actos que una Ley expresamente les excluya de esta vía, en relación con el apartado f) del propio artículo 82 de la misma Ley, dado que se presentó el escrito inicial de este recurso fuera de plazo establecido, pues la extemporaneidad tanto puede producirse por haber dejado transcurrir el término legal para deducir la acción, como por prematuridad en ello, como ocurre en el caso presente, en que se ha verificado antes de que la Administración produjera el único acto verdaderamente recurrible jurisdiccionalmente» (*Sentencia de 9 de marzo de 1965*).

«El presente recurso contencioso-administrativo, interpuesto únicamente contra actos de la Administración que ya no tienen existencia legal, por haber sido después modificados, es en verdad inadmisibile, como postula la representación de la Administración, y ello por hallarse el caso comprendido en lo dispuesto en el apartado e) del artículo 82 de la propia Ley jurisdiccional antes citada, ya que se ha interpuesto ante un Tribunal que no tiene facultad para conocer de actos que han perdido su existencia jurídica, toda vez que los Tribunales de lo contencioso-administrativo sólo la tienen para revisar los actos administrativos que causen estado, caso en el cual, como se ha visto, no se encuentra en modo alguno

el recurrido» (*Sentencia de 6 de abril de 1695. En el mismo sentido, las de 5 y 8 de abril de 1695*).

**B) Susceptibles de ulterior recurso administrativo.**

«... no son recurribles en vía contencioso-administrativa la totalidad de las resoluciones o actos de la Administración recaídos en peticiones formuladas ante ella, sino que es requisito necesario para ello que tengan posibilidad de ulterior reconsideración del asunto que por ellas se decide...» (*Sentencia de 23 de noviembre de 1964*).

**C) Actos definitivos y no definitivos.**

**a) Actos preparatorios, de trámite o de ejecución.**

«... los actos provisionales no definitivos o de trámite no son susceptibles de recurso jurisdiccional independiente, sin perjuicio, como es lógico, de alegarse los motivos de queja o separación al utilizarse los procedentes contra la resolución principal...» (*Sentencia de 5 de diciembre de 1964. En el mismo sentido, las de 13 de noviembre, 3 y 11 de diciembre de 1964, 4 de febrero, 3 y 13 de marzo, 7 y 10 de abril y 14 de mayo de 1965*).

«La Orden recurrida carece de substantividad para ser objeto de impugnación en vía contenciosa, ya que se limita a ejecutar y dar el debido cumplimiento a lo acordado en una sentencia» (*Sentencia de 19 de febrero de 1965*).

«Si cupiera reproducir el expediente de origen por el simple pretexto de un requerimiento ejecutorio hecho objeto de discusión, quebraría el procedimiento administrativo y la seguridad jurídica de los actos firmes sería un mito, en contraposición a cuanto previene y establece el capítulo V, título IV, de la Ley jurisdiccional de 17 de julio de 1958» (*Sentencia de 27 de febrero de 1965*).

**b) Actos definitivos.**

*La provisionalidad no siempre implica un acto no resolutorio.*

«La resolución gubernativa que se confirma por la Orden impugnada sostiene, en el primer extremo de su parte dispositiva, un pronunciamiento declaratorio de ser abusiva, una galería de captación de aguas construída por la parte demandante, el cual no puede menos de merecer la calificación de definitivo, y ello priva a dicha resolución y Orden que la ratifica del carácter interlocutorio que se les atribuye por el representante de la Administración. Por tanto, debe ser desestimada la alegación de inadmisibilidad que se formula, con fundamento en tal motivo» (*Sentencia de 3 de febrero de 1965*).

«La Orden impugnada confirmó una resolución administrativa relativa a acuerdo de práctica de un deslinde de zona marítimo-terrestre, pronunciamiento que no puede menos de merecer calificación de definitivo» (*Sentencia de 12 de febrero de 1965*).

«Si bien la mencionada Instrucción de Remuneraciones está calificada por ella misma de provisional y limita sus efectos a un año, es lo cierto que este carácter temporal no la priva de tener plena vigencia en el tiempo marcado para que rija, y por tanto, durante el mismo no es jurídicamente provisional, puesto que surte en él sus efectos correspondientes con todas sus consecuencias, las cuales pueden lesionar definitivamente intereses legítimos» (*Sentencia de 4 de mayo de 1965*).

D) *Actos confirmatorios.*

a) *Doctrina general.*

«El hecho de que la Administración haya dictado una resolución a esta segunda instancia del interesado de 1962, proveyendo de nuevo sobre una de las peticiones ya deducidas en la primera por el mismo, casi cinco años antes, concretamente sobre la de su ascenso a Coronel, con la antigüedad que pretendía, denegándola otra vez, no puede privar a la anterior resolución de 27 de enero de 1959 del carácter de firmeza que había adquirido, por no haber recurrido contra ella el actor en ningún momento, sino que al haber dictado otra resolución idéntica sobre la misma petición anterior, es evidentemente un acto graciable que no tenía obligación de llevar a cabo, y por todo ello este recurso debe ser declarado inadmisibles» (*Sentencia de 3 de octubre de 1964. En el mismo sentido, las de 26 de octubre de 1964; 28 de enero, 1, 3 y 22 de febrero, 23 y 31 de marzo, 8, 10 y 12 de abril y 6, 18 y 21 de mayo de 1965*).

b) *Casos en que el acto no es confirmatorio.*

«La Orden de 7 de febrero de 1956, que reconoció a la Comunidad demandante el derecho a un aprovechamiento de aguas públicas en virtud de prescripción, puede impugnarse en este recurso, pues, contrariamente a como se afirma en la parte demandante, no fué consentida en vía gubernativa, sino que se interesó aclaración de su contenido, y es lógico que, hasta que la disposición quede aclarada, no se recurra» (*Sentencia de 16 de marzo de 1965*).

«Si bien es cierto que aquella otra resolución alcanzó la condición de firmeza, cuando las circunstancias que sirvieron de fundamento han cambiado y hay que contemplar hechos distintos, no puede sostenerse que el segundo acto administrativo sea reproducción del primero, que es lo que para la declaración de inadmisibilidad pretendida señala el apartado a) del artículo 40 de la Ley de jurisdicción» (*Sentencia de 25 de febrero de 1965*).

«Hasta la reclamación de créditos ahora controvertida no se ha planteado formalmente por los interesados ninguna otra anterior que haya sido concretamente denegada, sin que sea lícito estimar que la percepción parcial de haberes suponga una renuncia a los dejados de percibir, en relación con los cuales tiene siempre expedita su acción el funcionario, sin otra limitación que la establecida, en cuanto al tiempo, en el artículo 25 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pú-

blica, al señalar el plazo de cinco años para la prescripción de créditos contra el Estado» (*Sentencia de 23 de noviembre de 1964*).

«Sólo con estricto rigor cabe admitir que las resoluciones recurridas son en realidad mera confirmación de otras anteriores, por la sola razón de que en la convocatoria publicada por la Orden ministerial recurrida se hubieran subsanado los defectos de que adoleció la anterior en ejecución de la sentencia de que se hace mérito, porque la circunstancia de que la nueva convocatoria se hubiera hecho en virtud de lo resuelto por la referida sentencia de 7 de mayo de 1962 pone de manifiesto que se recurre de actos administrativos distintos de los que el primero fué declarado nulo, sin que obste a esta distinción de actos el que se reproduzcan en el presente recurso peticiones anteriores ya resueltas por la sentencia referida, lo que sí de una parte conduce a desestimar la inadmisibilidad del recurso alegada por el defensor de la Administración, lleva de otra a confirmar las resoluciones impugnadas en el mismo, por cuanto a la Orden ministerial de 16 de octubre de 1962, que convocó el concurso, y resuelto en consecuencia por la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones con fecha 29 de noviembre del propio año, resoluciones confirmadas por las que, respectivamente, desestimaron su reposición, se ajustan al Ordenamiento jurídico» (*Sentencia de 20 de mayo de 1964*).

#### 11. *Pretensiones de las partes y contenido de la resolución.*

##### A) *Pretensiones y sus limitaciones.*

###### a) *A lo combatido en vía administrativa.*

«La Ley jurisdiccional (que) si bien autoriza a que en la demanda o en la contestación se puedan alegar cuantos motivos procedan, aunque no se hubiera expuesto en el previo recurso de reposición, o con anterioridad a él, ello, conforme tiene declarado repetidamente esta Sala en sentencias, entre otras, de 17 de junio, 4 de julio y 31 de octubre de 1959, faculta solamente para alegar nuevas motivaciones con el fin de fundamentar las pretensiones oportunamente articuladas, pero no para variar éstas de modo radical, deduciendo peticiones sobre las que la Administración no pudo pronunciarse» (*Sentencia de 5 de noviembre de 1964. En el mismo sentido, las de 5 y 29 de octubre, 11 de noviembre y 7 de diciembre de 1964; 15 de enero, 12 de febrero, 13 y 27 de marzo y 23 de abril de 1965*).

###### b) *A lo impugnado en los escritos de interposición y ampliación, en su caso.*

«El escrito interpositorio determina definitivamente los términos del recurso y no es susceptible la ampliación durante la tramitación del mismo más que en el supuesto regulado en el artículo 46 de la Ley jurisdiccional y con sujeción a lo establecido en el mismo» (*Sentencia de 25 de febrero de 1965. En el mismo sentido, las de 31 de octubre y 20 de noviembre de 1964; y 6 de febrero y 16, 18 y 29 de marzo de 1965*).

c) *Han de consistir básicamente en la de nulidad de un acto, no en otras pretensiones.*

«No se recurre en realidad contra la disposición que resolvió el curso de traslado, otorgando en su parte dispositiva al demandante el Registro de Talavera de la Reina, por su preferente derecho de estar condecorado con la Medalla Militar individual, y sí la «motivación» de la resolución, en la que se hacen unas consideraciones sobre la Ley de 18 de diciembre de 1950, que, al no reflejarse en la parte dispositiva, no deciden el asunto ni constituyen acto o materia recurrible, y que, al no emanar del órgano competente, conforme al número 3.º del artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, no tienen valor de disposición reglamentaria ni fuerza obligatoria o vinculante en el futuro» (*Sentencia de 5 de febrero de 1965*).

«No puede estimarse como pretensión contencioso-administrativa de la actora, atendible jurídicamente, la de que se diese al anuncio de convocatoria del curso una redacción no de distinto alcance en cuanto a sus efectos fundamentales —en los que, como se ha visto, coincidían la Escuela y la demandante—, sino, en resumidas cuentas, una redacción con las palabras que ella estimaba preferibles; lo que, como pretensión contencioso-administrativa, es jurídicamente inaprehensible; hace irrecurrible en esta vía el acto de que se trata, y lleva la imposibilidad de dar lugar al recurso entablado» (*Sentencia de 8 de febrero de 1965*).

d) *No cabe la reconvencción.*

«Introducida por el Abogado del Estado en primera instancia la pretensión de nulidad de la subasta como acto administrativo complejo, por reputarlo inadecuado para la consecución del fin perseguido por el Ayuntamiento de La Guardia, que era la verdadera causa del contrato a cuya formalización tendía, alegato y petición que el Tribunal de instancia rechaza, fundándose en que la nulidad denunciada no afecta a las formalidades procedimentales, sino al fondo de la cuestión debatida, ha de recogerla la Sala aun no siendo objeto directo de la apelación, en virtud del matiz de orden público que tienen las cuestiones relacionadas con el procedimiento y las facultades revisoras que competen a la jurisdicción, incluso al margen de las peticiones deducidas por las partes, y al así hacerlo ha de señalar que el planteamiento de dicho tema implicaba una anómala figura reconvenzional inaceptable en el proceso administrativo, que pugna con el principio de irrevocabilidad de actos y acuerdos que enuncia el artículo 369 de la Ley de Régimen Local, ya que la anulación de los mismos sólo puede lograrse a través de la declaración de lesividad, de conformidad con los artículos 391 de dicha Ley, y 28, párrafo 3, 56, párrafos 1 y 2, y 58, párrafo 5, de la rectora de la reguladora de lo contencioso-administrativo» (*Sentencia de 16 de marzo de 1965*).

**B) Facultades decisorias del Tribunal.**

**a) Facultades de oficio.**

«La función revisora de la jurisdicción impone en su ejercicio velar ante todo, bien de oficio o bien a instancia de parte, por la pureza y legalidad del procedimiento en la vía gubernativa y en la contenciosa, tanto por su carácter de orden público como en garantía formal de los derechos particulares accionados y de que la Administración primero y el Tribunal después cuenten con los necesarios antecedentes y conocimiento de lo acaecido por el acierto de sus decisiones» (*Sentencia de 27 de marzo de 1965. En el mismo sentido, las de 23 de diciembre de 1964, 4 y 18 de enero, 19 de febrero, 11 y 27 de marzo y 14 de mayo de 1965*).

**b) Limitación.**

«Las facultades de declaración de oficio de tales defectos esenciales por el Tribunal Contencioso-administrativo no eliminan el carácter rogado de esta jurisdicción; y el Tribunal podrá, sin que las partes se lo aleguen, hacer aquella declaración, pero siempre dentro del marco de un proceso admisible y admitido, pues cuando la compuerta de la inadmisibilidad impide esto, quedan cerradas las facultades revisoras de toda clase del Tribunal Contencioso-administrativo, que no es un ente inspector, sino el órgano de una jurisdicción rogada» (*Sentencia de 23 de enero de 1965. En el mismo sentido, la de 16 de marzo de 1965*).

**C) Acumulación y cuantía del recurso.**

«La pretensión de la parte actora, aun unificada y concretada materialmente por la misma en una sola pretensión, cuyo valor total gradúa en la cantidad de 96.265,60 pesetas, fácilmente se deriva de las propias manifestaciones; se trata de una cantidad global, comprensiva de dos pretensiones, una referida a la reducción de los Derechos reales liquidados, y otra a los derechos de Timbre, también liquidados y abonados, pero cuya acumulación de acciones, tan sólo eficaz a los efectos de trámite y conjunta actuación procesal, no otorga ni puede otorgar posibilidad de apelación a las pretensiones que independientemente entre sí no la alcancen por su cuantía, como ocurre en el caso de autos, en que la liquidación de Derechos reales suma la cantidad de 76.765 pesetas, y la de exceso de Timbre la de 19.500 pesetas, según se consigna en la hoja liquidatoria de préstamo con garantía hipotecaria presentada a la liquidación, importes ambos inferiores cada uno a las 80.000 pesetas que la Ley determinaba en el momento de la liquidación como indispensable para que, atendiendo a la cuantía, fueran susceptibles de apelación» (*Sentencia de 30 de enero de 1965. En el mismo sentido, la de 5 de marzo de 1965*).

12. *Diligencias preliminares.*

A) *Reposición.*

a) *Su carácter de requisito procesal previo.*

«Como el recurso objeto de los autos ha sido presentado sin que con anterioridad se haya formulado el preceptivo de reposición, y que el presente caso no se encuentra entre los que se citan en el artículo 53, antes mencionado, como exceptuados de este requisito por aplicación de lo dispuesto en el apartado e) del artículo 82 de la propia Ley que se contempla, es procedente declarar la inadmisibilidad del presente contencioso-administrativo y así debe acordarse» (*Sentencia de 27 de abril de 1965. En el mismo sentido, las de 11 de diciembre de 1964, y 23 de marzo, 6 de abril y 3 de mayo de 1965*).

b) *Doctrina restrictiva acerca de su subsanación.*

«La facultad de subsanación comprendida en el artículo 129, número 3, de la Ley, requiere que el Tribunal habilite a la parte un plazo de diez días para hacerlo, pero no autoriza que espontánea y extemporáneamente pueda ésta, aun sin haber sido alegada o acusada la falta por la Administración demandada, interponer el recurso de reposición fuera del término que para hacerlo señala el ya citado artículo 52 de la Ley» (*Sentencia de 22 de septiembre de 1964*).

«Si bien la vigente Ley jurisdiccional, en el artículo 129, establece la posibilidad de que se subsanen los defectos en que hayan podido incurrir las partes, no es menos cierto que el demandante no ha hecho uso de esta posibilidad, pues nada ha alegado en el plazo de diez días siguientes a aquel en que se le notificó el escrito de la Abogacía del Estado que contenía la alegación de falta del requisito de que se trata, sin que el Tribunal pueda, en este caso, señalar el plazo para la subsanación del aludido defecto, puesto que la falta no la ha apreciado la Sala de oficio, sino la Administración demandada; y por ende, es de aplicación el párrafo primero, y no el segundo, del citado artículo 129 de la Ley jurisdiccional, y es obligado acoger la alegación de la Abogacía del Estado, sin que ello implique apreciación de temeridad o mala fe a efectos de costas» (*Sentencia de 10 de diciembre de 1964*).

c) *Cómputo del mes.*

Doctrina idéntica a la expuesta en XXI, 13, B), a). (*Sentencias de 18 de febrero, 10 de marzo y 8 y 12 de abril de 1965*).

B) *Declaración de lesividad.*

*Ha de tratarse de un acto propio.*

«La violación de disposiciones denunciadas en un proceso de lesividad ha de tener, según señala la sentencia apelada, conexión con el carácter lesivo invocado, pues es precisamente la lesión, económica o de

tra índole, producida, lo que justifica que el Ayuntamiento pueda acudir para pedir la anulación de su propio acuerdo, defectos causados o en los que incurrió la Corporación misma que los alega y utiliza para ello en un plazo excepcional de alegaciones de cuatro años, desde la fecha de dicho acuerdo, por lo que cuando, como en este caso, la lesión señalada, en definitiva, no se da la conexión indicada entre tal lesión y las tachas procesales del acuerdo municipal» (*Sentencia de 14 de enero de 1965*).

### 13. *Interposición.*

#### A) *Forma.*

##### a) *Lugar y fecha de presentación del escrito de interposición.*

«La fecha de la presentación del mencionado escrito inicial, según tiene reiteradamente declarado esta Sala, es la en que el mismo tiene entrada en el Tribunal Supremo o en el Juzgado de Guardia» (*Sentencia de 27 de febrero de 1965*).

«Sin que pueda aceptarse la presentación efectuada en esta fecha en correos, ya que, aun cuando está autorizado por el artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, no puede producir efectos sino en actuaciones ante la Administración y no en los Tribunales, donde los escritos deben entregarse directamente a ellos o, más concretamente, en sus Secretarías, conforme a los artículos 1.º y 250 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, supletoria de esta jurisdicción, según la disposición adicional 6.ª en su Ley reguladora» (*Sentencia de 16 de marzo de 1965*).

##### b) *Documentos que hay que acompañar.*

###### a') *Formalidades exigidas a Corporaciones.*

###### a'') *Acuerdos internos de Corporaciones.*

«Que el Sindicato Nacional de Actividades Diversas, como su mismo nombre indica, comprende diferentes agrupaciones entre las cuales está incluida la de Delineantes españoles, cuyos intereses pueden ser distintos de los de otras agrupaciones o tener intereses contrapuestos con los de algunos de ellos, y por eso es preciso, de la misma manera que las Leyes han venido estableciendo para los Organismos del Estado, Provincia o Municipio, que esta Junta Central, conjuntamente con el Presidente, deliberare y acuerde por mayoría de votos, declarando así la función de la voluntad del Sindicato, de llevar a la vía contenciosa las aspiraciones de uno de los grupos, autorizando al Presidente para en ejecución de ese acuerdo, otorgar la escritura de mandato correspondiente sin que sea posible admitir, dentro del orden procesal, que el Jefe del Sindicato, por su libérrima voluntad, pueda, sin asesoramiento alguno y sin autorización de la Junta Central Sindical, otorgar poderes a Procuradores para interponer acciones Contencioso-administrativas en defensa de los pretendidos derechos de una agrupación que bien pudieran resultar dañosos a los miembros integrantes de otras agrupaciones. Que esta falta de acuerdo de la Junta Central autorizando al Presidente del Sindicato Nacional de

Actividades Diversas para la interposición del presente recurso y el otorgamiento de la escritura de mandato a favor de procuradores que procesalmente les represente, es determinante de la insuficiencia de dicho poder a que se refiere al apartado b) del artículo 82 de la Ley de la Jurisdicción, que, por consiguiente, debe prosperar la causa de inadmisibilidad alegada, declarando así, sin entrar a resolver el fondo del asunto y sin hacer expresa declaración sobre las costas» (*Sentencia de 5 de febrero de 1965. En el mismo sentido, la de 26 de marzo de 1965*).

b'') *Dictamen de Letrado en Corporaciones Locales.*

«Que tanto el artículo 370 de la Ley de Régimen Local, como el artículo 338 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, exigen de manera imperativa para el ejercicio de las acciones que a las Corporaciones corresponda, el dictamen previo de un Letrado, denominación ésta que tanto en términos gramaticales como jurídicos, sólo puede atribuirse a la emisión de una opinión fundada en preceptos legales sobre la procedencia de la acción que se pretende ejercitar, pero nunca a unas opiniones particulares de un funcionario, aunque sea Abogado, sin fundamento jurídico alguno.

Que no puede tener el carácter de informe de Letrado el escrito obrante en el expediente abierto por el Ayuntamiento de Lérida, acompañado a la demanda, de fecha 18 de abril de 1963 y suscrito por el Jefe de la Sección de Abastecimientos y Transportes en el que aparte de transcribir literalmente la comunicación del Ingeniero Jefe de Obras Públicas de la Provincia de 4 de abril de 1963, se limita a estimar procedente se interese de la Jefatura de Obras Públicas dicha, aclare el párrafo 3.º del apartado 4.º de su referido escrito en el sentido de a qué clase de ómnibus se refiere, pues esta manifestación la hace como Jefe de la Sección, con absoluta independencia de la cualidad de Letrado que pueda corresponderle.

Que tampoco tiene el carácter de informe previo de Letrado, el emitido el 10 de julio de 1963 por el Letrado Jefe de la Sección de Fomento, ni el del Letrado Jefe de la Sección de Hacienda de la misma fecha, no solamente porque no contienen ni un solo fundamento jurídico, limitándose a informar el primero «que considera de importancia para los intereses municipales la personación y defensa de este excelentísimo Ayuntamiento, el presentar el correspondiente recurso contencioso-administrativo ante los Tribunales de Madrid, designando al efecto el Procurador y Letrado que menciona», y el segundo, a hacer suyo el dictamen anterior, ya que de las fechas de esos informes claramente se ve que han sido emitidos después de dictarse la resolución de la Dirección General de Carreteras recurrida, y lo que la Ley ordena es que los informes del Letrado sean previos al ejercicio de la acción, pero no posteriores, como sucede en el presente caso, esto aparte de que la existencia previa de tales dictámenes tenía que haberse acreditado en el expediente administrativo y no se acreditó tal extremo ante la Dirección General, por no haberse emitido hasta entonces» (*Sentencia de 6 de noviembre de 1964*).

«La establecen los citados artículos para ejercitar las acciones o promoverlas, cual puntualiza el 338 en el párrafo 2.º, mas no para defenderse de las dirigidas contra el ente» (*Sentencia de 19 de diciembre de 1964*).

b') *Acreditativo del pago de cantidades liquidadas en favor de la Administración.*

a'') *Alcance del aplazamiento de pago.*

*Declaraciones contradictorias.*

«Que esta Sala tiene declarado entre otras sentencias en las de 31 de octubre y 19 de diciembre de 1962 y en el auto de 5 de febrero de 1964, dictado este último en el expediente seguido a instancia de uno de los sancionados en la misma resolución impugnada en el presente, que las medidas discrecionales concedidas graciamente por la Administración, como es el fraccionamiento del pago de la sanción, no pueda entenderse que releven a la parte de la exigencia del ingreso prescrito como necesario para el ejercicio de la acción contencioso-administrativa, según dispone el apartado e) del artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción de 27 de diciembre de 1956, teniendo en cuenta que estos beneficios otorgados a la parte no pueden tener más alcance que los propios de la vía gubernativa, o sea, evitar la prisión subsidiaria; no iniciar el procedimiento de apremio, etc., pero sin que la parte recurrente quede eximida, no habiendo solicitado la declaración de pobreza legal o no habiendo hecho el pago en el curso del procedimiento administrativo, de acreditar el pago verificado en las Cajas del Tesoro Público o de las Corporaciones Locales, cuando, como en el caso presente, se trata de imposición de multas» (*Sentencia de 10 de marzo de 1965*).

«Solicitada por la parte recurrente en la vía administrativa y concedido que le fué el fraccionamiento, en cinco anualidades, del pago de las liquidaciones discutidas, el recurrente acompañó con el escrito interpositivo del recurso, cartas de pago y documentos acreditativos del abono de la cantidad correspondiente al primer plazo, y ello ha de estimarse suficiente a los fines de estimar cumplido el requisito exigido por la Ley jurisdiccional en primer término, porque al encontrarse aplazado el pago, el crédito a favor de la Hacienda se encuentra sin liquidar definitivamente, por acuerdo expreso de la Administración, y en segundo lugar, resultaría ilógico y hasta contradictorio que, otorgado el fraccionamiento por razones que no afectan a la materia jurídica aquí controvertida, y que por ello no pueden privar a los interesados de acceso a la vía contenciosa, ni implicar renuncia a tal derecho, se exigiere el abono total haciendo inútil e ineficaz el beneficio concedido por la Administración; razones todas por las que no procede acoger el motivo de inadmisibilidad alegado» (*Sentencia de 20 de febrero de 1965*).

b'') *No es exigible a las Corporaciones.*

«Tal requisito como previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo constituye condición habilitante para el ejercicio de la acción; tal exigencia en una justa interpretación de los preceptos legales

no puede ser estimada como indispensable, para dar acceso a la vía contenciosa cuando, como en el presente caso ocurre, y tratándose de una Corporación pública carece ésta legalmente de medios económicos, dada la sujeción de su desenvolvimiento y actuación a una pauta presupuestaria y a la necesidad para obtener obtención, no siempre factible las cantidades necesarias de acudir a la formulación y largos trámites de un presupuesto extraordinario, con lo que resultaría, en definitiva, prácticamente vedada para las Entidades dichas la posibilidad de acudir para defender sus derechos e intereses, a la vía contencioso-administrativa, contrariando al amplio espíritu que la informa, y ello tanto más cuanto que, como en la ocasión presente sucede, las cantidades a ingresar, que se aproximan a los 2.000.000 de pesetas, guardan una enorme y manifiesta desproporción con las posibilidades económicas de la corporación recurrente, y en definitiva, la Instrucción de 28 de febrero de 1958, en los casos de aumento de riqueza imponible por revisión sólo se limita a decir que el Delegado de Hacienda cuidará de que antes de remitir el expediente a la Dirección del Tributo, como aquí se hizo se practiquen y contraigan las liquidaciones correspondientes; razones todas por las que no procede acoger el motivo de inadmisibilidad alegado» (*Sentencia de 12 de abril de 1965*).

c') *La cantidad ha de ser liquidada.*

«Que por el representante de la Administración al formular su contestación a la demanda se alega la inadmisibilidad del presente recurso al amparo del apartado f) del artículo 82 en relación con el apartado e) del artículo 57 de la Ley jurisdiccional, por entender que no está acreditado el pago en las Cajas del Tesoro Público, del crédito liquidado definitivamente en favor de la Hacienda, pero es lo cierto que el recurso se interpuso el 5 de julio de 1963, cuando aún no se había practicado a la parte actora la liquidación por contribución urbana a consecuencia del acuerdo recurrido, razón por la cual no era posible exigir aquel requisito y motivo suficiente para desestimar la mencionada alegación» (*Sentencia de 6 de abril de 1965*).

d') *Cumplimiento e incumplimiento.*

«Siendo la cantidad ingresada en depósito la misma en que fué sancionado el recurrente, y como quiera que los actos de la Administración son ejecutorios desde que se dictan, pudo convertir este depósito en ingreso firme, y si no lo hizo esta inacción no debe perjudicar lo recurrente a que ningún precepto legal obliga a ingresar dos veces el importe de su sanción, por cuyas razones debe desestimarse la pretensión de inadmisibilidad» (*Sentencia de 3 de mayo de 1965. En el mismo sentido, las de 23 de diciembre de 1964, 16 y 18 de marzo, 30 de abril y 5 de mayo de 1965*).

B) *Plazo.*a) *Cómputo del plazo.*

«La primera cuestión a examinar en la presente resolución es la relativa a la inadmisibilidad del recurso extraordinario a que se contraen estas actuaciones, alegada por el representante de la Administración en su escrito de contestación al recurso, fundándose en que éste se ha presentado fuera del plazo de un mes que fija el artículo 102 de la Ley rectora de esta Jurisdicción en su número 3 para los casos previstos en los apartados a), b) y g) del propio artículo, con respecto a cuyo problema hay que parar la atención en que el precepto de referencia no autoriza a incluir en el cómputo del expresado plazo el día en que la notificación se haya practicado, pues su alcance no es otro que señalar el trámite determinante de su aplicación, pero sin alterar la forma de cómputo que había de verificarse, conforme a lo dispuesto en el artículo 303 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de subsidiaria observancia en esta vía jurisdiccional, empezando a contar el día siguiente al en que se hubiese hecho la notificación y comprendiendo en aquél el día del vencimiento, como así lo tiene declarado esta Sala en sentencia de 15 de junio de 1963» (*Sentencia de 1 de marzo de 1965*).

«El mencionado plazo ha de computarse por meses de treinta días naturales con arreglo al artículo 7.º del Código civil sin prórroga, según el artículo 121 de la Ley de lo Contencioso-administrativo, cuya expresa disposición impide que pueda aplicarse como supletorio el artículo 305 de la Ley de Enjuiciamiento Civil» (*Sentencia de 3 de octubre de 1964. En el mismo sentido, las de 31 de octubre y 26 de noviembre de 1964, 15 y 25 de enero de 1965, 17 de octubre y 16, 28 de noviembre de 1964; 16 de marzo, 3 de abril y 6, 7 de mayo de 1965*).

«Aun cuando los sesenta días naturales que constituyen los dos meses en el supuesto más restrictivo vencían el 21 de julio de 1963, sin embargo, al ser este día domingo, de conformidad con el artículo 305 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, es preciso entenderlo «prorrogado al siguiente día hábil», ya que según la disposición adicional sexta de la Ley jurisdiccional aquélla otra es la norma supletoria de lo no previsto en ésta» (*Sentencia de 16 de marzo de 1965. En el mismo sentido, la de 17 de octubre de 1964*).

«El alcance legal de los hechos recogidos en el precedente Considerando no puede desvirtuarse, conforme pretende la parte actora, con la invocación de la circunstancia —que el Tribunal ha declarado en casos análogos ser insuficiente para producir los efectos postulados— de que el Boletín en el que se insertó la Orden recurrida se repartiera al día siguiente, puesto que tal hecho no ha sido consagrado oficialmente como motivo de prórroga o rehabilitación del plazo legal observable o de suspensión de los efectos de su transcurso, contra la terminante disposición del artículo 121 de la Ley jurisdiccional, tampoco contrariada por ningún

precepto especial divergente y aplicable» (*Sentencia de 18 de febrero de 1965*).

b) *Para recurrir contra denegación presunta de un recurso de alzada, el plazo es de dos meses.*

«Se interpuso el recurso de alzada en 25 de junio de 1963 contra la resolución de la Dirección General mencionada sin que recayera resolución expresa hasta el 10 de febrero de 1964 es evidente que el plazo de dos meses para la interposición del recurso jurisdiccional comenzó a correr en 26 de septiembre siguiente, y que en consecuencia, había ya caducado dicho plazo especial de un año que para los casos de silencio administrativo establece el mentado artículo 58 se refiere solamente a los supuestos de que hubiera mediado recurso de reposición denegado tácitamente o de que se trate de las peticiones a que se refiere el artículo 38 de la misma Ley de la Jurisdicción, siendo también de tener en cuenta que el demandante, después de recaer la resolución expresa en el recurso de alzada, no utilizó el derecho que le concede el artículo 46 de la propia Ley de solicitar la ampliación del recurso al nuevo acto en igual plazo de dos meses» (*Sentencia de 17 de marzo de 1965. En el mismo sentido, las de 23 de noviembre de 1964 y 6 de marzo de 1965*).

c) *El silencio en reposición.*

a') *La resolución tardía no reabre el plazo.*

«Después de interpuesto el recurso de reposición en tiempo y forma, al transcurrir el año sin ninguna resolución de la Administración, ha surgido el acto administrativo tácito resolutorio que hace cesar el impulso revisor de la acción, liquidado con aquel acto tácito de igual valor que el expreso, sin que ninguna otra decisión como en el caso presente, dictada a los cinco meses después de transcurrido el período mencionado, pueda reabrir la posibilidad del recurso contencioso-administrativo por el acto producido tardíamente» (*Sentencia de 30 de noviembre de 1964*).

b') *Sí lo reabre.*

«En el supuesto de que el acuerdo resolutorio del recurso de reposición sea tácito, que es el que contempla el número 2 del artículo 58 invocado (en cuyo caso) en efecto el plazo para interponer el contencioso-administrativo será de un año, a contar de la fecha de interposición del de reposición, mas como en el presente caso ha habido resolución expresa de este último recurso, sin que obste a ello el que haya sido tardía, pues es indudable y así lo tiene declarado repetidas veces la jurisprudencia de esta Sala que el plazo para interponer el contencioso-administrativo será, de conformidad con el número 1 del mismo artículo 58 citado, de dos meses contados desde el día siguiente a la notificación del acuerdo resolutorio del recurso de reposición» (*Sentencia de 6 de marzo de 1965. En el mismo sentido, la de 16 de marzo de 1965*).

#### 14. *Comparecencia y defensa de las Corporaciones Locales.*

«Que según declaró el auto de este Tribunal de 22 de septiembre de 1941, en todo recurso contencioso-administrativo por el que un particular impugna acuerdo emanado de cualquier Corporación Local, la Administración Pública, que conceptualmente la comprende, ha de intervenir siempre en el proceso como parte demandada, bien bajo la representación y defensa del Abogado del Estado, que ha sustituido en tal cometido al Ministerio Fiscal, o bien representada y defendida por Procurador y Abogado que aquella entidad designe...» (*Sentencia de 29 de marzo de 1965*).

«Que en su virtud, cuando se deduce recurso contencioso administrativo contra un acuerdo municipal y la Corporación, a requerimiento del Tribunal, remite el expediente en que se causó, queda automáticamente amparada por la representación y defensa del Abogado del Estado, que se le otorga de modo exclusivo para formar parte de la Administración Pública, siquiera sea en la esfera local, y ya resulta inaceptable procesalmente que las ulteriores actuaciones puedan conducir al anómalo resultado de que el Ayuntamiento quede privado del derecho fundamental de contestar la demanda, dejándola en situación de indiscutible indefensión, pues aunque la actividad del aludido funcionario normalmente ha de considerarse primordial y no sustitutivo, en el supuesto de que la Corporación no evacua el trámite en razón a su personamiento tardío, habría aquél de cumplirlo según claramente se deduce del artículo 68, párrafo 5 de la Ley rectora de la jurisdicción, a cuyo tenor, si no hubiere comparecido la entidad local, se le dará traslado de la demanda para que en el plazo de quince días suministre, si lo estima oportuno, al representante genuino de la Administración, los antecedentes que requiere la mejor defensa de la resolución reclamada, precepto que concede un derecho potestativo a la Corporación local para cooperar con el Abogado del Estado en el ejercicio de la función defensiva, pero que no autoriza para involucrar dicho trámite con el de contestación a la demanda, ya que éste podría ser evacuado teniendo sólo a la vista el expediente cuya entrega sí es, en cambio, imprescindible para poder efectuarlo.

Que en este litigio, formalizada que fué por el recurrente don Francisco M. F. la demanda con fecha 15 de enero de 1963, sin que a la sazón hubiera todavía comparecido el Ayuntamiento de Catarroja, que dictó los acuerdos plenarios objeto de impugnación, se dió traslado de ella a la Corporación municipal para que suministrase al Abogado del Estado los indicados antecedentes, mas como en lugar de así hacerlo se personara en forma el 11 de febrero siguiente, se ordenó en providencia de 13 del propio mes que se le entregara el expediente para formalizar el escrito de contestación y el actor interpusiera recurso de súplica, aquella providencia fué modificada a virtud del auto de ... 2 y subsiguiente providencia de 12 de marzo en el sentido de tener por comparecido al Ayuntamiento de referencia, pero negándole el derecho a contestar la demanda, al no haberse personado en tiempo hábil, por cuyo motivo se le ordenaba

la devolución del expediente en término de dos audiencias, como lo efectuó, quedando así desprovisto de tal medio defensivo, cuya ausencia trascendía también a la petición de recibimiento a prueba.

Que atendidos el auto y providencia de que se ha hecho mérito a una interpretación rígidamente formalista de los artículos 63, 64, 66 y 61 de la Ley rectora de la jurisdicción, sin armonizarlos adecuadamente con los párrafos 1 y 2 del artículo 35 del propio Ordenamiento legal, es visto que aquéllos no suministran apoyo justificativo de la privación al Ayuntamiento demandado del trámite de contestación a la demanda, sino que a lo sumo hubiesen autorizado al Tribunal *a quo* para acordar que e mismo se evacuara por el Abogado del Estado, dándole para ello traslado con entrega del expediente, a partir de lo cual empezaría a correr el plazo oportuno, y los autos revelan que tal entrega no se había realizado cuando se declaró caducado el derecho a utilizar dicho trámite.

Además, que con tal criterio interpretativo, que no encaja en el antiformalismo básico de la Ley vigente, se menoscaba el beneficio otorgado a las entidades locales en orden a su representación y defensa por el Abogado del Estado, en tanto las mismas no provean a ella directamente, y se desconoce el principio de que la Administración no puede estar en ningún momento ausente del proceso, con lo que ha venido a crearse una anomalía procesal de gran trascendencia que consiste en rehusar el Ayuntamiento de Catarroja la posibilidad de defenderse por sí a causa de su personación a destiempo, sin abrir cauce tampoco a la intervención sustitutoria del representante genérico de la Administración pública, anomalía que la Sala debe corregir en uso de sus facultades revisoras y velando por la pureza del procedimiento, mediante la declaración de nulidad de las actuaciones practicadas a partir de incluidos en el auto de 2 de marzo de 1963 y subsiguiente providencia de 12 del propio mes, así de las sentencias apeladas, reponiendo aquéllas al momento procesal anterior, para que se reproduzcan válidamente, dando a los autos principales tramitación ajustada a derecho hasta resolverlos definitivamente» (*Sentencia de 29 de marzo de 1965*).

#### 15. *Demanda.*

##### A) *Caducidad automática del recurso si se presenta fuera de plazo.*

«La demanda del recurso contencioso-administrativo habrá de deducirse en el plazo de veinte días, que, según el artículo 114 del mismo texto, se reducirá a quince cuando se trate del procedimiento especial en materia de personal, y si no se presentare aquélla en el plazo concedido, se declarará de oficio caducado el recurso, por mandato del párrafo 2 del mencionado artículo 67, sin que al amparo del artículo 121 pueda otorgarse eficacia a la presentación de la demanda dentro del día en que se notifique la caducidad, porque, como tiene declarado con reiteración este Tribunal en sentencias, entre otras, de 5 de junio de 1961 y 22 de diciembre de 1962, la caducidad del recurso que de la enunciada causa se derive no puede ser eludida, dado el carácter imperativo del precepto específico que establece el repetido artículo 67 y la naturaleza esencial

del trámite de demanda que entraña la verdadera formalización del recurso, y que, por consiguiente, su extemporaneidad produce la misma trascendencia procesal que corresponde a la falta de presentación en tiempo del recurso mismo» (*Sentencia de 18 de marzo de 1965. En el mismo sentido, la de 4 de febrero de 1965*).

B) *Repudiación del formalismo excesivo.*

«En la demanda deducida por el actor aparecen consignados con la debida separación los hechos y los fundamentos de derecho, y también figura aparte en el final del escrito la pretensión que formula, que es su derecho al ascenso a Coronel, que le fué denegado por el Ministerio del Ejército, siquiera no emplee la fórmula de súplica, pero sí tenga la concreción necesaria para conocer con claridad la pretensión (*Sentencia de 10 de diciembre de 1964*).

16. *Contestación.*

*No cabe reconvencción.*

Vid. XXI, 11, A), d).

17. *Prueba.*

*Aplicación de la LEC.*

«No pudiendo entenderse apoyado en tal precepto para suplir la deficiencia, con la designación a efectos de prueba, del lugar donde puedan hallarse los documentos, porque esto lo autoriza la Ley para casos de que no obren en poder del interesado, y ha de entenderse que los tiene a su disposición (párrafo 3.º del artículo 504 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, supletoria de dicha Ley de la jurisdicción, según la disposición adicional 6.ª de esta última), siempre que existan los originales en el archivo público, del que pueda pedir y obtener copias fehacientes de ellos» (*Sentencia de 5 de mayo de 1965*).

18. *Sentencia.*

A) *Prioridad de pronunciamientos.*

«La circunstancia de que la representación de la Administración, al contestar la demanda del recurso acumulado número 9.938, alegue su inadmisibilidad al amparo del artículo 82, apartado A), en relación con el 28, números 2.º y 4.º (por cierto no alegada en los demás acumulados), obliga a resolver con prioridad esta cuestión, que es de orden público y determinante de la procedencia de conocer del fondo de dicho recurso» (*Sentencia de 12 de febrero de 1965*).

B) *Efectos de cosa juzgada.*

*Amplitud mayor que en la esfera civil.*

«Que la triple identidad de personas, cosas y causas de pedir, regla general en la teoría de la «cosa juzgada», según nuestros Ordenamientos

jurídicos tradicionales, quiebra en normas de excepción, ya en el artículo 1.252 del Código civil, al reconocer como eficaz la presunción de «cosa juzgada» contra terceros no litigantes en la nulidad de disposiciones testamentarias, y quiebra también y da lugar a una singular configuración de los elementos personales de la institución en la vigente Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, apartada del requisito de identidad en las personas, en pleitos sobre anulación de acto o disposición administrativa, cuya declaración de nulidad produce efectos, no sólo entre las partes litigantes, sino también en relación con terceras personas afectadas por la nulidad, según así está expresamente establecido en el apartado 2.º del artículo 86 de dicha Ley jurisdiccional; con lo que resulta claro que, aun cuando los hoy demandantes no fueran parte en el recurso contencioso número 7.288, que terminó por sentencia de 28 de mayo de 1963, declaratoria de la nulidad del acto administrativo que en este pleito nuevamente se recurre, aquella nulidad produce efectos generales *erga omnes* y es «cosa juzgada» para los litigantes de entonces, para los litigantes de hoy y para cuantas personas pudieran tener intereses, presentes o futuros, afectados por esa anulación» (*Sentencia de 17 de diciembre de 1964*).

#### 19. *Desistimiento.*

##### *Y condena en costas.*

«El artículo 88 de la Ley de esta jurisdicción establece en su apartado 5.º que «el desistimiento no implicará la condena en costas», lo cual no impide que el Tribunal puede imponerlas cuando estime temeridad o mala fe en el recurrente» (*Auto de 11 de noviembre de 1964*).

#### 20. *Costas.*

##### A) *Con desistimiento.*

Vid. la sentencia anterior.

##### B) *En sentencia.*

##### *Criterios de imposición.*

«El artículo 131 de la Ley jurisdiccional no da regla alguna sobre la apreciación de mala fe o temeridad que enuncia de causas de la medida y como deja así al arbitrio de la Sala sentenciadora la estimación de semejantes circunstancias, en base de los acaecimientos litigiosos, no hay fundamento en Derecho para negar operancia a los que conjugara el Tribunal inferior, a fin de imponer dichas costas, por lo que al no aparecer que con ello rebasara la previsión legal, tampoco ha lugar a reforma del fallo en el particular» (*Sentencia de 19 de diciembre de 1964*).

«La conducta procesal del recurrente es anómala y tendente a dilatar el cumplimiento de deberes tributarios, ya que si entendía que se ejecutaba la sentencia con falta de fidelidad a su parte dispositiva, medio

enía para acudir a esta Sala, que le incumbe velar por el exacto cumplimiento, pero no promover tres recursos infundados, provocando actos de la Administración para montar sobre ellos este recurso, que le han permitido hasta ahora retrasar el cumplimiento, con perjuicios notorios para el Tesoro público, conducta que debe apreciarse como temeraria y de mala fe y determinante de la imposición de costas, a tenor del artículo 131 de la Ley jurisdiccional» (*Sentencia de 27 de febrero de 1965. Véanse otros criterios en las de 8 de octubre y 19 de diciembre de 1964*).

## 21. Recursos.

### A) Apelación ordinaria.

#### a) Cuantía.

Vid. XXI, 11, C).

#### b) Ambito del poder del Tribunal de apelación.

«El recurso de apelación que conceden los artículos 94 y 96 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, rectora de esta jurisdicción, cuando se interpone en términos de generalidad, esto es, sin restringirlo a un determinado pronunciamiento del fallo, aceptando los demás, transmite al Tribunal superior plenitud de competencia para enjuiciar y decidir todas las cuestiones planteadas ante el de instancia, según declararon las sentencias de 30 de junio de 1941 y 8 de junio de 1960, y esto aunque no hubieran sido resueltos por el mismo con infracción del principio de congruencia enunciado en el artículo 43 del precitado Ordenamiento legal» (*Sentencia de 22 de diciembre de 1964*).

«El Tribunal de apelación, para respetar el principio de la congruencia a que deben responder las sentencias, sólo puede conocer de los extremos a que aquélla se refiera, pues los que no fueron objeto de la apelación quedaron firmes, por consentidos» (*Sentencia de 16 de marzo de 1965*).

«Si bien es notoria la temeridad de la Administración y procedente a imposición de costas a la misma, sobre todo de esta segunda instancia, no es posible hacer declaración alguna respecto a tal extremo, ya que no habiendo sido solicitada su imposición por la parte actora, tal declaración, que otorgaría más de lo pedido, infringiría el principio de congruencia» (*Sentencia de 2 de marzo de 1965. Véase también la de 19 de diciembre de 1964, en XXI, 20, B*).

### B) Apelación extraordinaria.

#### Concepto de lo «gravemente dañoso».

«Desde el plano exclusivo del recurso extraordinario de apelación, se hace preciso analizar si la doctrina aludida es gravemente dañosa, al mismo tiempo que errónea, condiciones básicas para que el recurso pueda prosperar, y esto sentado, es indiscutible que dada la importancia y

trascendencia del problema que se suscita, como lo corrobora el hecho de ser muy numerosas las reclamaciones económico-administrativas revocadas por la sentencia recurrida, no cabe discutir la realidad de que si el error se hubiera producido, el daño sería evidentemente grave, en relación a la repetición de los casos que pudieran plantearse, basados en el criterio que la sentencia recurrida mantiene» (*Sentencia de 19 de febrero de 1965*).

C) *Revisión.*

a) *Por contradicción de sentencias con el propio objeto.*

*Concepto de «propio objeto».*

«La adecuada expresión «propio objeto», empleada por la Ley, sienta la doctrina de que es un acto jurídico que sirve de materia común a una y otra resolución, sin que puedan entenderse comprendidos en la letra del precepto otros objetos iguales o idénticos, requiriéndose que las resoluciones contrarias versen sobre un mismo acto jurídico administrativo, o sea, que el objeto litigioso está constituido por el acto administrativo que en el recurso se impugna y no por la materia ni por la disciplina a la que afecte su contenido» (*Sentencia de 7 de noviembre de 1964. En el mismo sentido, las de 18 de noviembre y 15 de diciembre de 1964 y 8 y 13 de marzo de 1965*).

b) *Por pronunciamientos contradictorios en la sentencia.*

*Inadmisibilidad.*

«Interpone recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de 27 de abril de 1963, dictada por la Sala 5.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, fundamentando el recurso en el apartado a) del número 1 del artículo 102 de la vigente Ley de esta jurisdicción: que la sentencia que se recurre en revisión contiene contradicción en sus decisiones, y figurando un solo pronunciamiento o decisión en la sentencia recurrida, como seguidamente transcribiremos, no es posible que exista contradicción con otro pronunciamiento inexistente» (*Sentencia de 8 de marzo de 1965*).

c) *Por maquinación fraudulenta.*

*Se refiere a los órganos judiciales.*

«El precepto de la Ley de esta jurisdicción sobre el que se pretende descanse este recurso —artículo 102, número 1.<sup>o</sup>, apartado f), de la vigente Ley jurisdiccional— no se refiere a maquinación de los órganos administrativos, sino de los judiciales, es decir, si la sentencia se hubiese ganado injustamente en virtud de prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta» (*Sentencia de 15 de febrero de 1965*).

d) *Rigor formal en la interposición.*

*Depósito.*

«Procede declarar inadmisble el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la «Industria Lechera Peninsular, S. A.» contra dos sen-

tencias distintas, dictadas en diferentes procedimientos, que perseguían fines diversos, y que a su vez fué pronunciada la segunda veinte meses después de la primera, haciendo solamente un único depósito de 5.000 pesetas.

Que no puede admitirse esta falta de rigor procesal cuando se trata de un recurso extraordinario como el de revisión, que se da excepcionalmente contra sentencia firme, que requiere la constitución de depósito, y en el que, de acuerdo a muy reiterada doctrina de este Tribunal Supremo, se impone una regulación restrictiva, pues va contra el principio de irrevocabilidad del fallo que tenga el carácter de firme, o sea, contra la santidad de la cosa juzgada» (*Sentencia de 9 de marzo de 1965*).

## 22. *Aplicación supletoria de la LEC.*

«Siendo la aplicación subsidiaria de la Ley de Enjuiciamiento Civil, según la disposición 6.ª transitoria de la Ley de esta jurisdicción, es preciso tener en estima el artículo 359 de dicha primera Ley» (*Sentencia de 3 de abril de 1965*).

SALVADOR ORTOLÁ NAVARRO.

