II. - NOTAS

CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I FUENTES DEL DERECHO: 1. *Concepto de disposición de carácter general.* 2. *El desuso no deroga las disposiciones.* 3. *Interpretación.* 4. *Aplicación*: No puede contravenirse el Derecho positivo. 5. *Requisitos para su promulgación:* Interpretación laxa. 6. *Jerarquía normativa.* 7. *Límites de la potestad reglamentaria:* Imposibilidad de establecer exacciones. 8. *Impugnabilidad:* Un Reglamento no es un acto político.—II. ACTO POLÍTICO: *Acto administrativo y acto político.*—III. ACTO ADMINISTRATIVO: 1. *Acto administrativo y acto político.* 2. *Acto presunto por silencio administrativo:* A) Inexistencia de silencio administrativo en la L. J. B) Modificación posterior del acto presunto. 3. *Valor de cosa juzgada del acto administrativo.* 4. *Revisión de oficio:* A) Posibilidad en la esfera central: Consecuencias. B) Imposibilidad en la esfera local.—IV. CONCESIONES: 1. *De servicios de las Corporaciones Locales.* Procedimiento. 2. *Transportes:* A) Por carretera. B) Ferrocarril.—V. CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN: 1. *Imposibilidad de retirar ofertas.* 2. *Audiencia obligada del Consejo de Estado.*—VI. PROPIEDAD INDUSTRIAL: *Rótulos de establecimiento:* Régimen peculiar respecto de las marcas.—VII. INFORMACIÓN: *Inscripción en el Registro de Periodistas:* Procedencia e improcedencia.—VIII. MONTES: *Reivindicación:* Requisitos.—IX. TRANSPORTES: 1. *Por carretera.* 2. *Ferrocarriles.*—X. POTESTAD SANCIONADORA.—I. *En materia de circulación:* Responsabilidad subsidiaria y prescripción. 2. *Trabajo:* Actas de Inspección. 3. *Materia de vivienda:* A) Sanción por sobreprecio. B) Casos en que no resulta procedente la sanción. 4. *Materia de abastecimientos:* Libertad de comercio de huevos. 5. *Materia de orden público.* 6. *Vertimiento de materiales nocivos a las aguas fluviales.* 7. *Potestad sancionadora de los Gobernadores Civiles.* 8. *Principio de legalidad.*—XI. TRABAJO.—XII. VIVIENDA: 1. *Sanciones.* 2. *Viviendas de protección estatal.*—XIII. ABASTECIMIENTOS: 1. *Sanción y libertad de comercio.* 2. *Huevos.* 3. *Comisaría de Abastecimientos y Transportes.*—XIV. ORDEN PÚBLICO.—XV. EXPROPIACIÓN FORZOSA: 1. *La expropiación y el urbanismo.* 2. *Valor de los acuerdos del Jurado de Estimación.* 3. *Aplicación del artículo 43 de la Ley:* A) Inexistencia de motivación del justiprecio. B) Suficiencia de la motivación. C) Discrecionalidad de su aplicación. D) Valor de transacciones análogas. 4. *Momento al que ha de referirse el justiprecio.* 5. *Retasación de los bienes:* A) No procede si no se pidió por el interesado. B) Ni si no han transcurrido dos años. 6. *Criterios de valoración:* A) Urbanísticos. B) Pérdida de clientela. C) Derecho de arrendamiento. D) Límite: la cantidad pedida por el afectado. E) La naturaleza y calificación de los bienes no son competencia del Jurado. 7. *Intereses:* A) No pueden pagarse si no se pidieron a la Administración. B) Por ocupación. 8. *Legislación aplicable:* A) Urbanística o común. B) Aplicación de normas en el tiempo. 9. *Expropiación e impugnación jurisdiccional:* Sólo son impugnables los actos que pongan fin al expediente o a cada una de sus piezas separadas.—XVI. URBANISMO: 1. *La competencia estatal y la local:* La Corporación Gran Valencia y la Administración Central. 2. *El procedimiento de tasación conjunta:* A) Presupuesto y requisitos. B) Impugnación del acto de delimitación del Polígono. 3. *El planeamiento como base determinante de las potestades administrativas.* 4. *Sistemas de actuación:* A) Discrecionalidad para elegir en el Plan el más conveniente. B) Vinculación al elegido en el Plan. 5. *Concepto de solar:* Ha de atenerse al Planeamiento. 6. *Ruina*

de edificaciones: Ruina total y parcial. Unidad de edificación.—XVII. RÉGIMEN LOCAL.—XVIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. *Presentación de escritos en Oficinas de Correos:* Requisitos. 2. *Normas comunes y normas especiales:* A) El procedimiento del Código de la Circulación, derogado. B) Vigencia de las de la legislación de transportes por carretera. 3. *Notificaciones:* A) Notificación necesaria. B) Notificación incompleta. C) Notificación errónea.—XIX. RECURSOS ADMINISTRATIVOS: 1. *Reposición.* 2. *Pueden recurrirse las resoluciones no definitivas.*—XX. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: 1. *Legitimación para recurrir:* A) Personal. B) Corporativa. 2. *Objeto del recurso:* A) Inexistencia de acto revisable. B) Actos definitivos. C) Actos confirmatorios. 3. *Diligencias preliminares:* A) Declaración de lesividad. B) Reposición. 4. *Interposición del recurso:* A) Cómputo del plazo. B) Documentos que hay que acompañar. 5. *Suspensión del acto impugnado.* 6. *Ampliación del recurso.* 7. *Demanda.* 8. *Sentencia:* A) Pronunciamiento limitado a lo resuelto por la Administración. B) Pronunciamiento de oficio y prioridad de pronunciamientos. 9. *Recursos:* Apelación ordinaria.

I. FUENTES DEL DERECHO.

1. *Concepto de disposición de carácter general.*

«En la obligada distinción entre disposiciones y actos —por formar parte los primeros del Ordenamiento jurídico, y contraerse los segundos a la aplicación de aquellas normativas, cualquiera que sea el rango del precepto que los contenga, bien se efectúe individualmente o en cuanto a una pluralidad de sujetos, en términos tales que realmente constituyan una reafirmación de ellas, al cumplir lo que estatuyen las disposiciones ordinamentales o integrante del Ordenamiento, limitándose a ser actos ordenados, en tanto cumplen lo establecido en éste—, no puede ponerse en duda que el Decreto del 26 de junio de 1964, en cuanto clasificó a diversos Cuerpos de la Administración Civil del Estado, no constituyó una disposición de carácter general, sino una primera y segunda resolución administrativa que, en ejecución de lo ordenado en las transitorias primera y segunda del anterior Decreto del 7 de febrero de 1964, que aprobó el texto articulado de la Ley de Bases de los Funcionarios Públicos del 20 de julio de 1963, efectuó una calificación individual expresa de cada uno de los Cuerpos que citaba y otra serie de calificaciones tácitas de los que omitía, que aun cuando afecta directamene a la pluralidad de sujetos que integran los mismos, haciéndolo personal y concretamente, no constituye una disposición o norma general, en los términos absolutos requeridos legalmente para que pueda tener esta conceptuación, ya que por su naturaleza no es acto de la Administración que se integre en el Ordenamiento jurídico y por su extensión sólo tiene la generalidad relativa de referirse a una pluralidad determinada y concreta de funcionarios» *(Sentencia de 25 de enero de 1966. Sala 5.ª).*

2. *El desuso no deroga las disposiciones.*

«No puede afirmarse, como alega la recurrente, que la tan citada Orden de 1950 cayó en desuso, pretensión que fundamenta en el hecho de haberse regulado de nuevo esta materia por el Decreto de 3 de enero

de 1963, pues las Leyes sólo se derogan por otras posteriores, según reza el artículo 5.° del Código civil» *(Sentencia de 2 de diciembre de 1965. Sala 4.ª).*

3. *Interpretación.*

«Según tienen declarado las sentencias de este Tribunal de 25 de abril de 1958 y 26 de enero de 1959, toda interpretación legal ha de ajustarse, sobre cualquier otra apreciación, al contenido de los textos que se interpretaren, sin que al ser éstos calos y precisos pueda recurrirse a reglas de hermenéutica ajenas» *(Sentencia de 13 de abril de 1966. Sala 4.ª).*

4. *Aplicación.*

No puede contravenirse el Derecho positivo.

«Entre los más preciados aspectos de la misión encomendada a estos Tribunales —celosos de su ejercicio cuando procede— figura la de procurar que las normas del Derecho positivo que ha de respetar y aplicar, sean objeto de las interpretaciones más adecuadas para que su operatividad produzca efectos armónicos, no sólo con el sentir del restante ordenamiento legal, sino también con los principios superiores del Derecho y con la equidad, en la medida en que sean concretables; pero ello no les autoriza a cualquier pronunciamiento que suponga la inequívoca y manifiesta inobservancia, o aun la derogación por vía contradictoria en la esfera procesal, de un mandato legal aplicable al caso, contenido además en una disposición que por su rango legislativo rebasa el límite entre la normatividad revisable y la que escapa a tal perspectiva: ni tampoco las facultades de enjuiciamiento de estos Tribunales franquean la frontera entre el Derecho vigente y el idealmente concretable para un futuro perfeccionamiento constituyente, a impulsos del deseo de superar cualquier previsible defecto que pueda resultar de un examen genérico y sustantivo de las normas legales, respecto de su articulación positiva o de los anhelos cuya legitimidad causal e inicial por su razonable presentación conducirían, sin embargo, a excesos e inseguridades jurídicas más peligrosas» *(Sentencia de 24 de diciembre de 1965. Sala 4.ª).*

5. *Requisitos para su promulgación.*

Interpretación laxa.

«El expediente para dar nacimiento al Decreto que creó el Colegio Nacional de Opticos, se inició en la Presidencia del Gobierno, lo que en 24 de mayo de 1963 redactó un Proyecto que si bien fué aprobado a propuesta de la Secretaría General del Movimiento, la elaboración de esta disposición legal obra en la Presidencia del Gobierno, y en ella se recabaron los estudios e informes realizados y donde se conservaron los dictámenes, consultas, enmiendas y documentos de interés según se indica en los documentos 5 y 22, entre otros, del expediente administrativo remitido por la Delegación Nacional de Sindicatos, sin que en éstos aparezca expediente alguno de la Presidencia del Gobierno, porque las partes no lo han pedido,

sin duda por no interesarles, y hoy no les es lícito a ninguna de ellas señalar supuestas omisiones, que si no constan acreditadas es por culpa exclusiva de la parte que le alega el no poder ampliar el expediente administrativo de la Delegación Nacional de Sindicatos, con el formado en la Presidencia del Gobierno. La tabla de vigencias de disposiciones anteriores exigida en el número 3 del artículo 125 de la Ley de Procedimiento Administrativo sólo puede darse cuando al regular una materia antes creada existan tales vigencias, pero no es posible ni necesario establecerlas cuando por primera vez se regula jurídicamente la profesión de óptico, como ocurre en el Decreto impugnado, puesto que las disposiciones existentes para la creación del diploma de Optico a los Farmacéuticos titulados que lo obtuvieren, no afectaba para nada a la profesión de Optico, constituída en su mayoría por personas carentes del título de Licenciado en Farmacia, y, por último, el informe del Consejo de Estado no es necesario en este caso, puesto que este organismo tiene que ser oído antes de la aprobación de los Reglamentos generales dictados en ejecución de una Ley, pero el Decreto objeto de este proceso no tiene esa consideración al faltar la Ley previa, por lo cual no es preceptiva la audiencia de dicho Organo consultivo, y como además en la tramitación de los expedientes no ha existido, ni se alega indefensión a la parte recurrente, es visto que no procede la nulidad de la disposición recurrida que se pretende» *(Sentencia de 22 de noviembre de 1965. Sala 3.ª).*

6. *Jerarquía normativa.*

«No habiéndose puesto en duda por el representante de la Administración la cualidad de trabajos correspondientes a servicios oficiales, así como la condición de no eventuales de los prestados por los Ingenieros agrónomos de la Organización Sindical, el problema jurídico planteado por las partes es el de si la Orden de 14 de diciembre de 1961, supone una modificación del artículo 5.º del Decreto de 31 de marzo de 1950; lo que así, en efecto, resulta; pues mientras el Decreto de 1950, desarrollado por las Ordenes de 5 de marzo de 1953 y 10 de agosto de 1960, exceptuaba de la colegiación a los agrónomos que realizan trabajos en servicios oficiales, la Orden ministerial impugnada condiciona esta exceptuación al hecho de que no devenguen honorarios; con cuyo condicionamiento los Ingenieros de la Organización Sindical, que según el Decreto de 31 de marzo de 1950 no tenían obligación de colegiarse, ahora, después de la Orden de 1961 están obligados a la colegiación, con evidente quebranto de los derechos de excepción que al Organismo Sindical había otorgado el mencionado Decreto de 1950.

La Orden ministerial de 14 de diciembre de 1961 que se impugna, contradice lo dispuesto en el Decreto de 31 de marzo de 1950, limitando aquélla los derechos contenidos en éste, lo que supone una vulneración de preceptos de una disposición de rango superior por otra inferior, procediendo, en su vista, la aplicación de los artículos 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo en relación con los 23 y 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, según las cuales la Orden impugnada es nula de pleno derecho, y así debe ser declarado, sin que existan motivos

para hacer una especial imposición de costas» *(Sentencia de 1 de marzo de 1966. Sala 4.ª).*

7. *Límites de la potestad reglamentaria.*

Imposibilidad de establecer exacciones.

«El artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico ordena que las disposiciones administrativas de carácter general, como es la impugnada, no podrán establecer ni imponer exacciones, tasas, cánones, derechos de propaganda y otras cargas similares, salvo que una Ley votada en Cortes lo autorice, precepto que también es enunciativo, y, por consiguiente, si el artículo 6.° del Decreto impugnado ordena la imposición de aportaciones o cuotas de sus asociados, tanto para el sostenimiento de la entidad por ellas integrada, como para el cumplimiento de sus fines, es indudable que estas costas o aportaciones o como quiera llamárseles, suponen una carga, expresamente prohibida por dicho artículo 27, y como el artículo 2.° del Decreto combatido exige como requisito indispensable para ejercer la profesión que crea, estar colegiado en el Colegio de Opticos, que estará obligatoriamente integrado por los que estén en posesión del título de Optico diplomado en Anteojería expedido por el Ministerio de Educación Nacional; por los que estén en posesión del diploma de Optico expedido por las Facultades de Farmacia, que tengan instalada una sección de óptica en su oficina de farmacia; por los titulares de establecimientos de óptica acogidos al párrafo 1.° de la disposición transitoria del Decreto de 20 de junio de 1961 y por los titulares de oficina de farmacia no diplomados en óptica, acogidos al párrafo 3.° de la misma disposición transitoria antes mencionada, siendo como es un hecho incontrovertido que la disposición legal cuando el Colegio Nacional de Opticos no es Ley votada en Cortes, es visto que al exigir legislación forzosa en este Colegio a los Farmacéuticos antes aludidos, imponiéndoles cargas, aunque tengan el nombre de cuotas o aportaciones, vulnera lo mandado en el citado artículo 27 de la Ley de Régimen Jurídico, haciéndose forzoso terminar con la afirmación de que en este particular el Decreto recurrido no está ajustado a derecho y debe, por consiguiente, estimarse en parte el recurso, de conformidad con el número 2 del artículo 83, en concordancia con el artículo 84 de la Ley de la jurisdicción» *(Sentencia de 22 de noviembre de 1965. Sala 3.ª).*

8. *Impugnabilidad.*

Un Reglamento no es un acto político.

«Alegada por la Delegación Nacional de Sindicatos la inadmisibilidad del recurso, formulada al amparo del apartado *a*) del artículo 82, en relación con los artículos 1.° y apartado *b*) del artículo 2.°, ambos de la Ley de la jurisdicción, por cuanto la resolución combatida no es un acto de la Administración Pública sujeto al derecho administrativo, sino un acto político del Gobierno adoptado al amparo del Fuero del Trabajo y a las Leyes de Unidad Sindical y de la Organización Sindical, según expresa en la contestación a la demanda, o porque el hacer depender el Colegio de la Delegación Nacional de Sindicatos en lugar de la Presidencia del Gobierno,

es el acto político del gobierno excluído de esta jurisdicción, según indica en su escrito de conclusiones, se hace preciso resolver previamente esta cuestión, puesto que de estimarse sería innecesario entrar a resolver el fondo del asunto.

La impugnación es contra el Decreto de 12 de febrero de 1964, por el que se crea el Colegio Nacional de Opticos que tiene categoría inferior a la Ley y, por consiguiente, es acto de la Administración sujeto al derecho administrativo de la competencia de esta jurisdicción en virtud de lo dispuesto en el número 1.° del artículo 1.° de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la misma.

De la simple lectura del apartado *b*) del artículo 2.° de dicha Ley, por el que se excluye del conocimiento de esta jurisdicción las cuestiones o decisiones que indica, claramente se ve que ni la publicación del Decreto creando el Colegio Nacional ni su encuadramiento dentro de la Organización Sindical, pueden tener el concepto de acto político del Gobierno, porque no tienen ninguna similitud con los que la misma señala como tales —que afectan a la defensa del territorio nacional, o a las relaciones internacionales, seguridad interior del Estado y mando y organización militar—, y si bien es cierto que este artículo es simplemente enunciativo y no limitativo, la creación de un Colegio Nacional de Opticos, aun dándole toda la importancia que se quiera, no puede ser equiparado en ninguna forma a los actos supremos de la vida política del país, que son los que constituyen los actos políticos del Gobierno, exceptuados del conocimiento de esta jurisdicción, esto aparte de que al aceptar la tesis del demandado sería indudable que todas las disposiciones de carácter general con rango inferior a Ley, como es el caso de autos, tendrían la consideración de actos políticos del Gobierno, y, por tanto, estarían excluídos del conocimiento de esta jurisdicción, que es precisamente lo que el legislador, según el articulado de la Ley especial, no quiso que ocurriera, por cuyas razones procede desestimar esta causa de inadmisibilidad y entrar a resolver el fondo del asunto» *(Sentencia de 22 de noviembre de 1965. Sala 3.ª)*.

II. Acto político.

Acto administrativo y acto político.

(Vid. sentencia clasificada en I, 8).

III. Acto administrativo.

1. *Acto administrativo y acto político.*

(Vid. I, 8).

2. *Acto presunto por silencio administrativo.*

A) *Inexistencia de silencio positivo en la L. J.*

«La disposición final segunda y artículo 38 de la Ley jurisdiccional, superior en rango al Reglamento citado, admite solamente el silencio administrativo negativo» *(Sentencia de 8 de abril de 1965. Sala 4.ª).*

B) *Modificación posterior del acto presunto.*

«No resulta ya ortodoxa la afirmación de que el acto administrativo presunto es firme al transcurrir el año, sino que el interesado, frente a la facultad derivada del silencio administrativo, puede combatir la denegación tácita o esperar, para recurrir como proceda, la resolución expresa, bien se acuerde antes o después de vencido el año, por lo que, congruentemente si se impugna el acto presunto de la reposición y con posterioridad se dicta acto expreso, éste es susceptible de someterle a revisión en vía contenciosa, cuando las circunstancias legales, en ocasiones imposibles de soslayar, así lo aconsejen, a tenor de los artículos 46, 54, 55 y 58 de la Ley jurisdiccional.

En el presente caso interpusieron los actores, al amparo de la aludida facultad que implica el silencio administrativo, recursos contenciosos contra la denegación tácita de los de reposición deducidos con referencia a la Orden del Ministerio de la Vivienda, fecha 15 de noviembre de 1962, que fijó las valoraciones de los terrenos de su propiedad situados dentro del polígono X de la ciudad de ...; y durante la transmisión del proceso, después de formalizada la demanda —por lo que no media la hipótesis que contempla el artículo 46 de la Ley de 27 de diciembre de 1956—, el citado departamento ministerial, no obstante la previa existencia del acto presunto, que no le excluía del deber de pronunciarse expresamente, a pesar de haber transcurrido con exceso el año, conforme se infiere del párrafo 3.° del artículo 9.° de la Ley de 17 de julio de 1958, revisada por la 164/1963, de 2 de diciembre, dictó las Ordenes de 20 de noviembre y 22 de diciembre de 1964, en virtud de las cuales reforzó, accediendo en parte al recurso de reposición, la de 15 de noviembre de 1962, y asignó a los terrenos de los demandantes distintos precios, sin que conste que aquellas resoluciones, notificadas en su momento, según se reconoce, hayan sido impugnadas, con oportunidad legal, ante esta jurisdicción.

Si la medida que adoptaron los recurrentes al promover este litigio estuvo acorde con el sentido correcto de la doctrina del silencio administrativo, tampoco la quebrantó el Ministerio de la Vivienda, al resolver de una manera explícita los recursos de reposición, como se colige, para los dos aspectos, de las reflexiones recogidas en el Considerando que precede y que afectan a las últimas directrices de la jurisprudencia, por lo cual las Ordenes del mencionado Departamento de 20 de noviembre y 22 de diciembre de 1964 debieron ser objeto del correspondiente recurso contencioso-administrativo, con independencia del que ya se había planteado en cuanto a la denegación presunta, puesto que al estimar parcialmente la reposición formulada y reformar la orden anterior de 15 de noviembre

de 1962, contra ellas precisamente tenía que haberse dirigido una ulterior impugnación, en armonía con las inexcusables prescripciones del párrafo 2.° del artículo 53 de la Ley de 27 de diciembre de 1956.

La pasividad de los demandantes frente a las Ordenes del Ministerio de la Vivienda de 20 de noviembre y 22 de diciembre de 1964, respecto de cuyo contenido la representación de aquéllas se limitó a mostrar su disconformidad en el escrito de alegaciones de 2 de abril de 1965, pero sin haberlas combatido previamente, impide a la Sala pronunciarse sobre las pretensiones invocadas, porque éstas se proyectan a la única resolución recurrida, la primitiva de 15 de noviembre de 1962, que ha quedado al margen del proceso, ya que la modificaron las posteriores, y, en su virtud, carente de eficacia legal, según se dice en la sentencia de 6 de abril de 1965, relativa a un caso análogo al presente, por lo que procede acordar la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, de conformidad con el apartado *a*) del artículo 82 de la Ley de 27 de diciembre de 1956» *(Sentencia de 7 de enero de 1966. Sala 5.ª)*.

«El acto originario y su confirmación presunta han quedado sin contenido por haberse sustituído por el nuevo acto expreso, con lo que los primeros pierden las condiciones necesarias para ser objeto del recurso contencioso-administrativo requeridas por el artículo 37 de la normativa jurisdiccional, y que, si no llegase a producirse la impugnación del nuevo acto expreso en el tiempo y forma que se indican precedentemente, queda vedada a la potestad revisora de estos Tribunales entrar a conocer acerca de las condiciones de licitud del último acto» *(Sentencia de 22 de enero de 1966. Sala 5.ª)*.

3. *Valor de cosa juzgada del acto administrativo.*

Posibilidad y limitaciones.

«Basta el examen de las actuaciones para venir en conocimiento de que en el caso que se contempla no ha mediado la ampliación del recurso origen de las actuaciones al repetido acto expreso, quedando éste, en consecuencia, fuera del ámbito del litigio y, de consiguiente, sin posibilidad, por esa omisión, de ser revisado en el mismo, sin que quepa admitirse la tesis de que el acto reformatorio no es susceptible de recurso alguno cuando recae después del año de formulado el de reposición, pues donde puede surgir la discrepancia es en el problema relativo a si la Administración conserva o no la facultad de resolver expresamente después de transcurrido dicho plazo, pero nunca en lo que atañe a la recurribilidad del acto en cuestión, ya que, cualquiera que sea su licitud, es susceptible de impugnación en forma en esta vía, por reunir las condiciones del artículo 37 de la Ley citada y no estar excluído del recurso contencioso-administrativo por su artículo 40, ya que no se trata de un acto reproductor o confirmatorio de otro firme y consentido, sino que, por el contrario, lo modifica y sustituye asignándole un contenido distinto» *(Sentencia de 10 de enero de 1966. Sala 5.ª)*.

«Aun dada la posibilidad de existencia de la cosa juzgada entre resoluciones administrativas, es de advertir que entre la dictada por la pro-

pia Fiscalía Superior con motivo del acta levantada en su establecimiento, sito en ... de ..., el 14 de enero de 1958 y dió lugar al expediente número 98.037, y las actuales, no puede ser admitida esta excepción invocada por el actor para justificar su petición de que se revoquen las resoluciones recurridas, porque para ello sería preciso no sólo que existiera "la más perfecta identidad", como dice el artículo 1.252 del Código civil, entre las personas litigantes, circunstancia que no se niega en los casos en cuestión, y entre las "causas" razón o motivo de pedir, que tampoco se ha puesto en tela de juicio en este recurso, sino entre la "cosa" o el objeto del caso que fué resuelto entonces y los dos actuales, lo que no acontece, ya que uno y otros conocieron en fechas, lugares y ocasiones diferentes, con lo que se trata de hechos distintos entre sí, y si dicha identidad la referimos a las circunstancias determinantes o tipificadoras de los hechos, también falta, ya que si en ambos casos no había etiquetas en los artículos expuestos al público, sin embargo en el caso primero no constan la clase de éstos a que afectaba la falta, como ocurría en los dos casos últimos, no pudiendo suplirse este defecto, como dice el actor en su escrito de conclusiones, "con que hay que presumir, aunque el acta no lo especifique" que "figuraban algunos de vestir", porque las presunciones no son admisibles, sino cuando el hecho de que han de deducirse, según el artículo 1.249 del Código civil, esté "completamente acreditado", circunstancia que por lo dicho no se da en el caso actual, y como la "cosa juzgada" está calificada de presunción en dicho Cuerpo legal (art. 1.252), es por lo que, y atendida la trascendencia jurídico-social de esta presunción, se impone la desestimación de esta alegación, formulada por el recurrente en su favor.

Aun en el supuesto de que se admitiera la concurrencia de esta tercera identidad objetiva entre las resoluciones contradictorias, tampoco ello sería obstáculo infranqueable para desestimar la pretensión del actor, ya que dicha contradicción, por ser inconciliable, supone que alguna decisión es injusta y, por tanto, no debe prevalecer, lo cual implica la eliminación del criterio que por sistema se inclinaba en favor de la primera (criterio que adoptó el Reglamento de 22 de junio de 1894 (art. 493), pero que la actual Ley no patrocina, con el riesgo grave de perpetuar así un error, incluso advertido, como norma de justicia imposible recificación ulterior, conclusión que, por conducir al absurdo, debe rechazarse de plano y atender sólo a que prevalezca la que se considere más ajustada a derecho, y esta regla en el caso de autos se inclina, como hemos visto, a favor de la solución que se ha razonado, puesto que si permitiera que los establecimientos, aun dedicados a la venta de objeto de lujo, que expongan los de vestido sin mostrar su precio, sería una solución *contra legem*, con quebranto del principio de igualdad entre todos los comerciantes dedicados a este ramo, aunque no posean el concepto de lujo» *(Sentencia de 15 de noviembre de 1965. Sala 5.ª)*.

4. *Revisión de oficio.*

A) *Posibilidad en la esfera central.*

Consecuencias.

«El artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo autoriza a la Administración en cualquier momento, o sea, sin sumisión a plazo de efectuarlo, a declarar la nulidad de los actos enumerados en el artículo 47, previo dictamen favorable del Consejo de Estado, y como puede hacerlo, según el precepto, de oficio o a instancia del interesado, esto le abre camino para accionar semejante nulidad de pleno derecho fuera de término fatal, por más que la norma figure bajo el capítulo de revisión de oficio, toda vez que el reconocimiento de tal posibilidad de instar alcanza su lógico desarrollo en la promoción de la solicitud que, ajustada como aquí al artículo 114 de la Ley de Procedimiento implica el impulso revisor provocativo del acto impugnado que aunque se quiera mirar producido en la órbita discrecional, cual entiende el abogado del Estado en base de la palabra "podrá" de que se sirve el artículo 109 siempre encierra materia para el recurso jurisdiccional, conforme al artículo 1.° de su Ley, hecho mérito también de que la misma, según se lee en la Exposición de Motivos, no menciona de excluídos de la fiscalización los actos discrecionales, susceptibles, por tanto, de ella en cuanto a los elementos que no encajados en el estricto interés público obren para apreciar la legitimidad de la decisión, sin que por lo demás se oponga cualquier otro precepto a la admisibilidad de la reclamación de ahora, en cuanto apoyada en el artículo 47 de referencia y a la que en definitiva no se objeta en este aspecto previo.

Hay que notar en la recta interpretación del apartado *c*) del artículo 47 aducido, que el empleo de las dos locuciones adverbiales de que se vale: total y absolutamente, recalcan la necesidad de que se haya prescindido por entero, de un modo manifiesto y terminante —pues cae en el significado gramatical de las palabras reiterativas de la idea— del procedimiento fijado en Ley para elaborar el acto, exigencia totalitaria que se comprende, como se razonó en sentencia de esta Sala de 7 de marzo de 1963, por la trascendencia que reviste para la seguridad jurídica de invalidación radical o de pleno derecho del acto que consecutivo a ella se define de inexistencia, y que por ende no cabe configurarla en una infracción ritual de mayor o menor entidad que únicamente constituya vulneración o insuficiencia parcial del trámite, sino que lo dispuesto, con fraseología bien expresiva de la idea informante del precepto, que la dejación del procedimiento sea plena o de conjunto; en una palabra, que se haya burlado la generalidad del proceso legal» *(Sentencia de 15 de noviembre de 1965. Sala 4.ª).*

B) *Imposibilidad en la esfera local.*

«La Administración estatal, según el artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo, puede en cualquier tiempo, y sin otro requisito que el favorable informe del Consejo de Estado, declarar la nulidad de

los acuerdos nulos de pleno derecho que el artículo 47 de aquella Ley, directamente o por referencia al 28 de la de Régimen Jurídico de la Administración estatal, y puede también respecto de los actos simplemente anulables —art. 48 de la Ley de 1958 en relación con el 110— anular de oficio los actos declaratorios de derechos que infrinjan manifiestamente la Ley, según dictamen del Consejo de Estado y dentro de los cuatro años desde su adopción, mientras que la Administración municipal quede constreñida por el peculiar régimen de los artículos 369 y 391 de la Ley de Régimen Local, o abstenerse de revocar sus acuerdos o actos declaratorios de derechos subjetivos, salvo el resolver recursos de reposición, quedándole la vía de declaración de lesividad para sus intereses económicos con vulneración de derechos administrativos de la Corporación o violación de norma de tal carácter, determinante de recurso de anulación, pero dentro del plazo de cuatro años del artículo 56 de la Ley jurisdiccional, notoriamente rebasado en el caso de autos» *(Sentencia de 22 de noviembre de 1966. Sala 4.ª).*

IV. Concesiones.

1. *De servicios de las Corporaciones locales.*

Procedimiento.

«Como acertadamente se enjuicia a través de los razonamientos contenidos en la sentencia apelada, la convocatoria publicada para la adjudicación de los Servicios de Pompas Fúnebres no estuvo ajustada a los requisitos legales fundamentalmente previstos y, por tanto, contiene defectos insubsanables que carecieron de declaración de nulidad acordada por la sentencia objeto de esta apelación, puesto que, como en los Considerandos segundo y tercero se expresa, debieron como garantía para fijar a su tiempo el cómputo de elementos decisorios, señalarse previamente éstos con arreglo al artículo 122 del Reglamento de Servicios de las Entidades locales, lo que supone infracción de una marca precisamente establecida para evitar aquella discrecionalidad cuya eliminación persigue, sin que pueda sostenerse la aplicación a este caso de la doctrina, reiteradísima, desde luego, de que la aceptación de las condiciones del pliego y el consentimiento de la convocatoria impiden la impugnación del concurso, pues este poder de atracción vinculante sólo puede admitirse cuando exista una adaptación a la normativa aplicable, cuyo cumplimiento y atención ofrece el cauce necesario de la actuación administrativa» *(Sentencia de 28 de febrero de 1966. Sala 4.ª).*

2. *Transportes.*

A) *Por carretera.*

a) *Procedimiento para otorgarlas.*

«La Dirección General del Ramo de 10 de mayo de 1963 acuerda sacar a concurso la adjudicación del servicio X. a Y., en unas condicio-

nes distintas a las solicitadas por su peticionario, en las que ya no se contempla el servicio como complemento y prolongación del inexistente X. a Z., y, por tanto, infringiendo lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de Ordenación de los Transportes, al haberse omitido el trámite de información pública de este nuevo servicio, ya que el expediente número 6.778, integrado por el escrito de solicitud del servicio, proyecto, estudio económico, memoria y planos, y que en su día se sometió al trámite de información pública, no es el que por acuerdo de la Dirección General de 10 de mayo de 1963 fué sacado a concurso, sino el solicitado y tramitado como complemento y prolongación del extinguido servicio.

La Comisión Permanente de Transportes por Carretera del Consejo Superior de Ferrocarriles de fecha 25 de abril de 1961 dictaminó que el servicio que se pretendía implantar es diferente del solicitado por el señor X. X. independiente, pues, del de X. a Z., servicio aquel que no había sido objeto de la reglamentaria información pública, ello motiva la nulidad de todo lo actuado, máxime si, como en el presente caso acontece, tal omisión produce la falta de defensa de los posibles derechos de terceros que pueden verse afectados por el establecimiento del servicio que ahora se intenta concursar, siendo, por tanto, preciso abrir nueva información.

Según el artículo 47, número 1, apartado *c*), de la Ley de Procedimiento Administrativo, son nulos de pleno derecho los actos de la Administración dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, y no habiendo adquirido derecho alguno los herederos del señor X. X. por la circunstancia de convocar el concurso, en virtud de la resolución de 10 de mayo de 1963, de la Dirección General de Transportes por Carretera, los cuales sólo tendrían una simple expectativa de derecho, la Administración puede y aun debe anular, a instancia de interesado o de oficio, los actos administrativos, cuando se ha infringido una Ley o un Reglamento, velando por la pureza del procedimiento, cual el prevenido en el Reglamento de Transportes por Carretera, máxime tratándose de un acto de mero tránsito. Como a su vez la Orden anulatoria de la resolución mentada del Centro Directivo de 30 de noviembre de 1963, confirmada por la de 31 de mayo de 1964, es también de trámite, sin resolver el fondo del expediente, pues se limita a anular las actuaciones «retrotrayéndose a las habidas hasta el momento inmediato anterior a aquel en que fué emitida la preceptiva información pública del proyecto, según la redacción definitivamente dada al mismo, con la finalidad de dar al expediente de concesión el trámite reglamentario.

Como contra los actos de trámite que no deciden directa e indirectamente el fondo del asunto de tal modo que ponga término a la vía administrativa o hagan imposible o suspendan su continuación, son inadmisibles los recursos contencioso-administrativos, a tenor de lo prevenido en el artículo 37, en relación con el 82, apartado *e*), de la Ley de esta jurisdicción, visto lo expresado en el anterior Considerando es obligada la in-

admisión del presente recurso, atendida en el caso concreto la alegación de la Abogacía del Estado, sin apreciarse causa bastante para imponer a los actores las costas procesales, a tenor de lo prevenido en el artículo 131 de la Ley jurisdiccional» *(Sentencia de 10 de diciembre de 1965. Sala 3.ª)*.

b) *Discrecionalidad e interés público.*

«La pretensión de la parte actora de declarar por este Tribunal la inexistencia de la necesidad del servicio solicitado ordenando la clausura del expediente que la motivó, no puede prosperar porque la existencia o no de la necesidad del servicio que se pretende establecer es facultad discrecional de la Administración» *(Sentencia de 6 de diciembre de 1965. Sala 3.ª)*.

«El interés público está siempre por encima de los intereses privados de los particulares y la determinación de lo que deba entenderse por interés público, es facultad discrecional y exclusiva del Ministro, sin que contra su apreciación pueda prevalecer, y como quiera que el artículo 5.° de la Ley de Ordenación de los transportes de 27 de diciembre de 1947 dispone que cuando el interés público lo aconseje, el Estado puede crear nuevos servicios de transporte y modificar las concesiones de los existentes para unificarlos, ampliarlos o suprimirlos, total o parcialmente, mediante las indemnizaciones que en su caso procedan, es indudable que cuando como en este caso existan razones de interés público, el Ministro del Ramo, en representación del Estado, pudo y debió crear el servicio, o mandarlo continuar, o anularlo en todo o en parte, puesto que lo único esencial en su determinación es la existencia de ese interés público cuya apreciación hizo con facultades exclusivas y discrecionales y sin perjuicio de la resolución que pueda adoptarse en la adjudicación definitiva del servicio, por lo cual es forzoso concluir afirmando que la resolución impugnada está ajustada a derecho, debiendo desestimarse el recurso según dispone el número 1 del artículo 83 de la Ley de la jurisdicción» *(Sentencia de 25 de octubre de 1965. Sala 3.ª)*.

c) *Infracciones.*

«Como ya tiene dicho esta misma Sala en caso semejante al actual, no es preciso, para infringir el artículo 40 del Reglamento regulador de los transportes terrestres (9 de diciembre de 1949), que se halle establecido o se preste un "servicio regular" de esta clase al amparo de la tarjeta V. P. sino que basta con que se presten servicios "con cierta regularidad", que es una categoría intermedia entre el referido "servicio regular" que vienen obligados a prestar los concesionarios y la "discrecionalidad" en itinerarios, calendarios de horarios, forma que sólo ampara dicha tarjeta y que fué justamente lo que el denunciado no cumplió, aunque no tuviera establecido un "servicio regular" en forma» *(Sentencia de 23 de diciembre de 1965. Sala 3.ª)*.

B) *Ferrocarril.*

a) *Abandono de la explotación.*

Consecuencias.

«El mencionado artículo 41 de la citada Ley de 21 de abril de 1949 dispone que en el supuesto de rescisión de la concesión con el abandono de la explotación, que es el caso de autos, se procederá por la Compañía con intervención del Ministerio de Obras Públicas a la liquidación de los elementos del activo afectos a la concesión y a la enajenación de los que no procedan de dominio público y no hayan sido cedidos gratuitamente por Corporaciones locales, de cuyo contexto claramente se desprende que si la Ley crea una norma aplicable sólo al material afecto a la concesión es porque presupone la posibilidad de que exista otro material de la Empresa que exceda de los exigidos en la concesión sin estar afecto a la misma y sobre el cual la Ley no se pronuncia por no serles aplicable esta disposición al hallarse fuera del ámbito que regula.

Si el activo ferroviario afecto a la concesión responde directamente de las deudas de la Sociedad, el que quede o no remanente para el Estado depende de las obligaciones que la Sociedad tenga de las que en principio debe responder todo el activo social, sin que sea necesario que en todo caso exista remanente a favor del Estado, puesto que la misma Ley prevé no ocurra así, al decir "del remanente, si lo hubiere...", con lo que viene a reconocer que la participación del Estado puede ser nula en el resultado de la liquidación, pero, además, este posible reintegro no autoriza legalmente a extender los efectos del artículo 41, citado, a los elementos del activo de la Sociedad, no afectos a la concesión, como se ha hecho.

Tanto el artículo 23 de la Ley de 23 de noviembre de 1877, como el artículo 35 de su Reglamento de 24 de mayo de 1878, ordenan que al expirar el plazo de la concesión —y la resolución de la de las minas de Cele es uno de los modos de terminar la concesión— la Empresa tendrá la obligación de entregar en buen estado de servicio el material móvil en la cantidad que como mínimo fijan las condiciones particulares de la concesión y, por consiguiente, todo el material móvil y de tracción señalados en las condiciones de la concesión, mas todo aquel que se hubiese decretado con posterioridad para aumentar ese material y todo aquel otro que hubiese sido sustituído para mantener aquél en buen estado de servicio, deben estar incluídos como afectos a la concesión y, por tanto, deben tener este carácter, todo aquel material móvil y de tracción que estuviese afecto a la concesión al tiempo de decretarse el levante del complejo ferroviario de la Compañía recurrente, pero no otro, si efectivamente existiera.

Como quiera que la resolución recurrida ordena que la subasta se realice con arreglo al pliego de condiciones que aprueba y por la totalidad del material móvil que pertenece a la Compañía S. A. X. X., afecto o no a la concesión, es visto que tal resolución, confirmada por silencio administrativo, es contraria a lo dispuesto en el tan citado artículo 41 de la repetida Ley de 1949, y en su virtud debe anularse en parte, de confor-

midad con lo dispuesto en el número 1.° del artículo 83 en relación con el artículo 84, ambos de la Ley de la Jurisdicción, por no hallarse ajustada a derecho» *(Sentencia de 15 de diciembre de 1965. Sala 3.ª).*

b) *Reversión.*

A quién corresponde.

«Es el Reglamento de Ferrocarriles de 24 de mayo de 1878 la fuente primordial para resolver el problema planteado, y éste dispone (art. 96) que el disfrute y aprovechamiento de la parte de tranvía ejecutado en carreteras del Estado, provinciales o municipales, o vías urbanas, se hará con arreglo a las disposiciones especiales que en cada caso se dictan para llevar a cabo la explotación y repartición de sus productos, lo que nos remite al artículo 15 del pliego de la concesión por ser la disposición especial aludida, y en él se establece que tanto el tranvía X. a Y., como todas sus dependencias, pasarán a ser propiedad del Gobierno en la parte que ocupe carretera del Estado, y de los Ayuntamientos en la parte que ocupe vías municipales (art. 65), que es la norma a que debe ajustarse la devolución del inmueble cuestionado.

Esto sentado, es de todo punto indiscutible que al hallarse enclavada la finca en cuestión entre las calles de ... y ... de Y., habiendo sido adquirida por compra a particulares por la Sociedad "Z. Z.", para destinarlos a talleres de dicha Sociedad, es indiscutible que no por ello reúne la condición legal que es título para la devolución al Ayuntamiento citado, puesto que no se trata de una finca que ocupe vías municipales dedicadas al servicio de dicho ferrocarril, circunstancia que está lejos de reunir la que se discute, no obstante su emplazamiento y el tener acceso a calles de dicho municipio, por lo que no es procedente la reversión solicitada, ya que de aceptar la tesis patrocinada por el actor, habría que devolverse al Ayuntamiento bienes que nunca fueron suyos, ni se hallaban afectados directamente al servicio rescatado, lo que no es admisible a la luz de los preceptos citados» *(Sentencia de 18 de diciembre de 1965. Sala 3.ª).*

V. Contratos de la Administración.

1. *Imposibilidad de retirar ofertas.*

«Una vez aceptada por la Administración la oferta formulada por la empresa recurrente, lo que tuvo lugar en el acto de la apertura de pliegos de acuerdo con las bases normativas del concurso, existe un acuerdo o concierto de dos voluntades, la del oferente y la del aceptante, y con ello un contrato de obra, a tenor del artículo 1.262 del Código civil, al decir "que el consentimiento se manifiesta por el concurso de la oferta y de la aceptación sobre la cosa y la causa que han de constituir el contrato", presumiéndose celebrado en el lugar en que se hizo la oferta. Con ello está dicho que ninguno de los contratantes puede desistir unilateralmente de su cumplimiento sin correr el riesgo de sufrir las consecuencias de su decisión las que se hallen previstas en el artículo 53 de la Ley de Administra-

ción y Contabilidad y 2.ª y 3.ª del Pliego General de Condiciones para la contratación de las obras públicas, donde se dispone que cuando el rematante no cumpliese las condiciones que deba llenar para la formalización del contrato en la fecha señalada quedará anulado de derecho el remate con pérdida de la garantía o depósito constituído para tomar parte en la subasta, precepto que según el artículo 55 se aplica a los concursos. Consecuentemente, una vez presentada la oferta del concurso hay que estimar que el oferente queda con ello vinculado a su aceptación, en tanto no haya sido retirada en tiempo hábil, consignado en el pliego de condiciones, debiendo en caso contrario soportar las consecuencias de su desistimiento, lo que en este caso es la pérdida de la fianza constituída, como garantía previa del posible incumplimiento del compromiso o la oferta lo que en este caso fuera como una verdadera cláusula penal, en que la pena de la incautación de la fianza sustituye a la indemnización de daños y abono de intereses como consecuencia de incumplimiento de la obligación, a tenor del artículo 1.152 del referido Cuerpo legal» *(Sentencia de 7 de diciembre de 1965. Sala 3.ª).*

2. *Interpretación.*

Audiencia obligada del Consejo de Estado.

«Las resoluciones recurridas fueron tomadas en materia de cumplimiento e interpretación de contrato administrativo sin haber recabado el preceptivo informe del Consejo de Estado, conforme obliga el número 5.° del artículo 17 de la Ley de 25 de noviembre de 1944 y el 30 del Reglamento para la aplicación de esta Ley, aprobado por Decreto de 13 de abril de 1945, requisito de tal importancia, por afectar al procedimiento que es de un carácter eminentemente público, que su omisión lleva acarreada la nulidad de lo actuado a partir del momento procesal en que debió cumplirse tal requisito, como en caso análogo al ahora contemplado, resolvió este Tribunal en su sentencia de 12 de mayo del pasado año 1955» *(Sentencia de 7 de febrero de 1966. Sala 4.ª).*

VI. Propiedad industrial.

Rótulos de establecimiento.

Régimen peculiar respecto de las marcas.

«La posible oposición de un rótulo de establecimiento con una marca o un nombre comercial procedentemente inscritos ha de apreciarse o eludirse con sujeción a la norma específica contenida en el artículo 212 del Estatuto, sin que proceda aplicar la casuística prohibitiva del artículo 124, a la que no se hace la menor alusión en el capítulo 2.°, título 5.°, del expresado Cuerpo legal, y como para garantizar la protección debida a los titulares de marcas y nombres comerciales preexistentes no se basa aquel precepto en semejanzas o parecidos que deriven de la escritura o la pronunciación, sino que se limita escueta o genéricamente a exigir que el rótulo se distinga suficientemente, el juicio crítico acerca de la posibilidad

de confusión incompatibilizadora ha de apoyarse en las reglas del buen sentido, ponderando con criterio realista y flexible las circunstancias concurrentes en cada caso» *(Sentencia de 5 de abril de 1966. Sala 4.ª)*.

VII. Información.

Inscripción en el Registro de Periodistas.

Procedencia e improcedencia.

«En dos certificaciones expedidas por la propia Dirección de la citada Emisora, acompañadas con la demanda a estos autos, se ratifican los conceptos de la anterior y se significa que desde el ingreso del señor X. X. en el cuadro de dependientes de la Empresa hasta el día 30 de noviembre de 1963, en que dejó voluntariamente de prestar sus servicios, ha realizado y realiza, de acuerdo con las actividades de programación e informativas de la entidad, reportajes, retransmisiones de Semana Santa, información de actos oficiales o privados, escribiendo o realizando emisiones artísticas y literarias, información local y general y cuantos trabajos de índole especial resulten necesarios a los fines de la información radiada; percibiendo sus haberes de locutor independientemente de los que también mensualmente perciba de forma fija y constante como Redactor por realizar esta función a diario y con carácter permanente.

En estas circunstancias, y no obstante la discriminación que hace la Orden recurrida para confirmar la desestimación de la solicitud del interesado, hay que convenir que las consignadas actividades del mismo no pueden por menos que llevar al convencimiento de la realización, de hecho, de los trabajos específicos de Redactor informativo en Emisora de Radio que requiere la repetida Orden, a la que aquél se acogió, acreditados bajo la responsabilidad de la Dirección de tan repetida Empresa, que es lo que en todo caso exige la normativa especial comentada, y, por otra parte, no aparece contradicho el hecho ni por impugnación de las indicadas certificaciones, ni por otro dato bastante al efecto, pues lo único que resulta en este supuesto es el informe de 21 de octubre de 1963, procedente de la Delegación Provincial de Prensa de X., refiriéndose a la indicada condición de Locutor de segunda, lo que no contradice la función simultánea de redacción, y el informe de la Dirección General de Prensa, emitido en 11 de julio de 1964, que no demuestra la incompatibilidad que destaca entre ambas funciones, ni puede ser operante a los efectos contemplados el argumento que el mismo contiene sobre que dicha Emisora no está autorizada para realizar servicios informativos, puesto que el artículo 1.º de la mentada Orden de 3 de abril no distingue en cuanto a este particular, ni lo ha recogido la resolución ahora recurrida.

Todo lo que expuesto queda, obliga a concluir estimando que concurren en el caso debatido las circunstancia exigidas por tan mencionada disposición ministerial para poder solicitar con éxito la inscripción de que se trata, por lo que no son conforme a Derecho las resoluciones, directamente combatidas en autos y la de la Dirección General de Prensa por aquélla confirmada» *(Sentencia de 22 de diciembre de 1965. Sala 3.ª)*.

«La Orden de 3 de julio de 1963 dispone en el artículo 1.° que podrán solicitar la inscripción en el Registro Oficial de Periodistas, quienes, sin poseer título profesional en la fecha de la disposición, realizaran trabajos periodísticos específicos de redactar en diarios, agencias de noticias, emisoras de radio y televisión, noticiarios cinematográficos y revistas de información general, figurasen o no en nómina y cualquiera que fuese la clasificación y forma de percibo de sus remuneraciones, y en el artículo 2.° siguiente se agrega que será condición inexcusable para dicha inscripción que se acreditara la efectiva prestación de tales trabajos en el momento de la solicitud, y al menos, durante seis años, salvo si se tratara de personas que estuvieran en posesión de título de grado superior, en cuyo caso tal plazo podría quedar reducido a un mínimo de tres años.

El artículo 4.° de dicha Orden exige un informe razonado de la Delegación Provincial de Información y Turismo, y su titular afirma que el interesado es Jefe de Programación y Emisión, cuyo carácter es más bien de naturaleza administrativa, y no bastaría ello para considerarlo periodístico, pero asevera también que es Jefe de Redacción de la Emisora E. A. J. 57, aludida, lo que ya tiene un carácter técnico periodístico para acceder a lo que se pide, y una vez inscrito en el Registro Oficial de Periodistas, tiene derecho el actor al título profesional de Periodista, según el artículo 1.° del Estatuto de tal Profesión, siendo, por tanto, obligado revocar la Orden recurrida» *(Sentencia de 16 de diciembre de 1965. Sala 3.ª).*

VIII. Montes.

Reivindicación.

Requisitos.

«Se estaba en el caso de cumplir lo mandado en el artículo 14, letra *d*), de la vigente Ley de Montes, precepto que ordena que, en tales hipótesis, "será preceptivo" el informe de la Dirección de lo Contencioso del Estado.

O que tal precepto no se cumpliera— hecho que la Administración no niega— en el expediente de que se trata, se justifica, según el representante de la Administración, por lo dispuesto en el artículo 125 del Reglamento de 22 de febrero de 1962; pero a la eficacia de esta observación se oponen las consideraciones siguientes: *primera*, la diversidad de rango de las dos normas de que se trata, en cuanto el mencionado artículo 14 forma parte de una Ley, mientras que el citado artículo 125 está contenido en un Reglamento aprobado por Decreto; *segunda*, que, sentado lo anterior, resulta que este último artículo 125, más bien que desarrollar el antes citado 14 de la Ley, lo que hace es cercenar su ámbito de aplicación, ya que establece una distinción que la Ley no formula —la de que la entidad titular del monte (el Ayuntamiento de X. en este caso) haga o no una manifestación concretando si accede o no a la reclamación sobre propiedad aducida en el expediente—, relegando la aplicación de la Ley en el punto de que se trata, a la sola hipótesis de que el Ayuntamiento titular del Monte en el Catálogo, o no haya emitido informe, o lo haya emitido negándose

a acceder a tal reclamación de propiedad; con lo que es claro que la disposición reglamentaria no se acomoda a los términos de generalidad e indistinción con los que la Ley exige, mediante la expresión "será preceptivo" el informe de la Dirección General de lo Contencioso, que, por otra parte, en manera alguna puede ser suplido por el de la Abogacía del Estado; y es claro que, en principio, debe darse preferencia a lo dispuesto en la Ley; *tercera*, que además, aun admitiendo la aplicación del artículo 125 del Reglamento frente al texto de la Ley, tampoco debiera haberse omitido el preceptivo informe de la Dirección General de lo Contencioso, porque la realidad es que el Ayuntamiento de Tivisa, en su escrito de 14 de febrero de 1953, emitido después de examinar el expediente del nuevo apeo, no dice en modo alguno "concretamente" —como indica el artículo 124 del citado Reglamento—, que no accede a las reclamaciones sobre propiedad formulada por el señor Jordana de Pozas, sino que, respecto a este extremo, aunque propugne el mantenimiento de la línea perimetral señalada por el Ingeniero en el deslinde, lo hace, según manifiesta literalmente, "sin perjuicio de los derechos que (al señor Jordana de Pozas) pudieran corresponderle, caso de tener alguno; los cuales deben ser ventilados en los Organismos competentes"; y *cuarta*, que, por tanto, al faltar el supuesto necesario que para la no aplicación del precepto del artículo 14, letra *d*), de la Ley, señala el artículo 125 del Reglamento, en su remisión al 124, ni aunque se prescindiera de la diferencia de rango de normas antes apuntado, estaría justificado el incumplimiento del trámite exigido por el artículo 14 de la Ley de Montes.

De todo ello resulta que la falta denunciada por el demandante se cometió efectivamente y que la omisión no está justificada; y, por otra parte, el requisito omitido, a más de exigirle la Ley con la expresión "será preceptivo", reveladora de la importancia del mismo en el expediente para la validez de éste, y de la imposibilidad legal de soslayarlo o sustituirlo, tampoco puede decirse que la emisión de tal trámite no afecte a la defensa de los que el señor Jordana de Pozas estima sus derechos, tanto ante este Tribunal como, en su caso, en futuras acciones que pudiera ejercitar ante la jurisdicción ordinaria, dado el valor, favorable o adverso, en cuanto a argumentaciones a aceptar o combatir, que el informe omitido pudiera suponer.

Por lo expuesto parece precedente retrotraer el expediente al momento en que debió recabarse el omitido informe de la Dirección General de lo Contencioso, con anulación de todas las diligencias practicadas con posterioridad; conclusión que no sólo hace improcedente el examen de la cuestión de fondo, sino que hace innecesario el enjuiciamiento de las demás pretensiones planteadas, ya que la otra tacha señalada por el actor es cronológicamente posterior a la omisión apuntada y se refiere a actos que quedan anulados, y la anulación de la Abogacía del Estado sobre incompetencia de este Tribunal en cuanto a conocer del fondo y consiguiente inadmisibilidad del recurso por tal motivo, no afecta a la competencia revisora de la tramitación administrativa propia de esta Sala» *(Sentencia de 14 de diciembre de 1965. Sala 4.ª)*.

IX. Transportes.

1. *Por carretera.*

(Vid. IV, 2 y X, 1).

2. *Ferrocarriles.*

(Vid. IV, 3).

X. Potestad sancionadora.

1. *En materia de circulación.*

Responsabilidad subsidiaria y prescripción.

«El responsable subsidiario sólo puede alegar desvinculación de la responsabilidad subsidiaria, ya porque no fuese dueño del camión conducido por el infractor, bien porque este conductor lo hubiese utilizado sin su permiso si fuese dependiente del recurrente, o bien por cualquier otra causa estimable en Derecho, mas no alegando ninguna circunstancia desvinculatoria con el infractor del hecho denunciado en el expediente instruído por la Jefatura de Tráfico de X. y resuelto por el Gobernador civil, no es de estimar los razonamientos exculpatorios expuestos en la demanda, amén de que de no haber una prescripción especial para las faltas de circulación habría que estar, por analogía, a la de carácter penal, que se produce a los dos meses de la infracción denunciada (art. 113 del Código penal), y es visto que no sólo las actuaciones con el responsable directo se practicaron en dicho término, sino que también las proseguidas con el responsable subsidiario» *(Sentencia de 31 de diciembre de 1966. Sala 3.ª).*

2. *Trabajo.*

Actas de Inspección.

a) *Presunción «iuris tantum» de veracidad.*

«La primera cuestión que surge planteada se refiere al aspecto probatorio del acta levantada, la que si bien se halla investida de presunción legal de certeza, conforme al contenido del artículo 10 del Decreto procedimental de 2 de junio de 1960, ello se establece, salvo prueba en contrario, según el mismo precepto que se acaba de mencionar, con lo que éste no excluye, antes bien supone, la necesidad legal de estudiar, valorar y estimar, en su caso, todos los demás medios probatorios ofrecidos en descargo de los hechos relatados en el acta» *(Sentencia de 22 de octubre de 1965. Sala 4.ª).*

«Es presunción legal de certeza de que en principio están revestidas todas las Actas de la Inspección de Trabajo extendidas de conformidad con lo expuesto, no puede menos de hallarse subordinada a que no resulta

contradicha por otra prueba suficiente aportada de contrario, ya que otra cosa supondría dejar indefensa a la parte afectada por el acta, frente a su mentada presunción de certeza oficial» *(Sentencia de 10 de abril de 1966. Sala 4.ª).*

b) *Casos en que no puede alcanzarla.*

«El Inspector se arrogó la facultad de clasificación profesional, que le compete y que es objeto de procedimiento diferente, y que el acta tampoco se ha ajustado a las terminantes prescripciones del artículo 4.° del Decreto de 2 de junio de 1960, con lo cual sus datos no quedaron protegidos por la presunción *iuris tamtum* que establece el artículo 10 del mismo Decreto, ni pudo en consecuencia engendrar acto administrativo confirmable en la presente revisión jurisdiccional, dentro de la reiterada doctrina expuesta en las sentencias que se citan en los Vistos, puesto que no puede reputarse justificativa la mera indicación de que se ha asignado al señor X. una de las categorías más inferiores, pese a que los Jefes de Agencia pueden ser escogidos entre quienes obstenten clases superiores al servicio del Monte de Piedad accionante». *(Sentencia de 5 de marzo de 1966. Sala 4.ª).*

3. *Materia de vivienda.*

A) *Sanción por sobreprecio.*

«Ninguno de los argumentos empleados para razonar las peticiones indicadas contrarrestan la acertada interpretación y aplicación que la Administración hace de la norma 3.ª, apartado *c)*, y último párrafo del artículo 1.°, y del artículo 3.°, núm. 3 del Decreto de 18 de febrero de 1960; pues tanto la entrega de cantidades por los aspirantes e inquilinos, cualificadas como anticipo de alquiler, como las calificadas de fianza, sin pagar por ellas los constructores que las recibían interés alguno y sin obligación de devolver las primeras si el inquilino "decidiese dar por terminado el arrendamiento", es indudable una percepción de cantidad; además de la correspondiente al alquiler, encuadrada en la expresión "percepción por cualquier concepto" de la indicada norma 3.ª, *c)*, del mencionado artículo 1.°, y contraria al espíritu y razón teleológica de la legislación sobre viviendas de renta limitada que han de servir de guía para su exégesis, y que tiende a resolver o paliar una grave y acuciante necesidad social; la de proporcionar viviendas con el mínimo de sacrificio económico para los inquilinos, y por ello hay que entender que todo lo que —a través de pretendidas conceptuaciones jurídicas, más o menos hábiles, y no obstante la aparente aceptación de las mismas por quienes muchas veces ante la imperiosa necesidad de tener una vivienda no están en situación de discernirlas o discutirlas— se añada o superponga al estricto pago del alquiler, en su límite legal de cuantía y en sus ordinarios vencimientos cronológicos, es percepción prohibida por la norma antes citada, ya se califique tal percepción de adelanto de alquiler, o bien de fianza —más bien prenda— añadida a la legal para garantizar el buen uso o la conservación de la vivienda.

A esta conclusión se llega, tanto si se aplica el Decreto de 16 de febrero de 1960 —según atinadamente ha hecho en este caso la Administración, habida cuenta de que los actos sancionados tuvieron lugar estando vigente el Decreto—, como si se aplicase el Reglamento de 24 de junio de 1945; pues, como esta Sala ha declarado, entre otras, en sentencia de 1 de marzo de 1965, estos negocios jurídicos que agravan o hacen peor la condición del arrendatario, constituyen añadidos "sobre" —en el sentido gramatical de "encima de"— el precio del arriendo, y por ende, modalidades o variedades comprendidas en el concepto de "todo sobreprecio" del artículo 123, norma 3.ª del citado Reglamento, y siempre estaría en este caso la multa impuesta dentro del límite fijado en el artículo 125, número 3.° de dicho Reglamento; por lo que, ni aun en la hipótesis —que aquí no se da— de inaplicabilidad de Decreto de 18 de febrero de 1960, estaría justificada la alegación de los recurrentes contra la calificación de la falta y la imposición de la sanción» *(Sentencia de 18 de marzo de 1966. Sala 4.ª)*.

B) *Casos en que no resulta procedente la sanción.*

«Si bien esta Sala tiene reiteradamente declarado que el otorgamiento de la cédula de calificación definitiva no exime de la responsabilidad al proactor ante defectos constructivos que se observan con posterioridad, tal doctrina se refiere a casos en que tales defectos podían pasar ocultos a la inspección de la obra realizada para su recepción, por los Arquitectos oficiales, pero no cuando se trate, como en el caso que ahora se examina, de la medida superficial de las viviendas, extremo esencial del proyecto y de la calificación que ni es susceptible de ocultación, ni la exactitud en su apreciación se resiste al menor grado de diligencia inspectora, por eso, que aunque la computación de las medidas en este caso de los balcones o terrazas no fuera admitida, consecuentemente, a efectos de valoración de superficie útil, como al parecer lo hicieron, cualquier error en tal extremo quedaría convalidado mientras no fuera rectificado por la Administración a través de un proceso de lesividad» *(Sentencia de 2 de noviembre de 1965. Sala 4.ª)*.

«No consta en el expediente informe alguno de visita o inspección oficial técnica a la vivienda residenciada ni a la del piso inmediatamente encima de ella, de cuyo pavimento se relata que se transmitieren al techo de la otra las filtraciones que la arruinaron, y claro en carencia de tal dictamen pericial que hubiera podido determinar el origen y alcance y las causas de la humedad dañadora, resulta aventurado atribuirla a defectos de construcción después de los ocho años de adjudicación del cuarto sin que en el mismo se acusaran fallos anteriores, y cuando cabe pensar, ante la versión de que la filtración pequeña inicialmente motivó, al extenderse y profundizar, el desplome de la techumbre, en alguna fuga de agua por desgaste de su conducción o en derramamiento del líquido en la vivienda superpuesta, lo que se traduce en racional dubitación de la causalidad, máxime cuando en ninguna de las imputaciones de quebranto de Ordenanzas se detalla cuáles y en qué extremos se transgredieron, y que en

realidad hácese desmesurado definir en absoluto como defecto de construcción del grupo de las viviendas, con la generalidad que ello implica, al simple escape del agua en tan reducida porción, al par que ignorado principio, y que más por prolongado que por la importancia que en sí revistiera llegó a ocasionar la lesión del interés reclamante» *(Sentencia de 9 de noviembre de 1965. Sala 4.ª).*

4. *Materia de abastecimiento.*

Libertad de comercio de huevos.

Sanción improcedente.

No es materia de orden público.

«Dado que la sanción impuesta descansa en supuesta infracción derivada de la Circular núm. 2 del Ministerio de Comercio de 17 de marzo de 1962, precisa también atemperarse a la misma para mejor deducir su posible aplicación al caso de autos, más al hacerlo nos encontramos con que así en su Exposición de Motivos como en su articulado, existen abundantes y evidentes directrices de libertad del precio de los huevos para la campaña de 1962-1963, que trata de regular, ya que sus palabras son terminantes en el sentido de afirmar el haber logrado superar las previsiones en orden a la producción, a la permisión de entrar de lleno en el campo de la competencia y a la admisión de la libertad absoluta de comercio y de precio, tanto los huevos frescos como en los refrigerados, si bien para evitar posibles abusos, la disposición de referencia fija el margen de beneficio para el detallista en la cuantía que le permita atender sus necesidades normales, según así todo ello se hace resaltar en la Exposición de Motivos aludida, así como en el articulado se encuentran iguales afirmaciones de libertad de comercio, circulación y precio, con la misma fijación de margen comercial para el detallista, no superior a tres pesetas por docena sobre los precios de compra que se abonen, conforme determina el artículo 3.° de la Circular referida, para lo que se añade que el punto de referencia para determinar la correcta aplicación de este margen será el del por mayor de los mercados centrales en las capitales donde existan, y en los restantes lo de la cotización de las Cooperativas Avícolas, "sin que en ningún momento puedan sobrepasar los que rijan en el mercado central más próximo", siendo precisamente este último párrafo de la disposición comentada el único que desentona del resto y que por lo mismo pudiera acaso ofrecer duda de si también el precio de mayorista queda limitado por el del mercado central más próximo; pero como tal supuesto pugna con todo el resto del articulado y Exposición de Motivos referida y además carece de base reguladora del mercado central, para el que no se establecen otras normas, aparte de las de la libre competencia antes establecidas, no parece que pueda prosperar la suposición hecha de que también el precio de mayorista resulta limitados por la Circular susodicha, siendo de consiguiente más lógico admitir que el párrafo intercomillado sigue refiriéndose en exclusiva al margen comercial de detallistas, que es lo único claramente tasado por la disposición que se viene comentando, la que de otra parte no hace alusión ninguna al productor, que es

lo que realmente es el recurrente. Aun en el supuesto, que se rechaza, de que la Circular de referencia fuera aplicable al caso recurrido, todavía sería de tener en cuenta que sus infraccionantes tienen un cauce de penalidad distinto al utilizado, según así lo establece su propio artículo 9.°, cuando claramente previene "que el incumplimiento de cuanto en la misma se dispone será sancionado con arreglo a los preceptos de la Ley de 30 de septiembre de 1940 y Circulares números 467 y 701 de la Comisaría General", lo que ciertamente es cosa muy distinta a los motivos de Orden público previstos en la Ley de 30 de julio de 1959. Si bien, exclusión hecha de cuanto antecede, cabría hacer aplicación de la Ley de Orden Público, si, en efecto, se daban los motivos que esta Ley regula de alcance trascendente de alteración de la regularidad de los precios, prevaliéndose abusivamente de las circunstancias, según así lo previene el apartado *b)* de su artículo 2.°, es lo cierto que estos motivos de trascendencia son los que precisamente no se hallan justificados en el caso de autos, referido tan sólo a una actitud aislada, sin circunstancias relevantes de repercusión en los precios generales y atribuída no a un comerciante, sino a un mero productor de la mercancía a que ha sido referida» *(Sentencia de 5 de abril de 1966. Sala 4.ª).*

5. *Materia de orden público.*

(Vid. X, 4).

6. *Vertimientos de materiales nocivos a las aguas fluviales.*

La demora de la Administración no puede perjudicar al particular.

«La Empresa presentó para su oportuna autorización, en 6 de abril de 1962, un proyecto de defensa de pie de escombrera con la finalidad de evitar el deslizamiento al cauce del río Sil de los escombros procedentes de sus explotaciones carboníferas, y que el mencionado proyecto, en la fecha de la resolución recurrida, 19 de octubre de 1964, se encontraba aún pendiente de aprobación.

Esta circunstancia obliga a estimar como carentes de voluntariedad los vertidos que se han originado y han sido objeto de las seis denuncias producidas entre 13 de mayo de 1963 y 27 de enero de 1964, por lo que resulta improcedente su sanción de 1.500 pesetas, que es, a su vez, la cantidad resultante de la multa de 250 pesetas impuesta por cada denuncia, pues ello equivale a hacer responsable a la Empresa demandante de la demora en resolver por parte de la Administración y que, dado el sistema seguido, permite proveer una serie continuada de sanciones, por nuevas posibles denuncias de los guarda-fluviales, en el período de tiempo que todavía reste hasta la aprobación del referido proyecto» *(Sentencia de 18 de diciembre de 1965. Sala 3.ª).*

7. *Potestad sancionadora de los Gobernadores civiles.*

Normas de procedimiento.

«Después de publicados la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, derogatoria de aquel Reglamento, y el Estatuto de los Gobernadores civiles aprobado por Decreto de 10 de octubre del propio año, ha de estarse a los nuevos textos legales y de modo especial a los artículos 21 a 24 inclusive del último, a cuyo tenor las sanciones que aquéllos impongan lo serán mediante expediente cuya tramitación se acomodará a dicha Ley procedimental, salvo que se refieran a infracciones contra el orden público, protección de personas o bienes, o que atenten a la moral y disciplina de costumbres, afectos a servicios de seguridad a policía en materia de actos públicos, reuniones y asociaciones, o a espectáculos contrarios a la moral, enunciado compendioso en el que se reproducen conceptos sancionables del repetido artículo de la Ley de Régimen Local y autorizan la conclusión exegética de que la desobediencia y la falta de respeto a la Autoridad gubernativa provincial constituyen transgresiones cuyo enjuiciamiento y sanción no requieren los trámites del procedimiento sancionador establecidos en los artículos 133 a 136 de la Ley de 17 de julio de 1958, sino un mero expediente acreditativo de la realidad y circunstancias del hecho en que por razones de rapidez y ejemplaridad las garantías del sancionado se concretan en el recurso jerárquico ulterior con amplias facultades de alegación y defensa» *(Sentencia de 19 de abril de 1966. Sala 4.ª).*

8. *Principio de legalidad.*

«La materia correctora, idénticamente a la penal, tiene que estar informada por su legalidad, descriptiva previamente del tipo corregible» *(Sentencia de 2 de noviembre de 1965. Sala 4.ª).*

XI. Trabajo.

(Vid. X, 2).

XII. Vivienda.

1. *Sanciones.*

(Vid. X, 3).

2. *Viviendas de protección estatal.*

Limitación de la autonomía contractual.

A) (Vid. X, 3, A]).

B) *Declaración genérica.*

vertidos que se han originado y han sido objeto de las seis denuncias pro- de 27 de septiembre último— que la relación entre el promotor vendedor de las viviendas del tipo de que se trata y los compradores de éstas es una relación contractual intervenida o reglamentada por el Estado en razón al problema social a cuya solución tiende la construcción de tales viviendas, y por ello a la indicada relación no pueden aplicársela las normas generales de autonomía individual propias de la contratación civil o mercantil ordinaria, ya que la aludida finalidad social de la relación se impone incluso contra una declaración de conformidad emitida en situación acuciante de necesidad de vivienda, que ha de disminuir evidentemente la libertad de actuación de la parte que la emite» *(Sentencia de 26 de octubre de 1965. Sala 4.ª)*.

XIII. Abastecimientos.

1. *Sanción y libertad de comercio.*

(Vid. X, 4).

2. *Huevos.*

(Vid. X, 4).

3. *Comisaría de Abastecimientos y Transportes.*

Diferencias por existencia de azúcar.

«En dos motivos funda la Abogacía del Estado su petición de que se declare inadmisible el presente recurso: *a*) En que el acto recurrido es confirmatorio de otro anterior consentido y firme, y *b*) En que es incompetente esta jurisdicción para conocer del asunto, por corresponder a la jurisdicción ordinaria. El primero se ampara en el contenido del apartado *c*) del artículo 82 en su relación con el apartado *a*) del artículo 40 de la Ley de Jurisdicción, en base de que la Orden ministerial que impugna al declarar inadmisible el recurso de alzada vino a confirmar la resolución de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes que denegó la devolución de referencia, y como el acto liquidatorio se consumó mediante el pago efectuado el 4 de marzo y 4 de mayo de 1961, estaban expirados con creces todos los plazos de impugnación, incluso el de seis meses, si la notificación era defectuosa; pero esto no puede ser acogido por la Sala por la sencilla razón de que las actuaciones del expediente no suministran otros antecedentes con relación a la notificación del acto originario, que los telegramas de dicha Comisaría, relativos a la comprobación e inmovilización de las existencias de azúcar, para deducir la cantidad a pagar en su día por el almacenista, así como las actas de visita giradas por la Inspección, y la escueta comunicación de la cifra que había de ser ingresada en el Banco; documentos que desde el punto de vista procedimental eran insuficientes e inidóneos en cuanto no cumplían las exigencias del artículo 79 de la Ley de 17 de julio de 1958, de contener el

texto de la resolución notificada y de indicar el carácter definitivo o no, con expresión de los recursos procedentes en su caso; circunstancia que unida a la de que los interesados, habituados al régimen de actuaciones inimpugnables de que beneficiaron los Organismos de abastecimiento, no encontraron medio para defender sus pretendidos derechos, hasta que el Ministerio de Comercio dictó en 10 de enero de 1961 las cuatro resoluciones dictadas como procedente administrativo favorable, que determinó la existencia de indefensión con las consecuencias anulatorias del acto que enuncia el artículo 48 de la precitada Ley de Trámites; razones todas que abonan la procedencia de rechazar el expresado motivo de inadmisibilidad. Igualmente hay que desestimar el segundo motivo sobre inadmisibilidad interesado al amparo del apartado *a*) del artículo 82, en su relación con el artículo 2.° de la Ley de la Jurisdicción, pues aquí no se trata de enjuiciar ni decidir ningún derecho de naturaleza civil, mercantil o penal de la competencia de la jurisdicción ordinaria, sino de declarar si procede o no devolver una cantidad que fué entregada a virtud de una liquidación girada por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, en cumplimiento de disposiciones estrictamente administrativas, luego la relación jurídica que une a la Comisaría con los almacenistas y comerciantes es también de naturaleza administrativa que cae dentro del ámbito de esta jurisdicción, según el artículo 1.° de la Ley de trámite, sin que a ello se oponga el hecho de que en la demanda se invoquen los artículos del Código civil, reguladores del cobro de lo indebido, o de carácter penal, pues ha dicho este Tribunal, entre otras en sentencia de 1 de marzo de 1960, que la cita de preceptos de otro Cuerpo legal no decide la incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, que está conociendo, procede, por tanto, desestimar este segundo motivo sobre inadmisibilidad alegado por la Abogacía del Estado. Salvados estos obstáculos procesales, ha de discernirse si el carácter predominantemente revisor de esta jurisdicción le permite conocer de todos los problemas de fondo planteado, aunque no decidiera sobre ellos la Administración en la resolución recurrida, o, por el contrario, dada la situación del proceso, obliga a este Tribunal a decretar su reenvío al Organismo que la dictó, habida cuenta de que la Orden del Ministerio de Comercio de 10 de enero de 1963 limita su parte dispositiva a no admitir el recurso de alzada, sin modificar, confirmar o revocar la de la Comisaría; siendo evidente la necesidad de optar por este segundo supuesto, habida cuenta de que en este litigio falta el presupuesto fundamental para el enjuiciamiento revisorio, esto es, la explícita manifestación de voluntad de la Administración activa en el nivel jerárquico considerado, que no puede ser presumida, suplica o completada por la Sala. Por las razones jurídicas expuestas y procediendo así, damos oportunidad a la Administración en aras de la justicia, para discriminar si entre el acuerdo de la Comisaría de 24 de marzo de 1962 y los que el propio Ministerio dictó el 11 de enero de 1961 existen analogías o diferencias demostrativas de su oportunidad, dentro del obligado respeto de igualdad jurídica de los administrados que proclama el artículo 3.° del Fuero de los Españoles y del que son derivación los artículos 23, 30 y 31 de la Ley de Régimen Jurídico de 26 de julio de 1957 y para promover en su caso

la declaración del artículo 37 de la misma Ley o el párrafo 3.° del artículo 28 de la rectora de ésta» *(Sentencia de 30 de marzo de 1966. Sala 4.ª En el mismo sentido, la de 15 de noviembre de 1965).*

XIV. ORDEN PÚBLICO.

(Vid. X, 5).

XV. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. *La expropiación y el urbanismo.*

(Vid. XVI).

2. *Valor de los acuerdos del Jurado de estimación.*

«Aunque no cabe reputar intangible el justiprecio que aplique el Jurado de expropiación, merece ser acogido con todo el crédito que corresponde a la naturaleza de la función, a la especializada preparación de quienes le integran y a las garantías de imparcialidad e independencia que ofrece su composición, y a menos que sus acuerdos acusen la infracción de algún precepto legal, o se ofrezcan en disconformidad con los elementos de juicio que sobre la valoración de los bienes obren en el expediente administrativo, deben ser mantenidos, y si bien es cierto que, en manera alguna, puede concedérseles fuerza vinculante para la jurisdicción revisora, hay que atribuirles unas características de la mayor objetividad e imparcialidad que hace que prevalezcan sus decisiones cuando no contuvieren errores evidentes de hecho o cálculo o una desajustada apreciación de los elementos de juicio obrantes en el expediente» *(Sentencia de 26 de febrero de 1966. Sala 5.ª).*

3. *Aplicación del artículo 43 de la Ley.*

A) *Inexistencia de motivación del justiprecio.*

«No se cumplió en la resolución impugnada en instancia con la exigencia consignada en el párrafo 3.° del artículo 43 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa, cuando ejercite la facultad que este precepto la concede, pues, conforme al mismo, debe fundamentar con el mayor rigor y detalle en su acuerdo la valoración que establece en relación con las reglas tasadas que a ese efecto sostienen los precedentes artículos de la propia Ley y no habiéndose desvirtuado la referida fundamentación de la sentencia en las alegaciones del recurso por el apelante, es vista la procedencia de confirmar la resolución recurrida, sin que sea de apreciar temeridad o mala fe a los fines de imposición de costas del proceso» *(Sentencia de 7 de febrero de 1966. Sala 5.ª).*

«El examen de los acuerdos de justiprecio adoptados por el Jurado Provincial de Expropiación de X. e impugnados mediante el recurso ju-

risdiccional de donde dimana la presente apelación, pone de relieve de manera concluyente que no se ha dado cumplimiento en ellos al terminante precepto del artículo 43, número 3, de la Ley sobre Expropiación Forzosa, fecha 16 de diciembre de 1954, que dispone que, para llevar a cabo la tasación de los bienes aplicando los criterios estimativos que se juzguen más adecuados si la evaluación practicada por las normas de los artículos anteriores no resultare conforme con el valor real de aquéllos, se comenzará por evaluarlos con arreglo a las normas de valoración de la Ley, estableciendo después las rectificaciones que a juicio del Jurado deban ser introducidas, en alza o en baja, en el justiprecio, fundamentando, con el mayor rigor y detalle, las modificaciones de que se trate, incumplimiento que se percibe fácilmente, toda vez que dichos acuerdos se limitan, sin hacer la previa valoración legal, a una aplicación automática de los precios señalados a otros terrenos en otras anteriores del mismo aeropuerto, incrementándolos con el porcentaje que resulta del índice de vida de la provincia, según los datos que atribuye al Instituto Nacional de Estadística, los cuales, por añadidura, ni constan en las actuaciones ni se concreta a qué actividad específica han de estimarse referidos, poniéndose de manifiesto, con todo ello, la concurrencia de una infracción legal que justifica la revocación de los expresados acuerdos que en la sentencia apelada se pronuncia, sin que implique contravención de la doctrina sentada por esta Sala relativa al crédito prevalente que los acuerdos del Jurado deben merecer cuando no estén afectados de errores técnicos o incurran en infracciones legales, puesto que este último supuesto se da en el caso de autos, según se deja anotado» *(Sentencia de 14 de febrero de 1966. Sala 5.ª)*.

«El Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de la provincia de X., apreciando que los criterios estimativos marcados por la Ley de 16 de diciembre de 1954, en su artículo 39 no conducen a una tasación equitativa, hace uso del artículo 43 de la misma, pero aplicándolo de forma incorrecta, al no razonar con rigor y detalle los fundamentos de su acuerdo de justiprecio, limitándose a dar por buenas y aceptar las valoraciones hechas por el Perito de la Administración, cuyo título pericial no consta, que a su vez tampoco razona de modo convincente su peritación: con lo que se evidencia que el acuerdo impugnado no se ajustó a derecho y que debe ser anulado, teniendo que acudir la Sala, para fijar el justo precio, como acertadamente hizo la de primera instancia, no sólo a la prueba practicada en esta vía jurisdiccional» *(Sentencia de 19 de enero de 1966. Sala 5.ª)*.

B) *Suficiencia de la motivación.*

«De los términos en que el Jurado redacta su acuerdo, no se infiere que hubiese tasado la finca de modo preconcebido, esto es, en atención solamente al precio asignado a parcelas similares de la misma zona, porque lo que el Jurado dice en el sentido de sus Considerandos es que para señalar el precio que corresponde a la de que se trata, prescinde del asignado a otras que, aunque de situación análoga, ofrecen las circunstancias singulares de que hace mérito, pero que no se dan en la de que se trata, y se atiene

por ello a las valoraciones asignadas a las que compara por semejanza, sin que la Ley requiera que haya de expresar en su acuerdo, a modo de justificación, cuáles sean aquellas otras fincas que sirvan de base a la comparación, porque el enjuiciamiento de cada caso forma por modo natural un criterio comparativo que no precisa ser demostrado por ser cierto en lo que será precisamente una de las garantías que ofrece la decisión del Jurado, nacido de la permanencia en la función y en la reiteración de los criterios, como dice la propia Ley de Expropiación en su Exposición de Motivos» *(Sentencia de 19 de octubre de 1965. Sala 5.ª).*

«Basta que se haga una mención genérica de los criterios de valoración y que se señalen con la adecuada claridad, aunque no sea muy prolijamente, para que la decisión del Jurado resulte correcta y queden desvanecidas, en tal sentido, causas de invalidez —sentencias, por ejemplo, de 27 de diciembre de 1958 y 23 de enero de 1962—» *(Sentencia de 3 de diciembre de 1965. Sala 5.ª).*

C) *Discrecionalidad de su aplicación.*

«Aceptada la procedencia en justicia de aplicar un valor comercial a los terrenos objeto del recurso, no es posible aceptar inmediatamente, y por ese solo hecho, la aplicabilidad del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, propugnado constantemente por la parte recurrente, ya ante la Administración, ya en este recurso, pues el artículo 43 contiene una autorización estimativa amplia, pero meramente supletoria de las normas valorativas contenidas en los actos anteriores, lo que le da un carácter de excepcionalidad e informe una delicada y prudente discriminación para ser adoptada, sólo cuando el valor obtenido por las reglas normales sea manifiestamente inferior o superior al verdadero y en el caso que se enjuicia la adopción del valor asignado en el índice municipal incrementado en un 10 por 100 ofrece una valoración de 440 pesetas metro cuadrado, que si bien algo inferior al valor comparativo de otras transacciones de fincas urbanísticamente análogas, valor que por las dificultades que siempre ofrece la comparación, no puede adoptarse de manera taxativa, puede muy bien aceptarse como valor comercial justo y, por tanto, ser adoptado para el justiprecio» *(Sentencia de 15 de febrero de 1966. Sala 1.ª).*

D) *Valor de transacciones análogas.*

Ha de referirse a las pactadas voluntariamente.

«Dicho valor ha de afectar a compraventas concertadas por las espontáneas y libres relaciones de la oferta y la demanda, pero no a transacciones efectuadas mediante avenencias en la misma expropiación, que es lo que se defiende, dada la falta de libertad que en esas hipótesis constriñe a los propietarios, según se deduce de las sentencias, entre otras, de 5 de febrero y 4 de mayo de 1959 y 23 de enero de 1962» *(Sentencia de 3 de diciembre de 1965. Sala 5.ª).*

4. *Momento al que ha de referirse el justiprecio.*

«La sentencia apelada incide en notorio error de doctrina en su Considerando segundo, al introducir una rebaja discrecional sobre el valor de la cosa expropiada en la fecha en que se inicia el expediente de justiprecio, con base en que al construirse el molino, no en el año 1959, a que se refiere la tasación, sino en fecha anterior no determinada, los precios de construcción debieron ser menores, por lo que al abonar al expropiado el precio actual obtendría un lucro ilícito; mas este criterio del Tribunal *a quo* no es conforme con la Ley, que manda justipreciar por el valor real de la cosa en la fecha en que se inicia el expediente de justiprecio, ni es conforme con la doctrina reiteradamente mantenida por la jurisprudencia, según la cual la indemnización justa es aquella que sea suficiente para adquirir otro bien análogo al que se expropia: de donde se infiere que el molino expropiado al recurrente no ha de tasarse por lo que costó construirlo, sino por su valor de venta, que tanto es como su valor en compra de otro análogo» *(Sentencia de 19 de enero de 1966. Sala 5.ª).*

5. *Retasación de los bienes.*

No procede si no se pidió por el interesado.

«Siendo esta jurisdicción eminentemente revisora, no le es dable a la misma efectuar pronunciados sino en orden a la validez o nulidad de actos jurídicos producidos, y como quiera que en el caso presente el Ayuntamiento de X. no ha declarado la improcedencia de realizar la retasación correspondiente, por no haberle sido sometida tal cuestión a su conocimiento, al no existir acto recurrible, era ocioso que la sentencia apelada conociera y argumentara en orden a dicho extremo e incluso en su fallo dispusiera la ineficacia del justiprecio señalado, así como mandara practicar dicha retasación, pues sobre estos extremos sólo cabrá entender cuando la interesada, "sin necesidad de requerimiento de la Administración", deduzca solicitud de "la nueva evaluación mediante instancia", que acompañará con "nueva hoja de aprecio", y la Administración municipal se negará a darle trámite o verificado éste no se estuviera de acuerdo con el ulterior y nuevo justiprecio del Jurado Provincial de Expropiación, según así se deduce del párrafo segundo del citado artículo 74, en relación con el 1.° de la Ley jurisdiccional del 27 de diciembre de 1956» *(Sentencia de 22 de febrero de 1966. Sala 5.ª).*

B) *Ni si no han transcurrido dos años.*

«No es aceptable la retasación pretendida por la accionante, al amparo del artículo 58 de la Ley del 16 de diciembre de 1954, pues para que procediera la misma, sería preciso hubieran transcurrido dos años sin que se haga efectivo "el pago de la cantidad fijada como justo precio", entendiendo por tal el señalado en la correspondiente resolución administrativa, como resulta del artículo 74 del Reglamento de fecha 26 de abril de 1957, pues como ésta no llegó a dictarse en las actuaciones seguidas

entre los años 1954 y 1963, no existía posibilidad legal de adoptar otro momento inicial valorativo posterior, ya que faltaba el acuerdo que sirviera de arranque para el cómputo de la obligación del pago y de la subsiguiente posible retasación» *(Sentencia de 22 de enero de 1966. Sala 5.ª).*

6. *Criterios de valoración.*

A) *Urbanísticos.*

(Vid. XVI).

B) *Pérdida de clientela.*

«La pérdida de clientela que los recurrentes valoran en un millón de pesetas, de los datos del expediente no es posible determinar si puede haber pérdida de clientela o sustitución de clientela, y caso de existir pérdida, cuál es la cifra real y concreta, base de la indemnización» *(Sentencia de 24 de noviembre de 1965. Sala 5.ª).*

C) *Derecho de arrendamiento.*

«Carece de fundamento la pretensión que formula la propia representación al amparo de la regla 8.ª del artículo 52 de la citada Ley de 16 de diciembre de 1954, porque la indemnización que prescribe esta norma se proyecta al justiprecio de los *bienes*, pero no a otros derechos relacionados con la expropiación, cual es el de arrendamiento y que tiene su regulación específica en el artículo 44 de dicha Ley, como demuestra el artículo 47 del Reglamento de 26 de abril de 1957, que sólo autoriza, con significado excepcional, a incluir el 5 por 100 del premio de afección a las hojas de aprecio de los arrendatarios, según acordó el Tribunal *a quo*, cuando se les prive definitivamente del uso y disfrute que implique el contrato» *(Sentencia de 21 de diciembre de 1965. Sala 5.ª).*

D) *Límite: la cantidad pedida por el afectado.*

«No se puede llegar al precio de 4.413.411,70 pesetas, que expresa la parte dispositiva de la sentencia, después de conformarse los interesados en vía administrativa con la cantidad de 2.500.000 pesetas» *(Sentencia de 9 de diciembre de 1965. Sala 5.ª).*

E) *La naturaleza y calificación de los bienes no son competencia del Jurado.*

«La Ley expresa y dispone de manera inequívoca que el Jurado habrá de tener en cuenta para su legal constitución la naturaleza y condición del objeto o bien a expropiar, naturaleza que estará determinada en la descripción que el Jurado recibe, pero no realiza, y como en la descripción recibida se calificaban las rústicas y de regadío de primera y segunda clase las fincas a justipreciar, y por los interesados no se alegaron ni impugnaron la naturaleza y características atribuídas a los bienes en la forma y términos señalados en los artículos 19 y 20 de la Ley, y 18, 19 y 20 del Regla-

mento es evidente que el Jurado estuvo bien constituído de la forma que se constituyó, esto es, con los vocales aptos para la valoración de esta clase de fincas, lo cual no prejuzga nada respecto a lo que es función privativa y única del mismo: determinación del justo precio del bien expropiado, sin perjuicio de la facultad de calificación de la naturaleza del bien a los fines exclusivos de valoración» *(Sentencia de 30 de noviembre de 1965. Sala 5.ª)*.

7. *Intereses.*

A) *No puede pagarse si no se pidieron a la Administración.*

«La jurisdicción contenciosa enmarca su cometido en función estrictamente revisora del acto administrativo impugnado, por lo que no puede ampliar su competencia al enjuiciamiento de peticiones que no se formularen previamente ante la Administración y sobre las que, consiguientemente, no existe pronunciamiento administrativo revisable; es por ello por lo que en esta sentencia es improcedente acoger la petición formulada en la súplica de la demanda, relativa al abono de unos intereses legales que no se pidieron al Ministerio de la Vivienda, ni en fase de alegaciones, ni en trámite de reposición, ni en ningún otro momento del expediente expropiatorio» *(Sentencia de 8 de noviembre de 1965. Sala 5.ª)*.

B) *Por ocupación.*

Momento inicial del devengo.

«En cuanto al abono de intereses legales por ocupación y demora, es de mantener el pronunciado en la sentencia apelada, que condena a la Administración municipal a su pago, si bien procede puntualizar que, aun cuando la tira de cuerdas se efectuó en 28 de febrero de 1958, limitándose desde ese momento la facultad dominical de edificar la parcela, ello no obstante no significaba tal acto administrativo una ocupación de la misma, pues el terreno seguía siendo poseído por su propietaria, y como no consta la fecha en que fuera entregado por ésta el trámite público como vía, no puede determinarse exactamente la fecha de la ocupación municipal, generadora del abono de intereses, en aplicación analógica del párrafo 8.° del artículo 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, por lo que es de reconocer la obligación de satisfacer dicha indemnización desde que exista constancia oficial de tal hecho, lo cual figura en informe emitido por la Sección de Edificaciones Privadas en 28 de mayo de 1962 y hasta el momento en que se verifique el pago del justiprecio» *(Sentencia de 15 de enero de 1966. Sala 5.ª)*.

«El derecho a los intereses arrancará desde que el expropiante tomó posesión real y efectiva del inmueble, y que si surgen discrepancias entre el día en que se extiende el acta y el de la ocupación, tiene que prevalecer el momento en que ésta se efectúe, según aclara la sentencia de 28 de mayo de 1963, porque entonces es cuando se priva de la propiedad y nace la legítima compensación económica como consecuencia de la demora en

el pago de la cantidad a que ascienda la valoración» *(Sentencia de 10 de diciembre de 1965. Sala 1.ª).*

8. *Legislación aplicable.*

A) *Urbanística o común.*

(Vid. XVI).

B) *Aplicación de normas en el tiempo.*

Momento de iniciación del expediente.

«Determinada la imposibilidad de aplicación al caso debatido de los preceptos contenidos en la Ley del Suelo para verificar la valoración de los terrenos expropiados, debe tenerse presente que aunque las obras motivadoras de la expropiación realizada fueran aprobadas por el Ayuntamiento de Madrid, en el año 1947, es lo cierto que el expediente expropiatorio no tuvo comienzo hasta el año 1959, a petición de la Sociedad interesada, requerimiento aceptado por la Corporación municipal, y en consecuencia por aplicación de la disposición transitoria de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 a dicho expediente, le tiene que ser de aplicación la mencionada Ley, toda vez que determina de manera taxativa que los expedientes de expropiación iniciados antes de la entrada en vigor de ella, se regirán por la legislación anterior, o sea, que los iniciados con posterioridad tienen forzosamente que someterse al régimen por ella establecido» *(Sentencia de 20 de diciembre de 1965. Sala 5.ª).*

9. *Expropiación e impugnación jurisdiccional.*

Sólo son impugnables los actos que pongan fin al expediente o a cada una de sus piezas separadas.

«El acto objeto de impugnación, Orden del Ministerio de la Vivienda de 15 de octubre de 1961, confirmada en trámite de reposición, primero tácitamente y después de manera expresa por otra de 23 de julio de 1963, fué dada en ejercicio de la autorización otorgada por el artículo 21 en relación con el 20, ambos del Decreto-Ley de 11 de octubre de 1962 y como consecuencia de los daños exigidos por las inundaciones ocurridas en septiembre anterior en la provincia de X., que imponía la necesidad de proceder, según expresaba su preámbulo, a la urbanización de los terrenos precisos para construir las viviendas destinadas a las familias que habían perdido su hogar, previniéndose en aquella disposición la declaración de urgencia, a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, de la ocupación de los terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización de varios polígonos, entre los cuales figura el de Z. Z., enclavado en los términos municipales de A., B. y C., lo que pone de relieve que se trata de un acto expresamente excluído de la vía contencioso-administrativa, tanto si se tiene presente lo establecido en el artículo 126 de la indicada Ley de Expropiación, según

el cual únicamente procede el recurso jurisdiccional contra la resolución administrativa que ponga término al expediente expropiatorio o a cualquiera de sus piezas separadas, así como por lesión en el justiprecio con la entidad que señala o por vicio sustancial de forma o violación legal, como si se tiene en cuenta lo prescrito en los artículos 22 y 52 de la propia Ley, relacionados con el 56 de su Reglamento, cuyos preceptos dejan fuera de su órbita jurisdiccional los acuerdos relativos a la necesidad de la ocupación y a la urgencia de la misma, sin que esta normativa legal pueda quedar desvirtuada mediante la alegación de los recurrentes dirigida a poner de manifiesto que la sentada Orden impugnada del Ministerio de la Vivienda rebasa el ámbito territorial dentro del cual podía hacer uso de la autorización legal concedida, ya que, además de no haberse demostrado la certeza de esa alegación, en nada alteraría los términos del problema porque la forma en que se declara la necesidad y urgencia de la ocupación no modifica la competencia de la vía jurisdiccional, a la que, de modo exclusivo, le está conferida por los preceptos que quedan precedentemente precisados, habiéndose apreciado así por esta Sala reiteradamente en su doctrina jurisprudencial y de manera específica con referencia concreta a la misma Orden ministerial de 11 de octubre de 1962, entre otras sentencias en las de 24 de junio y 11 de octubre de 1965» *(Sentencia de 28 de octubre de 1965. Sala 5.ª)*.

XVI. Urbanismo.

1. *La competencia estatal y la local.*

La Corporación Gran Valencia y la Administración Central.

«Planteada con carácter previo al fondo del asunto o justiprecio de las fincas que se expropian a los recurrentes, la nulidad de todas las actuaciones practicadas, a partir del momento en que se omitieron determinados trámites que se estiman esenciales, procede examinar separadamente dichas causas supuestas de invalidación del expediente expropiatorio y en orden a cada una de ellas es de observar: 1.° Que si bien, de conformidad con lo establecido en el apartado *c*) del artículo 10 de la Ley de 15 de octubre de 1949, corresponde al Consejo General de la Corporación Administrativa Gran Valencia, "aprobar los proyectos parciales de desarrollo y las de ejecución del plan general, siempre que no se opongan al mismo", de ello no puede obtenerse la consecuencia de que, en todo caso, le pertenece dicha facultad con carácter exclusivo, estando obligada la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda a someter a su aprobación los proyectos parciales que redacte, pues tal precepto no cabe sea examinado aisladamente, sino que debe contemplársele conjuntamente con los restantes artículos de la propia Ley, la cual en el 15 encomienda la "formación de proyectos parciales para el desarrollo del Plan general y ejecución de los mismos", en su apartado "*a*) A los Ayuntamientos interesados, que deberán someter su proyecto a la aprobación del Consejo General...", en el apartado *b*) a dicho Consejo "cuando considere urgente un proyecto... que no haya sido realizado por el Ayuntamiento interesado" o

"cuando se trate de un proyecto... que afecte a varios Municipios...", en el apartado "*c*) Al Gobierno, por medio de sus Organismos, cuando se trate de obras y servicios del Estado...", y en el apartado "*d*) A los propietarios de inmuebles enclavados" en el proyecto, si "sus fincas representan... las tres cuartas partes del valor total de la propiedad afectada", de donde se sigue que si el artículo 10 de la Ley del 14 de octubre de 1949 tenía por objeto puntualizar la competencia del Consejo General del Gran Valencia —como otros inmediatos se refieren a idénticos extremos de otros órganos, como la Comisión ejecutiva y su Presidente—, la facultad que le atribuye de aprobar proyectos parciales, se contrae exclusivamente a aquellos casos en que según la propia Ley deba corresponderle tal función y ya es visto que, según su artículo 15, sólo le incumbe cuando se trate de proyectos confeccionados por Ayuntamientos —apartado *a*)—, sin que tal exigencia se plantee en los supuestos restantes que se estatuyen en el mismo; interpretación lógica y de razón, si se tiene en cuenta que —aparte de ser el mencionado artículo 15 reproducción literal de la base VI de la Ley del 18 de diciembre de 1946— no cabe someter la actuación de un órgano estatal al control de otro de tipo local y menos cuando la citada base añade, al contrario, el que sean recurribles ante determinados Departamentos ministeriales los acuerdos que adopte el referido Consejo General en esta materia de redacción de planes parciales, bien hayan sido confeccionados por él o por los Ayuntamientos interesados, y, finalmente, por cuanto que la base V de la Ley de 1946, de superior rango que la del 14 de octubre de 1949 —pues ésta fué aprobada por Decreto, en virtud de una autorización dada por aquélla y no puede ir contra lo dispuesto en la misma—, al determinar cual sea la competencia del Consejo General, en ningún caso le atribuye la posibilidad de decidir sobre los proyectos parciales, sino solamente en su apartado *f*), el "proponer las modificaciones del Plan general e informar o proponer, en su caso, los proyectos parciales que pasaran a la aprobación superior...", término imperativo que impone la definitiva sanción por órgano estatal, por lo que el artículo 10 de la Ley de 1949, armonizándolo con el 15 siguiente, con la base VI de la Ley de 1946 y con la V de ésta, sólo cabe sea interpretado en la forma expuesta y no como se pretende en la demanda, siendo su consecuencia que la Gerencia de Urbanización pudo actuar en la forma en que lo hizo, redactando el plan parcial que entendió procedente, en virtud del apartado *b*) del artículo 3.° de la Ley que la creó, del 30 de julio de 1959, y sometiéndolo a la ulterior aprobación ministerial, ya que con ello no se vulneraba la disposición transitoria 4.ª de la Ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956 —que respetaba a la Corporación Administrativa del Gran Valencia el ejercicio de "las funciones que sus Leyes les señalen en su respectiva comarca"—, y, en cambio, se daba cumplimiento a los Decretos del 28 de junio de 1957 y 26 de noviembre de 1959, que atribuyeron al Ministerio de la Vivienda las funciones correspondientes a los diversos Organismos que detallan» *(Sentencia de 18 de enero de 1966. Sala 5.ª En el mismo sentido, entre otras, las de 24 y 28 de febrero).*

2. *Cuándo una expropiación ha de regirse por normas urbanísticas.*

«No habiéndose justificado la existencia de ningún plan urbanístico por el que quedarán comprendidas las parcelas que han sido expropiadas, no debe considerarse de aplicación los preceptos de la Ley del Suelo para la valoración de los bienes expropiados, ya que no puede ser tenida en cuenta, puesto que de las rúbricas de los tres primeros títulos y de la del capítulo III del título I las normas de expropiación que caen dentro de un ordenamiento son las legitimadas por la aprobación de los competentes planes de ordenación urbana, siendo en el caso debatido incuestionable que la realización de las obras que han motivado la expropiación fueron aprobadas por el Ayuntamiento pleno de X. en el año 1947, de lo que se deriva de manera incuestionable que en ningún momento tal expediente pudiera estar comprendido dentro de las disposiciones contenidas en la Ley del Suelo de 1956, y como consecuencia el razonamiento que ha servido de base a la sentencia apelada cae por su base, ya que, como se indica, en forma alguna puede estimarse de aplicación tal legislación al supuesto que se examina, y como consecuencia debe revocarse la sentencia dictada por contrariar el Ordenamiento jurídico» *(Sentencia de 20 de diciembre de 1965. Sala 5.ª).*

«La valoración pericial, a la que tanta importancia concede la parte apelante, pretende aplicar criterios valorativos de la Ley del Suelo, olvidando que no existe Plan alguno de urbanización, por lo cual como el planeamiento es el presupuesto necesario y fundamental de toda la ordenación urbana, como nos dice la propia Ley en su preámbulo, esa peritación, realizada sin el antecedente imprescindible de un Plan previo, sólo puede referirse a supuestos imaginarios y de valor subjetivo, que no pueden servir de fundamento a ninguna valoración con base en la Ley del Suelo, procede confirmar la sentencia apelada sin hacer pronunciamiento sobre pagos de costas en segunda instancia» *(Sentencia de 22 de febrero de 1966. Sala 5.ª).*

«La aprobación del Plan general, de conformidad con el artículo 52 de la Ley del Suelo, implica la declaración de la utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes a los fines de expropiación» *(Sentencia de 16 de diciembre de 1965. Sala 5.ª).*

«Conforme al artículo 102 del Reglamento de 26 de abril de 1957, las expropiaciones que se realicen por razón de urbanismo se ajustarán a lo establecido en la Ley de Régimen del Suelo y disposiciones vigentes o que puedan dictarse en lo sucesivo sobre dicha materia; y como la expropiación en este caso fué ajena a esa finalidad, puesto que no en relación con obras o aspectos que exigían una ordenación urbanística, sino con la ejecución del túnel en el Alto de los Leones de Castilla y variante de la carretera de Madrid a la Coruña, es evidente que las normas que tenían que haberse observado, de un modo exclusivo, eran las de la Ley de 16 de diciembre de 1954, por lo que el justiprecio del Jurado provincial de X., y aceptado en la sentencia recurrida, a base de los valores inicial y expec-

tante, definidos y regulados en los artículos 85 a 87, 90 y 91 de la Ley de 12 de mayo de 1954, no descansa en el adecuado fundamento jurídico.

En la línea de conducta legal que acaba de exponerse, y al tratarse la expropiada de una finca de naturaleza rústica, ante su destino, aprovechamiento pecuario y calificación consignada en el Catastro, y no hallarse, además, inclusión en las excepciones que enumera el artículo 2.° de la Ley de 15 de marzo de 1935, era necesario que su valoración se hubiese ceñido a las orientaciones que suministra el artículo 39 de la citada Ley de 16 de diciembre de 1954; pero la aplicación de este precepto tiene que descartarse, al situar el problema dentro del ámbito de aquella disposición, porque la media aritmética de los conceptos que puntualiza, a la vista de los datos que figuren en el expediente, se traduciría en un resultado económico muy inferior al que realmente corresponde a la parte del inmueble origen de este litigio y al que le asignaron tanto la propia entidad expropiante como el Jurado y la sentencia apelada.

Al eliminar lo que prescribe el artículo 39, hay que recurrir a los criterios estimativos que autoriza el artículo 43 de la mencionada Ley de 16 de diciembre de 1954, que, en principio, ponderó el Jurado en la resolución que motivó el recurso contencioso-administrativo, aunque con el error de admitir las reflexiones y terminología valorativa de la hoja de justiprecio de "X. X.", que son privativas de la Ley de Régimen del Suelo, la cual, según se advirtió anteriormente, tiene que permanecer al margen del extremo que se discute; y en tal sentido, como las circunstancias que pudieran examinarse, a tenor de la parte legal de que se habla, para la valoración del terreno expropiado —en situación y proximidad a la carretera y túnel construídos—, unidos a la clasificación y disfrute del mismo, ya se tuvieron en cuenta por el Jurado y la sentencia del Tribunal *a quo* en la fijación del justiprecio la conclusión que se infiere, después de las rectificaciones legales apuntadas, es que aquél responde al que procede abonar, con la aclaración complementaria respecto de la parte de tapia que se derribó» *(Sentencia de 3 de diciembre de 1965. Sala 5.ª)*.

«El Decreto-Ley de 23 de abril de 1964, promulgado siete días después de pronunciarse la sentencia de esta Sala de 20 del mismo mes y año, invocada por los actores para fundamentar sus pedimentos, dispone que los terrenos comprendidos en Polos de Promoción y Desarrollo Industrial se valorarán de conformidad con la Ley de 21 de julio de 1962 y el Decreto de 21 de febrero de 1963, cuyas fuentes legales ordenan que estas valoraciones se ajustan estrictamente a los criterios que se regulan en el capítulo IV, título II de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, con expresa prohibición de aplicar el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa; ante tan terminante pronunciamiento del legislador, aplicable a polígonos industriales que pueden estar ubicados a distancia de las ciudades, no cabe seguir manteniendo la doctrina sentada en aquella sentencia, según la cual la Ley del Suelo es inaplicable a la expropiación de polígonos industriales, doblemente sin ser contiguos a una gran ciudad como X., con evidente influencia en su urbanismo, ya que la misión de la jurisprudencia no es otra que la de aplicar fielmente las Leyes, con riguroso respeto a su espíritu, procurando

penetrar en el pensamiento del Legislador para interpretar sus designios y hacerlos realidad en el caso concreto sometido a juicio; es por ello por lo que, después de promulgada aquella Ley de 23 de abril de 1964 no tiene valor alguno ante esta jurisdicción, invocar una doctrina jurisprudencial ya superada y desvirtuada por expreso pronunciamiento legislativo posterior» *(Sentencia de 3 de marzo de 1966. Sala 5.ª).*

3. *Procedimiento de tasación conjunta.*

A) *Presupuestos y requisitos.*

a) *Exigencia de Plan general.*

«Por tratarse de una resolución recaída en un expediente expropiatorio seguido por el procedimiento de tasación conjunta, autorizado en el artículo 122 de la Ley del Suelo, que requiere, según expresamente establece el artículo 121, que los terrenos incluídos en el Polígono que se delimite a efectos expropiatorios habrán de corresponder a sectores comprendidos en el Plan General de Ordenación Urbana, tal impuesto presupone la previa aprobación de este Plan» *(Sentencia de 7 de febrero de 1966. Sala 5.ª).*

«La actuación expropiatoria de un Polígono por tasación conjunta requiere la delimitación del polígono, y ésta, a su vez, exige, según tal Ley, la aprobación previa del Plan General de Ordenación Urbana» *(Sentencia de 6 de diciembre de 1965. Sala 5.ª).*

b) *Innecesariedad del Plan parcial.*

«Así, con arreglo a lo previsto en el artículo 121 de la repetida Ley del Suelo, puede el Ministerio de la Vivienda, como se deja anotado, autorizar a los Ayuntamientos y otras Corporaciones para emprender o reservar la urbanización de un Polígono sin que exista aprobado un Plan pericial, tanto más puede ejercitarlo por sí mismo, pues ello implica dicha autorización» *(Sentencia de 22 de enero de 1966. Sala 5.ª).*

c) *Procedimiento para la delimitación.*

«El artículo 121 de la Ley del Suelo dispone que "el Polígono de expropiación se determinará mediante proyecto aprobado con sujeción al artículo 32", lo que obliga a seguir, para la delimitación de Polígonos, idéntica ritualidad que la señalada para la aprobación de Planes, sometiendo a información pública el proyecto de delimitación por los planos y con las audiencias que dicho artículo 32 marca; proyecto de delimitación que, a tenor de la Orden de 27 de junio de 1957, norma 7.ª, apartado 3.°, ha de contener la siguiente *documentación mínima:* Memoria, plano de estado actual de los terrenos, plano que defina la estructura urbanística del Polígono, su ramificación y su parcelación a escala 1 × 2.000, plano en que se expresó el anteproyecto de conjunto, perfiles longitudinales y tranversales de las vías que forman la estructura urbanística, y normas reguladoras: todo lo que se ha omitido en el expediente administrativo revisado, en el que no existe Memoria propiamente dicha, y en el que sólo figura un plano parcelario en el que, con tinta o lápiz azul, se ha

marcado una línea que se dice delimitadora del sector afectado por la expropiación.

Ausentes los anteriores requisitos legales en el llamado proyecto de delimitación del Polígono "Los Gladiolos", tal proyecto carece de los elementos precisos para venir en conocimiento de si concurren los motivos señalados como indispensables para la delimitación de Polígonos en el artículo 104 de la Ley del Suelo, así como de los elementos técnicos y de situación que los particulares afectados tienen perfecto derecho a conocer y a impugnar, a cuyo efecto se ordena en la Ley de apertura de información pública.

Las señaladas omisiones formales de requisitos normativos, aparte del privar al acto recurrido de antecedentes documentales y técnicos indispensables para el acertado enjuiciamiento en orden a sus fines, da lugar a indefensión de los futuros expropiados al cercenarles su derecho a conocer todos los elementos que deben figurar en un proyecto normalmente tramitado, por consecuencia del cual se pronuncia una resolución que tan directamente les afecta.

La omisión de los señalados esenciales trámites conduce a estimar procedente la anulación de las resoluciones administrativas recurridas, que inciden en infracción del Ordenamiento jurídico, con la acusada indefensión de los interesados, causa de anulabilidad sancionada en el artículo 48 de la Ley sobre Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958» *(Sentencia de 9 de diciembre de 1965. Sala 5.ª).*

d) *Delimitación y valoración.*

«Nada hay que se oponga a que, seguidos todos los trámites de la delimitación del Polígono y de la valoración de las fincas que en él se comprenden, en forma y razón oportunas, e incluso simultáneamente, pueda recaer la resolución aprobatoria de una y otra conjuntamente, toda vez que con ello no se subvierte el orden legal» *(Sentencia de 27 de enero de 1966. Sala 5.ª).*

«Por tratarse de expediente de expropiación del Polígono de X. de Y., seguido por el Ministerio de la Vivienda, según el procedimiento de tasación conjunta, regulado en el artículo 122 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, son de aplicación al mismo las normas que establece dicho precepto, consistentes esencialmente en la exposición al público del proyecto para que los interesados puedan formular observaciones y reclamaciones concernientes a la valoración de sus respectivos derechos, al informe de actas, por el Ayuntamiento y la decisión por la Comisión Central de Urbanismo, cuyas funciones asume el Ministro de la Vivienda en ejercicio de facultades atribuídas por Decreto de 28 de junio de 1957 y 26 de noviembre de 1959, previniéndose, además, en el expresado artículo, que el acuerdo aprobatorio de tasaciones será impugnable mediante recurso contencioso-administrativo, previo el de reposición ante la propia Comisión Central, en relación con los cuales aparece como innegable según resulta del expediente, la condición de interesado del arrendatario de la finca rústica número 5 del citado Polígono X. X., con arreglo a lo preceptuado en el artículo 23 de la vigente Ley de Procedimiento

Administrativo y domicilio que se indica en aquél, quien además figura en el proyecto expropiatorio como titular de una industria en tal finca existente, constando que la exposición al público del proyecto fué oportunamente anunciada en los periódicos oficiales del Estado y de la Provincia, habiéndose presentado varias alegaciones por algunos interesados, sin que como consecuencia de ese trámite de notificación legal colectiva lo efectuase, como podía haberlo realizado, el mencionado arrendatario y titular de industria en relación con las valoraciones de sus respectivos derechos que aparecieron en el proyecto expropiatorio, lo que, dada su índole potestativa, no puede constituir obstáculo para que, de conformidad con lo preceptuado en las disposiciones legales vigentes y en atención a dicha cualidad de interesado, le fuese notificado en forma por la Administración el acuerdo aprobatorio de tasaciones emitido mediante Orden del referido Ministerio de 7 de noviembre de 1960, notificación que no se efectuó y que constituye una garantía jurídica a favor del administrado, que priva a la resolución administrativa de eficacia en cuanto a aquel al que deben ser reservados todos los medios legales de defensa contra el acto y que por el expresado defecto esencial no estaba en condiciones hábiles para ejercitar la impugnación de aquella Orden en vía jurisdiccional, previo el recurso de reposición, conforme previene el indicado artículo 122 de la Ley del Suelo, siendo de señalar que la obligatoriedad de la notificación está prescrita con carácter general en el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, según el cual se notificarán a los interesados las resoluciones que afectan a sus derechos e intereses, debiendo practicarse en la forma que expresa, dirigiéndose, conforme al artículo 80, al domicilio del interesado y sólo cuando éste fuera desconocido o se ignorase aquel domicilio, a tenor del artículo 52 de la Ley de esta jurisdicción, se hace por anuncio con la publicidad que determina, constituyendo precisamente la notificación o la publicación del acto con los requisitos legales a que se contrae el artículo 59 de la misma Ley el punto de partida para el cómputo del plazo de un mes, fijado en el primero de los citados preceptos, para la interposición del preceptivo recurso de reposición, sin que la normativa especial de procedimiento contenido en el artículo 122 de la Ley del Suelo y que es de indudable aplicación preferente por razón de la materia, como se desprende de lo prescrito en el artículo 85 de la misma Ley, resulta afectada, negando al arrendatario y titular de industria la condición de interesado por estimar que para entender las diligencias expropiatorias con los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable y con los arrendatarios de inmuebles rústicos y urbanos es preciso, según el artículo 4.° de la vigente Ley de Expropiación Forzosa, que lo soliciten, iniciándose respecto a cada uno de los arrendatarios expediente incidental para fijar la indemnización que pueda corresponderles y que aquél no lo pidió, toda vez que en el indicado procedimiento de tasación conjunta por esta peculiar naturaleza que reviste queda comprendida la totalidad de los bienes y derechos expropiables en el Polígono correspondiente, teniendo sus titulares la cualidad de interesados a que se refieren las reglas contenidas en el artículo 122 de la Ley del Suelo, tanto para hallarse legitimados con sujeción a la primera de ellas, para formu-

lar potestativamente observaciones y reclamaciones concernientes a la valoración de sus respectivos derechos que figuran con tasación independiente en el proyecto y actuaciones administrativas, como para ser notificados del acuerdo aprobatorio de las mismas, que a más de constituir observancia obligada del precepto general de procedimiento administrativo antes mencionado representa presupuesto indispensable para el ejercicio de la facultad de impugnación que otorga la regla tercera del propio artículo 122.

La inexistencia de notificación a don X. X. o sus herederos del acto administrativo, Orden del Ministerio de la Vivienda de 7 de noviembre de 1960 por la que se aprobó el expediente expropiatorio, por el procedimiento de tasación conjunta del Polígono de Z. Z., de H., y fijó el importe de la misma, resultado de las valoraciones individuales de terrenos, construcciones y otros derechos, constituye, en cuanto al expresado interesado, arrendatario de la finca número cinco y titulares de industria en ella existentes, un defecto esencial que vicia la nulidad de la actuación administrativa posterior con él relacionada y que por referirse a la observancia de las normas procesales es materia de orden público, apreciable incluso de oficio por los Tribunales, según constante doctrina jurisprudencial, toda vez que a ellos está confiado legalmente la vigilancia del cumplimiento de dichas normas, representativas de garantías jurídicas establecidas a favor de los administrados para la adecuada defensa de sus derechos, ya que no puede atribuirse ese valor, como sostiene la Administración, a la notificación de extinción del arrendamiento por expropiación forzosa llevada a cabo notarialmente por el propietario arrendador a la viuda del arrendatario, por responder a finalidad distinta, como es la indicada, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de 29 de abril de 1959 para la aplicación de la legislación de arrendamientos rústicos, procediendo, en consecuencia, declarar dicha nulidad en el presente caso, a fin de que se lleve a cabo en forma legal la notificación expresada, con la prosecución que en derecho sea pertinente, sin entrar por ello a examinar las demás causas de inadmisibilidad alegadas ni las cuestiones suscitadas respecto a las valoraciones correspondientes a los derechos del interesado» *(Sentencia de 15 de diciembre de 1965. Sala 5.ª).*

B) *Impugnación del acto de delimitación del Polígono.*

«Los actos de delimitación de Polígonos deben estimarse comprendidos en el precepto de referencia (225, 2, Ley del Suelo), y susceptibles, por tanto, de impugnación en esta vía jurisdiccional» *(Sentencia de 16 de diciembre de 1965. Sala 5.ª).*

«Siendo de especial cita el artículo 225 de la misma, según el cual todos los acuerdos que no sean los de aprobación definitiva de planeo y proyectos de urbanización, salvo los casos en que la propia Ley no admitiera recurso alguno, serán impugnables ante la jurisdicción competente, con arreglo a la naturaleza del derecho que se considere infringido, y por ello los actos de delimitación de Polígonos, dado su evidente carácter jurídico-administrativo y su sustantividad, deben estimarse comprendidos en el referido precepto y ser susceptibles, por tanto, de recurso en esta vía juris-

diccional, como de modo expreso se indicó en la notificación efectuada a los interesados al señalar que la resolución agotaba la vía administrativa, y contra ella cabía el recurso de reposición, previo el contencioso-administrativo, ante el Ministerio de la Vivienda, sin que, por consiguiente, se trate de acto al que sea aplicable lo prevenido en el artículo 126 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa, sino que, según queda dicho, tiene carácter sustantivo y está sujeto a una regulación específica dentro de la Ley del Suelo, por todo lo que no puede ser acogida la invocada causa de inadmisibilidad» *(Sentencia de 7 de marzo de 1966. Sala 5.ª).*

4. *El planeamiento como base determinante de las potestades administrativas.*

«La falta de la previa formalidad de que se habla, garantía de la Administración y de los derechos de los interesados, se traduce, como entendió el Tribunal *a quo*, en la nulidad del Decreto de la Alcaldía de X. de 26 de febrero de 1964, sobre cesión de terrenos viales para ensanchar la calle ..., sin que proceda el examen de los otros motivos invalidatorios, basados en el incumplimiento de los artículos 24, 1), y *f*), y 54, *a*), del texto articulado de 23 de mayo de 1960 de la Ley relativa al régimen especial para el Ayuntamiento de X. y 122 de su Reglamento de 3 de diciembre de 1954, porque esos preceptos presuponen un plan de ordenación urbana, cuya constancia no se ha justificado, según acaba de manifestarse, en el supuesto que se contempla» *(Sentencia de 15 de febrero de 1966. Sala 5.ª).*

«Ha de afirmarse la amplitud con que la Ley del Suelo, en su artículo 123 concede acción, incluso pública, para exigir ante los Tribunales la observancia de sus preceptos y de los Planes de Ordenación Urbana, y el expreso recurso contencioso que su artículo 225 establece contra los actos administrativos de aprobación de Planes de Ordenación y Proyectos de Urbanización: preceptos, ambos, que abren a los interesados en un proyecto expropiatorio, casos jurídicos para ejercitar la acción de nulidad, cuando éste se produce afectando a trámites esenciales del proceso administrativo, cuya nulidad es la que estrictamente se postula en este litigio: normas de derechos que obligan a desestimar la excepción de inadmisibilidad alegada por el Abogado del Estado, todo ello conforme al criterio mantenido en la resolución administrativa recurrida y a la doctrina jurisprudencial de esta Sala, sustentada, entre otras, en sentencia de 17 de febrero de 1962» *(Sentencia de 9 de diciembre de 1965. Sala 5.ª).*

5. *Sistemas de actuación.*

A) *Discrecionalidad para elegir en el Plan el más conveniente.*

«El artículo 113 de la Ley del Suelo, de fecha 12 de mayo de 1956, faculta a la Administración para que elija el sistema de ejecución de los planes de urbanismo, por lo que éste pudo libremente optar por el de expropiación total de los terrenos, sin que le fuera obligatorio acudir a los

criterios o procedimientos de compensación, cesión de terrenos viales o cooperación» *(Sentencia de 5 de febrero de 1966. Sala 5.ª)*.

B) *Vinculación al elegido en el Plan.*

«Aprobado el Plan Parcial de Urbanización de X., fijando la actuación administrativa por el sistema de "cooperación", resolución que fué consentida por el Ayuntamiento apelante, es evidente que dicha Corporación municipal no está autorizada para utilizar el sistema de "expropiación" y que es nulo todo cuanto actúa apartándose del camino que le fué trazado por el Organismo superior urbanístico competente, de lo que se deduce el acierto con que el Tribunal *a quo* estimó el presente recurso contencioso-administrativo y la procedencia de confirmar el fallo apelado, que debe complementarse con la desestimación previa de las causas de inadmisibilidad articuladas por la representación del Ayuntamiento demandado» *(Sentencia de 2 de diciembre de 1965. Sala 5.ª)*.

6. *Concepto de solar.*

Ha de atenerse al planeamiento.

«Los actos administrativos impugnados realizaron el justiprecio de las fincas litigiosas partiendo de la base de que son parcelas que no tienen la condición de solares, según la definición que de ellas hace el artículo 63 de la Ley del Suelo, por lo que no admiten valoración comercial; mas este punto de vista de la Administración ha sido ya reclamado en esta vía jurisdiccional en las sentencias citadas en los Vistos, que han reconocido la calidad jurídica de solares a las parcelas que dan frente a las calles de X., Y. y Z., que, como todo el sector de W., reúne las normas mínimas de urbanización establecidas en el Plan de Ordenación, siendo irrelevante cuando existe este Plan y constan cumplidas esas normas mínimas, que se den o no los supuestos que dicho artículo 63 contiene como supletorios para caso de que tales normas falten» *(Sentencia de 13 de diciembre de 1965. Sala 5.ª)*.

7. *Ruina de edificaciones.*

Ruina total y parcial. Unidad de edificación.

«Si bien la jurisprudencia de esta Sala viene sosteniendo la unidad de edificación en los expedientes de ruina en que, como el precedente, se trata de cuerpos de edificio aislados o independientes en cuyas circunstancias cabe la afectación parcial del sector defectuoso, sin arrastre del resto edificado» *(Sentencia de 22 de abril de 1966. Sala 4.ª)*.

XVII. Régimen local.

(Vid. XVI [*Urbanismo*] y X, 7 [*Sanciones*]).

XVIII. Procedimiento administrativo.

1. *Presentación de escritos en Oficinas de Correos.*

Requisitos.

«Habiéndose acudido, como medio de presentación del recurso, dirigido a Madrid desde X., o la fórmula de certificado en las Oficinas de Correos, como autoriza el artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ello debió realizarse en la forma que el expresado precepto determina en su número 3, indispensable para que la fecha de entrega del escrito de recurso en aquellas oficinas pudiera considerarse como de presentación ante el órgano destinatario, y como quiera que el envío no se hizo así, pues no se presentó el sobre abierto para extender el funcionario de Correos en el pliego la diligencia de entrega, es visto que la fecha de presentación de aquél en el Ministerio no puede ser otra que la que consta en el Registro del departamento como ingreso del recurso, que fué la de 26 de febrero de 1963, o sea, transcurrido el plazo legal de su interposición, sin que obste a tal conclusión el hecho de haberse presentado por el actor un resguardo de certificado impuesto en X. el día 23 de febrero, que no indica quién lo impuso, ni a quién va dirigido, ni cuál es el contenido del pliego certificado; por todo lo cual debe concluirse que la Resolución de la Dirección General de la Vivienda de 29 de enero de 1963, cuya revocación se solicita, quedó firme al no aparecer interpuesto en plazo reglamentario el recurso de alzada ante el Ministerio respectivo, siendo, en consecuencia, las resoluciones posteriores tácita y expresa, mera confirmación de aquella no recurrida en tiempo y forma» *(Sentencia de 23 de octubre de 1965. Sala 4.ª).*

2. *Normas comunes y normas especiales.*

A) *El procedimiento del Código de la Circulación, derogado.*

«En la Ley de Procedimiento Administrativo vigente se contempla en su disposición primera final la derogación de concretas normas de carácter general, que no es menester enunciar, y cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la propia Ley, en materia procedimental, especificando el capítulo II del título VI de la Ley mencionada el procedimiento sancionador, aplicable, y las demás normas concordantes de tal Ley, en defecto de las especiales que han de continuar en vigor, según la disposición segunda final de la propia Ley de Procedimiento Administrativo, y que incumbía señalar al Gobierno en plazo de tres meses, desde su publicación, trámite éste practicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 18 de julio de 1958, y, efectivamente, así fué cumplimentado aquel precepto por el Decreto de 10 de octubre del mencionado año.

En el artículo 1.º del Decreto de 10 de octubre de 1958 se enuncian en 27 apartados los preceptos vigentes, sin que figure ninguno del Código de la Circulación, relativo a procedimiento sobre imposición de sanciones en materia de tráfico de vehículos, ni para instruir el expediente de tal

imposición ni para el que tuviera carácter jurisdiccional dentro de la esfera administrativa, por lo que hay que considerar derogado el texto enunciado del artículo 290 del Código de la Circulación» *(Sentencia de 31 de diciembre de 1966. Sala 3.ª)*.

B) *Vigencia de las de la legislación de transportes por carretera.*

«El artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo exige como regla general el trámite de audiencia al interesado en todos los procedimientos ordinarios que regula, pero no es preceptivo en los procedimientos especiales que otras Leyes como la legislación de transportes por carretera imponen como obligatorio, y, por consiguiente, cuando esa tramitación está regulada tan minuciosamente como lo hacen los artículos 10 y siguientes del Reglamento de Ordenación de Transportes, no es ineludible aplicar también los preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo» *(Sentencia de 6 de diciembre de 1965. Sala 3.ª)*.

3. *Trámite de audiencia.*

Innecesariedad.

A) *En procedimientos especiales.*

(Vid. XVIII, 2, B]).

B) *En el común.*

«No puede decirse que la Administración obró incorrectamente al aplicar el artículo 91, 3, L. P. A., cuando en la información pública el actor compareció alegando en más de cinco pliegos escritos a máquina a un solo espacio y por sus cuatro caras, lo que tuvo por conveniente, a cuyo escrito acompañó planos y artículos de periódicos y como en la resolución recurrida no se han tenido en cuenta otros hechos ni otras pruebas, obró la Administración correctamente al prescindir del trámite de audiencia y denegado en los recursos interpuestos al efecto, por todo lo cual, y por no existir defecto que haya producido indefensión al recurrente, procede desestimar también esta causa de nulidad» *(Sentencia de 6 de diciembre de 1965. Sala 5.ª)*.

4. *Omisión de informe que no anula el expediente.*

«Si bien es cierto que el artículo 26 de la Ley de Ordenación de Transportes exige el informe de la Inspección —hoy Sección— como trámite inicial para determinar si el servicio es necesario, el párrafo 7.° del artículo 11 del Reglamento de Ordenación de Transporte por Carretera, al tratar de la información pública, sólo exige que la Inspección Central sea oída, lo cual releva la escasa trascendencia que en el orden procesal pueda tener su intervención en este trámite, ya que ha de estar avalada, corregida o reformada por los Organos administrativos superiores, cuyos informes no vinculan al Ministerio, que es quien resuelve en definitiva, sino que son

apreciados con un criterio de ponderación y atendiendo siempre a la necesidad y conveniencia del servicio y el beneficio de los usuarios, y como además tal informe no ha causado al recurrente indefensión alguna, procede desetimar la nulidad de actuaciones pretendida» *(Sentencia de 6 de diciembre de 1965. Sala 3.ª).*

5. *Notificaciones.*

A) *Notificación necesaria.*

«Siendo la entidad actora parte interesada, según dispone el artículo 23, apartado *b*), de la Ley de Procedimiento Administrativo, que considera como tal, a quienes como las Comunidades recurrentes, "sus intereses legítimos, personales y directos puedan resultar afectados por la resolución y se personaren en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva", deberá ser objeto de notificación de la aprobación del proyecto, según lo que previene el artículo 79, número 1, de dicha Ley, que dice: "Se notificarán a los interesados las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses", y si la Administración no lo hiciere podrán pedir tales Comunidades que, con arreglo a tal precepto, se les notifique la Orden aprobatoria de proyecto, en la forma prevenida en el referido artículo, en el apartado segundo» *(Sentencia de 23 de diciembre de 1965. Sala 3.ª).*

B) *Notificación incompleta.*

«La comunicación del requerimiento de pago, escuetamente indicativo del concepto y del importe, no llenó los requisitos notificatorios exigibles, con la insoslayable consecuencia —racionalmente apreciable— de que los interesados, habituados al régimen de actuaciones inimpugnables de la Comisaría, que amparó el artículo 4.° de anterior texto refundido de 8 de febrero de 1952, se encontraron la vía para defender sus derechos, hasta conocer las resoluciones dictadas por el Ministerio en 1 de enero de 1961, ante reclamaciones similares; con lo cual es visto que no hubo margen para la convalidación por transcurso del tiempo a que se refiere el artículo 79, párrafos 3.° y 4.° de la Ley de 1958, y sí indefensión, determinante de las consecuencias que señala el artículo 48 de la misma Ley procesal de 1958, remediada por los escritos de alzada; es decir, que no puede ser acogida la alegación de inadmisibilidad de que se trata» *(Sentencia de 6 de noviembre de 1965. Sala 4.ª En el mismo sentido, ver en XIII, 3, la de 30 de marzo de 1966).*

C) *Notificación errónea.*

«Al notificarse a la parte recurrente, la resolución del Jurado de expropiación no le advirtió que contra dicha resolución podía interponer el recurso contencioso-administrativo, induciéndose mediante tal motivación errónea a la interposición del recurso jurisdiccional en vez del de reposición que procedía, error que no puede parar nunca en perjuicio de la parte que acudió a la vía jurisdiccional que por la propia Administración

se le indicaba; por lo que de no haber existido la posibilidad perfectamente legal de subsanación por orden del Tribunal, hubiera dado lugar a la nulidad de notificación y actuaciones posteriores, pero nunca a la inadmisibilidad del recurso; de todo lo cual se deduce la procedencia de desestimar el motivo de inadmisibilidad opuesto con notoria carencia de razón por las partes apelantes» *(Sentencia de 13 de noviembre de 1965. Sala 5.ª)*.

«No procede la estimación del motivo de inadmisibilidad alegado por el Abogado del Estado, en primer lugar porque naciendo la desviación o error de la parte actora que se denuncia, de haberle sido inducido a tal error por la propia Administración al notificarle la resolución del Jurado provincial de expropiación recurrida, ni pueden perjudicar al particular los errores cometidos por la Administración y a cuyos dictados se ajustó escrupulosamente, como tiene reiteradamente declarado esta Sala, ni puede la Administración utilizar en su provecho y perjuicio del administrado sus propios errores» *(Sentencia de 4 de marzo de 1966. Sala 5.ª)*.

XIX. Recursos administrativos.

1. *Reposición.*

(Vid. en XX, *Diligencias preliminares*).

2. *Pueden recurrirse las resoluciones no definitivas.*

«De acuerdo con el artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo, la susodicha resolución por emanar de la Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera, podía ser, como lo fué, recurrida en alzada ante el superior jerárquico, o sea, el Ministro de Obras Públicas, sin que obste a ello el que no poseyera carácter definitivo, como dice la demanda, ya que la Ley sólo menciona este requisito para la interposición del Recurso contencioso-administrativo, con el que no cabe confundir el indicado, pues el precepto alusivo a la alzada le condiciona, por el contrario, a que la resolución no ponga fin a la vía administrativa» *(Sentencia de 13 de diciembre de 1965. Sala 3.ª)*.

XX. Recurso contencioso-administrativo.

1. *Legitimación para recurrir.*

A) *Personal.*

a) *Existente.*

«Si bien es exacto que la Ley jurisdiccional ha huído del camino que conduce insensiblemente a una exagerada aplicación del concepto de "interés directo" hasta confundirlo con la acción pública que en un caso excepcional consagra el artículo 223 de la Ley del Suelo, también se ha apartado de una excesiva limitación enunciativa de los supuestos especí-

ficos que cualifiquen como *directo* el interés de un litigante; relacionándolo con las circunstancias personales, profesionales o patrimoniales, y cualesquiera otros equivalentes por su alcance, que concurriendo en aquél presupongan racionalmente el cálculo expectante de una ventaja, así fáctica como jurídica, por la obtención del reconocimiento jurisdiccional de sus pretensiones; sin que quepa excluir *a priori* de la correspondiente vía procesal del examen de la postulación, mediante una rigurosa valoración del interés invocado que le ligue a una mayor o menor importancia de sus manifestaciones materiales o a la perfecta y completa seguridad de la producción de los resultados apetecidos, si los hechos se desarrollan de manera lógica y ordinaria; de suerte que para reputar que es *directo* el interés legitimador basta con que la declaración jurídica pretendida coloque al accionante en condiciones naturales y legales de consecución del beneficio, sin que simultáneamente quede asegurado que forzosamente lo ha de obtener, con resultados trascendentales.

Aplicado lo antes expuesto a la situación contemplada en autos, resulta indiscutible que si los apelantes obtuvieren la nulidad del acuerdo de concesión del servicio municipalizado, conseguirían *ab initio* el beneficio de quedar en condiciones, ya para concursar su obtención dentro del régimen preexistente, ya si se cambiaba, y no para sumirlo por sí la propia Corporación, para pretender una participación en cualquier eventual empresa mixta que lo prestare, y en el caso más favorable de que la Corporación renunciare al régimen de monopolio, encaminándolo a la gestión particular, intentar también —dada su especialización industrial— ser los adjudicatarios de la correspondiente concesión o contrato; es decir, que son mucho más amplios y variados los supuestos concebibles dentro de los informes y demás actuaciones del expediente, que corroboran la existencia de un interés directo de los apelantes, que el único caso en que dicho interés quedaría precluído, con lo cual, conjugando el explícito propósito del legislador de ampliar la esfera de revisión jurisdiccional preexistente al entrar en vigor la Ley de 1956, con el principio de interpretación legal favorable al acceso al enjuiciamiento de las controversias de fondo planteadas en esta vía, y con la laudable tendencia doctrinal, a mermar los residuos de añejas inmunidades de fiscalización de los actos del Poder público, a fin de que el "interés directo" cubra cada vez más extensas zonas legitimatorias de quienes queden agraviados o dañados por actos administrativos, de otro modo inatacables, debe concluirse desechando la declaración de inadmisibilidad que se estudia, y con estimación en este aspecto de la apelación, pasar por imperativo del párrafo 7.° del artículo 100 de la Ley jurisdiccional al examen de la cuestión de fondo planteada en la primera instancia, en términos que se mantienen inalterados en esta apelación» *(Sentencia de 22 de noviembre de 1965. Sala 4.ª)*.

b) *Inexistente.*

«Aparece claro que aquí el interés y el derecho accionado, puramente patrimonial, se contrae a la indemnización pedida de los 9.875.221,25 pesetas que las Compañías aseguradoras pagaron por daños y muertes acaecidos en el accidente de aviación; en el pleito no se ventilan ni se venti-

laron ante la Administración otros intereses o derechos que el indicado, de estricta crematística. Y la titularidad del mismo a que se atuvo la resolución gubernatva en guarda del apartado *a*) del artículo 23 de la Ley de 17 de julio de 1958 y manda igualmente el artículo número 2 del artículo 28 de la Ley de esta jurisdicción para accionar en ella, tampoco se muestra dudoso, toda vez que en las pólizas aportadas en la fotocopia de las originales contratan directamente, según se lee, con Aviación y Comercio, S. S., La Unión y el Fénix Español, exclusivamente, sin aditamento o mención en tal concepto de A. G. A. R. A. como parte, y lo mismo con don L. V. D., la Mutua General de Seguros, con expresión en ambas de que se denominará asegurador a la Empresa de seguros citada en cada caso por sí y como mandataria de las restantes empresas que puedan compartir la responsabilidad de la póliza, y añade ésta que el asegurador garantiza el pago de las indemnizaciones (art. 1.°) que en caso de siniestro el asegurador signatario llevará la dirección del mismo (art. 39), y que por el hecho de percibir indemnización el asegurador se entenderá subrogado en los derechos que pudieran corresponder al asegurado contra terceros, hasta la suma liquidada (art. 41) y luego en los justificantes del pago de las indemnizaciones los beneficios de ellas suscriben recibirlas de La Unión y el Fénix Español, y de la Mutua General para la suma de 400.000 pesetas que el accidentado don L. V. D. aseguró. Por tanto, resulta palmario que el percibo de las cantidades reclamadas al Ministerio del Aire trasciende directa y exclusivamente a las Compañías contratistas pagadoras, puesto que a su nombre y con su patrimonio privativos realizaron los pagos, y como sólo este patrimonio es el afectado por los mismos, síguese también que a ellas solamente puede reconocérselas el interés directo en recuperar lo que abonaron, siendo irrelevante ahora la eventualidad de que aquéllas hayan o no podido compartir la responsabilidad con más Compañías, porque en primer término en la póliza número 68 de La Unión y el Fénix Español, aseguradora del avión accidentado por los 9.000.000 de pesetas y que representa la parte más elevada de la indemnización, no consta hoja anexa acreditativa de que distribuyera el riesgo con otras empresas ni hay prueba alguna de ello contra la que reza el hecho 7.° de la demanda en asiento del derecho de A. G. A. R. A. faltó aquí, de base en este caso principal, mientras que en la póliza 1.081 figura la hoja de nombres y porcentaje de las entidades contratantes, pero referida en particular a esta póliza 1.081, y en segundo lugar el reparto y liquidación de riesgos tramitados por A. G. A. R. A. constituye asunto a dilucidar entre las Compañías que los asuman por los pactos que las enlacen, más irrelevantes en la relación de asegurador con asegurado y con la posterior personalidad jurídica indemnizadora por la totalidad reclamada, que la ostenta exclusivamente la Compañía contratante del seguro, incluso en su condición de posible mandataria de las demás, como especifica la póliza para el supuesto, claro es de participación de éstas en el seguro, de la que insistimos no hay acreditación alguna en el de la póliza número 68.

De lo razonado se deduce la falta completa en la Agrupación de Aseguradores de Riesgos de Aviación del interés directo y, por consiguiente, de la personalidad que se esgrime para reclamar, cual reclamó en el ex-

pediente que se indemnizara de los daños y perjuicios que dijo haber sufrido, y reiterar en el actual recurso con invocación del inciso número 1 del artículo 28 de la Ley jurisdiccional que se paguen al Procurador que la represente con su apoderamiento exclusivo, puesto que comparece con el otorgado el 25 de febrero de 1960, los 9.875.221,25 pesetas satisfechas por La Unión y el Fénix Español y Mutua General de Seguros, según queda dicho; porque el significar en las pólizas a estas Compañías de miembros de la Agrupación de Aseguradoras de Riesgo de Aviación se traduce lógicamente en que pertenecen a A. G. A. R. A. para sus finalidades sociales, pero las que según el artículo 2.° de los Estatutos aprobados por el Ministerio de la Gobernación y explica también la demandante son la cooordinación, fomento y orientación de las Empresas aseguradoras españolas en cuanto a los riesgos de la Aviación, distribuir entre todas las Empresas asociadas los riesgos que individual o colectivamente pueden suscribir sobre operaciones de esta naturaleza y gestionar y tramitar por cuenta colectiva de ellas la colocación del reaseguro a que den lugar tales operaciones; así que se trata de peculiares misiones de gestión, asesoramiento e intercomunicación cerca de las entidades aseguradores principalmente para distribuir los riesgos entre ellas consumado así su cometido, lo que se especifica todavía más en el Reglamento de la Asociación traído con la demanda; sin que en forma alguna se la atribuya el ejercicio de acciones, cual la de ahora en reclamación a tercero de lo pagado por las Compañías directamente a los asegurados en razón de las pólizas concertadas, con lo cual patentizase que aparte de ser la personalidad de las Sociedades aseguradoras independiente por entero de la de A. G. A. R. A. y de distinta naturaleza, carecen los patrimonios de unas y otras de la menor relación y de afectación recíproca, y es más la misma A. G. A. R. A. en su escrito inicial de 25 de marzo de 1961 explica que constituye una asociación sin fines lucrativos, atenta a distribuir entre las asociadas los riesgos que han de cubrir con el caudal de ellas, mas sin acudir con recursos propios A. G. A. R. A. a la operación, lo que implica que como no ha comprometido suma alguna propia en los seguros estipulados en las pólizas de La Unión y el Fénix Español y de la Mutua General de Seguros, el que la Administración reintegrase a éstas los 9.875.221,25 pesetas que pagaron, ningún beneficio pecuniario —que es el perseguido— reportaría a A. G. A. R. A. e idénticamente tampoco la acarrearía perjuicio de esa índole el que no obtuvieran la indemnización, por lo que radicando en tal afectación, como razonaron las sentencias de esta jurisdicción de 6 de julio de 1959, 12 de mayo de 1960, 12 de febrero de 1962 y 14 de mayo de 1963, el juicio sobre el interés directo se llega a la conclusión de que no puede reconocérsela el mismo a A. G. A. R. A., que acciona con esa base ni por ende la legitimidad en tal esencial aspecto.

Asimismo, para negar a A. G. A. R. A. la legitimación que pretende ostentar concurre otro factor impediente de ella, dimanante de la índole de la reclamación, pues al concretarse ésta en la de una indemnización cifrada, se está manifiestamente ante pretensión de que se reconozca y restablezca la situación jurídica individualizada que aquélla implica, y en tal caso dispone el número 2 del artículo 28 de la Ley jurisdiccional, que

únicamente estará legitimado el titular del derecho —aquí el de indemnización— derivado del ordenamiento que se considere infringido por el acto impugnado, y la infracción denunciada es la del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado con la negativa de indemnización; pues bien, esa singular legitimación cuya exigibilidad reproduce el artículo 42 de la misma Ley jurisdiccional se asigna con exclusividad (a eso equivale el expresivo adverbio de que sirve aquel precepto) al titular del derecho reclamado, por desconocido con vulneración de norma; de lo que se sigue que esa única titularidad sólo puede darse en quien ostenta el crédito o derecho subjetivo que constituye el título o razón de pedir, surgida evidentemente del pago de las indemnizaciones a los asegurados por los aseguradores, y, por tanto, como éstos son los que tendrían que resarcirse y no A. G. A. R. A. son también quienes únicamente tienen la legitimación la que en su carácter unitario tan definido no puede extenderse a otros no titulares del expresado derecho personificado; doctrina indubitada mantenida en varias sentencias de esta jurisdicción, cuales las de 11 de abril y 19 de mayo de 1960 y 22 de marzo y 4 de junio de 1963; en definitiva, que como La Unión y el Fénix Español y la Mutua General de Seguros fueron los pagadores de lo que se demanda y de estas Sociedades se declaran cobradas en los recibos aportados las cantidades satisfechas, en congruencia con el contenido ya comentado de las respectivas pólizas, no hay otra titularidad reconocible para reclamar el resarcimiento que en el pleito se pretenda, que la de las referidas Compañías aseguradoras, y por ende queda enteramente descartada también en este orden, la de A. G. A. R. A.; e incluso en la misma línea, por el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, ya que éste concede derecho a ser indemnizados por el Estado a los particulares de toda lesión que sufran en sus bienes o derechos, es decir, en los suyos, en los que a ellos pertenezcan, acepción legal representativa de que se atribuye precisamente a estos titulares del derecho subjetivo y no a otros, en alegada sustitución, la individualización o personificación para reclamar; cuya atribución privativa, pues, igualmente desemboca en que sólo a las Compañías aseguradoras asistía la acción de indemnización en resarcimiento de lo que detrajeron de sus fondos sociales y no a A. G. A. R. A., que nada desembolsó; las mismas Sociedades aseguradoras vinieron a estimarlo así, cuando intentaron mostrarse parte en el proceso militar instruído y conjugado en las solicitudes de resarcimiento, pues los escritos entonces presentados, de los que se acompañan copia de la demanda fueron promovidos por la representación de La Unión y el Fénix Español y no por A. G. A. R. A., que más tarde hubo de adoptar la postura de reclamante.

Ultimamente, en el escrito de conclusiones, ha invocado A. G. A. R. A. en apoyo de su legitimación el artículo 32 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, para sostener que esta Asociación puede en defensa de los intereses económicos de sus asociados ejercitar la acción entablada, pero tampoco resulta mantenible la tesis, porque aparte de que el artículo 32 se refiere más bien a las entidades oficiales u oficiosas, que por ministerio de la Ley tienen la presentación general del interés de clase, mientras

que A. G. A. R. A. agrupa sólo, como entidad privada, a las Sociedades de Seguros de Riesgos de Aviación que en ella se integren voluntariamente, el repetido artículo 32 enuncia otorgar la legitimación a los entes para la defensa de los intereses de que la Asociación es veladora, o sea, de aquellos comprendidos en su finalidad estatutaria que limita a éste la esfera de acción y la de A. G. A. R. A. se constriñe, según se indicó, a la función coordinadora y de orientación de las empresas aseguradoras y a distribuir entre los asociados las operaciones de semejante naturaleza, por lo que se subordina a ese ámbito marcado la facultad de legitimación, para las cuestiones que en el mismo puedan suscitarse; de consiguiente, no cabe le rebase, a fin de accionar sobre lo que no figura autorizado en los Estatutos, y como en éstos no se prevé, ya se vió; la reclamación contra terceros, cual la de autos, queda fuera de los intereses profesionales y económicos determinados en aquellos de objeto de la entidad defendibles por la misma, pero además, y sobre todo, no se olvide lo antedicho de que en el recurso se postula el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y de que en relación con ella sólo conceden legitimación los citados artículos 28, número 2, y 42, al titular del derecho subjetivo, que no es ciertamente A. G. A. R. A., según se mostró, sino las nombradas aseguradoras.

Pretende la actora estribar también su legitimación en una sustitución procesal que dice de constante utilización en nuestro derecho y cita de ejemplo a las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana (no otros), pero ni se muestra sean tan frecuentes estos casos en que se actúe en nombre propio por cuenta ajena careciendo de autorización reglamentaria o de mandato, ni en todo caso sirve traer a cuenta al presente esa supuesta institucionalización sin que al menos se la dote de asiento jurídico positivo que lo permita y aquí le niega la legalidad aplicable inexcusablemente, dado que los artículos 23 de la Ley de 17 de julio de 1958 y el 28 de la jurisdiccional exigen la titularidad del derecho subjetivo y el interés directo para poder accionarle, lo que arguye impedimento a que persona distinta ocupe el puesto del titular interesado sin el mandado específico bastante legal o instrumental que no puede suplirse con la argumentación de A. G. A. R. A. en base de especulaciones discordes abiertamente con la preceptiva operante como reguladora en particular de la legitimación y en consecuencia de observancia ineludible. Por lo demás, el ejemplo que pone la recurrente va contra su tesis, porque precisamente el artículo 18, número 6, del Reglamento de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana de 10 de febrero de 1950, modificado en parte por Decreto de 2 de febrero de 1956, les atribuye, entre otros, el cometido de ejercitar ante toda clase de autoridades, tribunales y juzgados, a petición de sus asociados o de oficio, las acciones que puedan corresponderles en asuntos que afecten a la propiedad y añade que cuando actúen en representación y defensa del interés particular de un propietario se necesitará que éste lo solicite; o sea, que la actuación por cuenta de otro hallase explícitamente señalada por norma jurídica adecuada y pormenorizante entre los objetos de las Cámaras y todavía se añade la solicitud interesada, de requisito, en tanto que ni en los Estatutos de A. G. A. R. A. ni en otra disposición existe

encargo o atribución alguna a la Asociación para el accionamiento. En cuanto al numerario que las Empresas aseguradoras abonaron, y para terminar con este aspecto de pretendida subrogación, la que aduce A. G. A. R. A. en el lugar de la Compañía asegurada, Aviación y Comercio, S. A., en virtud de escrito de ésta encontrase por completo desprovista de fundamento de derecho; primero, porque la reclamación de cantidades se hace aquí para resarcir a los aseguradores de las que éstos pagaron, o sea, por su mismo título de dañados en el patrimonio propio con el pago y provistas en razón del mismo de acción directa que confiere el artículo 40 de la Ley citado, y no en sustitución del asegurado satisfecho con la suma que percibió; segundo, porque tampoco podría prevalecer el invocado escrito particular entre Aviación y Comercio y A. G. A. R. A. contra lo estipulado en las pólizas Ley del contrato de la Compañía de Aviación con las aseguradoras, cuyo artículo 41 estipula la subrogación de las mismas y no de A. G. A. R. A. en los derechos del asegurado; pacto que no es dable altere esta sola de las partes, máxime cuando la otra, las Compañías aseguradoras, manifiesten categóricamente en el poder de que a continuación se trata hallarse subrogadas en los derechos del asegurado, con lo que mal cabría lo estuviese la entidad que intenta la operación, y tercero, porque el artículo 413 del Código de Comercio, que igualmente se aduce —aunque se refiere al seguro de incendios—, otorga la subrogación del asegurado sólo al asegurador, constituído ahora por La Unión y el Fénix Español y la Mutua General de Seguros; de suerte que concedida a éstas de forma exclusiva, su sustitución por otra persona en el ejercicio de la acción subrogada hubiera requerido ineludiblemente el apoderamiento especial y en tiempo de aquélla por el asegurador, lo que no aparece realizado.

A falta de este mandato e impugnada la legitimación de A. G. A. R. A. en el expediente del Ministerio del Aire, presentó, ésta en el trámite de alegaciones, poderes notariales de La Unión y el Fénix Español y de Mutua General de Seguros, otorgados el 29 de diciembre de 1961 —y el accidente acaeció en 14 de abril de 1958—, en los que estas Sociedades expresan que con objeto de que A. G. A. R. A. pueda gestionar la efectividad de los derechos que puedan corresponderlas por el abono de las indemnizaciones pagadas con motivo del siniestro de aviación de 14 de abril de 1958 y subrogadas como se hallan en los de los asegurados —así dice el poder—, confieren a A. G. A. R. A. supliendo cualquier deficiencia u oscuridad que resultara de sus preceptos estatutarios, poderes amplios y bastantes para que en nombre y representación de las Compañías poderdantes ejercite las acciones que las asistan, en relación con el accidente, ante Autoridades y Tribunales de todo orden y jurisdicción, "facultando expresamente para sustituir el mandato en Procuradores de los Tribunales"...; mas estos poderes, en los que hace hincapié la demandante, han resultado inútiles al par que ineficaces en absoluto para legitimar la actuación de A. G. A. R. A. en el expediente y en el pleito, porque no ha usado de ellos, ya que después de formalizados en el documento notarial de razón y pese a que el Ministerio del Aire en su resolución lo hizo notar ni la Junta Rectora de A. G. A. R. A., apoderada, ha comparecido con tal man-

dato, ni sustituyó el mismo en Procurador, sino que el propio don Antonio Zorrilla ha promovido el recurso de reposición y el contencioso-administrativo con el poder que en 25 de febrero de 1960 le dió A. G. A. R. A. para que representara a la Agrupación de Aseguradores de Riesgos de Aviación, con su única personalidad en juicios, expediente y recursos, y como el actual recurso —igual que los ante el Ministerio del Aire— encuéntrase promovido por el nombrado don Antonio Zorrilla y Ondovilla, Procurador de los Tribunales "en nombre de la Agrupación de Aseguradores de Riesgos de Aviación en mérito del poder que bastanteado y aceptado acompaña", cuyo poder repetimos, es el de 25 de febrero de 1960 —de la Asociación al Procurador para que la represente—, cuando todavía no estaba dado el de las Compañías aseguradoras de 29 de diciembre de 1961, resulta patente que el segundo, con el mandato de éstas para actuar en su lugar, no ha obrado ni podido surtir efecto en autos para promoverlos en nombre y representación de ellas y que por ende perdura la falta de legitimación que se dejó tratada de A. G. A. R. A., consecuente a la también falta de titularidad e interés directo en el recurso deducido, hecho a propio nombre de aquélla y en su sola representación.

Carece de consistencia contra lo antedicho la argumentación de la parte actora de que los poderes conferidos por La Unión y el Fénix Español y Mutua General de Seguros a A. G. A. R. A. no cambian su personalidad, sino que la completan, y que sigue así de reclamante, además de en nombre de todas las Compañías asociadas, de las suscriptoras del seguro, en especial, con lo que su legitimación anterior existente se ha reforzado, y que el poder primitivo, mantenido, del Procurador no adolece de insuficiencia por continuar representando a A. G. A. R. A., que a su vez actúa en nombre y representación de las Compañías, aunque no directa por innecesaria. Y decimos que es insostenible semejante punto de vista, desarrollado con más amplitud en el recurso de reposición que en la demanda, por el error que le informa, pues parte de la falsa hipótesis de que A. G. A. R. A. reclamara inicialmente que en nombre y representación legal de todas las Compañías asociadas cuando este apoderamiento se dió sólo para representar a A. G. A. R. A. como tal Asociación y no podía derivarse de los Estatutos ni reconocerse de otra manera el mandato de las Sociedades aseguradoras para reclamar en su nombre, por lo que descartado plenamente, mal ha podido perdurar y consolidarse lo que no tuvo realidad: la pretendida legitimación automática para accionar surgida estatutariamente; por tanto, no se está en supuesto de que estuviera legitimada en forma al efecto y se quiera probar tal circunstancia; al contrario, lo que aparece que, reparada la falta en A. G. A. R. A. de personalidad representativa de las dos Compañías contratantes para pedir al Estado lo que pagaron, quisieron éstas conferírsela de modo manifiesto, mas ello no implicaba completar lo que no se podía completar, porque no existía en absoluto aquella representación inicial, sino cambio de la personalidad mediante el mandato especial reflejado en el poder de 29 de diciembre de 1961, del cual solamente, y no antes, hubiera podido nacer la legitimidad de A. G. A. R. A. para accionar en interés de las dos repetidas Compañías aseguradoras directas —carácter enunciado en el artículo 3.°

de los Estatutos de A. G. A. R. A.—, y consiguientemente la nueva personalidad que adquirió necesitaba para comparecer con ella en los procesos, de no verificarlo personalmente, sustituirla, según se lee en los poderes, en el Procurador que hubiera de ostentarla; en una palabra, que si por ejemplo don Antonio Zorrilla hubiere sido también el designado, no se presentara en nombre de "Agrupación de Aseguradores de Riesgos de Aviación" con la simple personalidad estatutaria que dió el poder utilizado de 25 de febrero de 1960, y si con otro poder en el que A. G. A. R. A. dijera, conforme el apoderamiento de aquellas Compañías, que en ejercicio de éste y de la facultad de sustitución otorgaba (con la ulterior personalidad) el referido poder para entablar la reclamación ante la Administración y ante el Tribunal en nombre de las Compañías de Seguros, no de A. G. A. R. A., y como este apoderamiento indispensable no se trajo, ni por ende obra en las actuaciones tampoco, no es, palpablemente, contemplable en esta perspectiva la legitimación de A. G. A. R. A. en el concepto de apoderada del titular del interés directo.

Aunque en pura dialéctica quisiera prescindirse, para apurar la argumentación, de lo que se deja razonado, tampoco cabría reconocer eficacia alguna en otro orden, y conforme a doctrina de sentencias de 10 de diciembre de 1962 y 16 de mayo de 1963, a los poderes dados el 29 de diciembre de 1961 por La Unión y el Fénix Español y Mutua General de Seguros a A. G. A. R. A., porque ello tuvo lugar después de caducada la acción de las Compañías aseguradoras para reclamar las indemnizaciones que satisfacieron, y el no ostentar el Procurador la representación de aquéllas en la reclamación primitiva que formuló en 28 de marzo de 1961 la caducidad resulta evidente, incluso en la tesis de la demandante —que desde luego no se comparte—, de que era necesario esperar a la terminación del procedimiento judicial para promover la reclamación dineraria al Estado; puesto que firme la sentencia recaída en la causa criminal al 18 de abril de 1960, con notificación a A. G. A. R. A. el 30 de octubre de 1960 de que se desestimaba su petición había transcurrido con exceso el 29 de diciembre de 1961, en que se otorgó el poder, el año que para reclamar indemnización en todo caso señala el párrafo final del artículo 40, número 3, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de Estado de 26 de julio de 1957, y claro que, caducado el derecho, mal podía transmitirse con el apoderamiento a persona alguna para ejercitarle, ya extinto.

Que por todo lo expuesto, el presente recurso que promovió la Agrupación de Aseguradoras de Riesgos de Aviación, A. G. A. R. A., hállase entablado por persona no legitimada, lo que origina el motivo de inadmisibilidad previsto en el apartado *b*) del artículo 82 de la Ley de esta jurisdicción y la consecuencia de no haber lugar a pasar al fondo de la reclamación ya inviable, sin que sea de atribuir temeridad ni mala fe a las partes» *(Sentencia de 13 de abril de 1966. Sala 4.ª)*.

B) *Corporativa.*

Inexistente.

«Entre los diversos motivos de inadmisibilidad acusados, es obligado otorgar preferencia al concerniente a la falta de legitimación activa del recurrente, Colegio Oficial de Arquitectos de X., porque consistiendo dicha legitimación en la facultad concedida por la Ley a los administrados para demandar ante esta jurisdicción la anulación de los actos y disposiciones de la Administración que no fueren susceptibles de ulterior recurso ante ella, es necesario estimar como base fundamental para que tenga lugar el ejercicio de la función revisora respecto al acto impugnado que el actor esté investido de las cualidades precisas para ostentar la facultad impugnatoria, pues de no ser así, y si no entrase a considerar y decidir las cuestiones propias de la misión revisora, sin que ésta haya sido provocada por una parte debidamente legitimada, se llegaría a ejercitar de oficio rebasando con ello sus límites propios.

A tenor de lo establecido en el artículo 3.° de los Estatutos para el régimen y gobierno de los Colegios de Arquitectos, aprobados por Decreto de 13 de junio de 1931 y que fué rectificado por Ley de 4 de noviembre del mismo año, el objeto fundamental de los Colegios será procurar que se cumplan en todos los casos los fines que corresponden a la Arquitectura considerada còmo una función social y especialmente las que determinadamente enuncia, entre las que figuran en el apartado *c*) la de nombrar los representantes de los Colegios en los concursos tanto oficiales como particulares y en el apartado *e*) la de defender los derechos e intereses profesionales y velar por el prestigio, independencia y decoro de la clase, tanto en las relaciones recíprocas de los Arquitectos como en las que mantengan con los clientes e incluso establecer normas para los contratos de trabajo profesionales, siendo de advertir que ni en su indicado cometido básico de índole genérica, ni en los específicos que contiene el propio precepto se comprende el de representar a sus afiliados para defender sus derechos ante los Tribunales de Justicia, ni aun siquiera puede entenderse implícita en su peculiar naturaleza y mucho menos cuando su actuación en favor de sus miembros se dirija contra una resolución de la Administración del Estado, lo cual encierra cierta pugna con la referida misión fundamental de cooperación y asesoramiento a la misma dentro del marco legislativo vigente, criterio anteriormente establecido por la jurisprudencia entre otras sentencias en las de 5 de diciembre de 1958, 30 de mayo de 1960 y 4 de mayo de 1961, y frente al cual no puede prevalecer la alegación del recurrente de hallarse legitimado para pedir la declaración de no ser conforme a derecho, y en su caso la anulación de los actos y disposiciones de la Administración, ya que tiene interés directo en ello, en virtud de lo prescrito en el artículo 28 de la Ley jurisdiccional, párrafo primero, apartados *a*) y *b*), y como autoriza dicho artículo 3.° para defender los derechos e intereses profesionales y velar por el prestigio, decoro e independencia de la clase, porque aun en el supuesto de que se estime al recurrente con idoneidad suficiente para la impugnación de actos o disposiciones de la

Administración, sería indispensable para entenderle legitimado en el presente caso, con arreglo al indicado artículo 28, que tuviera interés en la anulación del acto originario del recurso, bien de modo directo, como sujeto activo de un derecho propio individualizado en su calidad de persona jurídica, o bien y únicamente para impugnar disposiciones de carácter general, en la hipótesis de que le correspondiese la defensa y administración de intereses de igual naturaleza, pero el examen de las actuaciones administrativas pone de manifiesto que el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid carece de interés directo en la anulación de referido acto, apartado *a*) del citado artículo, puesto que no afecta a ningún bien o derecho del que como tal persona jurídica sea titular, como asimismo que el anuncio publicado con la composición del Tribunal calificador en cumplimiento de lo dispuesto en su base 5.ª de la convocatoria de concurso convocado para proveer la plaza de Director de Construcciones Municipales del Ayuntamiento de X entre Arquitectos Jefes de Sección de Servicios Técnicos del mismo y para cuyo Tribunal designó un representante la Dirección General de Administración Local en armonía con la expresada base y lo establecido en los artículos 26 y 245 del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, habiéndose impugnado por el referido Colegio esa designación, que no constituye evidentemente una disposición de carácter general, puesto que se limita a realizar un nombramiento de representante suyo en el expresado Tribunal en relación con lo previsto en la citada base de la convocatoria, Ley del concurso y de las atribuciones o reglamentarias que le corresponden, por lo que ha de reputarse obvio que tampoco cabe admitir la legitimación procesal del actor en función del apartado *b*) del indicado artículo 28, todo lo cual conduce lógicamente a dar acogida a la causa de inadmisibilidad del apartado *b*) del citado artículo 82, con la declaración de la misma, de acuerdo con lo prevenido en los artículos 81 y 82, *b*), de la Ley reguladora de la jurisdicción» *(Sentencia de 29 de diciembre de 1965. Sala 5.ª)*.

2. *Objeto del recurso.*

A) *Inexistencia de acto revisable.*

«Para poderla ejercer se requiere, naturalmente, la previa existencia de un acto, o disposición, concretos de la Administración para poder decidir respecto a su impugnada legalidad, y ese acto aún no se ha producido en el caso de este litigio» *(Sentencia de 6 de diciembre de 1965. Sala 3.ª)*.

«Habiéndose hecho la solicitud que ahora se ha formulado por primera vez en la expresada demanda en esta vía contencioso-administrativa, la que no se dedujo en el recurso de reposición anterior a la misma, no pudiendo variarse en aquélla las peticiones que se hicieron en este último recurso, es preciso, de todo punto, declarar la inadmisibilidad de la petición de nulidad aquí deducida, según tiene declarado con anterioridad este Alto Tribunal en repetidas sentencias» *(Sentencia de 26 de octubre de 1965. Sala 5.ª)*.

B) *Actos definitivos.*

«La resolución municipal que somete a expropiación forzosa un bien determinado, contrariando los planes definitivamente aprobados por la Comisión de Urbanismo, no es un acto de mero trámite, como el apelante mantiene, sino una resolución con sustantividad, inicialmente nula, que puede ser concurrida a tenor del artículo 225 de la Ley del Suelo, criterio que coincide y viene a confirmar el mantenido por el Tribunal *a quo* en los Considerandos aceptados de la sentencia recurrida; con lo que se impone también la desestimación de la causa de inadmisibilidad alegada por el apelante» *(Sentencia de 2 de diciembre de 1965. Sala 5.ª).*

«No se trata de debatir en estos autos un acto de mero trámite —que es en lo que apoya el Abogado del Estado la alegación que produce con cita del artículo 82 de la Ley jurisdiccional—, sino la legalidad de uno definitivo, cual es la indicada repulsa del recurso de alzada de referencia; por lo que el que es objeto de esta litis ha de ser admitido y resuelto en este trance» *(Sentencia de 6 de diciembre de 1965. Sala 3.ª).*

«El acto administrativo primeramente dictado y su subsiguiente confirmación tácita, al rechazar abiertamente la pretensión de una inmediata declaración de nulidad del acuerdo de concesión del servicio municipalizado, revestía los caracteres de resolución definitiva, conforme el artículo 37 de la Ley jurisdiccional, al efecto de abrir esta vía a la revisión de aquellos actos; extremo en el que lo decidido se contrapone al carácter no definitivo de los otros pronunciamientos de los acuerdos reclamados, ordenando incoar expediente para determinar la procedencia e improcedencia de la rescisión del contrato y en todo caso su adecuación a la legislación vigente, declaraciones que también fueron combatidas, pero en la vía gubernativa, al dirigirse los pedimentos de la demanda contra la primera declaración negativa de la nulidad» *(Sentencia de 22 de noviembre de 1965. Sala 4.ª).*

C) *Actos confirmatorios.*

a) *Requisitos para entender que un acto es confirmatorio de otro.*

«La jurisprudencia exige una perfecta identidad capaz de justificar que el segundo acto, o sea, el que se limita a reproducir o confirmar, queda excluído de la posibilidad de recurso, pero, como dice la sentencia de 10 de junio de 1959, "desde el momento en que se ofrecen motivos diferenciales desaparece el fundamento de esa excepción, aun cuando la finalidad perseguida por uno y otro fuera común", insistiendo en este mismo concepto y aclarándolo la de 27 de febrero de 1961, expresiva de que "si bien es cierto que la identidad hay que deducirla principalmente de la parte dispositiva del acto, no es nunca cierto que también puede derivarse de su motivación", exigiéndose para la existencia del acto confirmatorio "que se den los presupuestos que para la declaración de cosa juzgada exige el artículo 1.252 del Código civil, y cabe distinguir entre el acto reproducción

de otro anterior, que es su repetición esencial y el confirmatorio, que si bien coincide en la esencialidad de la resolución, posee sustantividad propia, aun cuando venga a coincidir", con lo que la jurisprudencia viene señalando una muy clara orientación en cuanto a las condiciones que debe reunir el acto administrativo para poder entenderse viable la inadmisibilidad por esta causa, no sólo al "exigir que permanezcan inalteradas las situaciones consolidadas (sentencia de 25 de octubre de 1962), sino admitiendo la viabilidad del recurso, como dice la sentencia de 9 de diciembre de 1961, cuando el acto administrativo implica de suyo, aunque de modo implícito, la confirmación del anterior, no recurrido por el interesado; pero éste "funda su pretensión en un motivo distinto al que... se tuvo en cuenta", o sea, dando paso el recurso en atención a los motivos en que se apoya, o a la causa que produjo el acto, "como sucede" —dice la sentencia de 21 de enero de 1962— "a los convenios colectivos, que aprobados un *año, no pueden impedir la fiscalización del siguiente*", o *según sentencia* de 16 de octubre de 1964, referida a los actos administrativos que tienen por causa terminante una situación fáctica y poseen lógicamente la capacidad de remoción de cuanto afecte a la naturaleza de las cosas y a las variaciones sustanciales, ya que lo contrario constituiría un enquilosamiento inmovilizador de la "vida administrativa misma", por lo que, sin que nada afecte a la entidad del artículo 40 —y según las declaraciones jurisprudenciales— la definición del solar, como la de ruina, o en su caso las posibles licencias de apertura, "han de situarse en el ámbito urbano y casuístico, con perfecta identificación cronológica", y tal es sin duda la de poder estimar inadecuado lo "que pudo antes serlo" todo, lo que induce a desestimar esta causa de inadmisibilidad por la novedad de los motivos en que se apoya la pretensión, referida a una originalidad cronológica en los hechos, susceptible de distintas posibilidades de enjuiciamiento, tesis ésta que aparece reformada por la copiosa jurisprudencia de este Tribunal» *(Sentencia de 30 de noviembre de 1965. Sala 5.ª)*.

b) *Resolución meramente confirmatoria de otra consentida.*

«La sentencia apelada, aun reconociendo que el acuerdo municipal ahora impugnado tiene su causa en el del año 1943 y es un desarrollo o puesta en práctica de éste, entiende, sin embargo, inaplicable la norma del apartado *a*) del artículo 40 de la Ley jurisdiccional, interpretación que debe hacerse atendiendo al sustancial contenido de los dos acuerdos, examinando si en el orden procesal administrativo debe estimarse o no como confirmatorio del acuerdo municipal que aprobó una línea de chaflán en la confluencia de las dos calles citadas, el acuerdo posterior que aprueba el concepto proyecto de urbanización "destinado a la ejecución" del primitivo, y que tiene simplemente por finalidad —sirviéndonos de las palabras de los mismos artículos 6.°, apartados 3 y 11, apartado 1 de la Ley del Suelo, que cita la sentencia apelada— "llevar a la práctica los planes parciales, a cuyo efecto detallas las obras... con la precisión necesaria para que puedan ser ejecutadas por técnico distinto del autor del proyecto", y lo esencial, a los efectos de la alegación procesal de inadmisibilidad, es que el señor X. X. supo y consintió en ello, que el proyectado trazado del

chaflán indicado cortaba parte de la finca Y., de la cual era arrendatario, y aceptado esto, no es admisible que pueda ahora el titular del derecho de crédito aludido impugnar la decisión municipal, que, fundamentalmente, se limita a aprobar cómo ha de ser el bordillo de la acera y el hormigón, asfalto y demás materiales a emplear en la realización de la obra ya aprobada; o sea, una decisión administrativa ejecutiva de la de 1943, que señala, simplemente, los datos necesarios para que los concurrentes al oportuno concursillo, técnicos distintos de los actores del proyecto, ejecuten las obras con un presupuesto de 57.943,06 pesetas, por lo que hay que concluir que es más conforme a una exégesis correcta y atenta al contenido sustancial del artículo 40, letra *a*), de la Ley jurisdiccional, la tesis de los apelantes, que la sustentada por el Tribunal *a quo*» *(Sentencia de 31 de marzo de 1966. Sala 4.ª)*.

3. *Diligencias preliminares.*

A) *Declaración de lesividad.*

a) *No es necesaria su publicación.*

«La fecha de la Orden de la declaración de lesividad en la determinante de su comienzo, porque la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, no pueden afectar al acuerdo de declaración de lesividad, ya que esta clase de resoluciones no son de carácter general por su condición de meramente administrativas, y las generales, a que se refiere el artículo 29 y concordantes de la Ley de referencia, tienen una doble naturaleza, ya que desde un punto de vista material son actos legislativos, condición esta última que en manera alguna concurre en la declaración de lesividad contenida en la Orden de 20 de septiembre de 1963, por la que procede, sin hacer pronunciamiento sobre el pago de costas en segunda instancia, confirmar la sentencia apelada que no ha contrariado en modo alguno el Ordenamiento jurídico establecido en la materia» *(Sentencia de 20 de diciembre de 1965. Sala 5.ª)*.

b) *Con la demanda ha de aportarse el expediente.*

«Para formular la demanda en el recurso contencioso-administrativo se precisa la aportación del expediente administrativo original, bien por eitrega previa del Tribunal al particular demandante como ordena el artículo 67 de la Ley jurisdiccional, o bien acompañándolo al representante de la Administración con su demanda en el caso de declaración de lesividad, como dispone con toda claridad el párrafo 4.° del artículo 57 de dicha Ley, y como la demanda en el caso presente se formuló sin aportar el expediente administrativo ni haberse posteriormente subsanado tal omisión, procede confirmar la sentencia recurrida al declarar inadmisible el recurso conforme al apartado *f*) del artículo 82 de la expresada Ley, ya que la demanda, escrito inicial del recurso, se presentó en forma defectuosa» *(Sentencia de 23 de marzo de 1966. Sala 5.ª)*.

B) *Reposición.*

a) *Su carácter de trámite previo al recurso jurisdiccional. Consecuencias.*

«El recurso de reposición para los artículos 126 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 52 de la Ley jurisdiccional es un requisito previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo, y reiterada jurisprudencia sostiene que efectivamente se trata de un requisito previo que tiene el carácter de mero trámite necesario para poder acudir a la vía contenciosa, y así como los artículos 122 y 124 de la Ley de Procedimiento expresada establecen que la resolución que no ponga fin a la vía administrativa puede ser recurrida en alzada ante el superior y al resolverse el recurso se puede confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, para el recurso de reposición no existen preceptos análogos o parecidos, ya que el artículo 126 de la Ley de Procedimiento se refiere a la Ley de lo Contencioso-administrativo, y es en la Exposición de Motivos de esta Ley donde se da un concepto claro del recurso al decir literalmente "con carácter de requisito previo se instituye un recurso de reposición a fin de que el órgano administrativo que dicte el acto pueda, si lo reconoce justo, acceder a las pretensiones del demandante y evitar el proceso», y ello es natural si se tiene en cuenta que el recurso de reposición se refiere solamente a resoluciones definitivas de la Administración, incluso como en el caso presente abonadas las cantidades a los recurrentes, y la resolución del recurso de reposición puede acceder o no a las pretensiones del recurrente, como dice la Exposición de Motivos, pero no se puede llegar a revocar plenamente el acto impugnado como ordena el artículo 124 de la Ley de Procedimiento para el recurso de alzada» *(Sentencia de 24 de noviembre de 1965. Sala 5.ª).*

b) *Su interposición tardía implica inadmisibilidad del recurso contencioso, aun de oficio.*

«Se dice inadmisible el recurso porque el expediente administrativo pone de manifiesto sin posibilidad de duda, que notificado el acuerdo de dicho organismo con fecha 6 de agosto de 1963, no se interpuso el recurso de reposición hasta el 6 de septiembre siguiente transcurrido, por ende, el improrrogable plazo de un mes contado a razón de treinta días naturales, esto es cuando dicho acuerdo había quedado firme y definitivo por no recurrido en tiempo y forma, y siendo así es visto que, aun no alegada por las partes en primera instancia la inadmisibilidad del recurso, debió el Tribunal *a quo* declararla de oficio, como por modo inexcusable ha de hacerlo ahora la Sala, no sólo en cumplimiento de la obligación en que se halla de velar por la pureza del procedimiento, sino para resolver en congruencia con lo suplicado por el defensor de la Administración en apelación de la sentencia de que se hace mérito; de lo que se concluye que inadmisible el recurso, la nulidad de la sentencia dictada en el mismo deviene insoslayable» *(Sentencia de 18 de diciembre de 1965. Sala 5.ª)*

c) *Resolución tardía.*

a') *Significado y valor.*

(Vid. III, 2, B], y además la siguiente sentencia):

«La impugnación por silencio se considera como una facultad y no como una obligación, "ya que silencio administrativo, ciertamente, no puede ser considerado como un medio a través del cual la Administración pueda eludir su obligación de motivar las decisiones, como vendría a ser si por el silencio quedara exenta del deber de dictar un preveído expreso, debidamente fundado", doctrina que reiteró, precisó y perfeccionó el artículo 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en su actual redacción dada por la Ley de 2 de diciembre de 1963, y que ya fué también declarada y reiterada por las sentencias de 22 de junio y 31 de octubre de 1964, 6, 16 y 29 de junio de 1965 y 7 de enero de 1966» *(Sentencia de 28 de enero de 1966. Sala 5.ª).*

4. *Interposición del recurso.*

A) *Cómputo del plazo.*

«Siendo el plazo para efectuarlo de dos meses, desde el día siguiente a la notificación del acuerdo resolutorio de la reposición, según el párrafo 1.° del artículo 58 de la propia Ley, al llevar a cabo tal cómputo —siguiendo el criterio jurisprudencial, mantenido en multitud de sentencias, y entre otras en las del 19 de diciembre de 1960, 30 de mayo y 26 de julio de 1961—, aplicando los artículos 7.° del Código civil y 305 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, los cuales, respectivamente, ordenan que los meses se entenderán de treinta días y que "los términos señalados por meses se contarán por meses naturales, sin eludir los días hábiles", es obligado concluir que, notificado el acuerdo del 16 de octubre de 1963, desestimatorio del correspondiente recurso de reposición, en 13 de noviembre posterior, los sesenta días naturales, contados desde el día siguiente, vencieron el 14 de enero de 1964, por lo que al presentarse el escrito inicial de estas actuaciones el inmediato día 15, ya se hizo fuera de plazo, habiendo quedado firme y consentida dicha resolución administrativa» *(Sentencia de 5 de febrero de 1966. Sala 5.ª).*

«Lo fueron después de transcurridos los dos meses que fija el número 3, inciso *a*), del artículo 58 de la Ley de esta jurisdicción para interponer el recurso contra resolución notificada personalmente, a que el mes tiene que contarse de treinta días, conforme al artículo 7.° del Código civil, que sustituye en el particular al 305 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, textos observables por tratarse de uno de tantos plazos de la Ley de 27 de diciembre de 1956, cuya sexta disposición adicional determina esa supletoriedad y no la de la Ley de Procedimiento Administrativo; doctrina ésta sentada reiteradamente en numerosas sentencias de esta jurisdicción, cuales las de 28 de octubre y 19 de diciembre de 1959, 7 de mayo y 24 de octubre de 1960, 21 de noviembre de 1961, 23 de junio, 22 de sep-

tiembre, 29 de octubre, 2 de noviembre y 15 de diciembre de 1962; 9 de febrero, 11 de marzo, 4 de abril y 5 de diciembre de 1963, y autos de 30 de enero y 14 de octubre de 1964» *(Sentencia de 18 de marzo de 1966. Sala 4.ª)*.

«Según el artículo 58 de dicha Ley, el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo cuando no sea necesario celebrar el previo de reposición, es el de dos meses contados a partir del día siguiente al de la notificación, cuando ésta sea personal; *b)* cuando se habla de meses para interponer este recurso hay que considerarlos de treinta días, conforme a lo que con carácter general se ordena en el artículo 7.° del Código civil y lo viene sosteniendo reiteradamente este Tribunal, entre otras en sus sentencias de 3, 8, 9, 20 y 31 de octubre del pasado año; *c)* los plazos para interponer el recurso que nos ocupa y el de revisión no se interrumpen durante el período de vacaciones de verano, conforme ordena el párrafo 2.° del artículo 121 de dicha Ley; *d)* según consta en el expediente por la oportuna Cédula, la resolución recurrida dictada por el Ministro de Trabajo el 4 de junio de 1962 fué notificada al recurrente don X. X. X. con fecha 13 del mismo mes de junio; *e)* según afirma el propio recurrente en su escrito interponiendo el actual recurso, la notificación de la resolución recurrida le fué hecha el día 11 de julio siguiente, y *f)* como el actual recurso lo interpuso el día 11 de septiembre del expresado año 1962, bien se haga el cómputo de los dos meses a partir del 13 de junio, bien a partir del 11 de julio, el plazo de los sesenta días, aun en el supuesto afirmado por el propio recurrente, expiró con todo el 9 de septiembre siguiente, esto es, dos días antes de aquel en que se entabló el recurso por lo que la resolución ya era firme, y es de declarar la inadmisibilidad conforme se ordena en el apartado *f)* del artículo 82 de la Ley de jurisdicción» *(Sentencia de 9 de abril de 1966. Sala 4.ª)*.

«El plazo establecido en el párrafo 2.° del artículo 58 de la Ley jurisdiccional ha de aplicarse según la regla del texto supletorio constituído por la Ley de Enjuiciamiento Civil en su artículo 303, o sea, por el cómputo llamado "civil", y no el denominado "natural", pues de lo contrario la unidad "día" resultaría incompleta, aun cuando computada como si no lo fuera, debiendo contar, por consiguiente, como primer día el siguiente al de la presentación del escrito de interposición, en cuyo caso es obvio fué el contencioso en el día último del plazo para ello con arreglo al artículo citado, procediendo, en consecuencia, no dar lugar a la inadmisibilidad instada por la representación de la Administración» *(Sentencia de 23 de diciembre de 1965. Sala 4.ª)*.

B) *Documentos que hay que acompañar.*

a) *Poder de representación.*

«*Locus regit actum*».

«Al estar el documento expedido en el extranjero, no rige para sus formalidades la Ley española, sino la del lugar del país de otorgamiento

con arreglo al artículo 11 del Código civil» *(Sentencia de 5 de abril de 1966. Sala 4.ª).*

«Como el apoderamiento contiene los elementos fundamentales para reflejar válidamente la voluntad de quien otorga y la intervención del fedatario garantiza su autenticidad, sin que conste que hayan dejado de observarse las formalidades normalmente establecidas en el país de origen, es visto que el título de representación debe estimarse suficiente, lo que implica la desestimación de la alegación deducida en tal sentido por el representante de la Administración» *(Sentencia de 18 de febrero de 1966. Sala 4.ª).*

b) *Prueba del pago de cantidades liquidadas en favor de la Hacienda. «Favor actionis».*

«El Abogado del Estado alega la inadmisibilidad del recurso fundado en el apartado *f)* del artículo 32 de la Ley en relación con el apartado *d)* del número 2 del artículo 57, por falta de pago de la cantidad controvertida en el pleito, pero esa excepción no es admisible, porque la Empresa acudió a la Administración solicitando que le permitiera formalizar el recurso de alzada sustituyéndose el depósito por un aval bancario y la Dirección General de Previsión acordó acceder a lo solicitado de acuerdo con lo establecido en el apartado *c)* del artículo 8.° del Decreto de 2 de junio de 1960, por lo que no solamente con arreglo a los preceptos citados, sino porque no es lícito a la Administración ir contra sus propios actos, la alegación, como se ha dicho, no resulta pertinente» *(Sentencia de 7 de abril de 1966. Sala 4.ª).*

«La exigencia de este artículo 57 queda cumplida con sólo hacer el depósito en la Caja General de Depósitos, y como en el caso de autos la Entidad recurrente hizo su depósito en la Caja General de Depósitos, dentro de plazo y por la cantidad debida, se está en el caso de desestimar esta pretensión y pasar al examen de aquellas en que la recurrente funde su demanda» *(Sentencia de 27 de enero de 1966. Sala 4.ª).*

5. *Suspensión del acto impugnado.*

Excepcionalidad.

«Semejante medida suspensiva, condicionada, reviste marca carácter de excepción, por lo que en tal perspectiva, de ineludible contemplación, ha de justificarse con la realidad de los perjuicios la dificultad de repararlos y aquí concretándonos a los que el actor manifiesta que se le causan, pues los que pudieran alcanzar al público o a otras personas en la hipótesis que aquél conjuga quedarían fuera de su legitimación para invocarlos tienen indudable expresión material, y así, en resarcimiento, con abstracción de la posibilidad de volver a establecerse en su día, se ofrecerá fácil o difícil en Derecho, según la solvencia contemplable en el órgano productor del acto e incluso en quien la promueva, si por meses fuese anulado en la vía contenciosa, y como en el acaecido de ahora no cabe desconocer en el Ayuntamiento de X. la cobertura económica necesaria para respon-

der de las consecuencias de su decisión impugnada, si tras ejecutarlo fuese revocado, hay que concluir que no se muestran las circunstancias excepcionales para dar lugar a la suspensión de ejecución que autoriza el párrafo 2.° del artículo 122, citado, y que, consiguientemente, el Tribunal inferior no vulneró el Ordenamiento jurídico al rechazar la pretensión que al presente reproduce el interesado, procediendo, pues, desestimar su apelación, sin atribuirle en ella temeridad o mala fe a efectos del artículo 131 de la Ley de la jurisdicción» (*Auto de 31 de diciembre de 1965. Sala 5.ª*).

«La posibilidad excepcional establecida en el artículo 122 para suspender los acuerdos de la Administración que son ejecutivos desde su fecha, principio inspirador este último de los preceptos pertinentes de la Ley de Procedimiento Administrativo y de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, tiene que darse el caso anormal de que los posibles daños producidos sean de imposible o difícil indemnización, supuesto que no puede darse en el presente caso, en que, de existir, siempre serían valorados en cantidades susceptibles de ser sufragadas por el propietario del inmueble, y, en cambio, si por retrasar la demolición de un edificio que se declara en ruina en defensa de los intereses públicos se produjesen algunas víctimas humanas, ello es lo que sería de irreparable indemnización» (*Auto de 31 de diciembre de 1965. Sala 5.ª*).

6. *Ampliación del recurso.*

[Vid. III, 2, B)].

7. *Demanda.*

[Vid. XX, 3, A), *b*)].

8. *Sentencia.*

A) *Pronunciamiento limitado a lo resuelto por la Administración.*

[Vid. XX, 2, A), y XV, 7, A)].

B) *Pronunciamientos de oficio y prioridad de pronunciamientos.*

«El Tribunal no olvida que sobre la letra material del artículo 81 de la Ley jurisdiccional, una doctrina heredada del período de anterior regulación de este procedimiento —el sometido a los textos de 22 de junio de 1894 y 8 de febrero de 1952— declara lícito y factible el previo enjuiciamiento, incluso de oficio, de la legalidad y regularidad de las actuaciones gubernativas que han conducido el acto revisado, con el fin de que cuando se aprecie la preexistencia de tacha esencial e insubsanada que ocasione la nulidad de las actuaciones, incluído el acto recurrido, puede declararse sin haberse pronunciado sobre la admisibilidad del recurso, con el exclusivo fin de provocar una nueva actividad administrativa, que a través de cauces válidos conduzca a una nueva expresión de la voluntad de la Administración, respecto de la cual subsistirán en su inalterado con-

tenido las reglas generales del ordenamiento jurisdiccional sobre sus condiciones de admisibilidad a la revisión dentro del mismo, sino que tiene en cuenta el carácter excepcional de dicha doctrina, que impone en todos los casos en que se esgrime la necesidad de discernir cuidadosamente su alcance aplicativo, evitando que una hábil transformación de las cuestiones de fondo en tachas supuestamente adjetivas evada el orden de enjuiciamiento del citado artículo 81 y desconozca o conculque cuanto la Ley configura como requisitos exigibles en los actos para que puedan entrar en la esfera de la revisión contencioso-administrativa» *(Sentencia de 24 de diciembre de 1965. Sala 4.ª).*

«Dicho orden procesal no puede ser otro que el acorde con la reiterada doctrina de este Tribunal, anterior a la vigencia en la actual Ley de 27 de diciembre de 1956, pero mantenida tras de ella, según el cual el examen y decisión de las tachas procedimentales de índole sustancial cometidas en la vía gubernativa es anterior incluso a la apreciación de si concurren o no en autos causas de inadmisibilidad de los recursos, ya que se trata de causas insubsanables, o de las que como la falta del recurso de reposición denunciada por el representante de la Administración, pueden ser corregidas en el plazo *ad hoc* que señala el artículo 129 de la Ley jurisdiccional, porque de estimar que, en efecto, las actuaciones que son nulas han producido el acto reclamado, semejante tacha se entiende al mismo, y resulta obligado un pronunciamiento anulatorio que reponga el estado procesal viciado al momento de enmendar o reparar el defecto, dando margen para que una nueva expresión en forma de la voluntad administrativa recaiga sobre la materia, y en su caso pueda luego ser impugnada jurisdiccionalmente» *(Sentencia de 26 de febrero de 1966. Sala 4.ª).*

«La doctrina de este Tribunal, especialmente concretada en su sentencia de 23 de abril de 1963, dicta la primacía decisoria respecto a la existencia de vicios esenciales de procedimiento, posponiendo incluso el examen de las causas de inadmisión, pese a su carácter normalmente preclusivo» *(Sentencia de 7 de octubre de 1965. Sala 4.ª).*

9. *Recursos.*

Apelación ordinaria.

No puede interponerla el coadyuvante.

«Al no haber interpuesto recurso de apelación el Abogado del Estado contra la sentencia del Tribunal *a quo*, es indudable que dicha Corporación, con independencia de la parte principal demandada, no podía acudir ante esta Sala para combatir el criterio de la de lo contencioso-administrativo de la territorialidad de X., según se deduce claramente del párrafo 2.º del artículo 95 de la expresada Ley de 27 de diciembre de 1956 y sentencia, entre otras muy numerosas y antiguas, de 7 de noviembre de 1962, por lo que procede rechazar la apelación que entabló el Ayuntamiento, al no estar legitimado para ello, defecto susceptible de una declaración de oficio, en armonía con la jurisprudencia anotada, puesto que afecta a la pureza del procedimiento y en su virtud al orden público, así

como a la imposibilidad de conocer de un recurso referido a una sentencia que ha de reputarse firme.

La determinación que acaba de exponerse no se resiente con las prescripciones del artículo 394 de la Ley de Régimen Local, que autorizaba la apelación de los coadyuvantes y que acaso haya ponderado el Ayuntamiento de X. para justificar su pretensión: porque el citado precepto, explicable en momentos en que legalmente no estaba perfilada con acierto la figura del coadyuvante, perdió su vigencia, en cuanto pugnase con el mencionado artículo 95, a tenor de la disposición final segunda de la Ley de 27 de diciembre de 1956» *(Sentencia de 1 de febrero de 1966. Sala 5.ª)*.

SALVADOR ORTOLÁ NAVARRO.