

2. — CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO

A) EN GENERAL

SUMARIO: I. FUENTES DEL DERECHO: 1. *Concepto de disposición normativa:* A) Disposiciones normativas. B) Actos no normativos. 2. *Procedimiento para dictar disposiciones generales:* Obligatoriedad. 3. *El Reglamento y su sujeción a la Ley:* Las disposiciones interpretativas. 4. *Las normas y su aplicación:* A) La L. P. A. y su aplicación. B) La Ley de Expropiación Forzosa y la Ley del Suelo. C) Concurrencia de normas en materia sancionadora. 5. *Interpretación:* A) Criterios formales. B) Interpretación de la palabra "podría"; discrecionalidad. C) Interpretación de la expresión "servicio público" en las normas sobre responsabilidad del Estado. D) En normas sancionadoras: Interpretación estricta. 6. *Retroactividad:* La de las Leyes penales no se aplica en materia sancionadora. 7. *Impugnación de las de rango inferior a la Ley:* A) Posibilidad universal. B) El recurso indirecto y su régimen. C) El recurso directo. 8. *Precedentes administrativos:* Su valor. 9. *Principios:* La doctrina de los actos propios.—II. ADMINISTRACIÓN: *El Montepío de Empleados de Puertos no es una persona administrativa.*—III. ACTO ADMINISTRATIVO: 1. *Concepto:* A) Emanación por persona administrativa. B) Concepto estricto. 2. *Nulidad de pleno Derecho:* A) Por incompetencia del órgano actuante. B) Por omisión de procedimiento. C) Necesidad de declaración formal. 3. *Anulación por vicios esenciales de procedimiento.* 4. *Desviación de poder:* A) Concepto. B) Posibilidad de control judicial. C) Necesidad y carga de la prueba. 5. *Silencio administrativo:* A) Negativo. B) Positivo.—IV. CONTRATOS: 1. *Contratos de naturaleza administrativa:* A) Reconocimiento por actos propios. B) En materia de vivienda. 2. *Procedimiento:* Contratación de Corporaciones Locales.—V. EXPROPIACIÓN FORZOSA: 1. *Acuerdo amistoso sobre el justiprecio:* Es puramente potestativo intentarlo. 2. *El jurado:* A) Composición. B) Sus acuerdos. 3. *Criterios de valoración:* A) Valor de adquisición. B) Valor de fincas análogas. C) El verdadero valor. 4. *Intereses:* Del artículo 52: necesidad de su abono. 5. *Expropiaciones urbanísticas.* 6. *La expropiación y el recurso contencioso-administrativo:* Acto de trámite, el requerimiento para presentar hojas de aprecio.—VI. URBANISMO: 1. *Carácter reglado de la competencia urbanística en general.* 2. *El planeamiento:* A) Inexistencia de Planes. B) Naturaleza de los Planes. C) Planes parciales. D) Requisitos de los Planes. E) Efectos de los Planes. F) Polígonos: Su naturaleza de norma. 3. *Expropiaciones urbanísticas:* A) Ambito de la expropiación. B) Expropiación del suelo: problemas que plantea. C) Procedimiento de tasación conjunta. D) Valoración de terrenos. 4. *Competencias urbanísticas:* A) Subrogación. B) De los Tenientes de Alcalde. 5. *Licencias:* A) Competencia. B) De construcción y de establecimiento. C) Para edificar al borde de carreteras. D) Procedimiento. E) Revocación. 6. *Registro de Solares:* A) Desproporción manifiesta y desmerecimiento. B) Ruina. 7. *Ruina:* A) Doctrina general. B) Referencias al valor del edificio.—VII. PROPIEDAD INDUSTRIAL: 1. *Procedimiento:* Su publicación, equivalente a la notificación. 2. *Marcas:* A) Semejanza y desemejanza. B) Marcas derivadas 3. *Modelos industriales:* Naturaleza y regulación.—VIII. VIVIENDA: 1. *Competencia de las Fiscalías:* Se extiende a viviendas rústicas. 2. *Beneficios fiscales:* Competencia del Ministerio de Hacienda. 3. *Contratación*

administrativa.—IX. FARMACIAS: 1. *Aperturas*: Requisitos del local. 2. *Traslados*: Régimen distinto al de las aperturas.—X. AGUAS: 1. *Competencia*: Delegación y avocación. 2. *Aguas subterráneas*: Limitaciones. 3. *Zona marítimo-terrestre*: Deslinde. 4. *Aguas terrestres*: Dominio privado.—XI. DOMINIO PÚBLICO: 1. *Las aguas y el dominio público*. 2. *El dominio de las Corporaciones Locales*.—XII. RÉGIMEN LOCAL: 1. *Patrimonio de las Corporaciones Locales*: A) Caminos de dominio público. B) Bienes comunales. 2. *Competencias estatales y locales*: En materia de Lonjas. 3. *Servicios*. 4. *Lonjas*: Competencias municipales y estatales. 5. *Concejales*: Renuncia al cargo. 6. *Urbanismo*. 7. *Ordenanzas*. 8. *Procedimiento*: A) Aplicación de la L. P. A. B) En contratación.—XIII. TRABAJO: 1. *Disposiciones laborales*. 2. *Competencias de la jurisdicción laboral*.—XIV. POTESTAD SANCIONADORA: 1. *Procedimiento*: A) Aplicación supletoria de la L. P. A. B) Incoación. C) Prueba. 2. *Resoluciones sancionadoras*: A) La sanción y la prueba. B) Concurrencia de normas. C) Principio de legalidad. D) Retroactividad. E) Principios penales.—XV. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. *Ámbito de aplicación de la L. P. A.* 2. *Procedimiento para dictar disposiciones generales*. 3. *Nulidad de pleno Derecho por vicios de procedimiento*. 4. *Procedimiento para declarar la nulidad de pleno Derecho de los actos*. 5. *Anulación por vicios de procedimiento esenciales*. 6. *Los vicios de procedimiento y el recurso contencioso-administrativo*. 7. *Procedimiento de contratación en las Corporaciones Locales*. 8. *El procedimiento en la expropiación forzosa*. 9. *El procedimiento en la propiedad industrial*. 10. *El procedimiento sancionador*. 11. *El trámite de audiencia*. 12. *La denuncia de mora y el silencio administrativo*: A) Obligatoriedad genérica. 13. *Notificación*: A) Notificación simplemente defectuosa. B) Notificaciones que provocan error en la vía de recurso. C) Mención del recurso contencioso-administrativo, y no de reposición.—XVI. RECURSOS ADMINISTRATIVOS: 1. *Alzada*: A) Limitación a una sola. B) Alzada y reposición. 2. *Reposición*: A) Alzada y reposición. B) Reposición necesaria o innecesaria. C) Obligatoria.—XVII. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: 1. *Ámbito de la jurisdicción*: A) Actos de administración sujetos al Derecho administrativo. 2. *Las partes*: A) Legitimación activa. B) Legitimación pasiva. C) Representación de Entidades. D) Representación procesal. 3. *Objeto del acuerdo*: A) Su concepto. B) Actos confirmatorios o reproductores de otros. Han de ser definitivos éstos. C) Exclusión por Ley. 4. *Diligencias previas*: A) El recurso de reposición. B) Declaración de lesividad. 5. *Interposición*: A) Forma. B) Documentos que hay que acompañar. 6. *Inadmisión del recurso*: Efectos de la inadmisión por incompetencia. 7. *Demanda*: Forma. 8. *Sentencia*: A) Congruencia. B) Ampliación de las facultades del Tribunal. C) Condena en costas. 9. *Recursos*: A) Apelación ordinaria. B) Apelación extraordinaria. C) Revisión. 10. *Ejecución de sentencias*: No puede fundamentar otro proceso.—XVIII. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN: 1. *Interpretación de la frase "servicio público"*. 2. *Concepto de fuerza mayor*.

I. FUENTES DEL DERECHO.

1. *Concepto de disposición normativa.*

A) *Disposiciones normativas.*

«Considerando: Que aunque la Administración y su representante legal sienta, de consuno, la afirmación de que la Orden recurrida es particular, puesto que dicen que la misma afecta tan sólo a un puerto, el de Pasajes, y aun, además de ello, que queda aquélla limitada a unas solas actividades portuarias del mismo, las que comprende su contenido, referido al sector de carga y descarga, estiba y desestiba; ello no obstante, es evidente que tan amplio contenido del acto recurrido mira

y obliga a toda una general colectividad de interesados en las variadas actividades portuarias que regula, así sean aquéllos trabajadores del puerto de Pasajes como constituyan empresas especialmente dedicadas a las faenas del mismo, pues cuantos agentes, de una y otra clase, desarrollan su actividad laboral en el puerto que se menciona, sobre las materias que la norma comprende, quedan a la misma sujetos por entero, sin necesidad de otro previo de requerimiento o sujeción individualizada, apareciendo además, que la extensa materia que constituye su objeto ordenancista, resulta abarcar desde las nuevas tablas de composición de manos y rendimientos, hasta la singular prevención que establece, de que una sola entidad empresarial, la Sociedad Auxiliar del puerto dicho, deberá hacerse cargo, en breve plazo, de las operaciones de estiba y desestiba, mediante la correspondiente organización de forma que no lesione las actuales empresas, conteniendo también esenciales modificaciones de la Reglamentación Nacional de 18 de mayo de 1952, según así lo reconocen expresamente así el Director General de Puertos —que en razón a ellas aconsejó que se publicara en el *Boletín Oficial del Estado* como Orden del Ministerio de Trabajo, dada con la conformidad de los de Comercio y Obras Públicas—, como el propio Subsecretario del Ministerio de Trabajo que, en su oficio a este Tribunal de 20 de julio de 1966, al sentar que la misma 'modifica en parte la Reglamentación Nacional dicha', añade que se efectuó por el Ministerio de Trabajo en uso de la potestad reglamentaria que le atribuyen las disposiciones vigentes, y, en particular, el artículo 4.º del Decreto de 18 de febrero de 1960; con todo lo cual queda situado afuera del margen de lo discutible, el que la Orden recurrida es de carácter general, pues ni contiene destinatario particularizado, ni puede admitirse que sus expresados alcances modificativos de la Reglamentación Nacional de Trabajos Portuarios pueda efectuarse por simple acto administrativo de naturaleza particular; no siendo, a tales efectos, bastante para restarle mencionada generalidad, el que centre su marco de aplicación a un solo puerto, pues, aun en lo que la Reglamentación Nacional dicha llama 'Reglamento particular del puerto' —arts. 324 a 329—, se prohíbe incluir en los mismos todo lo que directa o indirectamente signifique modificación o interpretación de la Reglamentación Nacional, y todo ello aparte de que tales Reglamentos particulares de puertos son de por sí disposiciones de carácter general en cuanto que sus anteproyectos necesitan de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* y no pueden aprobarse sin ser antes informados por la Junta Técnica Central, lo que indudablemente les reviste de un marcado carácter general, en forma alguna sustituible por un simple acto administrativo de naturaleza particular.

Considerando: Que desde el punto de vista evidentemente normativo del contenido de la Orden recurrida, obvio es que el mismo reviste naturaleza general destinada a toda una pluralidad innominada de individuos actuales y futuros, esencialmente diferenciada de la que implica el acto ordenado a un particular, pues mientras éste es un acto consuntivo que agota a consume su particular eficacia sin otra trascendencia de

carácter general, el ordenancista de la norma no se consume, antes bien se afirma y ratifica, por el ejercicio indistinto de su sujeción individual innominadamente impuesta; o sea, que mientras la norma constituye un conjunto ordenancista que no se consume por su aplicación individual, el acto ordenado, en cambio, se agota con su particular destino, produciéndose entre una y otra trayectoria de vigencia dos naturalezas totalmente distintas que no cabe confundir en su propia especialidad de cada una, lo que patentiza de forma excluyente que la Orden recurrida, que es normativa, no puede ser acto administrativo de carácter particular, y sí constituye, en cambio, una disposición de naturaleza general.

Considerando: Que una vez definida la Orden recurrida como disposición de carácter general, ya es dable entraren la consideración de las alegaciones procesales formuladas por las partes contendientes en torno a su impugnación; mas dado que entre tales alegaciones las hay que se refieren a supuestos defectos sustanciales cometidos en las actuaciones gubernativas que engendraron mencionada Orden, proyectando sobre ella una verdadera tacha de nulidad, su enjuiciamiento respectivo debe preceder al de las mismas causas de inadmisibilidad también aducidas de contrario, en razón al carácter no sólo preclusivo que aquéllas tienen sobre el fondo de la litis, sino también sobre las prevalentes condiciones de admisibilidad del recurso, pues el análisis del procedimiento elaborativo del acto recurrido por ser de interés público primario debe ser preferentemente respetado, lo mismo en la esfera administrativa que en la jurisdiccional, ya que en este respecto han de mostrarse celosos custodios los Tribunales de esta jurisdicción en su función esencialmente revisora de aquél, no sólo a propuesta de parte, como en este caso ocurre, sino también de oficio y en todo proceso, según así lo tiene reiteradamente declarado la doctrina jurisprudencial de lo contencioso-administrativo» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 27 de enero de 1968. Ar. 690*).

«El Decreto de 20 de enero de 1965 delimitando el polígono de 'Cañellas' y fijando el cuadro de precios máximos y mínimos es una disposición de carácter general» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 29 de febrero de 1968. Ar. 1.097*).

«Un Plan Parcial de Ordenación Urbana aprobado definitivamente merece la calificación de 'acto administrativo general' productor de normas jurídicas objetivas, calificación que viene ratificada por la propia Ley de Régimen del Suelo, al conceder en su artículo 223 'acción popular' para exigir ante los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de las disposiciones de esa Ley y de los Planes de Ordenación Urbana y por ello autoriza la posibilidad de que aun faltando la impugnación en su día de la aprobación del meritado Plan Parcial, no obsta a que se haga de los actos que se hayan producido en aprobación de aquél y en etapa de ejecución de no ser conformes a derecho, y esto a tenor de lo regulado en el número 2.º del artículo 39 de la Ley jurisdiccional» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 8 de mayo de 1968. Ar. 2.548*).

B) *Actos no normativos.*

«El Decreto del Ministerio de la Vivienda, origen del proceso, dados la concreción de su objeto —delimitación del Polígono Industrial de Jaén y fijación de sus precios máximos y mínimos— y el número reducido de personas a quienes se dirige —los propietarios de las diez fincas afectadas—, no puede conceptuarse como disposición de carácter general» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 28 de febrero de 1968. Ar. 1.092*).

«No puede conceptuarse como una disposición de carácter general por cuanto no tiene finalidad normativa y entrañar por el contrario un acto administrativo dirigido y que atañe a una pluralidad de destinatarios concretos e identificados (los propietarios de las fincas integrantes del Polígono); doctrina ésta que tiene sólido apoyo en el número 7.º del artículo 2.º en relación con el apartado a) del número 1.º del artículo 3.º de la Ley de 21 de julio de 1962; pues tales preceptos no sólo califican la aprobación del Gobierno atinente a la delimitación del Polígono y al cuadro de precios máximos y mínimos, como 'acto' y no como disposición, sino que, consecuentes con ello, exigen como preceptivo el recurso de reposición, impropio —como necesario— en las disposiciones de carácter general [art. 53, apartado e) de la Ley de esta jurisdicción]» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 8 de julio de 1968. Ar. 3.456*).

2. *Procedimiento para dictar disposiciones generales.**Obligatoriedad.*

«Si bien lo establecido para celebrar disposiciones de carácter general, en los últimamente citados no constituye, en sentido propio, un procedimiento administrativo, la Administración debe ajustar su actividad al mismo, al ejercer la potestad reglamentaria, como requisito esencial para su validez, incurriendo en nulidad, siempre que la disposición de carácter general infrinja otra norma de superior jerarquía, tanto por su contenido como por no ajustarse al procedimiento previsto para su elaboración» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 3 de febrero de 1968. Ar. 806*).

«No se acompañó la tabla de vigencia exigida por el apartado 3.º del citado artículo 129; ni se consignó en la nueva disposición las precedentes que habían de quedar total o parcialmente derogadas; ni aparece el informe de la Subsecretaría del Departamento o de la Secretaría General Técnica que exige el apartado 1.º del artículo 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo; ni se dio audiencia a la Organización Sindical, como previene, dada la índole de la Orden, el apartado 4.º del mismo artículo; puesto que no se daban los motivos de excepción de tales trámites que indica el número 6 del artículo 130; vicios de procedimientos que acarrear la solicitada anulación de la Orden recurrida» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 22 de febrero de 1968. Ar. 1.772*).

3. *El Reglamento y su sujeción a la Ley.*

Las disposiciones interpretativas.

«Si bien en principio un Reglamento no puede exigir requisitos no previstos en la Ley, este criterio sólo se ha de aplicar en los supuestos en que la norma de rango superior concreta aquéllos en forma taxativa, mas no en los casos, como el de autos, en los que se impone únicamente a la Administración las condiciones indefectibles» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 14 de febrero de 1968. Ar. 746*).

«Todo organismo administrativo dotado de potestad reglamentaria —y la de la Delegación Provincial para dictar normas de obligado cumplimiento como de la que se trata ante la falta de acuerdo para concertar un Convenio Colectivo, se apoya con plena evidencia en el artículo 8.º de la Ley de 24 de abril de 1958 y 16, número 4.º, del Reglamento de 22 de julio del mismo año, y en la autorización dada por la Dirección General— tiene también facultad para la interpretación auténtica de sus propias normas; y además, en este caso, sustituyendo las normas de obligado cumplimiento al proyectado y fracasado Convenio Colectivo, la legalidad de tal labor interpretativa surge más concretamente del artículo 26 del mencionado Reglamento» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 6 de abril de 1968. Ar. 2.056*).

«La Empresa recurrente propugna que la llamada Orden interpretativa de la Delegación Provincial no lo es; y la califica como norma nueva que establece algo contrario o distinto a lo establecido en las normas de obligado cumplimiento que aparente interpretar; normas que la Sociedad actora aceptó sin objeción alguna; pero esta tesis, ya generalmente y salvo casos de extrema y clara oposición entre la norma interpretativa y la interpretada, difícil de sostener porque en una exégesis auténtica el precepto que aclara siempre dice algo que no estaba nítido y expreso en el aclarado, no resulta comprobada ni por los argumentos de la parte actora, ni por la confrontación de ambas normas de la Delegación de Trabajo; pues no se opone sustancialmente, como pretende la parte recurrente, la Orden interpretativa al acuerdo interpretado» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 6 de abril de 1968. Ar. 2.056*).

4. *Las normas y su aplicación.*

A) *La Ley de Procedimiento Administrativo y su aplicación.*

«Dicha Ley, como tal norma reguladora del procedimiento administrativo, no es de general aplicación a toda la Administración Pública, y no lo es, desde luego, a las Corporaciones Locales —las que como antes se dijo, tienen su propia normativa procesal—, sino que, como su artículo 1.º establece, sus normas van tan sólo dirigidas a la Administración del Estado, que es la única obligada a sujetarse por entero a sus

preceptos, mientras que por disposición expresa del número 4 del mismo artículo, aquéllas serán de aplicación meramente supletoria de las normas que regulan el procedimiento administrativo de las dichas Corporaciones de ámbito local y aun de los Organismos autónomos de la primera, lo que lógicamente quiere decir que su aplicabilidad a las últimas es siempre remota, y en todo caso subsidiaria, sin posibilidad de entrar en juego de obligada observancia para los casos en que, como el presente, se cuenta con su propia y específica normativa, sin laguna ni omisión procesal que suplir» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 17 de enero de 1968. Ar. 617*).

«Si la Dirección General de Administración Local ordenó la incoación de expediente de incompatibilidad invocando expresamente el artículo 37 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local, y el Juez Instructor al efecto designado, al no existir un procedimiento especial regulador en concreto de esta clase de expediente, adoptó por analogía la forma de tramitación de los expedientes disciplinarios regulada en los artículos 114 y siguientes del mismo Reglamento, ha de concluirse que obró con acierto y sin infringir precepto legal alguno, pues no existiendo tampoco procedimiento especial para la declaración de incompatibilidad de los Funcionarios del Estado en la Ley de Procedimiento Administrativo, pretende el recurrente que hubiera tenido que adoptarse el procedimiento general de tramitación de expedientes administrativos regulado en dicha Ley, siendo más adecuado el elegido: 1.º Porque se refiere a investigación y discriminación de actos relativos a funcionarios de Administración Local, en tanto que el general de la Ley de Procedimiento Administrativo regula la tramitación de expedientes de la Administración del Estado y que pueden referirse o no a derechos y deberes de funcionarios. 2.º Porque el procedimiento sancionador previsto por el legislador tanto en el Reglamento de Funcionarios de Administración Local cuanto en la Ley de Procedimiento Administrativo ofrece mayores garantías para el justiciable que el Procedimiento General, en consideración, sin duda, al carácter penal administrativo de la función disciplinaria, por lo que en manera alguna puede su adopción causar al interesado la indefensión necesaria para dar lugar a una nulidad procedimental. 3.º Porque dada la procedencia de aplicar uno de los dos procedimientos sancionatorios es lógico y conforme a derecho ajustar el expediente al procedimiento disciplinario regulado en el Reglamento de Funcionarios de Administración Local, aplicable al Cuerpo al que pertenece el actor, con prevalencia al regulado para otros funcionarios en la Ley de Procedimiento Administrativo (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 14 de febrero de 1968. Ar. 747*).

«Dada la indudable necesidad de aplicar los preceptos contenidos en el título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo, y siendo éstas, además, diferentes de las reguladas en el Reglamento de Servicios, procede, por las razones expuestas y por el respeto debido al principio de unificación de procedimientos que superase la heterogeneidad y diversi-

dad de normas existentes, que es el objetivo primordial de aquella Ley, acordar la nulidad del expediente administrativo» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 15 de febrero de 1968. Ar. 751*).

«Se establecen los recursos contra sus resoluciones, sin que se fije plazo de interposición, para los recursos de alzada y reposición contenidos en tales artículos, pero ello no quiere decir que la Administración puede fijar un plazo libremente, como se afirma en las resoluciones recurridas respecto al de reposición ejercitado, sino que al no concretarse el plazo en los artículos mencionados ni en ninguna disposición especial, lo que debe aplicarse es la Ley de Procedimiento Administrativo, a la que según el artículo 1.º ajustará su actuación la Administración del Estado y según el número 4.º del mismo artículo dicha Ley es supletoria de las normas que regulan el procedimiento administrativo de las Corporaciones locales y de los organismos autónomos» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 10 de mayo de 1968. Ar. 2.470*).

B) *La Ley de Expropiación Forzosa y la Ley del Suelo.*

«Como en el caso que se enjuicia la expropiación fue ajena a ese objetivo, puesto que no se relacionó con aspectos que exigen una ordenación urbanística, sino con las obras del aeropuerto de Gando, es evidente que las directrices que tenían que observarse, de una manera exclusiva, eran las de la Ley de 16 de diciembre de 1954» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 14 de febrero de 1968. Ar. 749*).

C) *Concurrencia de normas en materia sancionadora.*

«En materia de sanciones a las Empresas por infracción de sus deberes laborales, la normatividad aplicable puede ser triple: a) la común representada por la multa unitaria, esto es señalada para cada infracción por razón de la índole de ésta, dentro de la cuantía que atribuyen a la potestad de los Delegados y del Ministerio los artículos 12 de la Ley de Delegaciones de Trabajo de 1942 y 67 de su Reglamento; b) la especial propia de la actividad industrial de que se trate, y que en el caso de autos —industria textil; variedad algodón— no difiere de la anterior según el artículo 79 de la Reglamentación Nacional de 1943, y c) la cualificada por circunstancias ligadas a la ejemplaridad de la sanción, que autorizan las citadas Ley de 1942 y su Reglamento de 1943, multiplicada la base aritmética de la multa por el número de productores afectados; y este último por su carácter excepcional sólo puede imponerse en caso netamente justificado y —como dice la sentencia de 17 de febrero de 1959— razonando adecuadamente tal justificación» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 5 de abril de 1968. Ar. 2.053*).

5. Interpretación.

A) Criterios formales.

«La interpretación se ha de extender a averiguar cuál es la naturaleza y fin de la disposición, y en este sentido se tendrá en cuenta para adquirir y precisar con garantías de acierto el espíritu que informa un cuerpo legal determinado, deducir la voluntad perseguida por el legislador, no de un precepto o artículo aisladamente considerado, sino del conjunto de los que integran aquél» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 19 de enero de 1968. Ar. 1.081*).

B) Interpretación de la palabra «podrá»: discrecionalidad.

«La posibilidad de que el Ayuntamiento autorice obras de consolidación no obstante las circunstancias urbanísticas antes indicadas, tiene lugar solamente, según las palabras del precepto, en casos excepcionales; pero, además y sobre todo, la redacción de la norma revela, según atinadamente observada la Abogacía del Estado, hoy apelante, que se trata de una facultad fundamentalmente discrecional de la Corporación municipal; pues tal es la interpretación que hay que dar al empleo del verbo 'podrá', que se emplea por el legislador en el citado inciso 3 del artículo 48» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 23 de enero de 1968. Ar. 661*).

C) Interpretación de la expresión «servicio público» en las normas sobre responsabilidad del Estado.

«Se alega asimismo contra la sentencia recurrida una exégesis restrictiva de la obligación de indemnizar a los particulares establecida en el mencionado artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico; criterio restrictivo que se pretende apoyar en la expresión 'funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos' señalada en dicho artículo como fuente originaria o causal de la obligación de indemnizar; expresión que debe entenderse —a juicio de la parte apelante— en el sentido achicado y estricto en que habla de un 'servicio público' cuando, por ejemplo, se arrienda o se concede; pero tal exégesis restrictiva es inadmisibile, por de pronto, frente a la interpretación auténtica del precepto que representa el número VIII de la Exposición de Motivos de la Ley, cuando, al tratar de la responsabilidad del Estado, autoridades y funcionarios, declara que es oportuno consignarla en términos más generales que los empleados en la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, 'a fin —dice literalmente— de cubrir todos los riesgos que para los particulares, pueda entrañar la actividad del Estado'; y se opone también la mencionada exégesis de la Abogacía apelante, a la doctrina, tanto libre como jurisprudencial, que declara que la frase 'servicios públicos' en el precepto de que se trata, está empleada en el sentido de 'hacer y actuar' de la Administración como acto de gestión pública; y refiriéndose a cualquier actividad de la Administración con tal carácter en donde

pueda surgir la figura del daño injustificado para el particular y, para aquélla, la obligación de investigar» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 2 de febrero de 1968. Ar. 762*).

D) *En normas sancionadoras.*

Interpretación estricta.

«El artículo 153 del Reglamento de Epizootias de 4 de febrero de 1955, que literalmente consagra que 'no podrán percibir indemnización por sacrificio obligatorio los propietarios de ganado que hubieran ocultado la enfermedad o no la hubieran notificado hasta período avanzado de la misma', por su evidente carácter sancionador, es precepto que requiere interpretación restrictiva y prueba categórica del hecho justificativo de su aplicación, según expresamente se declara en la sentencia de esta Sala de 22 de octubre de 1964» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 3 de febrero de 1968. Ar. 764*).

«El principio indicado de legalidad, regidor de la esfera de sanciones y vedativo de acudir a cualquier analogía de configuración, impide salirse de los términos del precepto y por ende existirá la falta si hubo transgresión de las Ordenanzas, mas no en caso contrario» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 13 de mayo de 1958. Ar. 2.622*).

6. *Retroactividad.*

La de las Leyes penales no se aplica en materia sancionadora.

«No puede tener efecto retroactivo porque no lo dispone así, y aun cuando el artículo 24 del Código penal establezca que las Leyes penales tienen efecto retroactivo en cuanto favorezcan al reo de un delito o falta, aun cuando al publicarse la Ley beneficiosa hubiese recaído sentencia firme y el condenado estuviere cumpliendo condena, este artículo no es de aplicación en este caso, porque la Ley de Prensa no tiene carácter de Ley penal» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 2 de enero de 1968. Ar. 2*).

Vid., en cambio, la sentencia que sigue.

«Toda sanción, aun del orden administrativo y fiscal, tiene un carácter o fondo intrínseco penal, por lo que los principios de este orden han de informar su resolución» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 31 de mayo de 1968. Ar. 2.864*).

7. *Impugnación de las de rango inferior a la Ley.*

A) *Posibilidad universal.*

«Si esta norma es un acto puramente administrativo dictado por la autoridad laboral dentro del ámbito de sus facultades administrativas, es natural que contra ella quepan los recursos que las Leyes administrativas

establecen y, por tanto, pueda ser revisada por esta jurisdicción, al igual que las disposiciones que tengan este carácter» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 16 de marzo de 1968. Ar. 2.145*).

Vid., asimismo, I, A).

B) *El recurso indirecto y su régimen.*

La posibilidad en el caso de Planes de Ordenación Urbana.

Vid. I, A), última sentencia.

C) *El recurso directo.*

a) *Legitimación activa normal.*

a') *Supuestos de existencia.*

«Tienen capacidad para ser parte en el Convenio en nombre de los empresarios y de los trabajadores, sus correspondientes representantes en el seno de la Organización, según el ámbito del mismo; y aparece acreditado en el expediente que los en este caso poderdantes son precisamente los designados, arregladamente a las disposiciones dichas, para constituir la Comisión Deliberante, y, aunque para ésta fueron también nombrados otros, en calidad de suplentes, está demostrado que entre los nueve comparecientes están todos los vocales efectivos de dicha Comisión Deliberante, por lo que resultan estar éstos legitimados para recurrir en el nombre que lo hacen» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 20 de febrero de 1968. Ar. 1.135*).

«Los Sindicatos Nacionales son las únicas organizaciones con responsabilidad suficiente para ostentar la representación de todos los sectores comprendidos por ellos, en aras de la unidad representativa de dichos organismos proclamada en los artículos citados» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 27 de abril de 1968. Ar. 1.943*).

«El Ilustre Colegio Nacional de Secretarios de Administración de Justicia que agrupa a los Secretarios de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción es una corporación de derecho público que asume la representación de todos los Secretarios que integran aquella rama, y tiene entre sus fines el de 'hacer efectivos los derechos que corporativamente correspondan al Secretario Judicial', por lo que ha de reconocérsele legitimación activa a tenor de la letra b) del apartado 1.º del artículo 28 de la Ley reguladora de esta jurisdicción para la impugnación directa de disposiciones de carácter general de la Administración» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 2 de mayo de 1968. Ar. 2.706*).

b') *Supuestos de inexistencia.*

«No puede accionar contra ella la Entidad actora, puesto que se trata de un grupo sindical adscrito al Sindicato Nacional, con funciones limitadas al ámbito territorial de Madrid y sin posibilidad de extender sus derechos a la defensa de los intereses generales de la Corporación» (Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 18 de enero de 1968. Ar. 1.078).

«Las Corporaciones de ámbito local no pueden impugnar las disposiciones de carácter general que no afectan solamente a ese círculo local» (Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 22 de febrero de 1968. Ar. 1.772).

«Al impugnarse en este recurso una disposición de carácter general, como es la Orden de la Presidencia del Gobierno de 20 de diciembre de 1966, relativa a la propaganda comercial aérea y como reconoce el propio Ayuntamiento recurrente en el primero de los fundamentos de derecho de su demanda, no concurren en el demandante las facultades representativas a que alude el apartado b) del artículo 28 de la Ley jurisdiccional, respecto de los restantes Ayuntamientos de la Nación, que sería precisa para gozar de tal legitimación, pues de otro modo llegaríamos a la incongruente solución de que anulada la Orden recurrida para el Ayuntamiento de Madrid, caso de estimarse el recurso, quedaría en vigor para los demás Ayuntamientos que no la impugnaron, resultado totalmente inaceptable, como fácilmente puede comprenderse» (Sala 3.^a del T. S. Sentencia de 4 de abril de 1968. Ar. 1.799).

b) *Legitimación excepcional: el artículo 39 de la Ley jurisdiccional.*

Su régimen.

«La locución 'que hubieren de ser cumplidos por los administrados directamente' comprende no sólo los casos en que los interesados hayan de ejecutar la disposición, sino también aquellos otros en que, como ahora ocurre, se les tenga que aplicar una norma sin nueva declaración de derecho individualizado» (Sala 5.^a del T. S. Sentencia de 14 de febrero de 1968. Ar. 746).

«Al impugnarse la disposición referida al amparo del párrafo 3.º del artículo 39 de la Ley de la jurisdicción, faltaría la interposición previa del recurso de reposición, de la que no está dispensada más que la impugnación con arreglo al párrafo 1.º del invocado artículo» (Sala 3.^a del T. S. Sentencia de 4 de abril de 1968. Ar. 1.799).

8. *Precedentes administrativos.*

Su valor.

«En cuanto al otro precedente administrativo se tiene ya declarado en la doctrina de la Sala que ninguno de ellos puede vincular a esta

jurisdicción para mediatizar su propio y exclusivo criterio al juzgar en su función revisora privativa el litigio que se le somete» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 25 de enero de 1968. Ar. 663*).

9. Principios.

La doctrina de los actos propios.

«Para que la doctrina de los actos propios pueda tener eficacia a efectos de prevalecer sobre cualquier otra posición posterior, es preciso que tales actos sean declarativos de derecho, esto es, constitutivos de convención, trascendentales en cuanto a la vinculación que comportan para quienes lo realizan, que inciden sobre situaciones no simplemente válidas, sino de notoria eficacia jurídica por venir de acuerdo con las exigencias del derecho objetivo, lo que indudablemente no se produce cuando dichos actos se refiere a solucionamiento de situaciones de momento, cuya urgencia no ha permitido completar una titulación, que posteriormente un Ordenamiento jurídico adecuado regulariza, y como consecuencia de lo cual lo meramente permitido bajo un régimen de tolerancia, no persiste cuando dicho Ordenamiento asume las consecuencias jurídicas que conceptualmente quedaban indeterminadas en estratos provisionales anteriores» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 28 de febrero de 1968. Ar. 1.173*).

Vid. también IV, 1, A).

II. ADMINISTRACIÓN.

El Montepío de Empleados de Puertos no es una persona administrativa.

«El artículo 1.º del Reglamento de Montepío de Empleados y Obreros de Puertos de 29 de enero de 1966, aunque somete al Montepío al Patronato y dependencia del Ministerio de Obras Públicas determina inequívocamente su carácter definiéndole como una asociación legal de las comprendidas en el artículo 35 del Código civil, por lo que los acuerdos de tal persona jurídica, que no es un Órgano de la Administración Pública, no tienen el carácter de actos administrativos» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 30 de marzo de 1968. Ar. 1.723*).

III. ACTO ADMINISTRATIVO.

1. Concepto.

A) *Emanación por persona administrativa.*

Vid. II.

B) *Concepto estricto.*

«El acto de la Administración trasladando el hecho de un depósito no es en puridad un acto sujeto al derecho administrativo, ni un acto administrativo 'propio'» (Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 27 de enero de 1968. Ar. 689).

2. *Nulidad de pleno derecho.*

A) *Por incompetencia del órgano actuante.*

Concepto restrictivo.

«Para que se produzca la nulidad plena de un acto administrativo por razón de incompetencia del órgano, es necesario que ésta sea 'manifiesta', es decir, notoria, evidente y grave, y para dictaminar tal conducta, no se puede acudir a un criterio general sistemático, sino que es preciso examinar en concreto la declaración normativa de competencia, la actuación del órgano, y el cómputo de los derechos e intereses legítimos afectados por la resolución que se trata de declarar nula, sin olvido de que si existe un interés general por parte de la Administración, en orden a que la competencia sea ejercida con arreglo a la distribución prevista en el Ordenamiento administrativo, existen otros intereses no menos respaldados, como es, entre otros, el de los administrados, que, lógicamente, tiene que promover la actuación administrativa, dirigiéndose a un órgano que tenga a su favor una fundadamente posible competencia para resolver la petición que se le dirige» (Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 24 de mayo de 1968. Ar. 2.972).

B) *Por omisión de procedimiento.*

Concepto restrictivo.

«El inciso c) del artículo 47 de la Ley de 17 de julio de 1958, en que basa su criterio el juzgador de la instancia, presupone inexcusablemente la ausencia total y absoluta de procedimiento adecuado para que pueda decidirse la nulidad de pleno derecho del acto de que se trate, como subrayan las sentencias, entre otras, de 29 de septiembre de 1960 y 5 de noviembre de 1964» (Sala 5.^a del T. S. Sentencia de 2 de enero de 1968. Ar. 14).

«Nulidad de pleno derecho, que sólo puede darse cuando concurre una ausencia total y absoluta del procedimiento pertinente» (Sala 5.^a del T. S. Sentencia de 22 de enero de 1968. Ar. 348).

«Para que se produzca la nulidad *in radice* del apartado c) del artículo 47 de la Ley de 17 de julio de 1958, cuando se trata de una disposición administrativa de carácter general, no basta que se omita alguno de los trámites del procedimiento, aun cuando sea esencial, sino

que es menester la ausencia absoluta de aquél, es decir, que se haya prescindido por completo del cauce rituario previsto en los artículos 129 al 131 inclusive de la citada Ley» (Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 14 de febrero de 1968. Ar. 746).

«Según el apartado c) del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, son nulos de pleno derecho los actos de la Administración 'dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legal establecido para ello'. Esta nulidad, que es radical e insubsanable, está excluida del principio de disposición privada y su existencia ha de ser necesariamente declarada de oficio por los Tribunales jurisdiccionales, que tienen no sólo la facultad, sino la obligación de velar por la pureza del procedimiento que constituye una de las exigencias de la Administración moderna» (Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 15 de febrero de 1968. Ar. 751).

C) Necesidad de declaración formal.

«La resolución de la Confederación Hidrográfica del Tajo, que reconoció la procedencia de la reversión, es firme y debe subsistir, a no ser que, en el expediente de revisión de oficio que regula el artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo, mandado incoar en la resolución recurrida, se decretase la nulidad, que nunca se debió decretar sin la tramitación del mismo, y que este pronunciamiento anulatorio adquiriese la condición de firme y anulatorio» (Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 27 de mayo de 1968. Ar. 2.760).

3. Anulación por vicios esenciales del procedimiento.

«Al no haberse seguido en la tramitación correspondiente la observancia de tales normas, es indudable que se ha cometido no una mera infracción de carácter formal, sino la transgresión de un imperativo mandato legal de inexcusable observancia, cuya violación hace que el acto carezca de los indispensables requisitos por alcanzar su verdadero fin, lo que lleva consigo además una inevitable indefensión de los administrados en sus derechos, vulneración que por ser de orden público puede ser apreciada *ex officio* por esta Sala, y obligar a la misma a decretar la nulidad de las actuaciones practicadas, reponiéndola al momento que se produjo la anormalidad de requisitos expresada» (Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 22 de enero de 1968. Ar. 40).

«El comentado vicio de origen destacable en el expediente administrativo en el que recayó el acto confutado priva a éste en la materia litigiosa de las condiciones formales indispensables a que alcance su fin legalmente exigido de especificar qué pastos de los montes debatidos se asignan al sostenimiento del ganado a censar de uso propio del vecindario de los pueblos titulares de ellos, y los sobrantes presumibles para enajenar al no mostrarse incremento de las reses propias del vecindario titular, conforme a los artículos 35 de la Ley y 243 y 244 del Reglamento

citados, por lo que al estarse ante un defecto sustancial que produce con sujeción al artículo 48 de la Ley de 17 de julio de 1958 la invalidación del expediente en que se dictó la resolución impugnada, y de la misma procede por ende declarar esta nulidad desde el inicio, puesto que el mismo requería contar entonces con el censo de ganados de referencia, y ello se traduce en la subsistencia de los primitivos planes de aprovechamiento remitidos al Ayuntamiento de Lena en 28 de agosto de 1963 para los montes 233, 234, 243 y 247 litigados, mientras no se rectifiquen reglamentaria y formalmente» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 15 de enero de 1968. Ar. 571*).

4. *Desviación de poder.*

A) *Concepto.*

«Condición integrante y característica de la desviación, la existencia de una volición torpe dirigida a la consecución de fines generalmente personales y siempre contrarios y distintos a los fijados y queridos por el Ordenamiento jurídico» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 2 de marzo de 1968. Ar. 1.125*).

«La desviación de poder puede darse, tanto en el ejercicio de potestades discrecionales como regladas; pudiendo añadirse que así como cuando la desviación de poder se acusa respecto de actos reglados de contenido *contra lege*, aquella alegación puede carecer de utilidad práctica, por ser el acto susceptible de ser atacado directamente por su condición de ilegal, cuando se trata de actos en que la Administración ejercitó poderes discrecionales, es obvio que el único medio de combatirlos es tachándolos por el motivo de desviación de poder» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 19 de febrero de 1968. Ar. 1.133*).

«Requiere que se dé una acomodación sólo aparente con la legalidad extrínseca o formal, pero en contradicción con el cauce ético y moral que está obligada a seguir la Administración en sus actuaciones e implica un juicio comparativo entre el fin específico que ha de ser de interés público o general a que vaya encaminado el precepto concreto del Ordenamiento jurídico que se aplica mediante el acto y el fin que haya perseguido el Órgano administrativo al ejercitar la potestad que le esté conferida» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 4 de mayo de 1968. Ar. 2.156*).

B) *Posibilidad de control judicial.*

«Tal facultad discrecional para hacer el otorgamiento o denegar una concesión administrativa de servicio regular de transportes de viajeros por carretera, como prolongación de otro anteriormente otorgado, no es tan absoluta y total que no la someta a los límites impuestos por el Ordenamiento jurídico tanto en la apreciación de la prueba, con arreglo a

las normas de Derecho y las reglas de la sana crítica o crítica racional, fijando en conciencia la realidad del hecho y sus circunstancias, ya que la potestad discrecional se apoya en los hechos que la determinan, por lo que es manifiesto que la realidad de tales hechos y circunstancias no pueden quedar al arbitrio de la Administración, razón por la que alcanza al ámbito de esta jurisdicción contenciosa el control de los llamados actos administrativos discrecionales, que el legislador no los excluyó de la fiscalización al no hacer mención de ellos en el articulado de la Ley y poner de manifiesto en el preámbulo de la misma que el acto administrativo nunca es total y exclusivamente discrecional» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 27 mayo de 1968. Ar. 2.752*).

C) *Necesidad y carga de la prueba.*

«No es, como parece insinuar el apelante, el Ayuntamiento al que incumbe probar que no había incidido en la meritada desviación de poder, sino que es el recurrente a quien corresponde justificar la existencia de tal anomalía, pues una jurisprudencia reiterada en torno a la carga de la prueba viene proclamando que quien alega la norma favorable —en este caso el artículo 83 de la Ley jurisdiccional— debe probar que concurren en el evento examinado los supuestos que la misma contempla» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 29 de enero de 1968. Ar. 442*).

«Tiene que apoyarse en que al aplicar la norma jurídica pertinente se ha desembocado en finalidades y propósitos ajenos a los que la inspiraron; anomalía que ha de demostrarse, por cuanto que existe la presunción *juris tantum* de que la Administración ejerce sus potestades con arreglo a Derecho, no pudiendo oponerse con éxito a tal presunción meras conjeturas o sospechas, pues será preciso, al menos, que se suministren al Tribunal o se le señalen con precisión, datos fácticos ciertos y capaces de crear la convicción moral de que el órgano, si bien se ajustó a la legalidad extrínseca al dictar el acto denunciado, en su motivación interna, aquél se apartó de la orientación teleológica de la norma» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 31 de enero de 1968. Ar. 470*).

«Correspondiendo la demostración palmaria y cumplida, no bastando, por consiguiente, meras conjeturas, de que el ejercicio de las referidas potestades se ejecutó torcidamente y sin consideración al motivo o finalidad preestablecida para el bien o interés público a quien lo denuncia» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 24 de abril de 1968. Ar. 2.460*).

«Para alegar la desviación de poder se necesitaría la prueba de un móvil ilegítimo o intención subjetiva de perseguir el Órgano administrativo un fin distinto al específico y siempre de interés público a que va encaminado el precepto concreto del Ordenamiento jurídico, que en el presente caso no resulta ni señalado ese otro móvil distinto para posibilitar el juicio comparativo, por lo que no cabe acoger la desviación de poder» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 27 de mayo de 1968. Ar. 2.752*).

5. *Silencio administrativo.*

A) *Negativo.*

a) *Naturaleza y consecuencias.*

a') *El acto tardío, inoperante.*

«Ficción legal establecida en beneficio de los administrados, a fin de que la negligencia de la Administración en resolver sus pretensiones no suponga quede desatendido su derecho, sino, antes al contrario, dejar expedita la vía correspondiente para que en ella pueda decidirse respecto a la pretensión denegada; o sea, todo lo contrario de atribuir a la falta de actividad administrativa una prevalencia frente a los administrados, puesto que la ausencia de acto se transforma, mediante la ficción jurídica dicha, en la existencia de acto como tal; siquiera sea con un carácter denegatorio de lo solicitado» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 25 de enero de 1968. Ar. 1.380*).

«El recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acto presunto, aunque es ciertamente precedente, en principio, para el supuesto de quedar consolidado por la tácita, necesita, ello no obstante, de nuevo impulso ante el acto sobrevenido expresamente que lo confirma, pues teniendo éste de por sí consistencia resolutoria perfecta, es evidente que si no se combate y antes bien se acepta, adquiere estado de plena firmeza, ya inatacable por la vía precedente de su mera presunción» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 9 de febrero de 1968. Ar. 1.615*).

b) *Sentencia modalizadora.*

«Interpuesto el recurso casi un año después de la fecha en que por silencio administrativo se opera la desestimación del repetido recurso de alzada, es visto que el jurisdiccional se interpone fuera del improrrogable plazo de dos meses que determina la Ley reguladora, de lo que se deriva la inadmisibilidad alegada.

Considerando: Que no es obstáculo a la declaración de inadmisibilidad impuesta por los preceptos legales y doctrina a que se refiere el anterior Considerando, la resolución expresa recaída en julio de 1967, ya que ni puede reabrir el cómputo de plazos ni ha sido objeto de ampliación el presente recurso a la resolución expresa» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 24 de mayo de 1968. Ar. 2.757*).

B) *Positivo.*

Efectos peculiares.

«Al revés de lo que ocurre en el supuesto general de silencio con signo negativo, la Administración no puede en ninguna de sus esferas desconocer, contradecir ni alterar mediante la emanación de un acto

posterior expreso la situación jurídica consolidada al amparo del tácito originario, ya que el conjunto de facultades que para el administrado derivan de las autorizaciones *ex lege* que el mismo implica, gozan de idénticas garantías de estabilidad y permanencia que si hubieran sido otorgadas de modo explícito» (Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 12 de marzo de 1968. Ar. 1.398).

IV. CONTRATOS.

1. *Contratos de naturaleza administrativa.*

A) *Reconocimiento por actos propios.*

«El contrato sobre cuyo cumplimiento, resolución y derivaciones versa el fondo de la materia litigiosa, es típica e indubitadamente administrativo, a los efectos del artículo 3.º de la Ley jurisdiccional, dados su origen, objeto —la acción de fomento respecto a fines propios de la acción y de la competencia municipales—, régimen legal, así imperativo como pactado, y hasta por el reconocimiento en varias ocasiones efectuado por las partes, de aquella naturaleza» (Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 8 de mayo de 1968. Ar. 2.589).

B) *En materia de vivienda.*

«Lejos de encontrarnos en presencia de un contrato estrictamente civil —como se sostiene— para oponer la alegación previa de inadmisibilidad, fundada en la falta de jurisdicción de la contencioso-administrativa, basta examinar los ejemplares mediante los que formalizó, el que origina la cuestión debatida en el proceso, obrantes en el expediente administrativo, para deducir que el referido contrato, otorgado por el Instituto Nacional de la Vivienda para cumplir la función encomendada al mismo, en el Decreto de 11 de noviembre de 1955 —acorde con el espíritu y razón teleológica de la legislación sobre viviendas, con el mínimo de sacrificio económico, a quienes imperiosa necesidad de obtenerlas— pertenece primero al grupo de los contratos de la Administración, calificados de administrativos *strictu sensu*, en los que se reserva aquélla el privilegio de la decisión unilateral y ejecutoria, previa al conocimiento judicial, que impone al contratante particular la obligación de cumplirla, sin perjuicio de la posibilidad de impugnarla, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, mediante recursos a interponer en plazos, cuyo mero transcurso convalida cualquier ilegalidad que pueda afectar a tales decisiones administrativas, privándole de los medios que para el ejercicio de sus derechos contractuales le reconoce el Derecho civil, como se establece expresamente en la cláusula 17, cuyo contenido no es dable confundir con la reclamación administrativa previa al ejercicio de acciones civiles, sino que impone la carga de agotar los recursos administrativos de alzada a que se refiere, y explica el acierto de la notificación practicada al accionante, instruyéndole de su derecho a inter-

poner el actual recurso contra la desestimación expresa del promovido ante el Ministro de la Vivienda, toda vez que si bien la cuestión planteada se refiere exclusivamente a las consecuencias que se derivan de la resolución del contrato de arrendamiento y amortización que no tiene por objeto directo la ejecución de obras, la gestión de servicios del Estado o la prestación de suministros al mismo, como los enumerados en el artículo 1.º del texto articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado aprobada por Decreto de 8 de abril de 1965, se trata de uno de los aludidos en su artículo 19, que carecen en nuestro Ordenamiento jurídico de régimen específico y deben aplicárseles lo preceptuado en el párrafo 2.º del artículo 18, y consiguientemente los preceptos del Ordenamiento jurídico-administrativo sobre procedimientos y competencia a los que se refiere incluso al tercer párrafo de este último artículo» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 30 de enero de 1968. Ar. 695*).

2. Procedimiento.

Contratación de Corporaciones locales.

«El artículo 24 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 9 de enero de 1953, si bien dispone que transcurrido el plazo de ocho días, establecido en sus dos primeros párrafos, no serán admisibles las reclamaciones fundadas en infracción determinante de anulabilidad de los Pliegos de Condiciones aprobados y expuestos al público, o de alguna de sus cláusulas, preceptúa expresamente que 'quedarán a salvo las impugnaciones basadas en vicios de nulidad', y que, según lo declarado en las sentencias de 21 de octubre de 1960, 25 de marzo de 1961 y 4 de febrero de 1967, los vicios de procedimiento de preparación y adjudicación del contrato originan la nulidad del mismo, cuando se infrinja el conjunto de modalidades y trámites, a través de los que la voluntad administrativa se configura, formas procedimentales cuya total omisión produce la nulidad absoluta del acto, conforme a lo preceptuado en los artículos 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, primero del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales y 293 de la Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de tales Corporaciones, a diferencia de la formalización escrita del contrato, cuya falta no afecta a la validez de la obligación, mientras que la omisión de los procedimientos preestablecidos, a los que necesariamente debe acomodarse la Administración para resolver el problema de la elección de la otra parte contratante, origina la nulidad de lo actuado infringiendo tales prohibiciones de libre disposición, encaminadas a defender el patrimonio municipal» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 5 de enero de 1968. Ar. 569*).

V. EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. *Acuerdo amistoso sobre el justiprecio.*

Es puramente potestativo intentarlo.

«El expresado artículo 24 no impone a la Administración el deber de intentar el previo acuerdo sobre el precio de los bienes a expropiar, sino que se limita a consignar sólo una facultad que, además, asigna a las dos partes» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 23 de marzo de 1968. Ar. 1.605*).

2. *El Jurado.*A) *Composición.*

«Asistieron dos funcionarios técnicos —un Arquitecto y un Ingeniero agrónomo—, en vez del sólo de ellos que correspondiera por la naturaleza de los bienes, infringiéndose con ello lo dispuesto en el apartado *b*) del artículo 32 de la Ley de Expropiación, infracción en la que también se incurrió en la reunión del día 19 de noviembre de 1965, a la que además no asistió el Notario a que se refiere el apartado *d*) del mencionado artículo 32, indispensable en primera convocatoria, como se precisa en el artículo siguiente, por lo que forzoso es estimar que en ambas reuniones quedó constituido ilegalmente el Jurado, siendo nulos sus acuerdos, conforme previene el artículo 47 de la Ley de Procedimiento» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 4 de julio de 1968. Ar. 3.491*).

B) *Sus acuerdos.*a) *Su valor.*

«Estos acuerdos carecen de fuerza vinculante para los Tribunales, que pueden y deben en caso de impugnación entrar en su examen en el ejercicio de su función revisora para comprobar si en ellos existe infracción de preceptos legales o se contienen errores de apreciación o cálculo» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 7 de febrero de 1968. Ar. 580*).

«Es menester demostrar para que tales acuerdos pierdan la presunción de acierto que les acompaña que los mismos han contravenido la Ley o incidido en error, por lo que a la estimación del bien expropiado concierne» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 15 de enero de 1968. Ar. 45*).

b) *Puntos sobre los que han de versar.*

«El Jurado procede a determinar el justo valor de la finca expropiada, sin que sea de su competencia la declaración de intereses, dando lugar, por tanto, dicho tope a una reducción de los intereses devengados; en segundo lugar no tiene en cuenta que los intereses deberán producirse

y ser abonados hasta el completo pago del precio, y por último tampoco aprecia que los intereses no pueden ser calculados sobre la totalidad del justiprecio acordado definitivamente en la sentencia, sino sobre la diferencia entre ésta y la cantidad que provisionalmente hubiera sido satisfecha al expropiado por estimarse de conformidad de las partes» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 7 febrero de 1968. Ar. 581*).

«No es función de los Jurados de Expropiación pronunciarse sobre el abono de intereses, ya que su misión queda circunscrita en la Ley a fijar el justo precio de la cosa expropiada, intereses que son debidos por ministerio de la Ley y que han de darse en la sentencia como pronunciamiento accesorio del justiprecio cuando la parte los pide» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 2 de marzo de 1958. Ar. 1.124*).

3. *Criterios de valoración.*

a) *Valor de adquisición.*

«El tener en cuenta el precio consignado en el título de adquisición, no implica que sea éste exactamente el que se debe fijar como justiprecio, no por el inaceptable argumento alegado de que el precio se simula siempre, sino porque aquél es un dato al que habrán de agregarse otros más, que sirven para obtener el valor real, y entre ellos la revalorización de las fincas y la depreciación de la moneda, en el tiempo transcurrido desde su adquisición hasta el momento de la delimitación del polígono» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 1 de febrero de 1968. Ar. 471*).

b) *Valor de fincas análogas.*

«Uno de los criterios es indudablemente el comparativo con el señalado a otros bienes de similares condiciones y situación, criterio que ciertamente ha de ser acogido con todas las cautelas, pero de indudable interés para llegar a una equitativa indemnización, evitando interpretaciones dispares para casos análogos» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 16 de mayo de 1968. Ar. 1.271*).

c) *El verdadero valor.*

«No siendo imputable al demandante el error en que haya podido incurrir la Administración si por esa modificación del lindero indemnizó a los propietarios colindantes en más cantidad que la que les correspondía, puesto que pretendió, sin conseguirlo, intervenir en los otros expedientes de expropiación, y es evidente que la Administración que le expropia a él tiene que indemnizarle a la totalidad del terreno de su propiedad a que afecta la expropiación, siendo inaceptable la solución que se pretende dar al equívoco producido, remitiéndola al ejercicio de una acción civil contra los propietarios expropiados de parcelas limítrofes» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 8 de febrero de 1968. Ar. 583*).

4. *Intereses.**Del artículo 52: necesidad de su abono.*

«Pese a la falta de reclamación administrativa de los intereses del artículo 52, deben abonarse, visto que dicho artículo dispone de su abono en todo caso sobre el justiprecio» (Sala 5.^a del T. S. Sentencia de 7 de febrero de 1968. Ar. 581).

«Pese a la falta de reclamación administrativa, los intereses del artículo 52 deben abonarse, visto que dicho artículo dispone su abono en todo caso sobre el justiprecio» (Sala 5.^a del T. S. Sentencia de 21 de febrero de 1968. Ar. 885).

5. *Expropiaciones urbanísticas.*

Vid. 6, 3.

6. *La expropiación y el recurso contencioso-administrativo.**Actos de trámite, el requerimiento para presentar hojas de aprecio.*

«El requerimiento para la presentación de las hojas de aprecio por los particulares a quienes se expropia, es un acto de trámite que ni impide la continuación del procedimiento ni causa indefensión» (Sala 5.^a del T. S. Sentencia de 20 de enero de 1968. Ar. 77).

VI. URBANISMO.

1. *Carácter reglado de la competencia urbanística en general.*

«La acción urbanística de los Ayuntamientos, continuamente facilitada por el legislador, antes y después de promulgada la Ley de 12 de mayo de 1956, no es, sin embargo, discrecional y menos arbitraria, sino ajustada a precisas pautas que han de ser concretamente invocadas y acreditadas en cuanto a la procedencia de su plicación en cada caso concreto, y en el día de autos, el amplio enunciado del apartado c) del párrafo 2.º del artículo 170 de la citada Ley del Suelo ('circunstancias urbanísticas que aconsejasen la demolición del inmueble') recae sobre una heterogénea variedad de hipótesis, que hacen más inexcusable que en otros casos, la concreción y justificación de cuáles sean aquellas circunstancias urbanísticas, puntualizando cómo se producen en la casa cuya ruina se declare» (Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 30 de enero de 1968. Ar. 1.119).

2. *El planeamiento.*

A) *Inexistencia de Planes.*

Posibilidad de edificación.

«Planeamientos urbanísticos que no existen en el caso de esta *litis*, es el que brillan por su ausencia tanto el Plan General como el Parcial del Ayuntamiento de Hernani; ello no significa, sin embargo, que a la luz de otras normas que no contradigan a la Ley del Suelo no puedan concederse licencias con las condiciones pertinentes, y que los particulares, por ende, carezcan de la posibilidad legal de ejercitar sus facultades dominicales de construir, sobre su propio fundo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 348 del Código civil, ni de encauzar paralelamente este *ius in re* por el álveo administrativo de la licencia municipal para que se cumpla la función social consustancial en él, sobre todo en casos como en el presente, en que no se da el supuesto contemplado en el artículo 22 de la Ley del Suelo, ni se aduce la menor oposición de las obras objeto de la licencia a disposiciones concretas de Ordenanzas vigentes» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 24 de febrero de 1968. Ar. 1.206*)

B) *Naturaleza de los Planes.*

Son normativos.

Vid. I, 1, última sentencia.

C) *Planes parciales.*

a) *Son posibles sin Plan General.*

«Este Tribunal, en sus sentencias de 15 de octubre de 1961 y 17 de febrero de 1962, viene a admitir la aprobación de Planes parciales sin estar aprobado el Plan General» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 11 de marzo de 1968. Ar. 1.336*).

b) *Sin ellos, la edificación es posible según el Plan y las Ordenanzas*

«Si en el caso de autos no existe ningún Plan parcial aprobado que desarrolle el general, ni por los Ministros de la Gobernación o Vivienda ni por la Comisión Provincial de Urbanismo se ha dictado ninguna norma complementaria o subsidiaria de la general aprobada, o por lo menos no se ha demostrado en autos su existencia, forzosamente habremos de acudir a la aplicación de las Ordenanzas municipales invocadas, siempre y cuando, como el propio recurrente pide, no rebase los límites de lo aprobado en ese Plan General en cuanto a la altura máxima y mínima de los edificios en cada zona y demás características de alineaciones, etc. que señalen en el citado Plan General» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 2 de marzo de 1968. Ar. 1.949*).

D) *Requisitos de los Planes.*

«Ninguno de los Planes Urbanísticos del Ayuntamiento de Villafranca de Oria: el general de 1951, el parcial de 1957 y el modificativo de 1962, contienen la más elemental referencia a las razones que en el orden económico-financiero podrían justificar la ponderación entre el criterio de planeamiento que se sustenta en ellos y las reales posibilidades de la población; defecto éste que si siempre debe considerarse relevante en la estructuración de los Planes de Ordenación Urbana, con mucha más razón ha de estimarse así cuando la elaboración del Plan ha sido realizada con posterioridad a la vigencia de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, cuyo artículo 10 expresamente exige la presentación de 'una Memoria justificativa de la Ordenación, las etapas para realizarla y de los medios económico-financieros disponibles, que deberán quedar afecto a la ejecución de aquél', y siendo así, aunque formalizados los Planes de 1951 y 1957 en expedientes distintos al actual —ultimados, además, mediante acuerdos aprobatorios autónomos—, no sea lícito en puridad de doctrina, combatir la eficacia jurídica de la modificación impugnada apoyándose en defectos formales de las actuaciones generadoras de los expresados Planes precedentes, como el representante de la Administración invoca; tal razonamiento no impide en definitiva la invalidez de la modificación recurrida en esta *litis*, portadora no sólo de defectos ajenos, sino de graves defectos propios, porque, en efecto, a esta modificación, que cambia la altura de las edificaciones que figuran en el Plan Parcial —de 18,40 y 18,60 metros a 33 metros—, que varía la medida de esta altura —a partir de la rasante de la calle Urdaneta en ésta, a partir de la calle situada en la cota más baja en aquélla—, que no puede ser legalmente calificada como proyecto urbanístico —de reforma interior para los recurrentes, de extensión para la Administración recurrida—, porque, como dice la sentencia de esta Sala de 7 de abril de 1967, 'proyecto supone siempre ejecución —no cambio— de las urbanizaciones previstas en el Plan antecedente', y que adolece, en definitiva, de los mismos defectos formales del parcial de 1957, al no establecerse tampoco en ella los medios económico-financieros que deberían quedar afectos a su ejecución, exigencia tanto más necesaria en el Plan modificativo cuanto que tampoco se observa en el parcial que le sirve de soporte; por si ello fuera poco, fáltale también lo que constituye la premisa fundamental de toda modificación urbanística, con arreglo al artículo 46 de la Ley del Suelo: la justificación de la excepcionalidad del caso concreto —ese caso concreto— capaz de determinar por su propia virtualidad la modificación del régimen instituido con carácter general por los Planes y Proyectos, por las normas y Ordenanzas correspondientes a que se refiere el número 2 del mencionado artículo, y como este requisito es esencial, también en el Plan modificativo de esta *litis*, que no se limita a variar un elemento del anterior de 1957 a la luz del artículo 32 de la Ley del Suelo, es decir, a cambiar un aspecto del mismo, igual para todos los administrados, sino que trata, repítese, sobre un supuesto muy

diferente: el artículo 46 del indicado texto, en que lo que se intenta modificar y ciertamente se modifica es el régimen instituido con carácter general para el Plan antes referido en aras de una singularidad, de una concreta excepcionalidad que no se prueba; claro es también que al no existir, como ya se dice, en la notificación, algo tangible y sustancial que defina y justifique la realidad de unas edificaciones especiales en el sector de autos —pues ni se citan normas que acrediten tal posibilidad, ni menos se comprueba la correspondiente subsunción en ellas de las edificaciones calendadas— abundantemente procede la nulidad de las resoluciones recurridas como contrarias a derecho» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 30 de enero de 1968. Ar. 693*).

E) *Efectos de los Planes.*

Distinción entre obras futuras y preexistentes.

«Se muestra también la improcedente aplicación que se ha hecho al caso del propio artículo 47, en que éste se contrae según el claro contexto del número 2 aducido, de su regla tercera, y lo mismo de la regla primera, a la autorización de obras o usos futuros en terrenos o predios que tuvieran la estricta condición de tales al aprobarse el Plan de Ordenación que los incluyera en destino, mientras que el tratamiento de los edificios y sus instalaciones anteriores al Plan que resultaren disconformes con éste, lo desenvuelve la Ley manejada de 12 de mayo de 1956 en sus artículos 48 y 49, concretamente en éste con remisión al anterior, pero no al artículo 47, y como aquí se actúa cabalmente sobre industria radicada desde más o antes del Plan aprobado el 27 de febrero de 1947 en inmueble ya construido a la sazón, y no de instalarla en simple predio no edificado, está fuera de lugar someter la concesión de licencia a lo estatuido para el distinto evento» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 4 de mayo de 1968. Ar. 3.283*).

Vid. también I, 5, B).

F) *Polígonos.*

Su naturaleza de norma.

Sentencias contradictorias.

Vid. I, 1, segunda sentencia, y I, 2.

3. *Expropiaciones urbanísticas.*

A) *Ambito de la expropiación.*

«La omisión en la Ley del Suelo, tantas veces referida, de la autorización expresada *in fine* del artículo 144 de la Ley de Régimen Local para expropiar las superficies que por su proximidad a las obras que hayan de realizarse puedan alcanzar, por la ejecución del Plan, aumento

del valor superior al 25 por 100, queda superada y rebasada por el párrafo 2.º del artículo 53 de la Ley del Suelo, que con completa independencia del ámbito de las obras previstas en su párrafo 1.º, en concordancia con el referido artículo 144 de la Ley de Régimen Local —las incluidas en las superficies que hubieren de ser materialmente ocupadas y las que fueren necesarias para asegurar el pleno valor y rendimiento de aquéllas—, considera expropiables las zonas laterales de influencia, e incluso los sectores completos señalados en el Plan, y por el número 2 del artículo 121, que declara sometidos al régimen de expropiación todas las edificaciones, aprovechamientos o servicios de cualquier género existentes en el Polígono» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 30 de marzo de 1968. Ar. 2.832*).

Vid. también I, 4, B).

B) Expropiación del suelo: problemas que presenta.

«El Ayuntamiento acordó la expropiación de una parte del suelo de la finca y la expropiación del suelo en su totalidad, creando con ello una situación anómala porque esa parte del suelo que se dejó sin expropiar supone para la propietaria la facultad de edificar en él, cumpliendo las condiciones de las Ordenanzas municipales, facultad que, no pudiendo desconocerse sin despojar a aquella porción de suelo de su propia y única naturaleza de solar, vendría a favorecer a la propietaria, la cual, a través de una singular expropiación de suelo por parte de la Corporación municipal —elemento aquél inseparable del suelo— se encontraría dueña de un solar libre por haber sido desalojado de él con este procedimiento tan original, quien era su arrendatario por un contrato válido, que también quedaría extinguido por voluntad del Ayuntamiento, que no era su propietario, y que, por tanto, no podría usar de la facultad que le reconocen el artículo 8.º de la Ley de Expropiación Forzosa el artículo 52 de su Reglamento y el 108 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, que ordenan queden extinguidos los arrendamientos en cuanto a la finca expropiada, más no en la parte que no ha sido objeto de expropiación, que es materia ajena a la competencia municipal» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 3 de febrero de 1968. Ar. 488*).

C) Procedimiento de tasación conjunta.

Requisitos previos: La delimitación del Polígono.

«La identificación, determinación o delimitación del Polígono, es un requisito previo y necesario en todos los supuestos en que haya de aplicarse el procedimiento de tasación conjunta para la expropiación de uno o varios Polígonos, de tal forma que si este presupuesto de delimitación mediante proyecto aprobado con sujeción al artículo 32 de la Ley del Suelo no se cumple, la vulneración del sistema establecido en aquellos preceptos se produce generando la nulidad total del expediente

expropiatorio» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 16 de marzo de 1968. Ar. 1.298*).

D) *Valoración de terrenos.*

a) *Viales.*

«Interpretados adecuada y perfectamente los preceptos 116 y 129 de la mentada Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, al reconocer que los mismos se constriñen única y exclusivamente a los terrenos para viales (cesión obligatoria y gratuita), en lo que no está encuadrado las 'plantaciones', 'obras' y 'edificaciones' que según el artículo 85, número 7 de esa normativa legal, de tener realidad y hallarse incluidos y formando parte del terreno que se viene obligado a transmitir de esa forma, según especifica el artículo 114 de igual disposición, deberán ser justipreciados con independencia de la parcela» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 8 de mayo de 1968. Ar. 2.548*).

«Si bien es cierto que los viales han de ser tasados con arreglo al valor inicial, no es menos cierto, en cambio, que esa condición ha de resultar de la planificación correspondiente, según se desprende inequívocamente de la mera lectura del apartado b) del número 1 del artículo 90 de la Ley del Suelo, que atribuye esa cualidad a los viales 'según los planes de ordenación', lo que significa que no basta que un terreno se expropie para vial, sino que es condición constitutiva de esa calificación, que el terreno esté con anterioridad a la expropiación clasificado como vial en una planificación» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 6 de abril de 1968. Ar. 1.874*).

b) *De aprovechamiento urbanístico genérico.*

«La cantidad de litros por vivienda y día ha de calcularse teniendo en cuenta los que dispongan realmente y que puedan aprovecharse por la proximidad a una red con la que sea fácil la conexión; sin que basten posibilidades más o menos remotas basadas en obras o proyectos ni menos en pozos o minas problemáticamente suficientes» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 8 de abril de 1968. Ar. 1.906*).

c) *Solares.*

«Son los requisitos marcados en un Plan vigente o los determinados en el artículo 63, 3, de la Ley del Suelo los determinantes de la pertinencia o no de la calificación de solar y no las circunstancias de orden fiscal establecidas con fines distintos» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 6 de abril de 1968. Ar. 2.087*).

«La zona considerada solar debe reducirse a aquella parte de la finca que se beneficie de las favorables condiciones de la urbanización» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 13 de abril de 1968. Ar. 2.112*).

«El calificativo que un terreno puede merecer a los efectos mercantiles, municipales o fiscales es ajeno al concepto propio de solar establecido en los preceptos antes citados en la Ley del Suelo» (Sala 5.^a del T. S. Sentencia de 13 de mayo de 1968. Ar. 2.707).

«Es errónea la doctrina que sostiene la aplicación del artículo 38 de la Ley de Expropiación Forzosa, para la determinación del valor de los solares comprendidos en el número 3 del artículo 63 de la Ley del Suelo en virtud de la remisión que se hace en el artículo 89, puesto que los conceptos de solares de una y otra Ley son totalmente diferentes» (Sala 5.^a del T. S. Sentencia de 29 de mayo de 1968. Ar. 2.765).

«El valor comercial, que lógica y gramaticalmente es el valor de las cosas en el comercio de los hombres, para conocer el cual, quiérase o no, es indispensable realizar el enjuiciamiento valorativo por comparación con los precios de parcelas de análogas características, situación en el espacio y simultaneidad en el tiempo del tráfico inmobiliario; criterio justo que, pese a la prohibición de aplicar el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa hecha en la Ley de 21 de julio de 1962, reiterada en el artículo 5.º del Decreto de 21 de febrero de 1963, se impone como normativa aplicable por virtud del apartado 2.º del artículo 7.º del referido Decreto, al disponer que 'el valor comercial' se determine, entre otros factores, por los precios medios ponderados de fincas análogas» (Sala 5.^a del T. S. Sentencia de 20 de febrero de 1968. Ar. 997).

4. Competencias urbanísticas.

A) Subrogación.

Requisitos.

«La subrogación urbanística que contemplan no opera automáticamente con pérdida de competencia para resolver el asunto por parte del moroso órgano administrativo actuante, sino que la misma está subordinada para surgir en un futuro más o menos próximo, a que la autoridad administrativa máxima si lo estima conveniente, por ser potestativo, a propuesta del Consejo Nacional de Urbanismo, así lo acuerde, transfiriendo las necesarias atribuciones de la Corporación municipal a la Comisión Provincial de Urbanismo, pero mientras esto no ocurra, la subrogación no tiene efecto, y sigue por lo expuesto el Ayuntamiento, tardío en sus resoluciones, siendo competente para pronunciarse debidamente en el asunto que desde un principio era de su pleno conocimiento, conforme al inciso a) del referido artículo 15 de Decreto de 5 de marzo de 1964» (Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 19 de enero de 1968. Ar. 1.081).

B) *De los Tenientes de Alcalde.*

En materia de licencias.

«Si bien el Teniente de Alcalde tiene las funciones que se expresa en el artículo 19 de dicho Reglamento y las que taxativamente les confieren las Leyes y Reglamentos especiales, entre las que no están las de ordenar la demolición de lo edificado sin licencia, es lo cierto que para poder decretar tal medida era preciso que el Alcalde hubiera delegado expresamente esta función» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 21 de marzo de 1968. Ar. 2.149*).

5. *Licencias.*

A) *Competencia.*

Vid. sentencia anterior.

B) *De construcción y de establecimiento.*

«Si en principio el acuerdo positivo de construcción no presupone derecho alguno para la instalación de la industria que se pretende ejercer en el edificio proyectado, ambas autorizaciones deben estimarse interdependientes en el supuesto del párrafo 3.º del artículo 22 del Reglamento de Servicios, en evitación de construcciones y prevención de posibles perjuicios al particular afectado, y aunque en el supuesto inverso al previsto en tal precepto, o sea, cuando en lugar de concederse previamente la licencia de apertura, a la correspondiente licencia de construcción, se otorga el permiso de obras, sin que antes se haya concedido la apertura, si bien en los supuestos normales en que ésta 'fuere procedente' —conforme a la frase final del citado párrafo— pueda entenderse autorizada tácitamente lo necesario para el ejercicio de la actividad que se destina la construcción, no debe llegarse a la misma conclusión en supuestos como el litigioso, en los que, solicitada exclusivamente la licencia de obras, se estimó improcedente la utilización de uno de los almacenes proyectados para la actividad peligrosa para la que se pretendía destinar, en lo que es obligado, lógicamente, concluir que fue denegada la autorización para la apertura de este almacén, o que se subordina la posible concesión de toda la solicitada a que fue reducida en la forma dictaminada por la Comisión provincial» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 22 de diciembre de 1967. Ar. 567*).

C) *Para edificar al borde de las carreteras.*

La intervención de la Jefatura de Obras Públicas.

«Tanto si el solar objeto de litigio está enclavado dentro del casco urbano como si estuviera fuera de él, es un hecho indudable que está situado al borde de la carretera de nuevo trazado, objeto de variante y

por tanto, le es de aplicación cualquiera de los números del artículo 59 de la Ley de Régimen del Suelo en relación con el artículo 3.º de la Ley de 7 de abril de 1952, que al determinar la sección transversal completa y mínima de las carreteras nacionales la fija en este caso en 31 metros, y, por consiguiente, la determinación de la Jefatura de Obras Públicas confirmada por la Dirección General de Carreteras, que fijó la alineación de la pretendida construcción en 15,50 metros, contados desde el eje de la carretera, está perfectamente ajustada a derecho, siendo vinculante para el Alcalde de Martorell, cuando de él solicite el recurrente la oportuna licencia» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 4 de abril de 1968. Ar. 1.802*).

D) *Procedimiento.*

Es el del Reglamento de Servicios.

«A todos los efectos de la Ley del Suelo, el procedimiento y las condiciones de otorgamiento de las licencias, se ajustarán al prevenido del Reglamento de Servicios en su integridad, y ello, naturalmente, con todas sus consecuencias legales, entre las que figura las de la concesión por silencio administrativo positivo, ya que este sistema se halla además expresamente previsto en el artículo 207, número 3, de la propia Ley del Suelo, como lo está también en el artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 17 de mayo de 1968. Ar. 2.840*).

E) *Revocación.*

a) *De licencias en precario.*

«La potestad municipal para condicionar, incluso con inevitables efectos limitativos, el ejercicio de las actividades de los vendedores enclavados en la Plaza de España de la población, o de prohibir las desarrolladas sin específica licencia previa y conforme a esas condiciones; de donde se infiere que la tradicional e imperfecta manifestación de la voluntad municipal bajo la forma de tolerancia, esto es, de autorización tácita o implícita, nunca podía proporcionar a los beneficiarios título para enfrentarse al ejercicio de facultades de policía municipal, inspirado por la preocupación de que el desordenado uso de la plaza no mermara el abasto local de artículos de primera necesidad, dada la manifiesta limitación material del espacio disponible» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 7 de marzo de 1968*).

b) *De licencias propiamente dichas.*

«A tenor del artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, las licencias municipales 'quedarían sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas', entendiéndose por tales condiciones en primer lugar las expresamente establecidas en aquéllas y en segundo lugar las llamadas *condi-*

tionones iures» (Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 15 de febrero de 1968. Ar. 1.766).

5. *Registro de Solares.*

A) *Desproporción manifiesta y desmerecimiento.*

a) *Necesidad de que concurren ambos requisitos.*

«El condicionamiento, más complejo, que estatuye el apartado c) del mencionado artículo del Reglamento, supone una doble circunstancia, tal como exige la palabra 'además', adverbio condicional, que encabeza su redacción, de modo que: 1.º es necesario que exista una desproporción manifiesta, término éste que añade la exigencia de un determinado grado de ostensibilidad o claridad preceptiva y que, por tanto, es de apreciación marginal al concepto puramente tecnológico, entre la altura legalmente autorizada y corriente en la zona, lo que supone otro doble condicionamiento comparativo; y 2.º el concepto de desmerecimiento, al que se refiere el referido adverbio condicional, se desenvuelve en el propio precepto, como constituido por el 'mal estado de conservación y el incumplimiento de los requisitos de volumen, uso, alineaciones y servicios'» (Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 19 de junio de 1968. Ar. 3.287).

b) *La comparación ha de hacerse con edificaciones ajustadas a Ordenanza.*

«Si bien en cuanto a su estado, condición y clase, no desmerecía de otras casas del sector, sin embargo, era manifiesta su situación de inferioridad ante la pujanza urbanística del barrio, donde se estaban construyendo fundos urbanos, algunos no sólo de cinco plantas, sino sobrepasándolas; obvio es que comoquiera que la moderna edificación discutida no puede ser comparada para enjuiciar el desmerecimiento con otras de análogas características, o sea, las de más modesto nivel, sino las de tipo medio de esa clase y condición existentes en el paraje, aun en el supuesto de que aquéllas sean casualmente las circunstancias, lo que aquí no sucede, vista la diligencia de reconocimiento judicial practicada en primera instancia, en período probatorio, ya que en otro caso la apoyatura de niveles ínfimos respecto a otros niveles de igual situación de las edificaciones llegarían a constituir un bloque obstructivo del verdadero sentido y finalidad que la inclusión en el Registro de Solares persigue, en consecuencia con reiterada y uniforme jurisprudencia de esta Sala, que no es otra cosa que en caso de Planes Generales de Ordenación Urbana, puestos en marcha o por lo menos ya aprobados y en vigor, por el fin en que se inspiran en conjugación con lo ya consignado en esta sentencia, se frustraría el éxito y la realidad de llevar a término mejoras urbanísticas si no se decretara la inclusión simplemente porque existan otras edificaciones en el sector de análogos requisitos, lleva consigo por lo sentado, que bajo este prisma la edificación desmerece por su estado,

condición y clase» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 25 de enero de 1968. Ar. 687*).

«Aparece orientada sobre la base de que la preexistencia de otras fincas a las que también cabría incluir en el Registro, sin que aún hayan sido objeto de tal medida, constituye una suerte de impedimento para el desarrollo de la acción urbanística respecto del inmueble de que se trata, criterio que su alcance absurdo —pues nunca daría margen para la aplicación de la Ley de 12 de mayo de 1956— ha sido reiteradamente rechazado por la doctrina jurisprudencial» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 11 de mayo de 1968. Ar. 2.619*).

«El término de comparación para establecer la desproporción, no puede ser la altura de los edificios que también infrinjan la Ordenanza, sino la que permitida en ésta sea la corriente en la zona» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 8 de junio de 1968. Ar. 3.153*).

B) Ruina.

Vid. VI, 6.

6. Ruina.

A) Doctrina general.

«Los Ayuntamientos, al actuar en casos de denuncia de ruina de inmuebles, para llegar a una conclusión definitiva sobre la realidad o no de aquélla, deberán enjuiciar las características de seguridad del edificio, tomando como base los informes técnico-facultativos, pues ellos tienen que suministrar los elementos necesarios para poder apreciar cuáles son las circunstancias de conservación, posibilidad o no de consolidación, reparación o demolición a realizar, verdadero alcance de su estado, etc., para de esto deducir si cabe calificar su situación de ruinoso o si la decadencia es de menor gravedad y es factible su conservación con la adopción de medidas reparadoras ordinarias de arreglo, y no de reconstrucción, porque esto último sale de los límites de la finalidad perseguida en estos expedientes contradictorios, ya que si procediese este género de obras nunca se podría llegar a declarar estado de ruina por subsanación previa de ese estado, cualquiera que fuese la extensión y alcance de la reconstrucción, lo que además excede de lo dispuesto por la norma legal referida, que en los apartados a) y b) se constriñe escueta y precisamente a daños 'reparables' técnicamente por los medios normales, y coste de 'reparación' no superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 8 de febrero de 1968. Ar. 813*).

«Basta la concurrencia de uno sólo de los supuestos del párrafo 2.º del artículo 170 de la Ley del Suelo citada para provocar la declaración de ruina» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 17 de mayo de 1968. Ar. 2.624*).

B) *Referencia al valor del edificio.*

«Sin que al caso opere el valor en venta que pueda tener el citado inmueble, pues el apartado b) del número 2.º del artículo 170 de la Ley del Suelo hace referencia al valor actual del edificio o plantas afectadas de ruina» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 7 de junio de 1968. Ar. 3.149*).

VII. PROPIEDAD INDUSTRIAL.

1. *Procedimiento.*

La publicación equivale a la notificación.

«La constante jurisprudencia de esta Sala viene atribuyendo a la publicación de los acuerdos del Registro en su *Boletín* los efectos de una rigurosa notificación formal perfecta conforme se establece en el número 4 del artículo 29 del Estatuto de la Propiedad Industrial» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 22 de enero de 1968. Ar. 657*).

2. *Marcas.*

A) *Semejanza y desemejanza.*

Criterios de valoración.

«La confrontación debe realizarse, sin omitir ninguna de las letras o sílabas que la integran, adoptando como base o punto de partida, para el juicio comparativo, todos los vocablos que constituyen las marcas puestas en parangón y destacando aquellos elementos que ofrezcan especial eficacia caracterizante, siendo este concepto de contemplación total, de integración de letras en sílabas y de sílabas en palabras, lo que ha de servir para decidir acerca de las semejanzas que ocasionan la incompatibilidad ordenada en el número 1 del artículo 124 del Estatuto» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 27 de diciembre de 1967. Ar. 269*).

«El examen comparativo ha de efectuarse atendido de un modo total a lo que integran las representaciones gráficas y no descomponiéndolas convencionalmente para invocar sólo los posibles rasgos analógicos, desentendiéndose de los diferenciadores o tipificadores que concurren con los primeros, para no prescindir de la impresión de conjunto que normalmente cabe ponderar en un perceptor corriente de aquellos gráficos» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 20 de febrero de 1968*).

«Las palabras extranjeras constitutivas del distintivo de una marca no han de apreciarse por su significado o traducción al castellano, ni por las cualidades que indiquen, ni por la pronunciación de las mismas en su lengua de origen, sino por su literalidad y su fonética en español» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 26 de marzo de 1968. Ar. 1951*).

«Lo fundamental es que los signos con que se distinguen en el mercado sean distintos, sin necesidad, como queda consignado, de análisis alguno o desintegración de sus raíces, dado que la operación comparativa de ellas, para su subsistencia debe hacerse tomando las denominaciones completas y no fraccionadas en las voces parciales de que las mismas se componen» (Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 21 de marzo de 1968. Ar. 2.147).

«En las marcas con raíz o con principio o terminación técnica genérica o común para un grupo de medicamentos hay que prescindir de esas partículas que no cabe reservar en exclusiva para un titular, y atender a las anteriores o posteriores que han de matizar en distingo, pues de entenderse lo contrario se originaría para el futuro el riesgo de que la más mínima coincidencia de letras o sílabas imposibilitaría el registro de alguna marca, dada la abundancia de las ya inscritas, y más en materia de productos farmacéuticos en la que los que pretenden registrar sus marcas se inclinan lógicamente por una caracterización que guarde alguna relación con el correspondiente producto» (Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 18 de mayo de 1968. Ar. 2.892).

«La mera analogía o identidad de las palabras que titulen las marcas no es suficiente para rechazar la protección a la más reciente, cuando los artículos que se pretende aplicar son distintos y fácilmente diferenciales de los designados por la que tiene prioridad de inscripción; lo que es fundamental, dado que los productos sobre que recaen y no respecto de los vocablos diferenciadores es en lo que cabe el peligro de confusión en el tráfico mercantil, que es la *ratio legis* de esa preceptiva legal; ahora bien, esa disparidad de productos no debe ser apreciada de modo exclusivo en razón a pertenecer o no a la propia clase del Nomenclátor oficial, pues la viabilidad o coexistencia de marcas con distintivos semejantes, no emanando esa circunstancia, ya que la inclusión en una u otra es sólo enunciativa y orientadora, con el efecto de construir clasificaciones a fines de organización interior del Registro, pero nada más, ya que la principal lo constituyen los factores que intervengan en cada caso particular, y muy especialmente de los que revelen similitudes reales entre productos por naturaleza, estructura, afinidad aplicativa y ámbito comercial, de tal suerte que cuando concurren esos extremos la distinta clasificación no autoriza la compatibilidad, puesto que los indicados productos seguirán siendo inconfundibles en el mercado a pesar de ello, y el precepto prohibitivo tendrá que actuar para evitarlo» (Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 27 de mayo de 1968. Ar. 2.976).

B) *Marcas derivadas.*

Su preferencia.

«Si la marca que se pretende derivada lo es de otra otorgada por el Registro semejante a la oponente y posterior también a ésta, los derechos

de protección registral que denotan una prelación cronológica deben prevalecer» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 15 de febrero de 1968. Ar. 2.121*).

3. Modelos industriales.

Naturaleza y regulación.

«Los modelos industriales protegen las novedades de forma en atención al valor puramente estético, visual o distintivo, que la nueva forma tenga, mientras que los modelos de utilidad amparan las novedades de forma de los objetos materiales, no por el aspecto estético o visual de la nueva forma, sino en cuanto esa forma se traduzca en un aumento, en un mejoramiento de su fin utilitario, de su resultado, de su eficacia funcional o técnica, mejora o ventaja que es la consecuencia inmaterial de una invención, pero que al mismo tiempo constituye el centro de su gravedad de estos problemas de confrontaciones; porque si de una parte hay que evitar el anquilosamiento de la invención —no dificultando los progresos y mejoras que la experiencia y el estudio vayan surgiendo— de otra, tampoco puede evitarse el juego del principio de los equivalentes, a cuya luz en la protección de cualquier invención registral se entenderán comprendidas todas las variantes de forma, materia, tamaño, disposición de elementos e incluso toda sustitución de esos elementos por otros, cuando con ello no se altere el principio fundamental de la invención descrita, reivindicada y amparada por la patente o el modelo de utilidad preexistente en el Registro» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 10 de junio de 1968. Ar. 3.155*).

4. Modelos de utilidad.

Naturaleza y regulación.

«El hecho de que en un modelo de utilidad existan elementos integrantes de otros modelos antes registrados, como acaece en el caso de esta litis, por la clase de modelo que se pretende registrar —un taco para anclaje de escarpas, en definitiva—, no es inconveniente para la inscripción del modelo reivindicado, dada la especial índole de dicha modalidad de la Propiedad Industrial, si se logra, como acaece en autos, una determinada innovación o variedad, productora de sustancial efecto beneficioso, en relación con lo anteriormente conocido» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 10 de junio de 1968. Ar. 3.155*).

VIII. VIVIENDA.

1. Competencia de las Fiscalías.

Se extiende a viviendas rústicas.

«No se puede, por tanto, a la luz de las disposiciones citadas, negar competencia a las Fiscalías de la Vivienda para ejercer sus funciones,

aun en las viviendas accesorias de tierras arrendadas» (Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 19 de enero de 1968. Ar. 1.080).

2. *Beneficios fiscales.*

Competencia del Ministerio de Hacienda.

«La concesión de la que por la parte recurrente se pide es incumbencia propia del Departamento ministerial de Hacienda, no del de la Vivienda» (Sala 3.^a del T. S. Sentencia de 31 de enero de 1968. Ar. 378).

3. *Contratación administrativa.*

Vid. IV, 1, B).

IX. FARMACIAS.

1. *Aperturas.*

Requisitos del local.

«Lo que la Ley pretende al fijar las condiciones de un local completamente construido y en condiciones de ocuparse es que el mismo exista en sus elementos constructivos básicos y en condiciones también físicas de programable ocupación o instalación de la farmacia instada, pero evidentemente no se pretende, ni se puede pretender por aquélla que el local aparezca ya del todo conformado y por completo amoldado al fin de la mencionada instalación de farmacia, ya que este acoplamiento específico y hasta particular del gusto o interés de cada cual es desarrollo futuro que tiene que ocurrir con posterioridad a la autorización conferida» (Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 24 de abril de 1968. Ar. 2.459).

2. *Traslados.*

Régimen distinto al de las aperturas.

«Ostenta la titularidad de una de las cuatro farmacias consentidas existentes en la localidad; de ahí que su traslado del número 3 al 9 de la calle de la Purísima, acomodado a las prescripciones de los artículos 1.º, 2.º y 4.º del Decreto de 31 de mayo de 1957 no influye en el cupo de oficinas reglado» (Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 20 de marzo de 1968. Ar. 1.899).

X. AGUAS.

1. *Competencia.*

Delegación y avocación.

«En materia de aguas, como es la presente, resuelve siempre la Dirección General con potestad delegada del Ministro, sin que exista impedimento legal alguno para que el propio Ministro resuelva por sí aquellos asuntos que estime conveniente atendidas las circunstancias del caso, por ser principio de Derecho que el que puede lo más puede lo menos» (Sala 3.^a del T. S. Sentencia de 22 de febrero de 1968. Ar. 701).

2. *Aguas subterráneas.*

Limitaciones.

Se integran siempre en aguas efectivamente alumbradas.

«La limitación del artículo 24 de la Ley de Aguas no se refiere a situación de 'posibilidad de buscar aguas subterráneas', sino aguas subterráneas efectivamente alumbradas» (Sala 3.^a del T. S. Sentencia de 4 de abril de 1968. Ar. 1.856).

3. *Zona marítimo-terrestre.*

Deslinde.

«Es preciso que en el acto administrativo de aprobación del deslinde que, en definitiva, es un 'acto jurídico' emanado de la Administración, se justifiquen y razonen debidamente las alteraciones producidas, ya que la posición de la línea anterior de la zona marítimo-terrestre y de la nueva definirá la extensión del terreno incorporado al dominio nacional y que habrá de pasar a ser propiedad del Estado; y así como la fijación de la actual es la mera constatación de una realidad física: la línea hasta donde llega el mar en su flujo y reflujo en donde son sensibles las mareas y las mayores olas en los temporales, donde no lo sean. Por el contrario, la determinación de la línea marítimo-terrestre antigua requiere clara y razonada justificación, como reclaman tanto los derechos de los particulares como los de la propia Administración, pues la definición de la línea antigua más avanzada hacia el mar de lo que fuere precedente reduciría la extensión de la zona de dominio nacional y uso público, y, por el contrario, internarla hacia tierra, sin la debida justificación, podría originar perjuicios a los titulares dominicales de las fincas lindantes con la zona marítimo-terrestre» (Sala 3.^a del T. S. Sentencia de 6 de abril de 1968. Ar. 1.857).

4. *Aguas terrestres.*

Dominio privado.

«El cauce aludido forma parte integrante del molino por ser la heredad o edificio donde se aprovechan las aguas, y al discurrir el mismo por predios privados, no lo es sino en virtud de la servidumbre de acueducto que, en su favor, existe. Por ello, cualquier supuesta perturbación que se lleve a cabo por particulares, que pueda suponer entorpecimiento o variación de tal estado, constituye, como lo ha entendido acertadamente la Administración, una cuestión entre partes a decidir por la jurisdicción ordinaria, y que motiva la justificada inhibición de aquélla (art. 254 de la Ley aludida)» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 24 de febrero de 1968. Ar. 1.088*).

XI. DOMINIO PÚBLICO.

1. *Las aguas y el dominio público.*

Vid. X.

2. *El dominio de las Corporaciones locales.*

Vid. XII, 1.

XII. RÉGIMEN LOCAL.

1. *Patrimonio de las Corporaciones locales.*

A) *Caminos de dominio público.*

Concepto restrictivo.

«Se refiere siempre a los caminos de circulación regular y autorizada, sobre pasos propios del tránsito regulado por el Municipio, sin que al hablar de espacios abiertos puedan entenderse como tales las zonas que bien accidentalmente o bien por ser de propiedad privada, aun cuando no estén valladas, permitan un tránsito material, pues es a las zonas de uso y dominio público a las que procede referir todo el contenido de la regulación normativa en la materia» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 18 de enero de 1968. Ar. 1.079*).

B) *Bienes comunales.*

Concepto restrictivo.

Posibilidad de que existan bienes análogos de régimen privado.

«Municipio y vecinos, ninguno de ambos deben ser considerados como titulares exclusivos de las relaciones jurídicas que hacen refe-

rencia a los bienes comunales, sino como titulares concurrentes, en una titularidad simultánea, según la doctrina recogida en la resolución de la Dirección General de los Registros de 3 de junio de 1927, que los define como tipos de la propiedad corporativa, en los que las facultades correspondientes a los vecinos o habitantes limitan y completan los derechos dominicales del Municipio, encontrándonos ante una titularidad compartida, que viene atribuida de modo diverso entre partícipes cualitativamente diferentes, y ante una propiedad cuyo contenido es el aprovechamiento o disfrute, quedando anulada o esfumada la vertiente dominical del *ius disponendi*, ya que su esencia no es la disposición de los bienes, sino solamente su aprovechamiento o disfrute por los miembros de la comunidad, de modo que el derecho de 'participar de los aprovechamientos comunales' citados en el artículo 47 de la Ley de Régimen Local, cualquiera que sea su mayor o menor analogía, en las categorías civiles de propiedad especial, usufructo, servidumbre personal o dominio dividido, puede configurarse como un derecho real administrativo de goce, a la vez que pertenecen al Municipio, los bienes sobre los que recae, como una variedad de los patrimoniales, y son de dominio municipal, a tenor de lo establecido en los artículos 182, 183 y 187 de la Ley de Régimen Local, debiendo incluirse en el Catálogo de Montes, a favor de la Entidad Local, cuyo núcleo de población venga realizando los aprovechamientos según los artículos 4.º de la Ley (Resolución 1.957, 776, y apartado 51-66, 10.416) y 21 y 22 del Reglamento de Montes, si bien junto a esos bienes comunales típicos cuya propiedad pertenece al Municipio, y cuyos derechos de disfrute y aprovechamiento corresponden a los vecinos, existan modalidades atípicas, en las que no pertenecen al Municipio, sino a los vecinos, como núcleo social y no como entidad administrativa, caso de los montes vecinales a que se refieren los artículos 88 y 89 de la Ley de 2 de diciembre de 1963, que si bien constituyen un tercer género, entre los regulados por las Leyes administrativas y los que se rigen por los preceptos del Código civil, vienen a configurarse, en realidad, con gran similitud a los comunales típicos, dado la fuerte intervención administrativa que el artículo 89 atribuye a los Ayuntamientos» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 14 de junio de 1968. Ar. 3.218*).

2. Competencias estatales y locales.

En materia de lonjas.

«A esta competencia del Organó estatal dicho, no pueden oponerse los preceptos de la Ley de Régimen Local en cuanto a la regulación y explotación de lonjas y mercados atribuidos a la Corporación municipal, competencias ambas que pueden subsistir conjuntamente, la una limitada a la zona portuaria y la otra al término municipal» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 18 de mayo de 1968. Ar. 2.653*).

3. *Servicios.*

Lonjas.

Vid. sentencia anterior.

4. *Lonjas.*

Competencias municipales y estatales.

Vid. sentencia anterior.

5. *Concejales.*

Renuncia al cargo.

«La separación del cargo, tanto si es debida a renuncia como si es motivada por alguna causa de las que dan lugar a la pérdida del mismo, no alegado por el Concejal dimisionario, no puede confundirse con la consecuencia originada por el hecho de que su próximo pariente, en el momento de acudir al concurso, se encuentre afectado por la prohibición de tomar parte en la licitación, circunstancia que no es posible enervar, mediante la simultánea dimisión del que, por ser miembro de la Corporación, impide al concursante participar en el concurso, como lo demuestra, en el caso debatido, el hecho de que la dimisión no pudo resolverse por el Gobernador hasta después del nombramiento del designado Recaudador, porque con anterioridad no se había producido esta causa, toda vez que la incompatibilidad del Concejal, originada por el parentesco con el contratista, no surge mientras no se adjudique definitivamente el concurso, en tanto que la incompatibilidad para hacer oferta nace con anterioridad desde el momento de formularla, como lo prueba el requisito de declarar su inexistencia en ese trámite» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 31 de enero de 1968. Ar. 757*).

6. *Urbanismo.*

Vid. VI.

7. *Ordenanzas.*

Vid.

8. *Procedimiento.*

A) *Aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo.*

Vid. I, 4, A).

B) *En contratación.*

Vid. IV, 2.

XIII. TRABAJO.

1. *Disposiciones laborales.*

Vid. I, 1, A), primera sentencia; I, 3, segunda y tercera sentencias; I, 7, A), y C), a), a').

2. *Competencias de la jurisdicción laboral.*

Vid. XVIII, 1, A), b), a').

XIV. POTESTAD SANCIONADORA.

1. *Procedimiento.*

A) *Aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo.*

Vid. I, 4, A), segunda sentencia.

B) *Incoación.*

Discrecionalidad administrativa.

No exigible por particulares.

«Ningún precepto legal da personalidad al recurrente para erigirse en acusador privado del proceso disciplinario administrativo, ni para exigir de la Administración que este proceso se incoe».

C) *Prueba.*

a) *Prueba directa y de presunciones.*

Denuncias de la autoridad o particulares.

«Cuando la denuncia se formula por un agente de la autoridad, su manifestación, ratificada bajo juramento, crea una presunción *iuris tantum* de veracidad, que ha de desvirtuar, mediante cumplida prueba, el denunciado; por el contrario, cuando la imputación se produce, como en los expedientes a que este recurso se contrae, por una particular, no es posible admitir que su manifestación, aun ratificada, pueda por sí sola servir de fundamento a una resolución de la Administración, menos aún de carácter sancionador; ha de exigirse una prueba directa, o al menos por el juego de las presunciones, de los hechos denunciados» (Sala 3.^a del T. S. Sentencia de 3 de abril de 1968. Ar. 1.797).

b) *Necesidad de prueba plena.*

«En un procedimiento sancionador la duda ha de resolverse a favor del inculpado» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 17 de abril de 1968. Ar. 1.936*).

«Viene a poner en tela de juicio la desobediencia de lo ordenado, que en definitiva constituye en éste, como en todos los casos en que juega el derecho sancionador, incluso el administrativo, como elemento de voluntad del inculpado, en cuya situación, y a falta de una probanza objetiva, ha de optarse por la variante del supuesto que elimina la desobediencia del sancionado y en consecuencia la legalidad del acto administrativo que impuso la sanción» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 19 de junio de 1968. Ar. 3.286*).

Vid. también I, 5, C), primera sentencia.

2. *Resoluciones sancionadoras.*A) *La sanción y la prueba.*

Vid. XII, 1, C).

B) *Concurrencia de normas.*

Vid. I, 4, C).

C) *Principio de legalidad.*

Vid. I, 5, C).

D) *Retroactividad.*

Vid. I, 6, primera sentencia.

E) *Principios penales.*

Vid. I, 6.

XV. . PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. *Ambito de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo.*

Vid. I, 4, A).

2. *Procedimiento para dictar disposiciones generales.*

Vid. I, 2.

3. *Nulidad de pleno Derecho por vicios de procedimiento.*

Vid. III, 2, B).

4. *Procedimiento para declarar la nulidad de pleno Derecho de los actos.*

Vid. III, 2, C).

5. *Anulación por vicios de procedimientos esenciales.*

Vid. III, 3.

6. *Los vicios de procedimiento y el recurso contencioso-administrativo.*

El orden público.

Vid. XVII, 7, B), b).

7. *Procedimiento de contratación en las Corporaciones locales.*

Vid. IV, 2.

8. *El procedimiento en la expropiación forzosa.*

Vid. V, 1, 2, a), y 6; VI, 3, C), y 5, D).

9. *El procedimiento de la Propiedad Industrial.*

Vid. VII, 1.

10. *El procedimiento sancionador.*

Vid. XIV, 1.

11. *El trámite de audiencia.*

«El mismo artículo 19 manda que cuando se decidan cuestiones planteadas en el expediente sin haberlas alegado los interesados, se les oirá previamente, y aquí se incumplió por entero esta audiencia con relación a doña Ana B., que sin alegar en el particular modificado se encontró privada de una porción de la superficie de reserva antes reconocida sin comunicársele los fundamentos del acuerdo ni ser oída para sustanciar el mismo, lo que implica claramente un defecto de forma originario de indefensión frente a la propuesta de reducción aprobada y que por ende acarrea en esta perspectiva la necesaria anulación del acto recurrido y de lo actuado con derivación de él» (Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 10 de junio de 1968. Ar. 3.154).

12. *La denuncia de mora y el silencio administrativo.*

A) *Obligatoriedad genérica.*

«El artículo 38 de la Ley de esta jurisdicción requiere cuando se formule petición, como al presente, la previa denuncia de la mora para que pueda disputarse la denegación presunta tras la abstención posterior a la interpelación» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 2 de enero de 1968. Ar. 1.075*).

B) *Mecánica excepcional.*

«La atribución legal de facultades propias y autónomas al Ministerio de Hacienda para la concesión del beneficio de la percepción de ingresos fiscales, lo delicado de la estimación de la procedencia justificada de una tal concesión en cada caso, e incluso la importancia cuantitativa de ésta, no cabe asimilar las peticiones de esta índole a las peticiones o reclamaciones en que tiene lugar natural y adecuado la mecánica elemental de la denuncia de la mora y del recurso subsiguiente y sin mayor espera, con sólo la expectativa de los tres meses, al amparo del artículo de la Ley de lo Contencioso-Administrativo, así utilizado de tan automático modo» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 31 de enero de 1968. Ar. 378*).

13. *Notificación.*

A) *Notificación simplemente defectuosa.*

Efectos.

«Si bien el artículo 3.º de la Ley de Procedimiento Administrativo citado dispone que las notificaciones de los actos o acuerdos serán cursadas a los interesados directamente por el Organismo que los hubiera dictado, en este caso, y por tratarse de CAMPSA, se le comunicó a ella la resolución, la que utilizó a su agencia en la población de la residencia del sancionado para comunicársela, y aun en el supuesto de que efectivamente se hubiera infringido el precepto citado, ello no da ni puede dar lugar a una nulidad de actuaciones, pues como máximo podía considerarse como una notificación defectuosa a los que alude el número 3 del artículo 79 de la misma Ley» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 26 de abril de 1968. Ar. 2.096*).

«En el caso presente la notificación ni es equivocada ni induce a error, sino simplemente defectuosa, y, por tanto, lo es de aplicación lo preceptuado en el número 4 del artículo 79 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo».

B) *Notificaciones que provocan error en la vía de recurso.*

No pueden perjudicar al notificado.

«La falta cometida al recurrir en reposición en vez de en alzada, no es imputable al interesado, a quien no se notificó el acuerdo de la Junta con los requisitos que exige el artículo 79 de la Ley de Procedimientos, advirtiéndole el recurso procedente, por lo que sólo a partir de la fecha en que interpuso el pertinente de alzada surtió efecto la notificación» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 29 de febrero de 1958. Ar. 1.098*).

«La Junta Central autora de la deficiente notificación debió dar al recurso su verdadero carácter, aunque erróneamente se calificase de reposición, y remitirlo a la Dirección General del Tesoro, tramitándolo como alzada» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 29 de febrero de 1968. Ar. 1.098*).

C) *Mención del recurso contencioso-administrativo y no del de reposición.*

¿Es válida la notificación?

Dos sentencias contradictorias.

«Tratándose con el recurso de reposición previo al contencioso-administrativo de cumplir un trámite habilitante y no independiente de aquél, la mención del recurso sustanciado hecha en las notificaciones supone el cumplimiento de la exigencia del artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 22 de febrero de 1968. Ar. 917*).

«Al error de prescindir del recurso de reposición y plantear directamente el contencioso-administrativo en el plazo que se le señalaba (lo que motivó que el Tribunal de instancia hiciera uso del artículo 129 de la Ley jurisdiccional) fue inducido el recurrente por tal notificación defectuosa, no pudiendo en consecuencia perjudicarle el hecho de haber seguido el trámite y plazo que por la Administración se le indicó» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 31 de enero de 1968. Ar. 469*).

XVI. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

1. *Alzada.*

A) *Limitación a una sola.*

«Sin que el hecho de haberse deducido injustificadamente una segunda alzada, y haberse aceptado, tramitado y decidido ésta por el Ministerio, tenga fuerza jurídica para dejar sin efecto la terminante dis-

posición del referido artículo 122, pues ello legalizaría una prolongación de las intervenciones administrativas, que excede del preciso marco que le asignó la norma determinante de su deber» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 25 de enero de 1968. Ar. 1.116*).

B) *Alzada y reposición.*

Error provocado por notificación defectuosa.

Vid. XV, 13, B).

2. *Reposición.*

A) *Alzada y reposición.*

Error provocado por notificación defectuosa.

Vid. 15, 13, B).

B) *Reposición necesaria o innecesaria.*

a) *La mención en la notificación.*

Dos sentencias contradictorias.

Vid. XV, 13, C).

b) *Potestativa.*

Su naturaleza y consecuencias.

«Al decidir la parte interponerlo, con carácter potestativo, siguiendo la permisión del número 2 del artículo 126 antes citado, necesariamente hubo de hacerlo procesalmente con todas sus consecuencias, esto es, con todos sus derechos y deberes inherentes al legal ejercicio de facultades propias y deliberadas que forzosamente tienen que afrontar, en consecuencia, todas sus limitaciones procesales consiguientes, entre las cuales no son por ningún motivo eludibles las de los plazos también legales de obligada espera de sus efectos, pues ni unos ni otros límites del procedimiento elegido quedan por entero a su libre discrecionalidad, sino que, por el contrario, la sujetan y la subordinan en el restante devenir procesal de sus acciones ejercitadas en esta rama del Derecho, siempre de interés público respetar, por ser ello a su vez la mejor garantía de toda su situación jurídica consolidada» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 21 de junio de 1968. Ar. 3.243*).

C) *Obligatoria.*

Su naturaleza de trámite procesal.

«Sin olvidar la especialidad que dentro del procedimiento administrativo tiene el llamado recurso de reposición, al que por ningún con-

cepto cabe confundir con un normal recurso de alzada, ni puede catalogarse entre los de carácter administrativo ordinarios que prevé su artículo 117, pues en último caso constituye un recurso de mera súplica, dentro de la esfera administrativa, que es a su vez preparación para la contencioso-administrativa, en la que encuentra su propia finalidad, según así se contiene en su artículo 126, bien expresivo, por cierto, de que así su interposición como su particular sustanciación son todo ello trámites que se salen del contorno administrativo para entrar decididamente en el contencioso-administrativo, donde tienen sus propias normas reguladoras» (Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 17 de enero de 1968. Ar. 617).

XV. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

1. *Ambito de la jurisdicción.*

A) *Actos de la Administración sujetos al Derecho administrativo.*

a) *Calificación positiva.*

«La unificación jurisdiccional que sobre este punto concreto llevó a cabo la Ley de 27 de diciembre de 1956, abriendo la competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos a los casos en que, aunque el derecho lesionado sea de fondo o sustancia civil, el acto lesionador proviene de la Administración Pública y está regulado por preceptos administrativos, en los que el organismo ejecutor entiende apoyarse; como sucede en este caso con lo legislado sobre recuperación de la posesión por las Entidades locales en el artículo 10 de la Ley de Montes» (Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 3 de febrero de 1968. Ar. 762).

«Lo discutido, cual es la corrección del deslinde verificado, es netamente administrativo, y, por tanto, de la competencia de esta jurisdicción» (Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 1 de abril de 1968. Ar. 1.793).

Vid., además, IV, 1.

b) *Calificación negativa.*

a') *Actos atribuidos a la jurisdicción laboral.*

«Se discute la cuantía de un salario, y más concretamente la circunstancia de que la Empresa abone salarios distintos a trabajadores en el mismo puesto; lo que en realidad se discute es una mera cuestión entre la Empresa y uno de sus trabajadores que se cree tener derechos a una retribución diaria superior. Mas, como es una cuestión sentenciadora de la rama social del Derecho, y por consiguiente propia de la competencia de la Magistratura del Trabajo...» (Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 26 de abril de 1968. Ar. 2.464).

«Atribuyendo competencia residual a la jurisdicción laboral, con facultad exclusiva para asumir de forma genérica o expansiva aquellas funciones, en tanto no sean adscritas de forma concreta y específica, a un órgano administrativo, restringiendo así la actividad administrativa en funciones típicamente judiciales y dejando siempre a salvo la independencia de los 'Tribunales» (Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 30 de marzo de 1968. Ar. 1.997).

b') *Actos no administrativos.*

Vid. III, 1.

2. *Las partes.*

A) *Legitimación activa.*

a) *Normal: para impugnar actos concretos.*

a') *Concepto de interés directo.*

«El 'interés directo' al que la Ley se refiere no es simplemente que 'una cosa puede importar' o que nos sintamos inclinados hacia ella, sino que, como ha proclamado la jurisprudencia, es 'aquel que de prosperar la acción entablada originaría un beneficio jurídico en favor del accionante', definición o moción que se repite entre otras sentencias en las de 28 de abril y 6 de julio de 1959, así como en la de 12 de mayo de 1960, por hacer referencia a las fechas en que se inicia conforme a la Ley vigente esta doctrina, o lo que es lo mismo, que el interés no sea hipotético ni remoto en cuanto a sus posibilidades» (Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 15 de enero de 1968. Ar. 8).

«Sólo corresponde la cualidad de interesado a quien, al lograr la anulación del acto, paralelamente obtiene una mejora moral o material» (Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 26 de abril de 1968. Ar. 2.465).

b') *Existencia.*

«Su actuación se perfila no como la de particular obrando por delegación o como mero agente o mandatario de la Administración, sino como beneficiaria por causa de interés social, a tenor del apartado 3.º del artículo 2.º de la Ley de Expropiación Forzosa, y como tal beneficiaria, legitimada a tenor de los artículos 126 de la misma Ley y 141 de su Reglamento para accionar en defensa de sus derechos en la vía contencioso-administrativa sin necesidad de previa declaración de lesividad» (Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 12 de febrero de 1968. Ar. 684).

c') *Inexistencia.*

«Ni concurrió al concurso ni pudo hacerlo por no tener las condiciones legales establecidas para ello, y, por tanto, no puede tener interés directo en tal nombramiento» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 24 de enero de 1968. Ar. 353*).

d') *Excepciones.*

La acción pública en la Ley del Suelo.

«El artículo 223 de la Ley de 12 de mayo de 1956 ha configurado en materia urbanística una verdadera acción pública para reclamar el cumplimiento de los preceptos sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que ensancha considerablemente el ámbito normal de la legitimación activa atribuida a los accionantes directamente interesados en el apartado a) del artículo 28 de la Ley jurisdiccional» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 25 de enero de 1968. Ar. 665*).

«No es posible, si no se notificó el acto administrativo recurrido, partir de la fecha en que se dictó, para que corran los plazos para la interposición de los recursos, teniendo que contarse éstos desde que la parte recurrente tuvo conocimiento del mismo; y como la acción que se ha ejercitado es la pública que autoriza el artículo 223 de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, según viene admitiendo este Tribunal, entre otras, en sus sentencias de 7 y 18 de marzo, 22 de junio, 16 de octubre, 30 y 22 de noviembre, todas del año 1967, y 25 de enero de 1968, y como las partes recurrentes tienen acreditado ser propietarios de edificios en la ciudad de Alicante y dos de ellos tener su domicilio y vecindad en esta ciudad, no ofrece ninguna duda de que se encuentran legitimadas activamente para oponerse a la concesión de licencias para la edificación proyectada, y que sus acciones fueron ejercitadas dentro de plazo legal» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 7 de junio de 1968. Ar. 3.150*).

b) *Para impugnar disposiciones generales.*

Vid. I, 7, C).

B) *Legitimación pasiva.*

a) *Interpretación del artículo 29 de la Ley jurisdiccional.*

«Si en el acto de fiscalización aprobatorio la disposición general de origen queda intacta, cual acaece en esta litis; si la intervención del Estado —que tiene lugar en virtud de la función de tutela que le corresponde sobre la Administración local— queda reducida a una 'no oposición', más que a una expresa aprobación del acuerdo fiscalizado; si la *ratio legis* del artículo 29 de la Ley jurisdiccional es lograr una inme-

diación de la presencia que se pierde en el caso de que la Administración demandada hubiere de ser la fiscalizadora, y por último, si la interpretación de la norma debe hacerse en todo caso en favor del administrado, por la indicada razón, y además, porque en otro caso se sus trae, al mismo, la oportunidad de una doble instancia; claro es que el acto fiscalizado del Ayuntamiento de Alicante, dictado en el ejercicio de las funciones propias de la Corporación municipal y supeditado al Ministerio de la Vivienda, en un aspecto exclusivamente técnico: el de su fuerza ejecutiva —nada más que el de su fuerza ejecutiva—; es, por consiguiente, el único que en prioridad de doctrina pone fin a la vía administrativa, y, en consecuencia, el unido también, que puede ser objeto del recurso jurisdiccional» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 30 de marzo de 1968. Ar. 2.832*).

h) Innecesariedad de designar a los codemandados con la Administración.

«No existe un solo precepto que obligue al actor como particular recurrente de un acto de la Administración a demandar conjuntamente con la Administración a aquella o aquellas personas físicas o jurídicas a favor de las cuales se derivan derechos» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 25 de enero de 1968. Ar. 100*).

C) Representación de Entidades.

Requisitos.

«Dicha Entidad está constituida legalmente e inscrita en el Registro de Asociaciones, por lo que goza de personalidad al amparo de lo dispuesto en los artículos 35 y siguientes del Código civil, y su legitimación dimana de lo prevenido en el artículo 32 de la Ley de la jurisdicción» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 15 de marzo de 1968. Ar. 1.294*).

«Para que el Presidente de un Sindicato Nacional pueda actuar en esta vía contencioso-administrativa en nombre del mismo tiene que estar previamente autorizado por acuerdo de la respectiva Junta Central Sindical, que es el Órgano a quien compete adoptar decisiones de esta naturaleza, conforme a los artículos 4.º y 13 de la Ley de 6 de diciembre de 1940» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 17 de mayo de 1968. Ar. 2.651*).

D) Representación procesal.

a) El bastateo del poder es innecesario si el representante es el Abogado.

«Si el artículo 33 de la Ley jurisdiccional —que faculta a las partes para conferir su representación a un Procurador o Abogado— no exige a éstos, a los Abogados, otro requisito que el correspondiente poder, mientras que a aquéllos les impone la asistencia de Letrado, es porque unos actúan como simples personeros, debiendo responder de su actua-

ción un Perito jurídico, mientras que los otros —los Letrados— por especial índole de concededores del Derecho, en el mismo acto de comparecer, exhibiendo un poder están implícitamente declarando que ya han estimado su suficiencia» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 26 de febrero de 1968. Ar. 1.209*).

b) *Exigencia de poder.*

Su alcance.

«Los litigantes deberán conferir su representación a un Procurador o valerse tan sólo de Abogado con poder a ese efecto, cuyo documento acreditativo de uno de esos dos extremos, según el que se utilice, se adjuntará con el escrito instando el procedimiento contencioso-administrativo; es decir, que la norma legal de manera inequívoca ordena que el apoderamiento tiene que ser anterior al día de presentación de aquel escrito» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 21 de diciembre de 1967. Ar. 1616*).

3. *Objeto del recurso.*

A) *Su concepto.*

Vid. XVII, A), b), a').

B) *Actos confirmatorios o reproductores de otros. Han de ser definitivos éstos.*

«Los acuerdos que se suponen equivocadamente, reproducidos o confirmados por los recurridos, sólo tenían el carácter de provisionales y de urgencia, encaminados a evitar los riesgos que pudiesen producirse durante las tramitaciones del expediente, resuelto en los que declaran administrativamente el estado del referido inmueble, únicos que por su carácter definitivo son susceptibles de recurso contencioso-administrativo» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 29 de mayo de 1968. Ar. 2.980*).

C) *Exclusión por Ley.*

Esta ha de ser formal.

«La Ley jurisdiccional exige se produzca mediante Ley formal, que 'expresamente' excluya los actos que se dicen en virtud de la misma, de la vía contencioso-administrativa» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 23 de febrero de 1968. Ar. 1.803*).

D) *Actos de trámite.*

Vid. V, 6.

4. *Diligencias previas.*

A) *El recurso de reposición.*

Vid. XVI, 2.

B) *Declaración de lesividad.*

Vid. XVII, 2, A), a), b').

5. *Interposición.*

A) *Forma.*

No es válida en Correos.

«En modo alguno puede hacerse el cómputo de interposición a partir de la fecha de la certificación en Correos del escrito de interposición del recurso, sino de la fijada en el Registro correspondiente del Tribunal Supremo» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 8 de abril de 1968. Ar. 1.885*).

B) *Documentos que hay que acompañar.*

a) *El que acredite el pago de cantidades liquidadas en favor de Hacienda.*

Cumplimiento y subsanación del requisito.

«El depósito realizado por el importe total de la multa debe considerarse suficiente a estos efectos» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 2 de enero de 1968. Ar. 2*).

«Tampoco conduciría, desde luego, la falta de pago a la inadmisión del recurso, pues con sujeción al número 3 del propio artículo 57 habría de señalarse el término de diez días a los interesados para subsanar el defecto» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 5 de diciembre de 1967. Ar. 181*).

«El ingreso efectuado respondiendo a la concesión del tan repetidamente aludido plazo de los diez días no es eficaz como subsanatorio del defecto acusado en motivación de inadmisibilidad del recurso; pues que, insistimos, tal plazo es concedido para la subsanación de la falta de aportación inicial de un documento que ya para entonces se poseía, del justificante documental de un ingreso preconstituido, ya hecho antes de la presentación del escrito de interposición del recurso o —al menos— no después de él; en suma, en el peor de los casos, de ingreso con fecha simultánea a la de la interposición» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 18 de junio de 1968. Ar. 3.433*)

b) *Dictamen de Letrado en las Corporaciones locales.*

Su necesidad: alcance.

«El dictamen de Letrado es un presupuesto constitutivo de la acción, tanto administrativa como judicial» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 17 de febrero de 1968. Ar. 992*).

«No pueden sustituirse por el informe de la sección correspondiente, aunque aparezca emitido por funcionario en el que concurra aquella circunstancia, ni tampoco con el informe a una Comisión municipal, en razón de que el artículo 370 de la Ley de Régimen Local y sus concordantes reglamentarios impone el dictamen previo 'al acuerdo de la Corporación' a efectos de la interposición de recursos o ejercicio de acciones procedentes para la tutela de bienes o derechos» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 22 de mayo de 1968. Ar. 2.704*).

6. *Inadmisión del recurso.*

Efectos de la inadmisión por incompetencia.

«Plantea la cuestión de si la inadmisión del recurso acordada por el Tribunal de Valencia, fundándose en su incompetencia, con arreglo al artículo 62, inciso a), debe o no ser completada con el cumplimiento de lo establecido en el número 3 del artículo 8.º, también de la Ley jurisdiccional, que ordena se remitan las actuaciones, a la Sala competente: la del Tribunal Supremo en este caso.

Considerando: Que ante la inexistencia de precepto alguno en la Ley jurisdiccional que impida la compatibilidad de las dos normas citadas, y habida cuenta de que tampoco cabe una asimilación exacta entre la declaración de que tampoco cabe una asimilación exacta entre la declaración de que se trata, señalada como causa de una inadmisibilidad del recurso, con la abstención prevista en el artículo 74 de la supletoria Ley de Enjuiciamiento Civil, y entre la remisión de las actuaciones del número 3 del artículo 8.º de la Ley jurisdiccional y el acto de prevenir a las partes ordenado en dicho artículo 74, parece en este caso, conforme al espíritu de la Ley jurisdiccional de no dificultar innecesariamente el acceso de los administrados a la reclamación contencioso-administrativa, la solución que no cierre esta vía al recurrente, que es la de la aplicación del citado número 3 del artículo 8.º, ya que la simple declaración, sin más, de la incompetencia y consiguiente inadmisibilidad, emitida por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia de Valencia, podría determinar el que resultase intempestiva la interposición del recurso ante este Tribunal Supremo para —como dicho recurrente solicita— 'formalizar la demanda en cuanto al extremo' de su recurso de alzada, 'que no se ha aceptado por la Dirección General del Instituto de la Vivienda'» (*Sala 4.ª del T. Sentencia de 16 de marzo de 1968. Ar. 1.897*).

7. *Demanda.**Forma.*

«Tampoco debe silenciarse en la misma línea de inadmisión la falta de requisito de forma de la demanda en este recurso número 703. impuesto por el artículo 69 de la repetida Ley, cuya exigibilidad informa el inciso g) de su artículo 82, pues no basta decir en aquella que se reproducen las alegaciones le hecho y de derecho contenidas en el escrito formalizado en el recurso número 1.409, sin tener que añadir ningún otro, porque esto no se acomoda al artículo 69, y el que se hayan acumulado los recursos no exime de cumplimentarlo en el más atrasado hasta ponerlo a nivel del otro» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 1 de febrero de 1968. Ar. 1.608*).

8. *Sentencia.*A) *Congruencia.*

«Los artículos 43 y 69 de la Ley jurisdiccional mandan al Tribunal juzgar dentro de las pretensiones de las partes que han de quedar deducidas precisamente en el pedimento o suplico de la demanda, no en el trámite de reposición» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 15 de febrero de 1968. Ar. 1.796*).

B) *Ampliación de las facultades del Tribunal.*a) *Para revisar la competencia de la Administración actuante.*

«Habría que tener siempre en cuenta la distinción entre la incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para pronunciarse sobre cuestiones civiles, y la competencia que evidentemente ostenta para revisar aquellos actos administrativos, que por afectar a estas materias resulten ilegales» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 15 de enero de 1968. Ar. 8*).

«Se impone resolver primero la alegación de incompetencia administrativa que el actor aduce contra el propio acuerdo originario de la imposición de las obras que se discuten, pues las amplias facultades revisoras de esta jurisdicción alcanzan a examinar ante todo dicha alegada falta de competencia, ya que si lo mismo se comprueba de parte de la Administración resolvente, adolecería de nulidad todo cuanto se hubiese actuado con tal erróneo supuesto, y no sería lógico, ni legal, que por simple motivo de extemporaneidad del recurso quedara firme e inamovible lo que desde su origen estaría viciado de nulidad por incompetencia administrativa» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 24 de febrero de 1968. Ar. 1.205*).

«Son cosas distintas la incompetencia jurisdiccional para conocer de la cuestión de fondo y el conocimiento de la incompetencia que para

conocer de ello tuvo la Administración, lo que si entra en el marco del proceso contencioso-administrativo al conocer de la legalidad del acto de la Administración en cuanto si fue o no ajustado a Derecho; materia, además, afectante a la naturaleza misma del procedimiento y por tanto vinculada al orden público como esencial procesal» (*Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 29 de febrero de 1968. Ar. 1.230*).

b) *Para la revisión del procedimiento.*

«Se alegan en primer lugar por los demandantes motivos de nulidad del procedimiento administrativo en el que denuncian defectos de forma que creen esenciales, mientras el Abogado del Estado opone también causas previas de inadmisibilidad de la reclamación, con lo que se hace ineludible tratar ante todo semejantes cuestiones y en su concurrencia empezar por el tema de la ritualidad que se antepone al otro, salvo en supuesto, que ahora no se suscita, de extinción de la acción» (*Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 15 de enero de 1968. Ar. 571*).

«Aunque es reiterada la doctrina jurisprudencial que en la concurrencia de peticiones sobre nulidad de procedimiento y de admisibilidad del recurso debe ser decidida la primera con anterioridad, a tenor, entre otras, de la sentencia de esta Sala de 27 de octubre de 1967, no debe olvidarse, sin embargo, que por excepción, tanto lo relativo a la caducidad o prescripción de la acción —sentencia antes indicada— como a la inexistencia de un acto definitivo —sentencias de 26 de abril de 1943 y 27 de marzo de 1947— tienen una indiscutible prioridad, sobre todo en el orden de lo decisorio; porque si bien es cierto que las normas procesales son de orden público y constituye un guarda la más sólida garantía de los derechos de las partes, esto no significa que la fiscalización del procedimiento administrativo para consecuentemente declarar o no su invalidez, pueda verificarse a instancia incondicionada del particular afectada, cualquiera que sea el período o trámite en que se halle el expediente, sin reparar en las consecuencias que ello puede producir en la vía gubernativa, bien por su paralización al tener que remitirle al Tribunal para que juzgue de su regularidad, bien por la perturbación procesal que causaría la continua intervención del mismo en el quehacer administrativo, sino que, por el contrario, es menester: que el ejercicio de tales facultades de fiscalización, como previo antecedente de la validez o de la nulidad del acto administrativo, esté íntimamente conectado, esencialmente subordinado a la incommovible existencia de una resolución definitiva y de una resolución, en suma, en la que la Administración haya pronunciado su última palabra, tanto por el acto mismo de decidir —acto definitivo— como por la máxima jerarquía del órgano que decide —acto que cause estado, que apure la vía gubernativa—, salvo que se trate de actos de trámite que resuelvan directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a la vía administrativa o hagan imposible o suspendan su continuación» (*Sala 4.^a del T. S. Sentencia de 8 de febrero de 1968. Ar. 812*).

Alegados, de un lado, por los recurrentes motivos de nulidad de actuaciones y, de otro, por el Abogado del Estado y la Sociedad coadyuvante causas de inadmisibilidad del presente recurso, se hace obligado el estudio de estas cuestiones previas, y dentro de ellas, al no fundarse las postulaciones de admisión en la caducidad de la acción, tiene que otorgarse preferencia, como se halla declarado en la doctrina de estas Salas de lo Contencioso-Administrativo, a los pedimentos atinentes a la 'nulidad', por ser la legalidad del proceso requisito básico a que dentro de él puedan dictarse resoluciones válidas» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 7 de febrero de 1968. Ar. 1.613*).

«Corresponde a la Sala de oficio, acogiendo alegación de partes, revisar la legalidad de las actuaciones seguidas en la vía gubernativa que han dado lugar a los actos administrativos impugnados, y en caso de estimar la concurrencia de tacha esencial e insubsanada en aquélla, que afecte a la validez jurídica de los mentados actos, declararlo así con prioridad aun del propio examen de condiciones relatadas de admisibilidad controvertidas, al sólo efecto de reponer las actuaciones al momento en que se haya apreciado el defecto, para que se corrija, dictándose en consecuencia la nueva resolución procedente» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 27 de marzo de 1968. Ar. 1.989*).

«Incluso en casos en que se postulen determinadas y concretas inadmisibilidades, como cuestión preferentemente proclusiva del examen del fondo de la litis, corresponde a la Sala, de oficio, o acogiendo alegación de partes, revisar la legalidad de las actuaciones seguidas en la vía gubernativa que dieron lugar a los actos administrativos impugnados, y en el caso de estimar la concurrencia de tacha esencial, no corregida en aquélla, que afecte a la validez jurídica de los aludidos actos, declararlo así con prioridad aun del propio examen de las condiciones relatadas de admisibilidad controvertidas, al solo efecto de reponer las actuaciones al momento en que se haya apreciado la falta para que se subsane, dictándose, en consecuencia, la nueva resolución pertinente» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 4 de mayo de 1968. Ar. 2.834*).

C) *Condena en costas.*

a) *A la Administración demandada.*

«Es preciso aplicar la norma contenida en los artículos 81 y 131 de la Ley jurisdiccional, al objeto de imponer las costas a la Administración, ya que sólo la ausencia de la notificación, denunciada por su Asesoría, le produjo la indefensión en el procedimiento y la consiguiente revisión del acto en este recurso contencioso, con los gastos y demora a ello inherentes» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 14 de marzo de 1968. Ar. 1.811*).

b) *Al actor.*

«Este mismo problema que el recurso plantea fue resuelto en reiteradísima jurisprudencia referida a la misma Empresa, y pese a ello, con

evidente temeridad, persiste en su tesis, lo que le hace acreedora a una condena de costas» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 29 de abril de 1968 Ar. 2.098*).

9. *Recursos.*

A) *Apelación ordinaria.*

a) *Poderes de la Sala.*

a') *En general.*

«La apelación somete al órgano jurisdiccional que de ella entiende el total conocimiento del litigio, en términos de facultarle para valorar los elementos probatorios y apreciar las cuestiones debatidas, según su propio criterio, siquiera no puede extender sus resoluciones en perjuicio del recurrente, a extremos que por no haber sido objeto del recurso, y estar aceptado por el apelado, que a éste no se ha adherido, tienen la firmeza que el consentimiento de ambos les presta» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 24 de abril de 1968. Ar. 2.460*).

b') *En los recursos limitados a desviación de poder.*

«Ha de quedar limitada exclusivamente a dilucidar si existe o no tal desviación y sin que sea dable discutir el resto de las cuestiones resueltas en la primera instancia» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 31 de enero de 1968. Ar. 470*).

c') *Respecto de la suspensión de la ejecución del acto recurrido.*

«Dentro del proceso y con referencia al mismo acto administrativo, que jurisdiccionalmente se enjuicia, pueden sufrir modificación o alteración las circunstancias mediante cuya concurrencia la ejecución del acto administrativo puede causar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil, bien porque dejan de poder causarlas, bien porque no causándolas antes advenga oportunidad fáctica de que las causen, y ello no ha de obstar a que la facultad de la Sala sufre merma ni yugulación a través del proceso, quedando vinculada e inmovilizada respecto a una decisión adoptada en lo pretérito, no solamente por la posibilidad de reformar o reponer *in genere* las decisiones interlocutoras, sino más específicamente por cuanto afecta a la atribución concreta de un alta, y en cierto modo excepcional, facultad decisoria en materia propia del Derecho administrativo, que la Sala ha de medir racionalmente, tanto en vista de la realidad del daño o perjuicio como de la oportunidad ocasional de hacerlo según la derivación propia del acaecimiento.

Considerando: Que en nada obsta a la doctrina anterior el conocimiento de la apelación respecto a momento procesal distinto, pues la atribución de la competencia del Tribunal superior sólo alcanza el conocimiento de la misma situación de planteamiento y no a la situación posterior, de modo que si bien de no haber cambiado aquélla no cabría

que, frustrando el conocimiento y competencia del Tribunal *a quid*, enmiende el Tribunal *a quo* su propia decisión, respecto a los mismos términos de su conocer, lo que produciría el vacío procesal de la pretensión apelatoria; en cambio, cuando, como en el caso presente, la marcha del proceso llega (con arreglo o sin arreglo a Derecho, pues ésa es otra cuestión, ya tratada jurisprudencialmente en sentencias, entre otras, de 11 de mayo de 1965) a producir una situación fáctica nueva en que los elementos objetivos del daño o perjuicio constituyen distinta presencia, la facultad que el artículo 123 confiere a la Sala y refiere este precepto expresamente a cualquier estado del proceso, no puede extenderse como excluyente de la competencia específica del Tribunal que está conociendo del recurso contencioso-administrativo para decidir respecto a la suspensión del acto administrativo en distinta oportunidad procesal de la que produjo la decisión anterior» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 11 de junio de 1968. Ar. 3.156*).

b) Tramitación.

La falta de presentación de escrito de alegaciones no implica caducidad.

«Que no formulase escrito de alegaciones el expropiante recurrente y apelante, no puede servir de obstáculo para que se examinen los distintos motivos de impugnación que en su demanda se invocan, por si alguno tiene virtualidad para motivar la revocación de la sentencia de la audiencia que no lo acoge, ya que la misma fue apelada por él, y se personó ante esta Sala en esta segunda instancia, y el no presentar en plazo escrito de alegaciones no implica que se tenga por desierta la apelación, según previene el artículo 99 de la Ley, sino únicamente que decayó en su derecho a presentar aquéllas» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 4 de julio de 1968. Ar. 3.491*).

«La ausencia de personación en el trámite de vista nunca reviste los caracteres del desistimiento o renuncia a las pretensiones previamente invocadas en la misma vía y aceptadas a los efectos de su examen por la Administración; ni se le puede atribuir el alcance o significación de una caducidad de derechos, y menos si éstos están amparados —como en el caso de autos— por un título inscrito» (*Sala 4.ª del T. S. Sentencia de 24 de febrero de 1968. Ar. 1.805*).

B) Apelación extraordinaria.

a) Requisitos del escrito de interposición.

Favor «actionis».

«Aunque no se cumplieron con rigor al sustituir en el escrito de interposición al concepto de Ley por el de jurisprudencia, ello no puede ser obstáculo insuperable para negar el acceso a la jurisdicción» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 6 de febrero de 1968. Ar. 983*).

b) *Requisitos de fondo.**Su necesidad.*

«Aunque se admitiera a efectos polémicos o discursivos que la doctrina era errónea tampoco podía prosperar el recurso porque la Ley ha querido que junto a esa circunstancia tiene que darse inseparablemente la otra, de que sea gravemente dañosa para la Administración, y tan sólo se da esta última que al recurrirse ni siquiera de pasada la alega (Sala 3.^a del T. S. Sentencia de 6 de febrero de 1968. Ar. 983).

«El carácter de 'extraordinario', al amparo y en los supuestos establecidos por el artículo 101 de la Ley de la jurisdicción, entre cuyos requisitos (que la sentencia recurrida no sea susceptible de apelación ordinaria, que se interponga escuetamente en interés de la Ley, que por ello el recurrente haya de serlo —y no otro— el Abogado del Estado y que en la sentencia dictada quede —en todo caso— respetada la situación jurídica particular derivada del fallo impugnado, limitándose el Tribunal *adquem* —en su caso— a una fijación de doctrina legal) destaca el doble supuesto de proceder estimar 'gravemente dañosa y errónea la resolución dictada'» (Sala 3.^a del T. S. Sentencia de 10 de abril de 1968. Ar. 1863).

c) *Revisión.*a) *Doctrina general.*

«El recurso extraordinario de revisión que autoriza y regula el artículo 102 de la Ley de esta jurisdicción de 27 de diciembre de 1957 requiere para su viabilidad la concurrencia de diversos requisitos, de carácter general unos y exigibles, por tanto, en todos los recursos de revisión y relativos otros, al supuesto concreto en que, entre los que enumera el referido precepto legal, pretenda ampararse el recurso; siendo los primeros: a) Que se interponga contra sentencia que tenga el carácter de firme, siendo de destacar a ese respecto que ha de entenderse por firme a los efectos del recurso de revisión la que adquirió ese carácter, ya por no ser susceptible de recurso ordinario, o por haberse agotado éstos sin éxito, pues si la firmeza se logró por no utilizarse los recursos ordinarios, este aquietamiento de la parte ha de estimarse objetivo —conforme declara la sentencia de la Sala de Revisión de 10 de mayo de 1967—, a la posibilidad de ejercitar el recurso de revisión b) Que el recurso se ampare en alguno de los casos que, en forma taxativa, enumera el artículo 102 de la Ley jurisdiccional, precepto que —según doctrina de este Tribunal Supremo, consignada en las sentencias de 23 de junio de 1964 y 23 de febrero de 1966— ha de interpretarse estrictamente, sin que el recurso de revisión pueda ampararse en otros motivos que los que el texto legal establece» (Sala 3.^a del T. S. Sentencia de 25 de junio de 1968. Ar. 3.501).

b) *Sentencias contradictorias.*

a') *Han de ser del Tribunal Supremo.*

«Deben eliminarse, por de pronto, las sentencias que no han sido emitidas por las Salas de lo Contencioso del Tribunal Supremo; pues otra cosa supondría una oposición a las normas de jerarquía y competencia establecidas en los artículos 14, apartado a), y 15, número 2, de la Ley» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 27 de abril de 1968. Ar. 1.942*).

b') *Concepto de «propio objeto».*

El mismo acto.

«Cuando el artículo 102 repetido emplea la palabra 'propio objeto' no ha querido expresar una idea de similitud o analogía, como ocurre en relación a los demás requisitos del precepto de referencia, sino que se refiere clara y concretamente a que el objeto sobre el que recayere una y otra sentencia sea el mismo, y no con existencia separada, por relevante que sea la semejanza entre ellas» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 6 de febrero de 1968. Ar. 982*).

c') *Litigantes «en la misma situación».*

Interpretación.

«Tampoco estos litigantes distintos 'estaban en la misma situación', según exige el mencionado inciso; frase incorporada a la Ley jurisdiccional actual, que no constaba en la anterior, y que, no obstante la dificultad que supone la falta de aclaración de la novedad en la Exposición de Motivos de la Ley; hay que suponer referente a una identidad de situación, no judicial, sino a la situación jurídica de cada uno con la Administración, es decir, que ambos fueran funcionarios de la misma esfera administrativa, o contratistas o licitadores o infractores de una misma norma administrativa, etc., en la etapa prelitigiosa que es base del proceso» (*Sala Especial de Revisión. Sentencia de 28 de junio de 1968. Ar. 3.553*).

10. *Ejecución de sentencias.*

No puede fundamentar otro proceso.

«Lo que ha surgido es una discrepancia en torno a la interpretación y ejecución de la sentencia dictada en el primero de los recursos aludidos y que pretende solucionarla la actora en este nuevo pleito; cuando lo procedente hubiera sido, según tiene resuelto este Tribunal —sentencias de 27 de enero y 7 de mayo de 1958, 8 enero de 1962 y 27 de enero de 1967—, de acruer con lo preceptuado en los artículos 103 y 110 de la Ley jurisdiccional, intentar resolver el problema en la fase procesal de ejecución del propio recurso en que se dictó la sentencia en cuestión

por tratarse de un incidente del mismo; pues admitirse el criterio de la recurrente se enervaría la firmeza de las resoluciones de los Tribunales con la consiguiente perturbación o incertidumbre y con grave detrimento de la eficacia de la cosa juzgada» (*Sala 5.ª del T. S. Sentencia de 5 de febrero de 1968. Ar. 492*).

XVII. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.

1. Interpretación de la frase «servicio público».

Vid. I, 5, C).

2. Concepto de fuerza mayor.

«Cuando la indemnización por responsabilidad se obtiene a consecuencia del riesgo administrativo que supone una actividad de aquella clase en sentido normal y se produce una lesión, que, como establece la Exposición de Motivos citada de la Ley de Expropiación Forzosa, 'no es justo que sea soportada a sus solas expensas por el titular del bien jurídico dañado', que quiere decir que lo ha de ser por la colectividad o el Estado, si es preciso distinguir entre lo que fatalmente se debe a fuerzas externas, a acontecimientos trágicos, como son guerras o movimientos sísmicos, entre otros, que es lo que caracteriza la fuerza mayor de aquellos eventos internos, intrínsecos, ínsitos al funcionamiento de los servicios públicos producidos por su misma naturaleza, por la misma resistencia de sus elementos, por su mismo desgaste, con causa desconocida, pero que debiera conocerse, que es lo que caracteriza el fenómeno del caso fortuito, fenómeno que nuestra jurisprudencia se ha preocupado de separar de la anterior al afirmar que el hecho determinante de la fuerza mayor ha de ser de todo punto independiente o venir de fuera del círculo de las actividades de a quien se atribuya la responsabilidad, es decir, acontecimientos no dependientes del hecho en sí del deudor, de la imposibilidad de evitar los efectos dañosos con la máxima diligencia empleada por el responsable, o bien de ser suceso que excede de los antecedentes tenidos en cuenta en el curso normal de la vida» (*Sala 3.ª del T. S. Sentencia de 15 de febrero de 1968. Ar. 1.082*).

SALVADOR ORTOLÁ NAVARRO.